

# *IV Congreso Internacional de Derechos Humanos*

*Ciudadanía y Derechos Sociales:  
un discurso de futuro*



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

JUSTIZIA ETA HERRI  
ADMINISTRAZIOA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <http://www.euskadi.net/ejgybiblioteca>

Edición: 1.ª Enero 2012

Tirada: 500 ejemplares

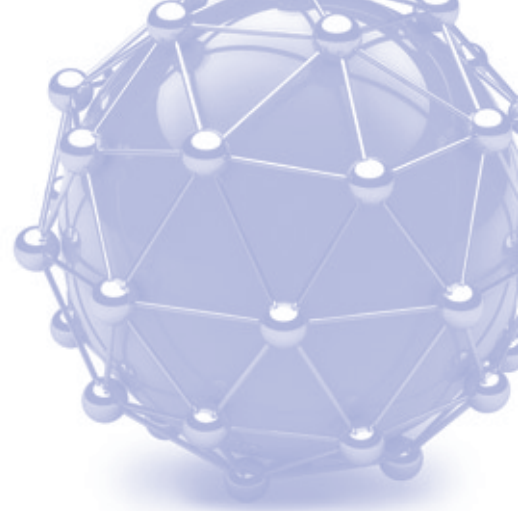
© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco  
Departamento de Justicia y Administración Pública

Internet: [www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia  
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco  
C/ Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño y maquetación: Ipar, S. Coop.  
Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao

ISBN: 978-84-457-3226-7  
DL: BI - 415-2012



# IV Congreso Internacional de Derechos Humanos Ciudadanía y Derechos Sociales: un discurso de futuro

Bilbao, septiembre de 2010

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

JUSTIZIA ETA HERRI  
ADMINISTRAZIO SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2012

# Presentación

Las sociedades que aspiran a formas auténticamente democráticas de vida organizan su ideario en torno a valores éticos, jurídicos y políticos y al ejercicio de unas ciertas virtudes cívicas que garantizan su conservación en la pluralidad y el respeto mutuo.

La Democracia y los Derechos Humanos están unidos en la medida en que son condiciones para el libre y pleno desarrollo de la personalidad humana.

Los Derechos Humanos no son únicamente un concepto jurídico y político, sino un concepto global.

Convertirnos en ciudadanos y ciudadanas supone, por una parte, que todos debemos poder disfrutar plenamente de los Derechos Humanos y sentirnos protegidos por la sociedad democrática.

Por otra parte, supone igualmente una participación activa y responsable de la ciudadanía en todo lo que concierne a la vida en sociedad y el respeto permanente a los derechos de los demás.

La promoción de los Derechos Humanos puede ayudar a desarrollar el pensamiento crítico y a aprender lo que es la convivencia.

Facilita la comprensión mutua, el diálogo intercultural, la solidaridad, la igualdad entre hombres y mujeres y las relaciones armoniosas en y entre los miembros de una comunidad.

La formación en Derechos Humanos favorece asimismo la toma de conciencia de los principios de libertad, pluralismo político, derechos de las personas y del imperio de la ley.

Favorece igualmente la efectiva ejecución práctica por los Estados de los instrumentos relativos a los Derechos Humanos.

Desde estas premisas, el Gobierno Vasco organizó el IV Congreso Internacional de Derechos Humanos que dedicamos a profundizar en el concepto de ciudadanía y a tratar de vislumbrar el futuro de los derechos sociales.

Fue un acierto hacerlo así y por eso me complace extraordinariamente presentar este volumen que reúne las aportaciones que en este marco para el análisis y el contraste de ideas nos hizo un selecto grupo de expertos internacionales.

La Europa social es un sueño, pero —como dice con verdad el profesor Taylor Gooby— es un sueño con muchos soñadores. No dejemos que las incertidumbres presentes y futuras nos alejen del sueño que los europeos hemos construido juntos en el último medio siglo.

IDOIA MENDIA CUEVA  
*Consejera de Justicia y Administración Pública*

# ÍNDICE

PETER TAYLOR-GOOPY

El futuro de la Europa social. La paradoja de los derechos humanos (individuales)  
y la solidaridad social (colectiva) . . . . . 7

FÉLIX OVEJERO LUCAS

¿El futuro de qué estado del Bienestar? El futuro de Estado del bienestar no será como el pasado . . . 21

GONZALO MAESTRO BUELGA

El futuro del Estado social . . . . . 41

DANIEL RAVENTÓS

Ciudadanía, propiedad, libertad y existencia material . . . . . 57

GORKA MORENO MÁRQUEZ

Repensando la ciudadanía y el Estado del Bienestar en el siglo XXI. . . . . 79

VICENÇ NAVARRO

Las políticas sociales y las repercusiones sociales de la crisis global . . . . . 97

LUIS MORENO

Ciudadanía multinivel y políticas sociales . . . . . 113

ARANTXA RODRÍGUEZ BERRIO

El futuro de las políticas sociales: falacias y otros catastrofismos. . . . . 127

MANUEL CALVO GARCÍA

Implementación y efectividad de los derechos sociales en tiempos de crisis . . . . . 145

GERRY STOKER

Desarrollando la Co-producción en Sistemas de Bienestar Social:  
¿es el caso de una Revolución Heurística? . . . . . 165

QUIM BRUGUÉ

Participación y redes sociales para la cohesión social . . . . . 185

ÍNDICE

ESTHER RAYA DÍEZ

El futuro de las redes sociales del bienestar. . . . . 203

OLIVIER DE SCHUTTER

Los derechos sociales fundamentales y el balance entre los objetivos económicos  
y sociales en los Tratados Europeos . . . . . 219

LUIS ORTEGA

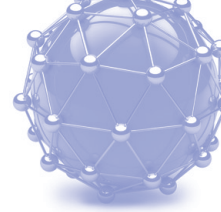
La Europa Social . . . . . 249

LAURA GÓMEZ URQUIJO

De la crisis de la Unión Económica y Monetaria a la crisis de la Europa social. . . . . 267

JOHN E. ROEMER

Los derechos de las generaciones futuras y el cambio climático . . . . . 285



**PETER TAYLOR-GOOPY**

*Universidad de Kent*

[p.f.taylor-gooby@kent.ac.uk](mailto:p.f.taylor-gooby@kent.ac.uk)

# El futuro de la Europa social.

## La paradoja de los derechos humanos (individuales) y la solidaridad social (colectiva)

### I. Introducción: El dilema de gobierno: recortes presupuestarios y solidaridad social

La Europa social es un sueño, pero un sueño con muchos soñadores (95.500.000 resultados de Google en 29 segundos). El sueño consiste en un sistema de integración de todo el continente que llegue más allá de lo económico (mercado único; zona euro) y lo político (una presidencia común) para abarcar el bienestar social. Las diferentes tradiciones nacionales de prestación social descansan sobre solidaridades que se desarrollan de tal forma que pueden conseguir un establecimiento social entre los grupos de clase media y obrera (Bladwin 1990). La base de este compromiso de nación-estado, sociedad industrial, caracterizado por el hombre que mantiene la familia, la división del trabajo dependiente de la mujer, estructura de población estable y crecimiento seguro ha fracasado actualmente. Mientras la división entre los tipos de régimen continúa (Allen y Scruggs 2004, Schroeder 2009, Vis 2010) parece haber una tendencia identificable hacia una mayor división del bienestar. Las presiones de globalización, expansión de demandas y recursos limitados han llevado a los estados de bienestar corporativistas a centrar la prestación de seguro social con más precisión y a desarrollar medios seleccionados y políticas de incentivos para aquellos fuera de los sistemas (Seelieb-Kaiser 2002, Palier y Martin 2008). Direcciones políticas similares se aplican con un alcance más limitado en países sociales democráticos (Timonon 2003, Meyer y Bridgen 2008), acercando ambos grupos a los países liberales. Los nuevos estados de bienestar de la CEE varían pero se pueden identificar tendencias comparables, especialmente entre los más desarrollados (Seeleib-Kaiser 2008 c. 5 y 13, Aspalter *et al.* 2009).

En este contexto la *Agenda Social Renovada (2008)* de la UE intenta lograr la solidaridad con un compromiso común para alcanzar más igualdad de oportunidades y mejor acceso a ellas. Es difícil conseguir grandes avances con este enfoque. Las sociedades europeas han sido generalmente más desiguales (algunas más rápido que otras) durante el pasado cuarto de siglo (Atkinson 2005). La movilidad social difiere sustancialmente entre países y no parece que haya un progreso en Europa (Jantii *et al.* 2006, Corak 2004). Existen otros dos enfoques de solidaridad en la Europa social. Uno es individual y jurídico: el enfoque de derechos sociales

que es el primer tema central de esta conferencia. El otro es más colectivo y de carácter local: la descentralización democrática del poder a los ciudadanos. El término cubre una amplia gama de actividades desde encuestas de opinión, consultas, ejercicios de participación, representación por personas que no sean abogados, jurados populares y encuestas deliberativas hacia una democracia más directa (Stewart 2007, la tabla 1 ofrece un buen esquema). Se ha debatido mucho en diversas literaturas durante los últimos años (Thompson 2008, Ryfe 2005, Stoker 2006, Renn 2008, Fishkin 2009).

Estos enfoques no son independientes. Los derechos humanos y la democracia están unidos conceptual e históricamente. Muchos de los derechos de la Carta de Derechos Fundamentales (2000) de la UE conciernen una mayor democracia, por ejemplo la libertad de expresión y reunión, o las negociaciones colectivas y toda la sección sobre derechos de los ciudadanos. Mucho está relacionado directamente con las prestaciones sociales, por ejemplo, derechos de seguridad social, cuidados sanitarios, dignidad en la tercera edad, la primacía de las necesidades de los niños y la libertad de educación. Sin embargo, la atención centrada en el individualismo del enfoque de los derechos humanos también plantea problemas, en particular donde grupos con intereses particulares y variados ejercen libertades para establecer instituciones que promuevan el interés de su propio grupo frente a otros grupos de la sociedad. Esto es especialmente relevante en campos como la educación y en el contexto de desigualdad creciente y movilidad social insegura.

Este artículo considera la relación entre la descentralización democrática y los enfoques más individualistas y emplea el ejemplo de la educación libre de Suecia y otros lugares para ilustrar este punto. Presta especial atención a los actuales debates sobre este tema en el Reino Unido que son particularmente activos y tratan cuestiones sobre la gestión de la relación entre la necesidad del gobierno de contener el gasto y al mismo tiempo mantener el apoyo popular, que se aplican más generalmente. Analiza el movimiento hacia una mayor democratización de la gobernanza social, y continúa luego con el repaso de literaturas sobre cómo ese enfoque ha llevado hacia enfoques más centrados en el individuo y más colectivos, cómo encaja la concepción de control directo del usuario de la libre educación comunitaria. Incluye material de la literatura sociopsicológica sobre comportamiento de grupo que no recibe la atención que merece en la política social. Concluye que los derechos humanos son necesarios para la democracia. Sin embargo, un simple énfasis sobre los derechos individuales en una sociedad desigual puede llevar a consecuencias que debiliten la capacidad de promocionar la solidaridad social a nivel urbano, regional o nacional, y mucho menos continental. Los derechos humanos individuales no son una alternativa para fortalecer las instituciones democráticas colectivas.

## Democratización de la gobernanza social

La democratización ha atraído la atención en los últimos años porque parece capaz de contribuir a los dos mayores problemas del bienestar social: realizar políticas de gobierno aceptables y contribuir a las presiones intransigentes de los recursos. La gente puede estar más predispuesta a aceptar medidas políticas en las que han contribuido directamente. El compromiso público puede aportar nuevos recursos de proactividad, compromiso y financiamiento. Analizamos los dos enfoques dominantes en política (individualismo consumista y democratización política) y las dos corrientes principales del debate teórico: habermasiano y anglosajón. Las dos señalan la importancia del diseño institucional, tanto en la interacción de los participantes deliberativos como en la relación de grupos deliberativos con la sociedad en general fuera del foro democrático.



## II. Planteamientos políticos: consumismo y democratización

### Democratización consumista y política

Una dirección dominante en el Reino Unido e influyente en otros lugares (Taylor-Gooby 2009 c. 2, 3) entiende los individuos (proveedores y usuarios) como elegidores proactivos y autorreguladores. Las jerarquías burocráticas de gestión de asistencia social en cuidados sanitarios y educación están divididas y la gestión diaria recae en unidades individuales (hospitales, clínicas y escuelas) que suelen competir en un mercado más o menos regulado. Los usuarios de servicio son ciudadanos consumidores mejor informados, que ejercen el poder de elección. El objetivo consiste en establecer incentivos que hagan los servicios más rentables y receptivos para abordar los dos problemas a los que se enfrenta el gobierno (PMSU 2006). Una lógica análoga intenta estructurar los incentivos de los no discapacitados y personas con discapacidades limitadas sin empleos reenumerados para incorporarse al trabajo. Otra variante del movimiento para constituir individuos como consumidores proactivos está contenida en el cambio a presupuesto personal, por ejemplo en la asistencia social, donde los recursos y la responsabilidad están desplazados hacia el individuo (SCIE 2009). Este planteamiento y su ideología asociada de independencia e igualdad de oportunidades se ha tratado ampliamente y no se considerará más aquí (véase Le Grand 2007, Taylor-Gooby 2009).

Una segunda dirección alternativa en la gobernanza de la asistencia social considera a las personas más como animales sociales y políticos, capaces de reconocer y responder a las preocupaciones de otros y bien capacitados para hacer elecciones colectivas. Destaca la importancia de los cambios culturales, avances educativos y una nueva etapa en la disponibilidad de información, capacidad comunicativa y entendimiento del contexto social gracias al cambio de una sociedad jerárquica a una sociedad más interconectada.

Este análisis considera el mercado como una herramienta limitante y directiva para la elección colectiva y plantea un papel más fuerte para los ciudadanos como actores comunicativos y políticos, no sólo independientes y económicos. Dirige la atención hacia una amplia variedad de formas de gobernanza democratizada y descentralizada (de nuevo, ampliamente tratada: Thompson 2008, Goodin 2008a, Chambers 2003, Ryfe 2005, Stoker 2006, Renn 2008). Ha recibido menos atención en debates políticos.

Estas dos direcciones están unidas en recientes desarrollos de formulación de políticas del Reino Unido que copian varias características de recientes desarrollos de Suecia, Nueva Zelanda, EE.UU. y otros lugares. Estas reformas promocionan el control del usuario al nivel de la institución específica que les proporciona el servicio. Un ejemplo importante es las propuestas de «escuela libre» que «facilitará mucho a obras educativas, grupos de padres y profesores, cooperativas, etc. empezar nuevas escuelas estatales independientes y no selectivas» (Partido Conservador 2010). Las escuelas disfrutarán del acceso a financiación estatal, independencia del gobierno local y control estatal limitado sobre el currículo y posiblemente su admisión y gobernanza. La expectativa es que una mayor variedad de proveedores independientes próximos a la comunidad aprovecharán nuevos recursos de empresa, gestión y posiblemente financiación. Los usuarios del servicio estarán más satisfechos con la prestación que ellos diseñen y controlen. Se alcanzarán los dos objetivos de gobernanza.

Este experimento puede conllevar otros desarrollos en política social. Las escuelas libres incorporan una democracia radical en la que los ciudadanos pueden colaborar en su establecimiento, y también un individualismo radical centrado en el grupo particular y la identificación de sus propias necesidades e intereses en el establecimiento de la escuela. Las escuelas son especialmente importantes en el marco de una amplia-

ción de desigualdad y se preocupan de la solidaridad, ya que la educación está unida a la movilidad social y sus barreras. Las pruebas de la psicología social influyen en la eficacia sobre los logros de los fines pro-sociales.

### III. Tradiciones de democracia directa: planteamientos habermasiano y anglosajón

#### Habermas y las instituciones transformadoras

Este marco se basa en el análisis del discurso normativo de Habermas contenido en el concepto de una «situación ideal del discurso». La idea central es que cualquier discurso dirigido a fines normativos presupone un mundo ideal de comunicación libre, abierta, racional y global que toma los valores de todos los participantes, ya que esto es lo que implica el discurso sobre normas. Asimismo, la deliberación democrática sobre temas normativos (por ejemplo, cómo deberían educarse los niños) supone la posibilidad de comunicación ideal sobre estas cuestiones: «mientras que el comportamiento observado de un actor puede o no corresponder al paradigma de elección racional, el comportamiento comunicativo de los participantes en la práctica deliberativa corresponde al paradigma en algún grado, siempre que el actor participe en el tipo de práctica» (Habermas 2005, 40).

Desde luego, las demandas sobre los involucrados son reducidas (Ryfe 2005, 49, Thompson 2008, 509). Como la participación democrática en este sentido imagina y aspira al ideal, es transformadora. Cambia los participantes y supone un proceso de aprendizaje dirigido hacia fines positivos y pro-sociales.

Estos supuestos han provocado dos tipos de respuesta. En primer lugar, un gran número de comentaristas, que emplean métodos desde la teoría de juegos, el análisis del discurso y la investigación empírica, destacan que existen razones de peso por las que los participantes de un discurso pueden en la práctica mentir, ocultar información y ser más hábiles o excluir participantes sin experiencia del debate, ya que les interesa (Goodin 2008b, Ryfe 2005, 61, Stewart 2007, 1073-4). Mucha experiencia de la interacción de grupos no refleja las condiciones ideales (Landa *et al.* 2009). Desde la perspectiva habermasiana, mucha de la participación democrática la realizan actores cuyos objetivos parten de los compromisos ideales de deliberación abierta.

En segundo lugar, aquéllos que toman en serio la idea de los aspectos transformadores y pro-sociales de la democracia han utilizado tanto la psicología del desarrollo y estudios de la experiencia de interacción de grupos para examinar si ocurren cambios en la dirección deseada. Rosenberg, continuando las teorías de Piaget y Vygotsky sobre aprendizaje moral, señala la importancia del contexto y de las oportunidades para aprender en la formación del desarrollo democrático, como el crecimiento de ideas sociales y morales en niños está unido a las influencias ambientales y las oportunidades. Las diferencias en la experiencia y el desarrollo llevan a diferencias en la capacidad de interacción deliberativa. «En resumen, la investigación sociopsicológica y del desarrollo sugiere que los individuos pueden ser mucho menos lógicos, racionales y razonables que los que la teoría democrática deliberativa supone... los ciudadanos difieren en su capacidad para construir argumentos, dar justificaciones, ponerse en el punto de vista del otro y reflexionar críticamente sobre uno mismo o sobre las convenciones que asumen» (2007, 347).

Mientras estos puntos cuestionan algunos de los supuestos más idealistas del enfoque habermasiano, también sugieren que los marcos institucionales deberían y pueden estar estructurados de forma que proporcio-

nen oportunidades para el aprendizaje de las habilidades y orientaciones necesarias para la deliberación satisfactoria (Rosenberg 2007, 59-60). Estos puntos llevan a la consideración de las circunstancias que promueve el aprendizaje pro-social. Una corriente de trabajo destaca que mucha experiencia colectiva es contraproducente. La participación en grupos voluntarios de sociedad civil puede llevar a experiencias de aprendizaje en contra de la repartición equitativa de una variedad de opiniones y no orientadas a un interés global (Theiss-Morse and Hibbing 2005, 244). Reseñas detalladas de pruebas concluyen que la democracia directa genera demandas considerables en los participantes (ya que implica «una alteración de los hábitos de razonamiento diarios» Ryfe 2005, 56) y las instituciones (ya que requiere altos niveles de transparencia, igualdad y respeto por lo demás (Thompson 2008, 512-3). No siempre se tienen en cuenta.

La experiencia de los jurados populares (Smith y Wales 2000, Wakeford 2002, Gooberman-Hill *et al.* 2008, Doheny and O'Neill 2009) y las encuestas democráticas (Fishkin 2009, Jensen 2008, Renn 2008, c. 8) muestran que los individuos son capaces de progresar hacia una situación en la que se consideran con respeto los diferentes enfoques en un ambiente abierto, pero que de nuevo las circunstancias tienen gran importancia. La inclusión de todos los intereses relevantes es esencial para un debate imparcial.

Esta discusión amplía la noción de democracia directa como transformadora y dirige la atención al detalle de los marcos institucionales. Habermas parte de las normas pro-sociales implícitas en la interacción. Otros trabajos insisten en la diversidad potencial de las normas, pero también en el potencial de la formación institucional de las normas. La economía Nudge afronta las dificultades resumidas en el primer punto, pero no ofrece el marco de aprendizaje normativo sugerido en el segundo. La interacción colectiva de gobernanza democratizada puede hacerlo, si los participantes se comprometen a incluir todos los intereses, y aceptan las diferencias mutuas y si interactúan como iguales en un contexto que les anima y se lo permite.

## La tradición liberal individualista

La tradición anglosajona de la democracia deliberativa también señala cuestiones de circunstancia y de diseño institucional. Aquí la base es una noción más liberal e individual del ciudadano, en vez del modelo social, educativo y de respuesta de la tradición más europea. Los individuos pueden elegir interactuar para resolver un tema común y atender a sus distintos intereses. Un problema principal es el articulado por Olson (1965) y Hardin (1978) o antes por Hobbes y muchos otros: ¿cómo es posible una colaboración extensa y basada en la confianza entre individuos que tienen intereses distintos y persiguen sus propios fines en contra de los de los demás? Esto ha llevado a un fuerte interés en el trabajo que analiza dichos procesos de forma empírica, especialmente la investigación de Ostrom sobre cooperación en la gestión de recursos comunes, el estudio de juegos experimentales en los que las personas negocian la repartición y experimentos de participación de la vida real.

El análisis de Ostrom de multitud de casos en los que grupos de individuos gestionan con éxito recursos comunes (derechos de agua, poblaciones de peces, control de contaminación), aunque la persecución de intereses individuales reduciría rápidamente la reserva, señala un número de reglas generales. Las más importantes son: límites bien definidos para el sistema de recursos, equivalencia proporcional entre beneficios y costes, disposiciones de elección colectiva, seguimiento, autorizaciones graduales, mecanismos de resolución de conflictos, no interferencia del gobierno y empresas en los recursos que forman parte de sistemas mayores (Ostrom 2010b, 18). Ostrom parte de supuestos individualistas rigurosos (*Governing the Commons*, 2005, parte del modelo de comportamiento hacia uno mismo de la teoría de juegos).

Esta autora sostiene que las autoridades externas, dada la incertidumbre de la información y el riesgo de deficiencias, corrupción e influencia política en la ejecución, no pueden garantizar los recursos así como los actores individuales. Los individuos pueden adaptarse a esta situación y aprender a gestionar los bienes en un proceso en el que las normas de grupo evolucionan. En este contexto, la confianza y la capacidad individual de establecer reputaciones fiables es crucial. La intervención externa del estado no puede proporcionar esto (2010a, 71). Su trabajo va desde la acción racional individual hasta los marcos normativos colectivos y sostenibles.

Muchos modelos experimentales de comportamiento sobre recursos compartidos concuerdan (véase Bowles *et al.* 2005, Camerer y Thaler 1995, Sally 1985). Aquí el énfasis radica en juegos que implican la producción de recursos compartidos, diseñados de forma que los individuos pueden atender sus intereses individuales inmediatos en defecto de un acuerdo. ¿Cómo pueden entonces los grupos colaborar por un bien común más lejano? La investigación muestra que en dichos juegos los participantes desarrollan rápidamente reglas y autorizaciones para reducir la amenaza de desertión y que los individuos estén preparados para renunciar a las ventajas personales para cumplir las autorizaciones (Gintis 2005, c. 1). Los individuos con intereses personales pueden construir y mantener normas en mutuo interés y tienden a cumplirlas, como muestra la psicología social tratada anteriormente.

Posiblemente el ejemplo positivo más citado de democracia directa es el experimento de presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil. El éxito de esta iniciativa se atribuye ampliamente a su capacidad de implicar una gran variedad de ciudadanos mediante grupos de vecinos en debates presupuestarios, para incluir los intereses de todos los grupos interesados, algo que «se aleja de muchos otros intentos similares» (Baiocchi 2001, 43, 64).

Los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial desde 1999 en adelante han enfatizado la participación generalizada como condición de ayuda (Banco Mundial 2010). Muchas de las iniciativas resultantes han fracasado por falta de compromiso de grupos en un plano de igualdad en la sociedad civil. Por ejemplo, el Diálogo de Bolivia no incluyó a todos a los interesados, especialmente los grupos de mujeres y poblaciones indígenas porque las pequeñas empresas apoyaron *Enlace* y los grupos eclesiásticos dominaron los foros de consulta (Morrison y Singer 2007). Asimismo, Habers (2007) muestra cómo los programas de vecindad de la Ciudad de México excluyeron algunos de los grupos menos politizados, lo que mermó su capacidad para conseguir apoyo democrático en algunas zonas. Aylet saca conclusiones similares del éxito limitado de las iniciativas ambientales de Durban (2010).

Otros trabajos en el Reino Unido reúnen la experiencia de programas de participación en el gobierno local (Pratchett *et al.* 2009). La conclusión práctica es que los ejercicios de participación y compromiso deben tener condiciones similares de éxito: lo más importante es que los diferentes grupos implicados deben sentir que se les toma en serio y tienen oportunidades reales de acceso a información relevante y participan en el debate efectivo, y deben sentir que su participación crea una diferencia y logra respuestas. Las diferencias de escala (Bochel *et al.* 2008) y la capacidad de los participantes y del gobierno local (Somerville y Harris 2008, 76) debilitan estos requisitos y dañan la participación.

El enfoque anglosajón ha sido especialmente considerado en el estudio empírico de la democracia directa y los ejercicios de participación, para identificar las condiciones de éxito. Gran número de reseñas señalan cuatro factores importantes: los individuos deben ser iguales en estatus en los grupos y participar en un discurso «respetuoso y constructivo» (Thompson 2008 507), la discusión debe dirigirse hacia fines pro-sociales, todos los interesados deben estar implicados (Renn 2008, c. 2) y la actividad debe considerarse para lograr re-

sultados (Stoker 2005, 96). Los tres primeros reflejan la condición habermasiana, el cuarto es una cuestión práctica para que estén en cualquier punto de participación. Las dos tradiciones principales en este campo difieren en sus supuestos sobre el estatus social y la orientación de los ciudadanos, como Robinsón Crusoe o animales sociopolíticos, y sobre su capacidad de cambio. Sin embargo, llegan a posiciones similares por rutas diferentes: es posible una participación pro-social efectiva de acuerdo a normas compartidas pero depende en gran medida del marco institucional en el que se lleva a cabo. En el grupo de deliberadores democráticos las relaciones deben ser iguales, abiertas y respetuosas con la diversidad. En la relación entre el grupo y la sociedad en general deben incluirse todos los intereses afectados y las autoridades deben responder.

#### IV. Psicología de grupo y gobernanza descentralizada

Las actividades de democratización y descentralización discutidas en la reforma de gobierno cubren un campo muy amplio. Tienen en común que requieren que los individuos tomen en serio, respondan y busquen un convenio estable que se mantenga en la gran variedad de intereses. En todo ejercicio que vaya más allá de la simple consulta de masas, se debe implicar un grupo más pequeño que delibere en nombre de un grupo mayor. La psicología social y de grupo contribuye con conclusiones relevantes para comprender cómo se relacionan con el contexto social global.

Una conclusión bien establecida concierne la tendencia de grupo (Stoner 1961). La pertenencia a un grupo y su interacción tiende a llevar a los individuos a adoptar una posición más extrema que la media de las posiciones independientes previas de los miembros del grupo. Esto se explica típicamente por procesos que refuerzan una posición de mayoría y subvaloran la de una minoría, una dinámica que suele repetirse. Es probable que el liderazgo fracase en aquellos cuya posición expresa el punto de vista de la mayoría en vez del promedio (Breakwell 2007). Este punto se desarrolla en detalle mediante el análisis de los experimentos de decisiones de jurado y deliberación de grupo de Sunstein para mostrar cómo la influencia de individuos fuertes, la consolidación de pruebas repetidas por individuos afines y la reticencia de una minoría a exponer sus opiniones para consolidar las opiniones de la mayoría. Esto forma parte de una crítica sofisticada del impacto de la comunicación generalizada y rápida en la «sociedad de la información» (por ejemplo, Sunstein 2006, c.1).

Estos argumentos están reforzados por trabajos más recientes que muestran cómo la manipulación experimental del equilibrio de la opinión del grupo puede influir en los resultados (por ejemplo, Levine *et al.* 2000). Estos puntos sugieren que pueden existir limitaciones en la función de las comisiones representativas, grupos deliberativos y cuerpos similares de una democracia descentralizada, ya que su dinámica interna puede desplazarlos hacia puntos de vista menos representativos. Muchos escritores comentan sobre los procesos atenuantes. Thompson (2008) sugiere que la estructuración de grupos en los experimentos de encuestas deliberativas de Fishkin, para que los líderes de opinión tengan pocas oportunidades de aparición, explica la forma en que dichos grupos parecen capaces de representar y responder a opiniones sociales globales (véase también Renn 2008, 318-9). Todos los escritores analizados destacan la importancia de garantizar que los grupos permanezcan estrechamente en contacto con los intereses que representan, y que tengan también acceso a la información y los contactos en contextos sociales globales. Otra cuestiones se ocupan del grado en el que los individuos se identifican estrecha y exclusivamente con los interesados particulares o los grupos y la importancia de promover la pertenencia transversal de grupos sociales e identidades de cuerpos deliberativos (Brown 2008).



Probablemente la contribución más importante a la teoría de grupos es la de (Tajfel 1978, Tajfel y Turner 1981, véase Brown 2008). Tajfel estaba originalmente interesado en los procesos psicológicos asociados con el racismo y el prejuicio. Con sus asociados, desarrolló la teoría de comparación social original de Festinger y los análisis en grupo/fuera de grupo (Sherif 1954) para analizar el impacto de la pertenencia del grupo y la identidad sobre el comportamiento. La clasificación es básica para conceptualizar el mundo en cualquier nivel sobre el nominalismo puro. «La clasificación [radica] en el centro de la psicología social moderna de las relaciones entre grupos» (Oakes 2001, c. 1). Tajfel reclama que las personas se clasifican a sí mismas como individuos a través de la pertenencia de grupo y la diferenciación de aquellos clasificados como miembros de otros grupos: «definición propia en un contexto social» (1978, 61). La identidad social está estrechamente ligada a una distinción entre los miembros de un grupo y los no miembros.

Este enfoque, que ha sido fructífero en el análisis de toda la variedad de fenómenos sociales, incluyendo agresión, prejuicio, identificación y motivación, reúne tres procesos. El punto de partida es la necesidad conceptual de clasificación social. La identidad del grupo contribuye a la evaluación de uno mismo. Esto facilita y requiere comparaciones entre grupos que valoran el grupo propio frente a los demás (Tajfel y Turner 1979; véase Brown 2008, 311-5). Los demás miembros del grupo de uno también son valorados, lo que facilita la construcción de normas pro-sociales en el grupo.

Este análisis proporciona una explicación adecuada de los procesos psicológicos que respaldan el éxito de los individuos con conflictos de intereses al llegar a soluciones pro-sociales en relación con la «Tragedia de los Comunes» o en los juegos de elección colectiva de Gintis tratados anteriormente. En la gestión de los recursos comunes o en las interacciones de juegos, los individuos se clasifican como grupo. Su identidad común refuerza la habitual capacidad desconcertante de generar y mantener una solución entre los miembros. Las intervenciones externas afectan a estos procesos de grupo.

Investigaciones más recientes amplían los argumentos sobre la identidad y la clasificación de grupo. Postmes y otros (2005) reúnen el trabajo sobre los procesos internos y externos en la construcción de grupos sociales. La concepción de Tajfel se ocupa de cómo la construcción de identidad está basada en la clasificación propia como miembro de un grupo frente a un mundo externo. Los procesos de validación internos de grupo mediante la interacción con otros más similares a uno mismo en lugar de miembros de la sociedad en general y el refuerzo tratado anteriormente fortalecerán la identidad de grupo. Trabajos experimentales apoyan esta teoría.

Zomeran incorpora el compromiso emocional, mostrando cómo la pertenencia a un grupo también puede generar y ser reforzada mediante sentimientos de simpatía y confianza (2008). Spears estudia el movimiento en el trabajo psicológico (comparado con Gigerenzer) para interpretar procesos a menudo entendidos para ser generalizados pero irracionales y perjudiciales así como adaptables y eficientes. Señala que la identificación de grupo atiende con frecuencia a los intereses de los miembros del grupo (2010). Sin embargo mientras la identidad de grupo puede fortalecer la pro-socialidad en el grupo, no es probable apoyar una perspectiva global que incluya el conjunto de la sociedad (Dryzek y Braithwaite 2000, Brown 2008, 341-60).

La teoría de Tajfel explica los procesos que permiten la construcción de las normas de grupo necesarias para promover interacciones iguales, respetuosas y transparentes en teorías de democracia descentralizada. Esto se hace a costa de desviar la atención y el compromiso del amplio ámbito social que también es esencial si tales procesos de compromiso público permiten que un grupo particular represente a los interesados de una comunidad mayor. Por esta razón comentaristas como Brown (2008, pp. 341-54) destacan la importancia de la información sobre la sociedad externa y las identidades de grupo transversales en su análisis.

## Relevancia de desarrollos políticos recientes

Estos puntos refuerzan algunos de los argumentos desarrollados en el análisis de la democracia descentralizada. Los procesos dentro de los grupos deliberativos deben ser iguales y abiertos. El grupo debe operar de forma que permita un enfoque global y receptivo a la comunidad y refleje las preocupaciones de la sociedad en general. Una implicación consiste en que los procesos involucrados en la educación libre y su postura política tienen pocas probabilidades de reunir estas condiciones.

En las zonas urbanas donde vive la gran mayoría de la población, las escuelas individuales admiten niños de un barrio y no de otros. «Los padres, casi universalmente..., tienen una gran preferencia por escuelas con alto nivel académico» (Burgess *et al.* 2009, 33). Como la mayoría de padres quieren más o menos lo mismo en cuanto a educación y como las escuelas están financiadas en relación a su éxito en atraer alumnos, las escuelas compiten directamente. Las actividades de cualquier escuela afectan a los intereses de aquellos que no están incluidos como interesados en un sistema que permite a los padres de los alumnos de una escuela tener voz predominante en su gestión.

El enfoque de educación libre y las iniciativas comparables de prestación social dirigen la atención de aquellos implicados en sus propios intereses y facilitan la aparición de sistemas de liderazgo que pueden promover el refuerzo de uno mismo en lugar de las preocupaciones pro-sociales. En este contexto las normas que atienden a intereses mutuos de los miembros del grupo pueden efectivamente ser establecidas y autorizadas, pero falta un mecanismo que garantice la representación de las preocupaciones de la sociedad en general.

Muchos comentaristas han analizado el historial de intentos de establecer sistemas de educación más diversos y descentralizados para movilizar el compromiso de los padres y comunitario y lograr una mayor aceptación pública. Los resultados han sido la división social entre las escuelas independientemente de las reglas de selección, igualdad de oportunidades e igualdad de políticas de financiación. Esto se aplica a recientes investigaciones sobre políticas de colegios religiosos (Ball 2008, Machin 2009), amplios estudios de mecanismos de matrícula abierta (Burgess *et al.* 2005), análisis de sistemas basados en zonas (Leech *et al.* 2003) y de captación abierta (Gewirth *et al.* 1995), sistemas globales de competencia (Gibbons *et al.* 2008), plazas asistidas en colegios privados (Whitty *et al.* 1998) y la educación libre nórdica (Bohlmark *et al.* 2008, Allen, 2010). Las políticas inversas centradas en los recursos según medidas de privación por zona o escuela han logrado mejoras reales pero aún modestas en los resultados (Lupton *et al.* 2009, Figura 4.3). La extensión efectiva de la democracia a través de las instituciones del estado del bienestar requiere el compromiso de todos los interesados. Esto implica un sistema que incluya toda la variedad de intereses. En educación esto tendría que realizarse a un nivel por encima de la escuela individual.

## V. Conclusión: Psicología y dilema político

La revisión de literaturas sobre democratización indica que la gente es capaz de deliberar con éxito sobre un interés público, pero que es necesario garantizar que las instituciones a través de las que tiene lugar la participación incluyan todos los intereses relevantes y promuevan una interacción equitativa y mutuamente respetuosa. Dicha interacción puede tener resultados positivos y a veces transformadores. Las pruebas de la psicología de las interacciones de grupo refuerza estos argumentos: la inclusión de todos los intereses es ne-

cesaria para limitar el impacto de la tendencia de grupo; la participación equitativa puede apoyar las normas pro-sociales de grupo.

El trabajo en ambas áreas destaca la relación entre el grupo y la comunidad en general. Solo los grupos que incluyen todos los intereses equitativamente pueden atraer a comprometer a todos los grupos en iniciativas de democratización; la psicología de grupo destaca los procesos de inclusión y exclusión de grupo que pueden generar normas en los grupos que subvaloren o ignoren los intereses de la sociedad en general. En ambos casos el diseño institucional es fundamental.

Una conclusión es que los desarrollos como la educación libre controlada por grupos puede reconciliar los problemas similares a los que se enfrentan los responsables políticos: la atención sobre los intereses inmediatos de los usuarios de una escuela particular puede poner a disposición nuevos recursos de gestión y financiamiento. Las personas están más predispuestas a apoyar algo en lo que están implicadas directamente. El enfoque pone en peligro intereses debilitados de la sociedad en general ya que no es probable que cualquier escuela incluya todos los intereses de una zona, y los procesos de exclusión pueden dañar los intereses que no se contengan y debilitar la aceptación social.

Este artículo emplea el trabajo psicológico para examinar la forma en que los procesos de grupo debilitan la capacidad de los grupos deliberativos para tener en cuenta intereses que no incluyen. Como muchos análisis psicológicos derivan de un individualismo empírico y no axiomático, aunque paralelos en cierta medida al individualismo liberal que predomina en la formulación de políticas, los elementos psicológicos centrados en el individuo han atraído la atención. Otros trabajos de psicología indican que los seres humanos como actores sociales crean, siguen y modifican normas y lo hacen dentro de los límites de las instituciones sociales que pueden ser más o menos inclusivas. Esto tiene implicaciones radicales y desafiantes, ya que señala la capacidad de la descentralización democrática para excluir e incluir grupos, y se convierten en los motores de la desigualdad así como de la democracia.

En general, los enfoques de los derechos humanos corren el riesgo de crear una tensión entre la capacidad de los individuos y los grupos sociales de perseguir sus propios intereses y la capacidad del gobierno de promover un convenio global y más inclusivo. Los derechos humanos son necesarios para lograr una democracia efectiva. También pueden definirse y ejercitarse de forma que creen enclaves en la sociedad que limiten las oportunidades para lograr objetivos democráticos globales. Si esta conferencia sirve para desarrollar un discurso sobre el futuro de la Europa social basado en los derechos humanos, debe reservar una posición preeminente para aquellos derechos democráticos y políticos que hicieron posible las prestaciones sociales modernas.

## Referencias

- Allen, R. (2010), «Replicating Swedish “free school” reforms in England», *Research in Public Policy*, Summer 4-7.
- Asch, S. (1951), «Effects of group pressure upon the modification and distortion of judgment», in H. Guetzkow (ed.), *Groups, Leadership and Men* Carnegie, Pittsburgh.
- Aspalter, C., Jinsoo, K. and Sojeung, P. (2009), «Analysing the welfare state in Poland, the Czech Republic, Hungary and Slovenia», *Social Policy and Administration*, 43, 2, 170-185.

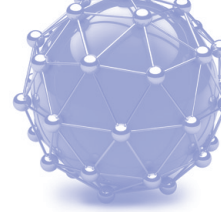


- Atkinson, A. (2007), «The distribution of earnings in OECD countries», *International Labour Review*, 146, 2, 41-60.
- Aylett, A. (2010), «Participatory planning, justice and climate change in Durban», *Environment and Planning, A*, 42, 99-115.
- Ayoubkhani, D. Baird, A., Munro, F. and Wild, R. (2010), «Education productivity», *Economic and Labour Market Review*, 4, 1, 55-60.
- Bächtiger, A. and Hangartner, D. (2010), «When deliberative theory meets empirical social science», *Political Studies*, 58, 4.
- Baiocchi, G. (2001), «Participation, activism and politics», *Politics and Society*, 29, 1, 43-72.
- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge.
- Ball, S. (2008), *The Education Debate*, Policy Press, Bristol.
- Blanden, J. and Machin, S. (2007), *Recent Changes in Intergenerational Mobility in Britain*, Sutton Trust report.
- Bochel, C. and H., Somerville, P. and Worley, C. (2008), «Marginalised or enabled voices?», *Social Policy and Society*, 7, 2, 201-10.
- Bohlmark, A. and Lindahl, M. (2008), «Does school privatisation improve educational achievement? Evidence from Sweden», IZA DP 3691.
- Bowles, S., Fong, C. and Gintis, H. (2001), *Reciprocity and the Welfare State*, Westview Press, Boulder Co.
- Breakwell, G. (2007), *The Psychology of Risk*, Cambridge University Press.
- Brown, R. (2008), *Group Processes*, Blackwell's, Oxford.
- Burgess, S., Greaves, E., Vignoles, A. and Wilson, D. (2009), *What Parents Want*, wp 09/222, CMPO, Bristol.
- Burgess, S., Propper, C. and Wilson D. (2005), *Will more choice improve outcomes in health care and education?* CMPO, Bristol.
- Camerer, C. and Thaler, R. (1995), «Ultimatums, dictators and manners», *Journal of Economic Perspectives*, 9, 23, 209-19.
- Chambers, S. (2003), «Deliberative democratic theory», *Annual Review of Political Science*, 6, 307-26.
- Chhotray, V. and Stoker, G. (2008), *Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach*, Basingstoke: Palgrave.
- Clarke, J., Newman, J. and Westmarland, L. (2008), «The antagonisms of choice», *Social Policy and Society*, 7,2,245-55.
- Conservative party (2010), *Manifesto*, [http://www.conservatives.com/Policy/Where\\_we\\_stand/Schools.aspx](http://www.conservatives.com/Policy/Where_we_stand/Schools.aspx)
- Corak, M. (ed.) (2004), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge.
- Doheny, S. and O'Neill, C. (2009), «Becoming deliberative citizens», *Political Studies*, Early View.
- Dryzek, J. and Braithwaite, V. (2000), «On the prospects for democratic deliberation», *Political Psychology*, 21, 2, 241-66.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- EU (2000), *Charter of Fundamental Rights of the European Union* 364/01, European Parliament.
- EU (2008), *Renewed Social Agenda*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547> consulted 26.2.09
- Festinger, L. (1957), *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press.
- Fishkin, J. (1993), *Democracy and Deliberation*, Yale University Press.
- Fishkin, J. (2009), *When the People Speak*, Oxford University Press.
- Fitzpartick, M. (2005), «Why can't the Daily mail eat humble pie over MMR?», *BMJ*, 331, 1148, 12 November.

- Furedi, F. (2002), *Culture of Fear*, Continuum.
- Gewirth, S., Ball, S.J. and Bowe, R. (1995), *Markets, Choice and Equity*, Open University Press.
- Gibbons, S., Machin, S. and Silva, O. (2008), «Choice, competition and pupil achievement», *Journal European Economic Association*, 6, 4, 912-47.
- Giddens, A. (1994), *Beyond Left and Right*, Polity Press, Cambridge.
- Gigerenzer, G., Todd, P. and the ABC Research Group (1999), *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press.
- Gigerenzer, G. and Brighton, H. (2009), «Homo heuristics», *Topics in cognitive Science*, 1, 107-43.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R. and Fehr, E. (2005), *Moral Sentiments and Material Interests*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Glennerster, H. (2009), *Understanding the Finance of Welfare: What it costs and how to pay for it* Bristol: Policy Press.
- Goldstein, N., Cialdini, R. and Griskevicius, V. (2008), «A room with a viewpoint», *Journal of Consumer Research*, 35.
- Gonzalez, C. and Tyler, T. (2008), «The psychology of enfranchisement», *Journal of Social Issues*, 64, 3, 447-66.
- Goberman-Hill, J., Horwood, J. and Calnan, M. (2008), «Citizens' juries in planning research priorities», *Health Expectations*, 11, 3, 272-81.
- Goodin, R. (2008a), *Innovating Democracy*, Oxford University Press.
- Goodin, R. (2008b), «Deliberative lies», *European Political Science*, 7, 194-8.
- Greener, I. (2008), «Choice or voice?», *Social Policy and Society*, 7, 2 197-200.
- Grodzins, M. (1958), *The Metropolitan Area as a Racial Problem*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Guardian (2009), «Jobless to be offered "talking treatment" to help put Britain back to work», *Guardian Newspaper* 4.12.09.
- Guardian (2010), «Health regulator to recommend minimum alcohol price?», *Guardian Newspaper*, 30 May.
- Habermas, J. (2005), «Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics», *Acta Politica*, 40, 384-92.
- Harbers, I. (2007), «Democratic deepening in third wave democracies», *Political Studies*, 55, 38-58.
- Hardin, G. (1968), «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, 1243-8.
- Hargreaves-Heap, S., Hollis M., Lyons, B., Sugden, R. and Weale, A. (1992), *The Theory of Choice* Blackwell, Oxford.
- HM Treasury (2009), *Long-term public finance report*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr09\\_publicfinances.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr09_publicfinances.pdf).
- IMF (2009), *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis* IMF Staff Position Note SPN/09/13 Washington DC: IMF
- Jantii, M., Røed, K., Naylor, R., Björklund, A., Bratsberg, B., Raum, O., Österbacka, E. and Eriksson, T. (2006), *American Exceptionalism in a New Light*, IZA DP 1938.
- Landa, D. and Meirowitz, A. (2009), «Game theory, information and deliberative democracy», *American Journal of Political Science*, 53, 2, 427-44.
- Le Grand, J. (2007), *The Other Invisible Hand*, Princeton University Press.
- Leech, D. and Campus, E. (2003), «Is comprehensive education really free?», *J Royal Statistical Society*, 166, 1, 135-54.
- Levine, J., Higgins, E. and Choi, H. (2000), «Development of strategic norms in groups», *Organisational Behaviour and Human Decision Processes*, 82, 1, 88-101.

- Lupton, D, Heath, N. and Salter, E. (2009), «Education», in Hills, J., Sefton, T. and Stewart, K. (2009), *Towards a More Equal Society*, Policy Press, Bristol.
- Machin, S. and Wilson, J. (2009), «Academy Schools and pupil performance», *Centrepiece*, Spring 2009 CEP, London.
- Meyer, T. and Bridgen, P. (2008), «Class, gender and chance», *Ageing and Society*, 28, 353-81.
- Modood, T. (2005), *Multicultural Politics*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Morrison, K. and Singer, M. (2007), «Inequality and deliberative development», *Development Policy Review*, 25, 6, 721-40.
- Nelson, T., Oxley, Z. and Clawson, R. (1997), «Toward a psychology of framing effects», *Political Behavior*, 19, 3, 221-246.
- Nolan, J., Schultz, P., Cialdini, R., Goldstein, N. and Griskevicius, V. (2008), «Normative influence is undetected», *Personal Social Psychology Bulletin*, 34, 913-23.
- Norris, P. (1999, ed.), *Critical Citizens*, Oxford University Press, Oxford.
- Oakes, P. (2001), «Categorisation; the root of all evil?», in Brown, R. and Gerther, S. (eds), *Intergroup Processes*, Blackwell, Oxford.
- OECD (2009), *Economic Outlook*, 85, June, OECD, Paris.
- Offe, C. (1996), *Modernity and the State: East, West*. Cambridge: Polity.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (2010a), «The challenge of the common pool», *Environment*, 50, 4, 8-20.
- Ostrom, E. (2010b), «Revising theory in the light of experimental findings», *Journal of Experimental Behaviour and Organisation*, 73, 68-72.
- Palier, B. and Martin, C. (2008), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell, Oxford.
- Penaloza, M., Hardie, M., Wild, R. and Mills, K. (2010), «Public service outputs inputs and productivity: health care», *Office for National Statistics*, London.
- Pierre, J. (2009), «Reinventing governance, reinventing democracy?», *Policy and Politics*, 37, 4, 591-609.
- PMSU (2006), The UK Approach to Public Sector Reform, July, [http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work\\_areas/public\\_service\\_reform.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/public_service_reform.aspx),
- PPI (2010), *What could the coalition government mean for pensions policy?* BN 56, <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/>
- Pratchett, L., Durose, C., Lowndes, V. Smith, G., Stoker G. and Wales, C. (2009), *Empowering Communities*, Department for Communities and Local Government.
- Renn, O. (2008), *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*, Earthscan, London.
- Rhodes, R (1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Milton Keynes.
- Rosenberg, S. (2007), «Rethinking democratic deliberation», *Polity*, 39, 335-60.
- Ryle, D. (2005), «Does deliberative democracy work?», *Annual Review of Politics*, 8, 49-71.
- Sally, D. (1985), «Conversations and co-operation in social dilemmas: a meta-analysis 1958-92», *Rationality and Society*, 7, 58-92.
- Schroeder, M. (2009), «Integrating welfare and production typologies», *Journal of Social Policy*, 38. 1. 19-45.
- Schultz, P., Nolan, J., Cialdini, R., Goldstein, N. and Griskevicius, V. (2007), «The constructive, destructive and reconstructive power of social norms», *Psychological Science*, 18, 5, 429-34.
- SCIE (2009), *The Implementation of Individual Budgets in Adult Social Care*.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2002), «A Dual Transformation of the German Welfare State?», *West European Politics* 25, 4, 25-48.

- Sherif, M. (1937), «On the self-erasing nature of errors of prediction», *Sociometry*, 1, 90-8.
- Sherif, M. (1954), «Experiments in group conflict», *Scientific American*, 195, 54-58.
- Simpson, H. (2007), «Productivity in the Public Services», wp 07/164 CMPO, Bristol.
- Slovic, P. (2000), *The Perception of Risk*. London: Earthscan.
- Smith, G. and Wales, C. (2000), «Citizens' juries and deliberative democracy», *Political Studies*, 48, 51-65.
- Smithers, A. and Robinson, (2010), *Worlds Apart*, Sutton Trust, <http://www.suttontrust.com/annualreports.asp>
- Somerville, P. and Haines, N. (2008), «Prospects for local co-governance», *Local Government Studies*, 34, 1, 61-79.
- Spears, R. (2010), «Group rationale, collective sense», *British Journal of Social Psychology*, 49, 1-20.
- Stewart, K. (2007), «Write the rules and win», *Public Administration Review*, November, 1067-76.
- Stoker, G. (2006), *Why Democracy Matters*, Palgrave, Basingstoke.
- Stoker, G. (2010), *Nudge economics*, PST2020 Trust working paper.
- Stoner, J. (1961), «A comparison of individual and group decisions involving risk», Thesis, quote' in Brown 2008.
- Sunstein, C. (2006), *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*, Oxford University press, Oxford.
- Synnøve, H. (2008), «Deliberative democracy in practice», *Acta Politica*, 43, 71-92.
- Tajfel, H. (1978), *Differentiation between Groups*, Academic press, London.
- Tajfel, H. and Turner, J. (1981), «An integrative theory of intergroup conflict», in Austin, W. and Worchel, S. (1979), *Social Psychology and Intergroup Relations*, Wadsworth, Belmont Calif.
- Taylor-Gooby, P. (2004), *Psychology, Social Psychology and Risk*, SCARR WP 3, <http://www.kent.ac.uk/scarr/>
- Taylor-Gooby, P. (2009), *Reframing Social Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.
- Thaler, R.H. and Sunstein, C.R. (2008), *Nudge*, Yale University Press, New Haven.
- Theiss-Morse, E. and Hibbing, J. (2005), «Citizenship and civic engagement», *Annual Review of Political Science*, 8, 227-49.
- Thompson, D. (2008), «Deliberative democratic theory and empirical political science», *American Review of Political Science*, 11, 497-520.
- Timonen, V. (2003), *Restructuring the Welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Tversky A. and Kahnemann, D. (1974), «Judgement under uncertainty: heuristics and biases», *Science*, 185, 1124-31.
- Tversky, A. and Kahnemann, D. (1981), «Framing of decisions and the psychology of choice», *Science*, 21, 453-8.
- Vis, B. (2010), *The Politics of Risk-Taking*, Amsterdam University Press.
- Wakeford, T. (2002), «Citizens' juries: a radical alternative for social research», *Social Research Update*, 37.
- Whitty, G., Power, S. and Halpin, D. (1998), *Devolution and Choice in Education: the School, the State and the Market*, Milton Keynes: Open University Press.
- World Bank (2010), *Poverty Reduction Strategies*, <http://web.worldbank.org/>
- Zomeran, M., Postmes, T. and Spears, R. (2008), «Toward an integrative social model of collective action», *Psychological Bulletin*, 134, 4, 504-35.



**FÉLIX OVEJERO LUCAS**

*Universidad de Barcelona*

[felix.ovejero@gmail.com](mailto:felix.ovejero@gmail.com)

## ¿El futuro de qué estado del Bienestar?

### El futuro de Estado del bienestar no será como el pasado

**Abstract:** En la discusión sobre el Estado del bienestar (EB) se manejan dos ideas diferentes: como un ideal regulativo y como producto histórico. La confusión es indicio de un problema que se está presentando a la hora de valorarlo y que ha llevado a una defensa incondicional y a ignorar sus problemas de estabilidad. Los problemas y patologías del estado del Bienestar no son una prueba de la imposibilidad de materialización de los principios (igualitarios o bienestaristas) invocados más o menos pertinentemente por sus defensores. En realidad, los problemas del EB tienen mucho que ver con sus problemas para realizar objetivos igualitarios con diseños institucionales como la democracia de competencia y el mercado, que operan y propician ciudadanos ignorantes de sus responsabilidades, incluidas sus demandas. Cualquier intento de pensar el Estado de bienestar —o algo parecido— como ideal normativo exige reconocer sus problemas (de sostenibilidad, de inserción en la economía mundial, de poder político), revisar todo aquello que resulte incompatible con los ideales en los que se ha querido basar y explorar las posibilidades de configurar las instituciones de acuerdo con lo que cabe esperar de los ciudadanos.

#### 0. Dos «modelos» del Estado del bienestar

El EB parece haberse convertido el clavo ardiendo de la izquierda igualitaria. Lejos quedan los días en los que la izquierda alejada del poder lo despreciaba, en tanto veía en él una forma de apaciguar y escamotear los conflictos de clase y, por ese camino, de preservar el sistema capitalista (de «mantener la armonía», en el léxico de James O'Connor (1973)), mientras que la otra izquierda, la que lo gestionó durante mucho tiempo, lo defendía sin convicción, como avergonzada, como sintiéndose en connivencia con los defensores de las ideas sobre el fin de las ideologías y la coincidencia de los sistemas, autores acusados —en algún caso no sin alguna razón, según supimos más tarde— de estar en la nómina del Departamento de Estado (Saunders, 2000). Ahora las cosas han cambiado y de pronto el EB aparece como el no va más, el único no va más, de la izquierda, por lo menos de la izquierda que aún conserva cierto nervio igualitario. De la otra, la que ha abrazado las mil versiones del comunitarismo y el nacionalismo, en un camino de retorno de un par de siglos, mejor no hablar.



Se ha pasado de la descalificación incondicional al elogio incondicional, sin reserva alguna, comprando el lote completo, sin tasar la mercancía adecuadamente. Hacer de la necesidad virtud es casi una costumbre de una tradición que nunca parece desprenderse de sus residuos hegelianos, cuando no simplemente teleológicos, en la que todo se confunde y superpone, la lógica y la historia, lo positivo y lo normativo. El EB no se ha interpretado desde la historia, desde el «ruido y la furia, contado por un idiota, que nada significa», como el resultado de una dinámica compleja, de procesos sin propósito, sino como obedeciendo a un guión, a un proyecto claramente anticipado en programas en los que caminan, en un *totum revolutum* y como si fueran la mismas cosas, la necesidad, la causalidad y el curso del bien. Para lo que aquí interesa ese hábito se ha manifestado en la costumbre de hablar de un «modelo social europeo» para referirse al EB. En el trasfondo de esos usos hay una confusión entre dos ideas de modelo que circulan con frecuencia en la teoría social. Una confusión que nos pone sobre la pista de importantes problemas y que no está desprovista de malas consecuencias a la hora valorarlos y, en su caso, de reivindicarlo: se ignoran sus dificultades reales y se defienden cosas indefendibles.

En un sentido *teórico normativo* hablaríamos de «modelo» como un ideal regulativo, al modo como el socialismo pudo constituir durante cierto tiempo un modo de organización de la vida económica —y no sólo económica— que inspiró los programas políticos de los partidos que se reclamaban socialistas. La misma interpretación, en un sentido más estricto, está detrás de los intentos de materializar, de llevar a la práctica, resultados teóricos interesantes desde algún punto de vista. Los diversos modelos de «socialismo de mercado» serían ejemplos característicos (Ollaman, 1998; Bardhan, Roemer, 1993). En una forma parecida funcionarían los modelos idealizados del mercado que inspiran intervenciones públicas orientadas a crear las condiciones de competencia perfecta, esto es, que operan como metas y, a la vez, como criterios de valoración de las economías reales.

El otro sentido, *teórico reconstructivo*, modelo se refiere a la idealización de una segmento de la realidad, esto es, a la especificación del conjunto de relaciones básicas que describen el funcionamiento de un sistema real, en nuestro caso, en una modo de organización de los procesos económicos o sociales, como sucede, por ejemplo, cuando elaboramos un modelo del feudalismo o (de la globalización). Son modelos que permiten reconocer una estructura cuyo funcionamiento es susceptible de ser analizada, pero que no actúan como criterio de basamentación de prácticas políticas. No son, para decirlo clásicamente, fuente de inspiración de ninguna ingeniería social. Son antes maquetas o mapas que planes de acción. (Por supuesto, cabe preguntarse por las posibilidades de su supervivencia en sus actuales condiciones, de la misma forma que nos preguntamos cuanto tiempo se podrá mantener cierto ecosistema si las cosas persisten en su actual estado, algo que, por cierto, se ha hecho, con enorme finura analítica y formal a propósito del EB: (Hassler, Rodríguez Mora, Storesletten, Zilibotti, 2003: 87-ss)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En ese sentido, la distinción anterior tiene no poco es convencional: un modelo que describe como son las cosas en —las condiciones en que funciona— un mundo posible, desde cierta perspectiva, se puede entender como un norte que busca reproducir —las condiciones de— ese mundo posible. Un análisis de las condiciones de funcionamiento de un sistema implica, siquiera pragmáticamente, una interpretación normativa, una recomendación. Podemos decir, por ejemplo, que si las cosas siguen con están, tal y como reproduce un modelo reconstructivo, cierto sistema real no podrá sobrevivir y que debemos modificar algunas de las condiciones descritas (o, al revés, si queremos volver a una realidad desaparecida, tendremos que reconstruir de tal manera las cosas para conseguirlo; siempre y que quepa hacer algo, claro: un modelo que describa la caída sobre la Tierra de un gigantesco asteroide seguramente sirve de poco desde el punto de vista práctico. Pero esto son reflexiones sobre el tercer decimal que no afectan al aspecto político que me interesa, la diferencia entre la reconstrucción positiva y la idealización normativa).

Si sirviera de algo, recomendaría reservar la noción de EB para la primera idea y dejar expresiones como «modelo social europeo» para la otra, como producto no intencional de procesos sociales y políticos bien diversos: emigraciones, luchas sindicales y circunstancias políticas, entre otras o, en todo caso, como respuestas circunstanciales —que pueden perdurar e instalarse definitivamente— a ciertos retos políticos y siempre dentro de determinados marcos institucionales. Pero ya sabemos que, salvo en ciertas áreas de la teoría económica, las posibilidades de la estipulación, de imponer un léxico compartido, son muy limitadas y, al final el sentido de las palabras es cosa del uso y el vulgo, que decía Cervantes. De modo que, resignadamente, vayamos a lo que me importa al recordar la anterior distinción, la tesis que quiero sostener: El EB, aunque, obviamente, ha cuajado en diferentes políticas, inspiradas en principios normativos más o menos claros —y en demandas sociales y políticas—, no cabe verlo como un ideal —un proyecto— establecido *a priori* que se busca conseguir. El EB no es un puente o a un reloj. Se parece más a Nueva Delhi o a una ciudad medieval que a Brasilia o Dubait; si acaso, a una ciudad europea, con planificaciones parciales, sobre un fondo de historia.

Los gobiernos han respondido, dentro de unos contextos institucionales, a diversas circunstancias económicas y a luchas sociales. En muchas ocasiones responden no respondiendo, a sabiendas de que lo mejor es «no hacer nada y cerrar las puertas al cambio», entre otras razones por la lección aprendida —al menos por Tocqueville (2004, 79, 225)— a cuenta de la Revolución Francesa de que, con frecuencia, abrir una rendija a un pequeño cambio conlleva al poco tiempo tener que enfrentarse a oleadas revolucionarias, pues una vez se entiende que existe la posibilidad de que algo cambie es casi inmediata la pregunta acerca de porque no otros mil cambios; sin olvidar las razones «clásicas» desde Aristóteles en contra de la democracia y que, avaladas hoy por la mejor teoría económica, dan cuenta de porqué la democracia es más temida —es más improbable— cuando hay más desigualdad: por el temor de los poderosos a que conlleve reclamos de bienestar, redistribuciones, (Acemoglu, Robinson, 2005).

Pero otras veces se acaba intentado ofrecer «soluciones» como se puede a los retos, sin asumir mayores cambios en el paisaje institucional de fondo, soluciones que, andando en tiempo, acaban por formar parte del propio paisaje institucional. Sucedió con el inicio de los seguros sociales en 1881, en la Alemania de Bismarck. Y sucede hoy también, cuando las dinámicas políticas se imponen a cualquier otra consideración: a pesar de las muchas críticas recibidas a las que ha sido sometido en los últimos años, el EB está lejos de haber experimentado un declive (en realidad, ni siquiera se han producido recortes relevantes en las transferencias y servicios: (Glyn 2005). En esos casos es importante no confundir lo que llega a ser con lo que se pretendía. Abordar lo que fue el resultado de las acciones —de acciones inspiradas a circunstancias muy a corto plazo— como si fuera el objetivo de las acciones sería como pensar que Luís XVI buscaba la Revolución Francesa cuando convocó los Estados Generales. La comparación creo que es absolutamente pertinente, sobre todo si la vemos desde el otro lado: la Revolución Francesa dio pie a lo que dio, a muchas de instituciones que hoy conocemos, en un acelerado proceso, sin un programa preciso, ni planificación alguna, con improvisaciones, en apenas un par de meses —lo que viene más tarde será ahondamiento—, entre 20 de junio al 26 de agosto de 1789. Y la cosa salió con conocemos, sin que tengamos que creer en la «astucia de la razón», para decirlo con la precisa fórmula que Hegel acuñó precisamente a cuenta de aquel acontecer. Desde cierto punto de vista, los distintos ejercicios clasificatorios sobre el EB se pueden entender como un modo de reconocer esa circunstancia: no hay un modelo que inspire las prácticas políticas, sino diversas sendas históricas que cuajan de dispar manera ((Esping-Andersen, 1996).

Lo anterior no quiere decir que no se hayan dado diversos intentos de dotar al EB de justificación normativa (Goodin, 1986; Harris, 1987; Goodin, Mitchell, 2000), no exentos de problemas (Shapiro, 2007).

Pero tales intentos han sido *a posteriori*. El EB ha precedido a sus justificaciones normativas. En ese sentido muy bien se podría hablar de estrategias de legitimación, de ingeniería moral retrospectiva antes que de ingeniería social (y, aclaro, que no hay ninguna evaluación negativa en este juicio; es simplemente temporal, las razones se encontrarán más abajo). La apelación a los derechos sociales, una de las estrategias más tempranas y de más calidad entre las que a veces se citan, no se puede decir que, en sentido estricto, se refiera al EB. Por lo dedicar ni un minuto a las etiquetas vacías que se lanzan al mercado político por razones de simple retórica electoral, como las de tercera vía o nuevo centro, por citar las más recientes.

Creo que para entender el EB es mejor examinarlo sobre el horizonte de una socialdemocracia con notables apoyos en el movimiento sindical y con un vaga sensibilidad igualitaria que, por diversas razones, juzgaba altamente costosa la realización y la sostenibilidad de las propuestas institucionales del socialismo clásico en cualquiera de sus versiones (Ovejero, 2007). La «respuesta» operará a partir de dos mecanismos: la competencia electoral como mecanismo de detección de preferencias y el mercado como mecanismo de coordinación económica. Se confiará en que ese diseño institucional resulte lo bastante sólido para hacer frente a la identificación de las demandas sociales y a su respuesta. Su persistencia tiene que ver con la estabilidad de esas condiciones. Pero también con las condiciones políticas y sociales en las que se sustenta. En ese sentido, se puede hablar de dos formas de crisis: interna y conceptual, «porque ya no da más de sí», en el mismo sentido en el que se habla de la crisis de un ecosistema por devastación de sus recursos más fundamentales, esto es, cuando no se satisfacen sus condiciones de reproducción, al modo como según Marx operaba la contradicción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción (o la caída tendencial de la tasa de ganancia) o como, según algunos, se hundió el socialismo real; externa y material, «una situación viable pero que a nadie interesa», en el mismo sentido en el que se extingue una moda o un hábito que ya nadie practica o que ya no cumple función alguna, al modo como según Marx, actuaba la lucha de clases en el capitalismo o como según muchos, algunos, incluido Tocqueville, llegó la Revolución Francesa, porque los apoyos sociales desaparecieron y las cañas se tornaron lanzas. Entre un plano y otro, se situarían las condiciones exteriores, en el mismo sentido en el que un sistema económico, una vez se generaliza, puede extinguirse por la desaparición de materias primas que resultan fundamentales, en nuestro caso, por decirlo en corto, por el proceso globalizador, sobre el que diré muy poco.

Empezaré por recordar el funcionamiento de ese modelo y el horizonte político sobre el que se inscribe: el fracaso de socialismo clásico y cómo llega a convertirse en emblema de la izquierda un EB que había arrancado en negativo, como traducción escéptica acerca de propuestas institucionales distintas de las heredadas del liberalismo: todo lo que pudiera ser, debía ser dentro del par «mercado y democracia de competencia». La convicción de que el EB se entiende mejor desde la historia, como decantación de dinámicas y procesos más o menos estables, me lleva a poner el foco en los tres planos antes mencionados. Examinaré primero sus condiciones interno-conceptuales de funcionamiento y lo que juzgo una inestabilidad que tiene que ver con la discontinuidad normativa entre el (buen) ciudadano y el (mejor) consumidor, para decirlo con palabras un poco cargadas. Después comentaré algo, apenas nada, sobre las condiciones exteriores, ese paisaje económico marcado por es proceso al que imprecisamente apuntamos con la palabra «globalización». Me ocuparé a continuación de las condiciones externas y materiales, las circunstancias políticas de su supervivencia, las posibilidades y disposiciones de los agentes que estuvieron en su origen. Al examinar el cambio en las circunstancias políticas me detendré en algunos cambios en la naturaleza de las intervenciones del EB que quizá en el plano empírico no sean muy importantes pero sí desde luego en la reflexión teórica que los sustenta y que afectan a esas circunstancias, a los apoyos políticos. Finalmente, ya en un plano



normativo, en el otro plano, y a la luz de lo visto, haré algunas consideraciones acerca de las condiciones de posibilidad de cualquier idea del EB una vez asume su condición de modelo normativo. Todo ello, obviamente, desde una perspectiva general.

## 1. El Estado del bienestar en la tradición de la izquierda

La defensa socialdemócrata del EB arranca en buena medida de ciertos escepticismos provocados por los problemas socialismo real (Ovejero, 2007). Para entenderlo lo mejor es recordar, rápida y esquemáticamente, cuales eran las ideas que sostenían ese socialismo real; este sí, pensado como ingeniería social. El origen de ese socialismo es inseparable de la convicción de que basta la supresión de la propiedad y de la competencia para que emerja una disposición cooperativa, para que los intereses de cada uno y los intereses de todos marchen de manera armónica, con generosidad en los quehaceres económicos y voluntad participativa en los políticos. En el trasfondo de esa confianza había una idea que no carecía de avales en la tradición marxista: en la sociedad capitalista las relaciones humanas eran relaciones distorsionadas por el mercado, relaciones que aparecían como un mecanismo independiente, ajeno a la voluntad de las gentes que eran sus protagonistas, de tal modo que los procesos sociales se imponían a los individuos como una segunda naturaleza. Por el contrario, en una sociedad comunista desaparecería esta alienación entre los procesos y sus actores y éstos recuperarían el control sobre sus destinos. En esas condiciones no sucedería nada sin que las gentes lo quisieran. Una versión más liviana de esta tesis se limita a sostener que las diferencias de clases son, además del motor de la historia, la línea de demarcación social a la cual se reducían todas las demás, el escenario básico de todos los conflictos. Eso equivalía a afirmar que, una vez desaparecidas las relaciones de producción capitalistas, las diferencias de clase, y desaparecidas las distorsiones, los individuos se reconocerían en los valores compartidos y darían curso a «los mejores ángeles de su naturaleza». Así las cosas, el problema de cómo ordenar la sociedad desaparecería una vez los ciudadanos participan de una común idea de bien, cuando tienen idénticos ordenes de preferencias que les permiten determinar prioridades, esto es, valorar las situaciones, calibrar los conflictos y precisar las metas. Además, todo esto bajo un supuesto, no menos clásico y sobre cuya presencia no se insistirá bastante, de abundancia sin límites, de desarrollo sin límites de las fuerzas productivas, barrido el corsé de las relaciones de producción capitalistas, que embridaba, entre otras cosas, los talentos sociales. Pero incluso con la escasez, los buenos valores compartidos y las buenas disposiciones asegurarían que cada uno libremente escoge un trozo sin descuidar las necesidades de los demás.

Muchas son las dificultades de este proyecto, comenzado por la irrealidad del supuesto de abundancia. No menos irreal es la comunión en ideales compartidos, sobre todo en sociedades en las que se da «el hecho irreducible del pluralismo», esto es, la existencia de discrepancias importantes acerca de cómo vivir la vida compartida que no son simples epifenómenos de las relaciones de producción. Las diferencias en culturas, sexo o edad no se disipan con la desaparición de las desigualdades económicas. Aunque cabe pensar que, en un marco de deliberación democrática, regido por criterios de racionalidad e imparcialidad, muchas discrepancias son resolubles, hay amplios ámbitos en los que, sencillamente, no cabe la idea de solución «correcta», hay varias soluciones, resulta razonable convivir con «incorrecciones» o se dan discrepancias que afectan a los propios procedimientos de resolución.

De todos modos, las dificultades más importantes, si queremos entender las dudas que están en el origen del bienestarismo socialdemócrata, son otras. Incluso si los ciudadanos participan de los mismos valores,

la reproducción de los procesos sociales exige una coordinación que no depende únicamente de su buena o mala voluntad. Sin duda hay muchos problemas relacionados con la «falta de voluntad». Buena parte de las dificultades para la acción colectiva derivan, dicho muy sumariamente, de la disposición egoísta o no cooperativa —no es cosa de entrar ahora en los matices (Elster, 2009)— de los individuos, que se interesan por los beneficios pero no quieren asumir las fatigas de su obtención. Los problemas de «motivación» de las economías socialistas tenían que ver, con frecuencia, con esa circunstancia: los individuos tienen asegurados los resultados con independencia de su contribución y prefieren abstenerse de colaborar en su obtención, con el resultado final de que la tarea común se realizaba mal o no se realizaba; las empresas suministraban información distorsionada sobre sus posibilidades productivas (menores a las reales) y sobre sus necesidades (superiores a las reales) para asegurarse la realización de los planes; y otro tanto los individuos sobre sus talentos y sus necesidades. Es cierto que las motivaciones son más complejas que las del *homo oeconomicus*, calculador egoísta, pero no les menos que, cuando se trata de comportamientos sostenidos en el tiempo y referidos a muchas gentes, hay que contar con que no es una excepción ese «ir a la suya».

Pero incluso con las mejores intenciones y con metas compartidas, ha problemas derivados del diseño institucional, problemas de coordinación. Si al final de una fiesta multitudinaria todos nos ponemos a barrer a la vez, nos estorbaremos y no haremos sino redistribuir la suciedad. En una comunidad de altruistas en la que se produce un incendio, el desastre acaso no se desencadenará porque todos intenten salir los primeros y con ello se traben unos a otros, pero muy bien puede producirse cuando, al cederse mutuamente el paso, nadie acabe por decidirse a salir. El apasionante debate del siglo pasado en torno al cálculo de los precios y al socialismo de mercado (Hayek y Lange, en primer lugar) fue un exquisito reconocimiento intelectual de esa circunstancia, del problema de encontrar, por así decir, una mano —invisible o visible— socialista, un modo de asegurar la coordinación de los procesos sociales —y los flujos de información relevante en primer lugar— que armonizase los objetivos de cada uno con los objetivos compartidos (Robinson, Nove, Nuti, 1972).

La ignorancia de estas circunstancias, de la existencia de diferencias en los modos de vivir que no se agotan en las diferencias de clase, de motivaciones complejas y de mecanismos o procesos que actúan con independencia de la disposición egoísta o solidaria de las gentes, de problemas de armonización de objetivos, desemboca con naturalidad en una *personalización de las dificultades*: si los problemas aparecen, si las cosas no funcionan, es porque no se ha actuado correctamente, porque falta «voluntad revolucionaria». No es casual el perpetuo ir y venir de las tradiciones revolucionarias entre «el hombre nuevo» y la represión, entre un optimismo antropológico que exige una moralidad sobrehumana, un altruismo incondicional, y una resignación que únicamente confía en la penalización como sistema de incentivos. Ni que decir tiene que hay una paradoja de imposible resolución en el intento de edificar la generosidad con castigos, de construir «buenos ciudadanos» en campos de reeducación.

## 2. La respuesta socialdemócrata y las nuevas intervenciones

Los problemas del modelo clásico están en el origen de dos resignados escepticismos que están en la trastienda de la respuesta de una socialdemocracia que mantenía una vaga sensibilidad bienestarista e igualitaria y que tienen mucho que ver con el funcionamiento del EB: un escepticismo acerca de los individuos, respecto a la posibilidad de una ciudadanía virtuosa, comprometida en sus acciones con principios

de justicia; y un escepticismo acerca de la posibilidad de un sistema de coordinación económica que supla al mercado. El primero se traduce en una resignada idea de democracia, la democracia de competencia de partidos (Schumpeter, 1970), descrita esencialmente en su funcionamiento por la teoría económica de la democracia (Downs, 1957): un sistema de competencia entre partidos políticos que tratan de atender a las demandas de los votantes sin presumir disposición cívica ni en los políticos ni en los ciudadanos. Para decirlo con las palabras clásicas, de Alexander Hamilton, las instituciones públicas se construyen bajo el exclusivo supuesto de que «el mejor modo de servir con fidelidad a los intereses de la humanidad es que los intereses coincidan con el deber» (*The Federalist Papers*, 72). El funcionamiento del sistema político es conocido. La competencia entre los partidos políticos permite seleccionar —o penalizar— a las élites políticas a través de los votos de unos ciudadanos que no tienen porque estar informados ni comprometidos con los intereses generales. Los partidos políticos, si quieren gobernar, han de realizar ofertas que se correspondan con las preferencias del mayor número de votantes. Los votantes apuestan por los proyectos que defienden sus intereses. La información que recoge el sistema tiene que ver con los intereses (de los más o de quienes tienen mayor capacidad de hacer presente su voz), no con consideraciones imparciales, de interés general o de justicia. Las propuestas de los partidos buscan responder a las «demandas sociales» expresadas en votos, que traducen los intereses de los ciudadanos, directos, o filtrados a través de los «creadores» de votos, de los grupos de presión o de opinión.

El otro escepticismo, el que se refiere a la coordinación social y a los procesos económicos, se traduce en una confianza matizada en el mercado. No se ignora su mal funcionamiento en determinadas circunstancias (provisión de bienes públicos, externalidades, economías de escala, asignaciones intertemporales, etc.), pero eso no quita para que se lo considere el sistema principal de asignación. Simplemente se trataría de completarlo —de intervenir— allí donde se juzga que falla, donde no asegura la eficiente asignación de recursos. La eficiencia es el criterio normativo que regiría las intervenciones del EB, aun cuando esas intervenciones presenten diferentes estrategias, tengan distintos efectos distributivos y se traduzcan en diversas consecuencias en lo que atañe a sus efectos a las relaciones de poder entre las clases. Unas, las clásicas, eran, por así decir, de naturaleza macroeconómica, anticíclica (justo es decir que cada vez son menos destacadas, como se puede comprobar comparando cualquier manual de «Hacienda Pública» de hace treinta años con textos recientes, por ejemplo: (Leach, 2004)). Las más recientes, de inspiración microeconómica, por así decir, resultan más ambiguas en sus efectos distributivos. Por ejemplo, una intervención frente a las externalidades ambientales, puede situar unos trabajadores frente a otros. Ese desplazamiento tendrá importantes consecuencias políticas respecto al EB, en lo que atañe a la desaparición de apoyos políticos clásicos y en lo que atañe al compromiso normativo, de los ciudadanos con él, y entre ellos mismos, una vez se observa su compatibilidad con situaciones de aguda desigualdad social. Veamos rápidamente el cambio en ese tono de las intervenciones.

En las primeras, las que tenían consecuencias redistributivas igualitarias, la idea esencial (Kalecki, Keynes) era que, dada la mayor propensión al consumo de las clases populares, el mejor modo de asegurar el tirón de la demanda efectiva y de que, por consiguiente, no quedasen recursos sin utilizar (desempleo), era redistribuir la renta en favor de los pobres: el ahorro se traduciría en inversión y el crecimiento quedaría garantizado. Casi todos los argumentos de los tempranos defensores del EB apuntaban en la misma dirección: la producción de ciertos bienes públicos, la intervención anticíclica o los diversos gastos sociales orientados a mitigar los conflictos sociales, exigían como *instrumento* (o tenían como subproducto) la intervención redistributiva. Pero, en último término, la redistribución se justificaría en razones de eficiencia, no de justicia, aun cuando el resultado final fuese una distribución más equitativa.

Otra estrategia con consecuencias redistributivas, aunque desde una perspectiva microeconómica (para seguir con la clásica y discutible distinción), cristaliza en intervenciones inspiradas en el propósito de eliminar ciertas externalidades negativas (delincuencia, conflictos sociales, deterioro de la salud, etc.). También ahora, la apuesta por la igualdad es el mejor instrumento para conseguir la eficiencia, aunque sin que, por así decir, se apunte directamente a los niveles de renta y, en ese sentido, a las clases sociales. En la vecindad de estas, otras intervenciones, apoyadas en investigaciones más recientes, que también defienden la redistribución en nombre de la eficiencia, apelan a las consecuencias de la primera de la igualdad sobre el capital humano. En la medida que propicia una mayor igualdad de oportunidades, mejora la calidad de los recursos humanos, y con ello, hace más probable que la gestión de los asuntos públicos (los políticos y los económicos, también los negocios) caiga en manos de mejores gestores (Benabou, 2000). Es un argumento a no desatender dada la discutible calidad de los mecanismos de selección de las élites políticas y económicas (entre otras razones por los problemas de información asimétrica asociados a los mercados políticos (Calvertt, 1986; Ferejhon, Kuklinski, 1990; Ovejero, 2002).

Mención aparte es el caso de intervenciones «paternalistas» que buscan mejorar las condiciones de elección a partir del reconocimiento de que hay muchos casos en los que los agentes no están en condiciones de procesar la información para decidir. Sucede ante las elecciones de ahorro, de planes de pensiones o hipotecarias: los parámetros son muchos y complicados. En tales casos, normalmente nos dejamos llevar por diversos sesgos que nos alejan del comportamiento racional, a operar con reglas inerciales, miméticas, a despreciar las consideraciones probabilísticas, a sobrevalorar el presente o a dejarnos influir indebidamente por como se nos presentan las alternativas (Baron, 2000). El resultado es que las elecciones están lejos de ser óptimas, incluso desde el punto de vista del objetivo de los agentes. El problema incluso puede ser más importante, más allá de circunstancias concretas, porque la misma aspiración a un marco neutral de elección se revela una quimera. Richard Thaler y Cass Sunstein (2008), mediante un experimento mental, han mostrado esa dificultad. El consumo de los estudiantes en un comedor depende muy fundamentalmente de la disposición de los alimentos. No es lo mismo si primero están expuestos los postres que si se exponen las verduras o los espaguetis. Según sea el orden, y siempre habrá que escoger alguno, al final se maximizará la salud de los estudiantes, el beneficio de los distribuidores, el tiempo de consumo o cualquier otra cosa. Las elecciones están condicionadas por el marco de elección y no hay elección que pueda prescindir de un marco. Parece razonable, en tales circunstancias una intervención que contribuya a mejorar las condiciones de elección, incluso a clarificar las preferencias, y, por razones obvias, hay que suponer que esa intervención beneficiará a los individuos con rentas más bajas, con menos hábitos económicos, menores niveles de información y carentes de asesores profesionales.

Finalmente, están las intervenciones con efectos redistributivos imprevisibles, casi todas relacionadas con clásicos fallos del mercado. En conjunto se destaca la presencia en los mercados de importantes asimetrías informativas que desembocan en ineficiencias o, incluso, en el colapso del propio mercado. A diferencia de lo que sucede con las anteriores formulaciones, estas intervenciones (instituciones públicas dedicadas a inspeccionar productos, sistemas de garantías a los consumidores, exigencias de especificación de contratos, publicidad de los infractores) son ciegas (neutras) distributivamente. Aunque sean benéficas en un sentido general, en tanto aseguran la eficiente asignación de recursos, no benefician *a priori* a segmentos específicos de la población, a ciertas clases sociales. Empresarios y trabajadores de cierto sector se pueden ver perjudicados por la intervención pública y sus intereses estar contrapuestos a los del resto de la población. En realidad, las consecuencias distributivas de estas intervenciones no se pueden anticipar. Dependen de cada caso. En ocasiones pueden tener efectos igualitarios, como sucede con aquellas intervenciones que buscan elimi-

nar ciertas externalidades negativas (delincuencia, conflictos sociales, deterioro de la salud, etc.). Pero muchas otras veces, no. Los impuestos para reducir el consumo de productos contaminantes recaen sobre los más pobres, aquellos que, por vivir en la periferia de las ciudades, dedican una parte importante de sus ingresos al consumo de energía.

En todo caso, aunque sea al paso, no está de más recordar que el mal funcionamiento de mercado no supone, sin más, un argumento en favor de las intervenciones públicas. Conocemos con bastante precisión algunos de los «fallos del Estado»: problemas para determinar un objetivo colectivo, de las metas públicas, a partir de las preferencias ciudadanas; falta de credibilidad de las políticas públicas que se traduce en ineficiencias, en buena medida como consecuencia de atender a las demandas inmediatas de los votantes, las únicas que permiten ganar elecciones; problemas asociados a la naturaleza centralizada de toda decisión política y a la información de que el Estado puede disponer; motivaciones perversas de los agentes políticos (grupos de presión, incentivos privados de los propios políticos que apuntan en dirección opuesta de los objetivos públicos); patologías, relacionadas con motivaciones y con la distribución de información, por parte de las burocracias, que les pueden llevar a inventarse tareas para obtener más presupuestos. Sobre esto, como decía, hay abundante y sólida producción. Quería inventariar estos aspectos al paso, para hacer justicia a la literatura, y porque no volveré sobre ellos cuando me ocupe de los problemas de EB.

En todo caso, del repaso anterior me interesa destacar la cada vez menor importancia, al menos en la literatura, de las intervenciones que recaen en la distribución, algo que no estará desprovisto de consecuencias políticas para los propios apoyos al EB. Eso no quiere decir, por supuesto, que la socialdemocracia pierda la sensibilidad igualitaria, un sensibilidad, no se olvide, que ponía en la proa los argumentos de eficiencia, pero sí que la poca o mucha que pueda tener ya no encuentra sus apoyos, sus ecos o sus presiones en los menos favorecidos. Ya no estamos, por así decir, en los tiempos de los grandes sindicatos, los que, por ejemplo, dieron lugar a teorías como el neo-corporativismo (Schmitter, Lehbruch, 1979). Los cambios, hay que decirlo, tienen que ver con muchas más cosas de las que aquí se mencionan (por ejemplo, con cambios en los procesos productivos), pero los que ahora me interesa destacar son aquellos que tienen que ver con los cambios en (justificación de las) intervenciones del EB.

### 3. La estabilidad de EB

Pero el problema mayor, a mi parecer, tiene que ver con otro aspecto más esencial del EB. El modelo más arriba descrito funciona bajo una especie de supuesto de impermeabilidad, de *compartimentos estancos*, según el cual, los objetivos igualitarios no se ven afectados por las motivaciones individuales. Aunque los individuos actuarían en el mercado, directamente, y, en la política, derivadamente, atendiendo a sus particulares intereses, ello no pondría en peligro las metas bienestaristas. Con un ejemplo clásico: un pastel se puede distribuir igualitariamente entre «altruistas» que, pensando en los demás, cogen libremente un trozo, pero también, ente egoístas, si se establece la regla de que el que corta los trozos es el último en escoger (Ralws, 1971). Aunque los ciudadanos sólo atiendan a sus propios intereses, las instituciones estarían conformadas de tal modo que sus disposiciones no hicieran naufragar los objetivos deseados. La poca virtud de los ciudadanos no afectaría a los objetivos de bienestar e igualdad.

¿Resulta realista el supuesto de *compartimentos estancos*? ¿Una ciudadanía pasiva, irresponsable y demandante permite sostener el EB? No parece que tengamos razones para contestar afirmativamente a esa pregun-



ta; antes al contrario, hay indicios que invitan a pensar que la estabilidad del EB se ve comprometida. El EB requiere para su buen funcionamiento, entre otras cosas, unas disposiciones cívicas que no es capaz de producir; más exactamente, su propia dinámica desencadena procesos que penalizan tales disposiciones. El egoísmo y el comportamiento oportunista, en general, el tipo de comportamiento propiciado por el mercado, tal y como han mostrado diversos estudios experimentales, actúa como un *reductor cognitivo*: las relaciones de mercado propician que los individuos tiendan a comparar (y aceptar el intercambio) entre objetos diferentes, incluidos los derechos y las normas; el escenario competitivo alienta la justificación de conductas (inmorales) que de otro modo, enfrentados a las mismas elecciones los mismos individuos, no están dispuestos a simplificar ni a aceptar; las actividades (retribuidas) pasan de tener un valor intrínseco a considerarse instrumentales, y con ello disminuye la motivación y, con frecuencia, la eficiencia (Lane, 1991). En breve, no hay modo de acotar los comportamientos que el mercado alienta, de limitarlos a aquellos escenarios —los económicos, en general— en donde constituyen estrategias dominantes.

La ambivalencia —cuando no la simple inconsistencia— de los ciudadanos en sus tratos con el Estado es bien reconocible (Taylor-Gooby, 1995). La escasa disposición a la participación en los asuntos públicos y la visión de los impuestos como una extorsión conviven con las reclamaciones permanentes de servicios y protección, de satisfacción de las propias demandas sin atender a sus consecuencias a largo plazo (ambientales, presupuestarias, sanitarias) o a sus orígenes, a si los males a reparar no son resultado de infortunios (minusvalías, pobreza familiar) sino consecuencia de decisiones tomadas de forma autónoma (inversiones no rentables, consumos patológicos, enfermedades o accidentes asociados a conductas arriesgadas). El mismo trasfondo de irresponsabilidad cívica y personal se detecta en la percepción ciudadana de las ayudas asistenciales. Aunque todos las demandan, a la vez, las contemplan como líneas de exclusión entre ciudadanos, en particular de los «pobrecitos» receptores. Éstos no reciben asignaciones en su calidad de ciudadanos, por el simple hecho de formar parte de la comunidad política ni para favorecer su autonomía al elegir sus proyectos de vida, sino porque participan de ciertos rasgos (minorías, ancianos, madres solteras, parados) que se convierten en estigmas; esa circunstancia propicia que el resto de ciudadanos los miren como parásitos o «explotadores», y que los receptores experimenten las ayudas como humillación, como una afrenta a su autoestima, a su propia condición de minoría, o como un chantaje (parados) que limita su autonomía.

En perfecta consonancia con el irresponsable ciudadano-consumidor, el sistema asistencial del EB interviene siempre *ex post*. Los individuos no tienen asegurada una renta para poder elegir con libertad y asumir las consecuencias de sus elecciones, una renta *ex ante*, sino que, por así decir, reciben las ayudas para compensarles por las consecuencias de sus errores. Circunstancia que se traduce, a corto plazo, en despreocupación cívica y, a medio, en un imparable crecimiento de las demandas al —y desequilibrios del— EB. Todo ello sobre un pasaje de fondo en el cual los grupos de ciudadanos se organizan en coaliciones de interés, en grupos de presión (*lobbies*), para conseguir que sus demandas sean atendidas antes que las de otros, con independencia de la justicia de sus exigencias, lo que desemboca en guerras posicionales sin fin, en una inacabable carrera en la que todos temen quedarse atrás.

Esta reclamación de derechos, que en ningún caso se acompaña de responsabilidades cívicas, de deberes, tiene un fundamento y un mecanismo de activación. El fundamento: la puerilidad del ciudadano-consumidor, que, reducido a un depósito de satisfacciones, no entiende su vida como su responsabilidad. El mecanismo: el sistema de competencia política que alienta el cultivo de promesas a unos ciudadanos para los que la política es como una delegación de responsabilidades y una manifestación de unas preferencias que no admiten ni requieren justificación. Y un resultado entre otros que los políticos más responsables quie-

ran sacar de la competencia política los problemas políticos más importantes de la agenda democrática, los que realmente tienen que ver con la continuidad de las comunidades políticas, a través de «pactos de Estados», o encargando su solución a instituciones «independientes», no legitimadas democráticamente, como los bancos centrales).

Las dificultades anteriores se han percibido de diversa manera. Por ejemplo, Nanna Kindal (2006) las ha resumido en tres tensiones normativas. a) derechos sociales frente a responsabilidades individuales; b) paternalismo frente a autonomía; c) responsabilidades familiares frente a responsabilidades individuales. A mí ahora me interesa destacar otra perspectiva, que apunta a las consecuencias patológicas para el funcionamiento del EB, a su inestabilidad. Recordemos algunas formas en qué se muestra:

- a) La huida hacia delante presupuestaria. La ausencia de responsabilidad por las preferencias, en un marco de laxitud presupuestaria, alienta el reclamo de ventajas distributivas (subvenciones a ciertas industrias, inversiones en algunas regiones, etc.) por parte de ciudadanos organizados o de segmentos políticos minoritarios con capacidad de influencia (grupos con votos decisivos concentrados territorialmente o en un único objetivo). Demandas a las que los políticos accederán mientras puedan diluir los costes en la comunidad sin encontrar resistencia. El incremento de los gastos es el único modo de satisfacer simultáneamente a todos, en particular, a todos los que están en condiciones de organizarse en coaliciones distributivas, sectorialmente. Así las cosas, las demandas que se atenderán no serán las avaladas por las mejores razones, sino las que tienen más fuerza negociadora, las de grupos reducidos, con capacidad organizativa, objetivos claros, con recursos para los costes de coordinación. El complejo militar-industrial es un buen ejemplo (Buchanan, 1965; Tollison, 1982). Una circunstancia que alienta la reproducción del mecanismo en una inacabable competencia de exigencias y presiones. Incluso más: el hecho mismo de que las demandas que se consideren no sean las más justas sino las que tienen mayor capacidad de hacerse presentes, desinhibe a los ciudadanos a la hora de hacer reclamaciones, sabedores de que nadie tiene que justificar sus preferencias ni sentirse responsable de ellas. Y de que, además, hay que anticiparse a otros cuyas razones no son mejores.
- b) Las dificultades para resolver los «fallos del mercado». Buena parte de esos fallos derivan de la imposibilidad de especificar los contratos, de disponer de información fiable sobre qué se produce y en qué condiciones, y pueden mitigarse merced a las normas (los llamados *nice values*: compromiso, lealtad, reputación, confianza, honor, reciprocidad) que aseguran la eficiencia en la coordinación de los procesos económicos y sociales en general. Dicho en negativo: un bajo nivel de confianza requiere contratos más costosos, más detallados, y una mayor (imposible) vigilancia en su realización. Ahora bien, en virtud de la naturaleza de las interacciones que lo caracterizan (efímeras, con bajos costes de entrada y salida, impersonales), el mercado simplifica el juego de motivaciones necesarias para funcionar socialmente y, con ello, elimina los *nice values*: las relaciones anónimas hacen irrelevante la reputación; los bajos costes de entrada y de salida disminuyen la formación de (sub)grupos (la selección de grupo en términos biológicos) donde proliferan los valores compartidos; la ausencia de segmentación elimina el trato reconocible, la interacción reiterada y, con ella, el cultivo del compromiso o el honor; los encuentros indiferenciados elevan los costes de adquisición de información acerca de la honestidad de los otros y, a su vez, hacen muy poco interesante su cultivo; la sanción con precios elimina la necesidad de sanciones desde la reputación, la confianza o la generosidad (Bowles, 1998). En esas condiciones, y dada la disposición a extender las estrategias (egoístas) de un escenario o marco institucional a otro, la persistencia de las dificultades está asegurada.

- c) Los problemas de realización de las políticas públicas. Las intervenciones públicas se ven facilitadas cuando hay colaboración ciudadana: los ciudadanos proporcionan la información, hacen más o menos costosa la ejecución y la asumen o no en su realización final. Difícilmente se llevarán a cabo si los ciudadanos las miran con desconfianza o indiferencia, porque no las consideran basadas en razones de justicia, sino en la capacidad de influencia. En ese sentido, la disposición cívica ayuda a resolver dos tipos de problemas: a) de información, en tanto los ciudadanos suministran mejor información y toman sus decisiones con mejor información, (Elkin, Soltan, 1999); b) de confianza, lo que «abarata» los costes de las intervenciones, (Warren, 1999). También aquí tenemos alguna evidencia de que las cosas son de ese modo. Diversos experimentos económicos muestran que, en un juego de bienes públicos, un mecanismo de incentivos compatibles, que busque atar los intereses egoístas de los individuos a la obtención del bien público, ofrece peores resultados que un comportamiento guiado por principios de justicia. (Frolich, Oppenheimer, 1995).

Pero es en el contexto del proceso globalizador donde los problemas «cívicos» del EB adquieren una particular gravedad.

#### 4. La globalización

Es obligado dedicar siquiera unos minutos a uno de los procesos que con más frecuencia aparecen a hablar de la crisis del EB. Me limitaré a mencionar los ámbitos donde se ha desarrollado el debate, sin ir más allá, además de por razones de tiempo, por falta de competencia, las más importantes, y porque, puestos a decirlo todo, este es un de los terrenos en donde pocas veces se encuentra una literatura precisa, comenzando por la idea misma de globalización.

La tesis de que el proceso globalizador constituye una amenaza para el EB permite varias interpretaciones. Según la primera, el EB sólo funcionaría en economías autocentradas, con pocas dependencias del exterior. Una tesis que, en cierto modo, resulta inevitablemente tautológica. Con independencia su plausibilidad, el modelo de inspiración keynesiana más arriba mencionado estaba formulado en términos de una economía cerrada. Sencillamente, eran las condiciones en las cuales se aseguraba la validez de lo que se afirmaba, a saber, que la redistribución a favor de los más pobres mejoraría la asignación (lo que no quiere decir que no pueda valer en otras diferentes). Una variante de esa interpretación, algo más general y no menos tautológica, atañe a las condiciones de reproducción. En una economía cerrada, por definición, no se puede consumir más de lo que se produce. En esas condiciones, cualquier recurso asignado a prestaciones sociales requiere reducir los consumos personales y, por ende, redistribuciones de la capacidad de consumo a través del sistema impositivo. En ese sentido, el nivel de EB dependerá de la disposición de los ciudadanos a otorgarle soporte político, a asumirlo. Conviene, en todo caso, sea para sostener la tesis sea para criticarla, no ignorar que depende de la propia naturaleza —cerrada— de la modelización y, sobre todo, que su interés es fundamentalmente teórico, virtual si se quiere, en tanto atañe a las condiciones de funcionamiento de los modelos, no de la realidad. Pero eso son las condiciones de validez de nuestras herramientas, las que por ejemplo nos permiten reconocer nuestra teoría describe como son las cosas siempre que nos encontremos con velocidades pequeñas respecto a la velocidad de la luz, en el caso de tratamiento newtoniano, o siempre que nos encontremos con dimensiones de acción muy grandes respecto a la constante de Planck, en el caso de la mecánica clásica. Una cosa son las limitaciones de las teorías y otras las de la realidad. En el mundo de la teo-



ría hay modelos cerrados o estáticos, pero el mundo de la teoría no es el mundo real. Es bueno recordar estas cosas elementales para saber hacia donde orientar los reproches y no ir, en nuestras conclusiones, más allá de lo que nos permiten las premisas. Preciso que no estoy diciendo que el EB no tenga problemas en una economía abierta, creo que los tiene y a ahora voy sobre ello, sólo digo que no se siguen de las teorías mencionadas, que, sencillamente, no se ocupan de ello.

La segunda interpretación vuelve su mirada a las economías reales, a la empiria (sin olvidar que, como se apuntó en nota, la distinción puede tener —y tiene— mucho de convencional. Por detrás de un juicio empírico que afirma que «el proceso X (la globalización, por ejemplo) hace imposible el EB» hay un juicio contrafáctico: «si no se diera el proceso X, *ceteris paribus*, el EB sería posible»). Según ésta, los pactos sociales sobre los que se edificó el EB se ven minados por varios procesos asociados a la globalización. Baste con mencionar tres, de diferente naturaleza. El primero: la posibilidad de las grandes corporaciones de escapar a las legislaciones nacionales, a las fiscales, dada la ausencia de un sistema impositivo internacional, y a las laborales, a los derechos conquistados por los trabajadores: salarios altos, duración de la jornada laboral, trabajo infantil, condiciones higiénicas y de seguridad, etc. Se recauda menos y, además, unilateralmente, ningún Estado puede establecer regulaciones: si se establecen, las empresas se irán a casa del vecino. El segundo: la relación observada entre apertura de las sociedades a los procesos migratorios y menor disposición de sus ciudadanos a pagar impuestos; como si los ciudadanos pensarán: «sí los beneficiarios son los «nuestros», estamos más dispuestos a contribuir» (Alesina, Glaeser, Sacerdote, 2001). Por supuesto, esta circunstancia no es un argumento a favor de la homogeneidad cultural.

En un tercer sentido el EB tiene una mala relación con los procesos globalizadores, aunque, en este caso, por así decir, la cadena causal se invierte: el EB se muestra un obstáculo para encarar los retos políticos de alcance planetario, los más importantes a los que nos tendremos que enfrentar en los próximos años, entre ellos, muy fundamentalmente, los problemas ambientales, agudizados con la aparición de economías emergentes nacidas al calor del proceso globalizador. La democracia de competencia sólo es sensible a las demandas de los ciudadanos presentes. Los ciudadanos, con preferencias miopes y cortoplacistas, penalizan a cualquier político que exigiera a la población esfuerzos en aras de preservar los equilibrios que aseguran los intereses a largo plazo de la especie. De ahí que, como antes se dijo, cada vez se escuchen más propuestas a favor de excluir los problemas políticos «serios» del debate político, mejor dicho, de la competencia electoral. El EB está sometido a los intereses nacionales y a los incrementos sostenidos de la demanda y estos caminan en una dirección contraria a los intereses de todos.

Pero los problemas del EB no sólo tienen que ver con su inestabilidad cívica (con la irrealidad del supuesto de «compartimentos estancos») y el proceso globalizador.

## 5. Las derrotas políticas

La supervivencia del EB depende, en un sentido inmediato, de la persistencia de ciertas circunstancias que durante mucho tiempo han contribuido a su mantenimiento. Si, como se dijo, el EB hay que entenderlo menos como un ideal que como un decantamiento de procesos políticos y sociales que traducen correlaciones de fuerzas y disposiciones normativas, posibilidades y ganas de actuar, la modificación de tales circunstancias, obviamente, tendrá consecuencias. Un ejemplo de lo primero, de modificación de la composición de fuerzas, es la pérdida de capacidad negociadora de aquellos segmentos sociales que más se pu-

dieron beneficiar del EB, o, al menos, de quienes constituyeron sus soportes tradicionales. Al responder a la pregunta acerca de la disposición de los asalariados a asumir el mantenimiento del EB no podemos ignorar capacidad para imponer prioridades sociales, su menor fuerza política, como consecuencia, entre otras cosas, de diversos cambios en el mundo laboral, cambios relacionados entre sí: en los procesos de producción, entre ellos muy fundamentalmente la desaparición de la gran industria; en los modelos de negociación laboral (mayor descentralización); en el protagonismo de los sindicatos, hoy puramente defensivos cuando no residuales.

Los ejemplos de lo segundo, de cambios en las disposiciones normativas, están relacionados muy fundamentalmente con las nuevas intervenciones del EB, más arriba descritas, las cimentadas en las externalidades o la información, mucho más ambiguas distributivamente que las de otro tiempo. Se observa, por una parte, en una menor disposición al compromiso con un EB cuyas ventajas inmediatas no se perciben y, por otra, en una mayor dificultad para que los comportamientos de reciprocidad puedan prosperar cuando aumenta la polarización social. Cuando la desigualdad se agudiza resulta improbable que los ciudadanos se sientan en «el mismo barco»: no lo estarán «objetivamente», porque participan de distintas experiencias y no se enfrentan a los mismos retos ni tampoco «subjetivamente», porque difícilmente mostraran disposición a contribuir y a responsabilizarse en beneficio de unos conciudadanos con los que creen tener poco que ver, en sus problemas y en sus aspiraciones (ya advertía Tocqueville de la imposibilidad de la deliberación democrática y la acción colectiva cuando las desigualdades son agudas(2004, 247-8)). No sólo eso. Cabe pensar que los más privilegiados entre ellos optarán por sistemas privados (de enseñanza, de salud) y, por ello, estarán poco dispuestos a financiar aquello de lo que no hacen uso, con el efecto añadido de que dejarán de actuar como —poderosas, educadas— voces críticas, vigilantes de los servicios públicos, lo que acostumbra a traducirse en una peor calidad de los mismos (Hirschman, 1970), algo que, a la postre, ahondará el abismo de experiencias entre unos y otros.

En todo caso, circunstancias como las mencionadas resultan relevantes para entender si se dan inercias a favor del mantenimiento del EB y, en ese sentido, están relacionadas con la segunda idea de modelo mencionada. Pero esa posibilidad de persistencia nada nos dice acerca de la viabilidad o de la deseabilidad del EB. Muy bien pudiera suceder que las inercias contribuyeran a prolongar por mucho tiempo una agonía. Por lo demás, la propia complejidad de las circunstancias que concurren veta cualquier conclusión rotunda (y en ese sentido la «crisis» de los países socialistas resulta aleccionadora).

Otra cosa es si cabe pensar en una supervivencia interesante normativamente, más cercana a la primera idea de modelo y que, si se confirma el diagnóstico pesimista acerca de la inviabilidad a largo plazo del EB, invitaría a un rediseño del modelo. Me limitaré a trazar algunas coordenadas, compatibles con lo más arriba visto acerca de la inestabilidad del EB.

## 6. Las condiciones de posibilidad del EB

El camino recorrido hasta aquí, y en particular los problemas de estabilidad del EB, permiten obtener algunas enseñanzas valiosas para cualquier propuestas de fundamentación de EB, ya en el otro plano, una vez admitida su condición de modelo normativo. Muy en general, y no abandono el terreno de lo casi obvio, atañen a los diseños de las instituciones y a las disposiciones de los ciudadanos, que incluyen sus motivaciones más básicas, sus «instintos de justicia», y sus motivaciones normativas, sus «opiniones de justicia». Tam-

bién habría que ocuparse de las condiciones políticas, ese territorio donde las ideas se unen a las fuerzas y los intereses, aunque aquí no diré nada más allá de lo ya apuntado, sin olvidar que tales condiciones no son independientes, obviamente, de las reglas de juego, de las instituciones (para mencionar un ejemplo fuera de toda duda: en una situación de falta de trabajo, si no existe un seguro de desempleo, es improbable que los trabajadores estén dispuestos en embarcarse en acciones colectivas).

Cabe pensar que la sostenibilidad de cualquier «nuevo» EB depende, en buena medida, de la disposición de los ciudadanos a aceptar responsabilidades en su mantenimiento. Ante la ausencia de instituciones internacionales con poderes efectivos, entre ellos los fiscales, esto es, una vez se asume que no cabe contar con las grandes corporaciones —sea por su posibilidad de escapar a los impuestos, sea porque, incluso si pagan impuestos, su aportación no es relevante—, la supervivencia del EB depende en buena medida de la disposición de sus potenciales beneficiarios a comportarse ateniéndose a principios de reciprocidad, entre ellos, y a asumir como propios los intereses de las futuras generaciones, la continuidad del marco institucional. Como señala Glyn: «la pregunta fundamental es si es posible persuadir a los asalariados de que acepten pagar más impuestos para que pueda sobrevivir el EB» (Glyn, 2006: 163).

Abordar esta última cuestión requiere responder previamente a una pregunta: ¿Se dan tales disposiciones entre los ciudadanos? (Elster, 2009). Y ésta, a su vez, nos conduce a otra: ¿las instituciones son sensibles a tales disposiciones? (Kolm, Yhtier, 2006). Esta última pregunta resulta pertinente pues muy bien pudiera suceder que las instituciones sean insensibles —o que penalicen— a los buenos comportamientos, que los objetivos se frustren porque no hay modo de canalizar las vocaciones cívicas en la correcta dirección. Una institución que no atiende a la voz de los ciudadanos, a sus opiniones sobre qué les parece bien y qué no, únicamente deja la opción de la salida, de irse a casa, más cómoda pero menos informativa, pues nada nos dice del porque del desapego de las gentes (Hirschman, 1970).

La pregunta acerca de si tales disposiciones se dan en la ciudadanía no tiene una respuesta sencilla. Hay varias dimensiones implicadas aquí. Dos fundamentalmente. La primera, básica, antropológica en sentido fuerte, cuyo saldo no es inevitablemente pesimista, se refiere a lo que antes llamé «instintos de justicia». Y aquí los resultados empíricos muestran que «tenemos una predisposición a cooperar con los otros, a penalizar a aquellos que violan las normas de cooperación, con costes personales, incluso si no cabe esperar que los costes sean compensados por otros o más tarde» (Gintis, Bowles, Boyd, Fehr, 2005: 8). No somos «naturalmente egoístas». No porque no seamos «naturalmente» nada, sino porque somos «naturalmente» muchas más cosas. La presunción de que los humanos somos puramente egoístas es falsa, tan falsa como la de que somos puramente altruistas. Quizá la mejor prueba de ello es que ni el mercado resultaría posible si todos fuéramos solamente egoístas. El mercado opera sobre un escenario normativo e institucional que hace que los acuerdos se cumplan, que los intercambios legítimos se reconozcan, que la propiedad se acepte, que ciertos criterios de distribución se consideren justos, que algunas formas de competencia se consideren inconvenientes (Schultz, 2001). En breve, por lo que sabemos, lo único que podemos concluir es que cabe pensar en otros comportamientos, en otras disposiciones básicas, además del egoísmo. Es suficiente para contemplar otras posibilidades institucionales que no ignoren esa posibilidad. (Por lo demás, deberíamos ser cautelosos a la hora de interpretar los resultados de la psicología económica, concentrados casi exclusivamente en mostrar que no somos egoístas. Es normal que así fuera después de tantos años de tosquedad psicológica de los economistas, encelados en el *homo oeconomicus*, pero no creo que costase muchos mostrar, como mil experimentos, que con frecuencia vamos a la nuestra. Y además, cuando se hace política, para muchos, sobre todo política económica, es sensato asumir que las gentes responden a la su-

bida de los tipos de interés pidiendo menos créditos, que se resisten a los nuevos impuestos y que se quejan de los descensos salariales).

La segunda dimensión atañe a los criterios de valoración de los ciudadanos, a sus principios normativos, a sus opiniones de justicia. También aquí los resultados invitan a pensar que no es completamente veraz la imagen de individuos insensibles a consideraciones de justicia, impúdicamente egoístas. Los ciudadanos europeos reconocen la existencia de manifiestas desigualdades en sus sociedades, consideran que tales desigualdades son injustas y que es tarea de los poderes públicos mitigarlas (Förster, Mira d'Ercole, 2005). A medio camino entre las motivaciones y los opiniones se sitúan otros resultados que nos informan de su bienestar y sus ideas sobre su bienestar. Según parece, el bienestar de los individuos está directamente relacionado con la igualdad, antes que con los niveles de renta. Un resultado a no desatender a la hora de ponderar los argumentos —pretendidamente ralswianos— que insisten en que la desigualdad, en la medida que alienta la vocación productiva de los más ricos o talentosos, beneficia también a los que tienen menos recursos, que obtendrían mayores niveles de renta en términos absolutos que en un marco igualitario. Pues bien, según muestras las encuestas, sea verdad o no ese —discutible— efecto «benéfico» de la desigualdad, los ciudadanos prefieren una sociedad igualitaria (Alesina, Di Tella, MacCulloch, 2002). (Los resultados de lo que se ha llamado la economía de la felicidad, con todas son dudas, muestran también que, aunque la felicidad aumenta con la renta a partir de determinado momento, el aumento no es importante (es el caso de los países ricos) y que el desempleo es una de las fuentes mayores de infelicidad (Layard, 2004; Luigino, Porta, 2005). Es la misma dirección, de ampliar el abanico de variables a ponderar cuando hablamos de bienestar, se habría de incluir la relación positiva también observada entre horas de trabajo e insatisfacción con la vida (Alesina, E. Glaeser, B Sacerdote, 2002). En suma, lo que los ciudadanos juzgan como bienestar no está relacionado, sin más, con mayores niveles de ingresos y tiene que ver con unas condiciones de igualdad (que, cabe pensar, a su vez, propician la reciprocidad, la disposición a comprometerse en las tareas que nos benefician a todos).

Paso, para terminar, a la otra dimensión, a las reglas de juego, a las instituciones. ¿Se muestran sensibles a alentar estas disposiciones? ¿Son capaces de rescatar las disposiciones cívicas y de estar vigilantes frente a las menos públicas? En principio, no parece ser el caso. Como se dijo, nuestras instituciones están diseñadas bajo supuestos antropológicos pesimistas: los individuos nunca procuran el interés público y sólo atienden al comportamiento oportunista (Goodin, 1996; Brennan, Hamlin, 2000). Es el caso del mercado, de la mano invisible y el *homo economicus*, y no menos de nuestras democracias de competencia. Las instituciones en las que se apoya el EB funcionan bajo una pauta de desconfianza generalizada en las posibilidades de virtud: se castiga el «mal comportamiento» y no concede posibilidades al «bueno». Se parte de una ausencia de vocación pública de la ciudadanía y el supuesto se confirma con la evidente indiferencia de la ciudadanía, sin contemplar la hipótesis de que quizás esa indiferencia no es más que la respuesta racional de quienes saben que las instituciones no son permeables a sus opiniones. Es irracional poner a hablar cuando se sabe que nadie hace caso.

Frente a la «pauta de la desconfianza», habría que pensar en diseñar instituciones que, sin dejar de penalizar el mal comportamiento, también contemplen la posibilidad del comportamiento virtuoso; instituciones que puedan funcionar con baja disposición pública, pero que también sean capaces de reconocer y alentar la virtud. Muy sumariamente, se tendrían que configurar atiendo a dos principios: a) *principio de realismo de la virtud*: las instituciones han de diseñarse asumiendo que los individuos no procuran el interés público por sí mismo. Es el que inspira las instituciones del EB. b) *Principio de posibilidad de la virtud*: las instituciones han

de diseñarse de tal modo que sean sensibles a las disposiciones cívicas de los individuos. En este caso, los escenarios se han de construir asumiendo la posibilidad —y el cultivo— de la responsabilidad activa (de la autonomía, del buen juicio) de los actores (Boyens, 1998; Goddin, 1996). El principio de posibilidad de la virtud invita a diseñar las instituciones de tal modo que resulten sensibles a la responsabilidad, la autonomía, el juicio práctico y la justificación razonada de las decisiones.

## 7. Para acabar

Las consideraciones del último epígrafe deben interpretarse austeramente. No se ha intentado proporcionar una «salida» al EB, entre otras razones por lo que se dijo al comenzar. El EB no es un proyecto de ingeniería social, sino «el resto de todos los naufragios», que decía un poeta: la decantación de una serie de procesos sociales, de conflictos de intereses que acaban cuajando en ciertas redistribuciones económicas y de poder, sobre el fondo de un marco institucional en el que la democracia de competencia permitiría identificar las demandas colectivas y el mercado, por su parte, obtener los recursos y, mediante la intervención cuando convenga, atenderlas del mejor modo. Se ha visto que los supuestos sobre los que se edifica y sus propias dinámicas políticas no permiten asegurar su pervivencia. Eso no quiere decir que EB desaparezca de un día para otro. Aunque desaparezca las dinámicas que están en el origen del EB persiste su producto: la institución, al modo como persiste configuraciones adaptivas que ya no cumplen función alguna. Eso no siempre es malo; al revés, está muy bien, la propia institucionalización hace creíbles los acuerdos: no es lo mismo una política concreta, que cambia de un día para otro, que un derecho (al voto, por ejemplo), consagrado por generaciones, sino para siempre. Una vez constituido, el EB se deja llevar por la inexorable lógica de la perdurabilidad propia de toda institución, esté o no justificada, algo a lo que los sujetos se adaptan y contribuyen con su comportamiento a anticipar el comportamiento de los demás. Pero hay que saber deslindar que es lo defendible de ese legado y que no, y qué se puede defender de otra manera mejor a como se ha defendido hasta ahora.

En todo caso si que podemos preguntarnos por las condiciones de estabilidad de algunas propuestas instituciones que han surgido en el entorno del EB. Y en ese sentido sí que pueden ser de provecho algunas de las extraídas, siempre que se sepan sopesar, si no se entienden como lo que no son. Por supuesto que, si las cosas fueran de modo diferente, todo sería distinto; si, por ejemplo, los ciudadanos fueran altruistas o kantianos y las instituciones sensibles a sus motivos, tendríamos menos problemas, también en el caso del EB: los ciudadanos no demandarían insensateces y estarían dispuestos a contribuir en lo que juzgaran justo, lo que, además, sería más sencillo por la simple razón de que ellos mismos percibirían que los recursos no se emplean indebidamente.

Pero, como se ha visto, no son esos los únicos problemas, no podemos ignorar ni las patologías de sus propias dinámicas ni, tampoco, las implicaciones inmanejables de la globalización. Las consideraciones contrafácticas finales se han traído aquí con el único propósito de mostrar que, tal y como son hoy las cosas —de modo muy diferente a como se conjetura en el último epígrafe—, es poco probable la sostenibilidad del EB. Una conclusión que, después de todo, no debería sorprender.

En todo caso, también hay que tomarse en serio lo dicho en otro sentido: si no se puede entender el EB como la final cristalización de un ideal, y eso es perfectamente compatible con el carácter reactivo de la mayor parte de sus defensas, con ese «mejor nos quedamos como estamos» reconocible en algunas de sus más toscas apologías, tampoco hay que tomar su crisis como una prueba de la imposibilidad de materialización



de los principios (igualitarios o bienestaristas) invocados más o menos pertinentemente por sus defensores. Creo que lo mejor deslindar los terrenos, recuperar, cuando hace falta, el léxico del ideario, de ideario socialista, igualitario, democrático, como queramos llamarlo, y, en todo caso, buscar la precisión de los proyectos en las propuestas concretas, algo, este último, que inevitablemente requiere de la exploración detallada, de investigadores.

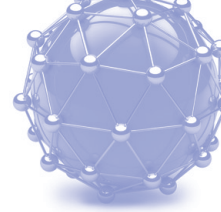
## Referencias

- Acemoglu, D.; Robinson, J. (2005), *Economic Origins of Dictatorship. and Democracy*, Cambridge U.P.: Cambridge.
- Alesina, A.; Glaeser, E.; Sacerdote, B. (2005), «Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why So Different?», *NBER Working Papers 11278*.
- Alesina, A.; Glaeser, E.; Sacerdote, B. (2001), «Why Doesn't the US have a European-Style Welfare State?», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Alesina, A.; Di Tella, R.; MacCulloch, R. (2002), «Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?», *NBER Working Paper No. 8198*.
- Bardhan, P.; Roemer, J. (eds.) (1993), *Market Socialism. The Current Debate*, Oxford: Oxford U. P.
- Baron, J. (2000), *Thinking and deciding* (3rd ed.), New York: Cambridge University Press.
- Benabou, J.-M. (2000), «Meritocracy, Redistribution and the Size of the Pie», en K. Arroz, S. Bowles, S. Durlauf (eds.), *Meritocracy and Inequality*, Princeton: Princeton U. P.
- Bovens, M. (1998), *The Quest for Responsibility*, Cambridge: Cambridge U.P.
- Bowles, S. (1998), «Endogenous preferences: the cultural consequences of markets and other economic institutions», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, marzo.
- Brennan, G.; Hamlin, A. (2000), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Bruni, L.; Porta P. (2005), *Economics and Happiness: Framing the Analysis*, Oxford: Oxford U.P.
- Buchanan, J. (1982), «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, Febrero, 1965; R. Tollison, «Rent Seeking: A Survey», *Kyklos*, 35.
- Calvert, R. (1986), *Models of Imperfect Information in Politics*, N. York: Harwood Academic Publishers.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Elkin, S.; Soltan, E. (eds.) (1999), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Penn State Press, University Park, Penn.
- Elster, J. (2009), *Le désintéressement*, París: Seuil.
- Esping-Andersen, G. (1996), *Welfare States in Transition*, Londres, Sage, 1996.
- Ferejhon, J.; Kuklinski, J. (eds.) (1990), *Information and Democratic Processes*, Urban: University of Illinois Press.
- Förster, M.; Mira d'Ercole, M. (2005), «Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s», *OECD Social, Employment and Migration Papers*, No. 22.
- Frolich, N.; Oppenheimer, J. (1995), «The incompatibility of incentive compatible devices and ethical behaviour: some experimental results and insights», *Public Choice Studies*, 25.
- Gintis, H.; Bowles, S.; Boyd, R.; Fehr, E. (eds.) (2005), *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life*, The MIT Press: Cambridge, Mass.
- Glyn, A. (ed.) (2005), *Social Democracy in Neoliberal Times*, Oxford: Oxford U.P.

- Glyn, A. (2006), *Capitalism Unleashed. Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford: Oxford U.P.
- Goodin, R. (ed.) (1988), *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton: Princeton U.P.
- Goodin, R. (ed.) (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge U.P.
- Goodwin, R.; Mitchell, D. (eds.) (2000), *The Foundations of the Welfare State*. 3 vols. Northampton, Mass.: Edward Elgar. Publishing.
- Harris, D. (1987), *Justifying State Welfare*, B. Blackwell, Londres, 1987.
- Hassler, J.; Rodríguez Mora, J.; Storesletten, K.; Zilibotti, F. (2003), «The Survival of the Welfare State», *The American Economic Review*, Marzo.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard U.P.
- Kildal, N.; Kuhnle, S. (eds.) (2006) *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. Londres: Routledge.
- Kolm, S-K.; Ythier, J-M. (eds.) (2006), *The Economics of Giving. Altruism and Reciprocity*, Amsterdam, Elsevier.
- Lane, R. (1991), *The Market Experience*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Layard, R. (2004), *Happiness. Lessons from a New Science*, Londres: Penguin Books.
- Leach, J. (2004), *A Course in Public Economics*, Cambridge U.P.: Cambridge, 2004.
- Ollman, B. (ed.) (1998), *Market Socialism: the Debate Among Socialists*, Londres: Routledge.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, N. York: St. Martin's Press.
- Ovejero, F. (2002), *La libertad inhóspita*, Barcelona, Paidós.
- Ovejero, F. (2007), *Proceso abierto*, Tusquets, Barcelona.
- Ralws, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass: Harvard U.P.
- Robinson, J.; Nove, A.; Nuti, M. (eds.) (1972), *Socialist economics: selected readings*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin books.
- Shapiro, D. (2000), *Is the Welfare State Justified?*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Saunders, F. (2000), *The Cultural Cold Ward*, The New Press: N. York.
- Schmitter, P. C. and Lehmbruch, G. (eds.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres: SAGE.
- Schumpeter, J. (1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper (e.o. 1949).
- Schultz, W. (2001), *The Moral Conditions of Economic Efficiency*, Cambridge: Cambridge U.P. 2001.
- Taylor-Gooby, P. (1985), *Public Opinion, Ideology and State of Welfare*, Routledge, Londres.
- Thaler, R.; Sunstein, C. (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, CT: Yale U.P.
- The Federalist Papers* (1961), Mentor Book: N. York.
- Tocqueville, A. de (2004), *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Istmo, Madrid (e.o. 1856).
- Warren, M. (ed.) (1999), *Democracy & Trust*, Cambridge, U. P., Cambridge.







## GONZALO MAESTRO BUELGA

*Catedrático de Derecho Constitucional,  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*

# El futuro del Estado social

## 1. Algunas consideraciones preliminares

La propuesta que sostengo es la del fin del Estado social, la sustitución de esta forma de Estado por otra: la del Estado-mercado, término que tomo de Bobbitt (Bobbitt, 2002). Carece, pues, de sentido hablar del futuro del Estado social. Las bases materiales en las que se sustentaba el Estado social han desaparecido y, tanto, los sujetos políticos y sociales, vinculados al conflicto industrial, como las relaciones entre el poder público y la sociedad han mutado sustancialmente.

Ciertamente, existen continuidades, la política social y la actuación económica del Estado ocupan un papel relevante en el Estado-mercado, pero éstas cambian sustancialmente su significado.

Intentar explicar mi propuesta obliga a partir de una caracterización del Estado social, sobre esta base se afirmaran las rupturas de modelo integrador que configuró esta forma de Estado.

### 1.1. Sobre el Estado social

A pesar del tiempo transcurrido desde las primeras aportaciones sobre la crisis del Estado social (Rossanvallon, 1981; O'Connor, 1981), la doctrina no ha profundizado sobre los efectos de las transformaciones registradas en las últimas dos décadas sobre esta forma de Estado. Posiblemente, el problema reside en que, desde el constitucionalismo, no se ha construido una teoría del Estado social, en parte porque el propio concepto de forma de Estado es visto con desconfianza en la cultura jurídico constitucional. De esta forma, el Estado social ha sido objeto de una aproximación fragmentaria, vinculada a la intervención del Estado en materia de protección social, o bien relativizada, caracterizándola como un principio constitucional que se expresa con intensidades diversas en los distintos momentos y que genéticamente se presenta como concepto dúctil (Lopez Guerra, 1980: 171-91; Aragón Reyes, 1995: 121-41). A falta de una concepción suficientemente compartida, la reflexión sobre el Estado social se resiente. Por ello la base de partida debe ser realizar una aproximación conceptual.

La primera distinción que conviene tener presente se deriva de la distinta clave de aproximación que la politología y la sociología adoptan en relación con el constitucionalismo. Estado social y Estado del bienestar (concepto sociológico-politológico) no tienen la misma significación, este último se define desde la protección social pública y en esta aproximación encuentra su insuficiencia. Giannini, señalaba la dificultad de definir al Estado social desde esta perspectiva, además de mostrar la inutilidad del propio concepto, por la carga reduccionista que evoca la unidimensionalidad de la protección social pública como eje de su caracterización (Giannini 1977: 139-50). La propuesta de definir la forma de Estado que se difunde y consolida en la segunda postguerra mundial como «Estado pluriclase», pretende situar el eje de caracterización del Estado social en torno a la integración del trabajo (Maestro Buelga, 2002, a). En este contexto deben insertarse los mecanismos de protección social, en especial los Derechos sociales. Integración del trabajo como contraposición a la exclusión de clase que definía al Estado liberal, como Estado monoclasa. La integración se articulaba en una doble dimensión económica y política, igualmente, la primera, se manifestaba en dos direcciones a través del mercado y mediante la intervención pública. Aunque nos centraremos especialmente en la integración económica, la política se vincula a la democratización del Estado liberal (sufragio y asociación política), al reconocimiento político-constitucional de los agentes sociales y a la nueva concepción de la política, de la decisión política, que se expresa en lo que la politología y sociología ha denominado corporatismo o neocorporativismo (Schmitter, 1974: 85-131). La integración económica precisa algunas consideraciones de mayor extensión.

En primer lugar, establece una nueva relación entre mercado y poder público en la actividad económica, introduciendo lo que podemos denominar como el «vínculo social al sistema económico» (Maestro Buelga 2002 b: 35-111). La intervención económica resulta legitimada precisamente por este vínculo, en torno a él se construye conceptualmente la constitución económica del Estado social.

La garantía de un estándar de bienestar social no estaba vinculada exclusivamente a la protección social pública, a los derechos sociales, sino que descansaba en el vínculo social mencionado. Este incorporaba en el funcionamiento del mercado una lógica distributiva. El salario dejaba de ser concebido exclusivamente como contradictorio con el beneficio del capital para integrarse en el circuito de la demanda agregada y en la creación de riqueza y crecimiento económico. Los mecanismos jurídico-constitucionales mediante los cuales se actuaba el vínculo social a la economía se contienen tanto en las normas interventoras, que vinculaban el funcionamiento del sistema a la satisfacción de necesidades sociales, como en derechos sociales de conflicto, que articulaban la participación del trabajo en la riqueza económica creada. La sindicación y la huelga, como derechos de conflicto, y la negociación colectiva, como derecho que procedimentalizaba la distribución a través del mercado juridificaban esta dimensión distributiva del vínculo social. Esta distribución se completaba mediante una concepción del mercado de trabajo dirigida a reforzar al trabajo como sujeto político y potenciar su centralidad política y social. La tutela del trabajo, articulada en derecho comparado mediante fórmulas diversas, tendía a reforzar un poder conflictual que fuese capaz de actuar la distribución mediante el funcionamiento del mercado.

La intervención económica pública no solo posibilitaba un contexto general de crecimiento que permitía la distribución, sino que vinculaba esta a la misma. El papel de los instrumentos de intervención: sistema fiscal, empresa pública, servicio público etc, asumían esa lógica estructural del Estado social. La distribución no se remitía a mecanismos públicos exclusivamente, sino que se insertaba en el mercado, para ello, el mercado, no solo pierde su autonomía, cuestión esta ya cerrada teóricamente desde las posiciones del ordoliberalismo (Di Nella, 1999: 171-228), sino que pasa a ser un mercado gobernado políticamente desde el principio del vínculo social a la economía.

La intervención pública en materia de protección social complementa la integración económica mediante el mercado, el funcionamiento del sistema económico, y se inserta en la concepción virtuosa de la distribución que, en el funcionamiento global de la economía, adquirirían estos mecanismos. La protección social no era vista como un costo económico añadido de la producción, sino como parte de la demanda. La constitucionalización de la protección social pública se realiza a través de los Derechos sociales, que, siendo un componente del Estado social, visualmente el más característico, no puede reducirse a éstos.

Los Derechos sociales prestacionales, en el Estado social, tienen una naturaleza compleja que se manifiesta en su doble dimensión: garantista y conflictual. La primera, aún siendo una garantía débil, se deriva de su carácter constitucional y de la eficacia normativa de la constitución. Las técnicas de tutela no han sido suficientes para garantizar un nivel de protección y las posiciones de la doctrina más favorables a su eficacia no han sido recibidas, más que tenuemente por la jurisprudencia constitucional. Esto es especialmente cierto en el caso del Tribunal constitucional español. La dimensión conflictual se vincula al carácter distributivo de los Derechos sociales, se expresa jurídicamente mediante fórmulas que se materializan en la disponibilidad del contenido de estos derechos por el poder legislativo y reglamentario. La razón de la debilidad constitucional de los Derechos sociales es precisamente su vinculación con la distribución y la conexión con el mercado. Jurisprudencialmente, en derecho comparado, la cláusula de la reserva de lo posible y la distinción entre derechos condicionados e incondicionados, articulan esta disponibilidad del contenido de los derechos. Normativamente el art. 53.3 de nuestra Constitución, expresa esta misma idea.

No hay razón técnica para sustentar la distinta naturaleza de los Derechos sociales prestacionales respecto al resto de los derechos constitucionales, el distinto *status* constitucional de los mismos se vincula al carácter compromisorio del Estado social. Aunque, finalmente, parece hacer triunfado Forsthoff (Forsthoff, 1973) en el debate sobre el carácter de la cláusula de «Estado social» en la Constitución alemana.

La debilidad constitucional de los Derechos sociales prestacionales resulta especialmente acentuada en estos momentos de ruptura del Estado social, en la medida en que su carácter conflictual acaba prevaleciendo sobre el garantista, destruyéndose el equilibrio precario que había fundado el constitucionalismo social.

## 1.2. Un comentario de carácter metodológico

La propuesta de mi intervención sobre la ruptura del Estado social y su sustitución por otra forma de Estado: el Estado-mercado, precisa alguna consideración que permita superar la contradicción con el dictado constitucional. Nuestra Constitución se inserta en la tradición del constitucionalismo social que se inaugura en la segunda postguerra mundial, la fórmula del art. 1.1 es ilustrativa a este respecto. Aunque es cierto que pueden hacerse algunas matizaciones que permiten caracterizar a la Constitución española como una constitución de la crisis, por ello de transición (Maestro Buelga, 2002 a: 152-7). No es este el lugar para una reflexión detenida sobre esta cuestión, así que justificaremos brevemente nuestra posición.

Desde la década de los noventa del siglo pasado, se han materializado un conjunto de transformaciones que se contraponen radicalmente a los contenidos que caracterizaban al Estado social. La afectación es profunda, no una simple revisión cuantitativa y de oportunidad, tanto que debe hablarse de ruptura de la forma de Estado. Los nuevos contenidos que definen al Estado-mercado expresan la ruptura con la constitución formal en vigor y la emergencia de una nueva constitución material. La propuesta mortatiana (Mortati, 1941), permite resolver la contradicción entre los contenidos constitucionales de nuestro tex-

to fundamental y la realidad. La normatividad constitucional de los contenidos del Estado social entra en recesión frente a la nueva constitución material del Estado-mercado, que impone su normatividad efectiva. A complejizar el momento normativo-constitucional contribuye la integración europea. Los Tratados, desde los fundacionales hasta el actualmente en vigor (el Tratado de Lisboa), incorporan un contenido, materialmente constitucional, que se contrapone al constitucionalismo social y se caracteriza por una centralidad fuerte del mercado. Éste irradia al conjunto del ordenamiento europeo imponiendo una relación inversa a la establecida en el Estado social en la relación entre mercado y exigencias sociales. La convivencia entre dos modelos opuestos fue posible hasta la intensificación de la integración europea, cifrada normativamente en el Tratado de Maastricht. Este supuso el fin de la autonomía de los Estados en su política económica y social.

«La constitución europea» imponiendo los contenidos del Estado-mercado, ha resuelto normativamente la contradicción entre las constituciones formales de muchos Estados miembros, vinculadas al Estado social, y la constitución material del Estado-mercado.

Como hemos dicho no es el momento de un análisis pormenorizado de las cuestiones metodológicas implicadas en esta propuesta, pero es inexcusable, al menos formularla lapidariamente, para hacer comprensible el discurso posterior. Ello a pesar de la consciencia del carácter polémico de las posiciones apuntadas.

Desde esta perspectiva, el debate sobre el futuro del Estado social deja de tener trascendencia, es un debate agotado, en cuanto ésta es una forma de Estado sustituida ya por otra: el Estado-mercado. No es posible recuperar la lógica del Estado social en la reflexión sobre el momento constitucional actual sino como propuesta de recuperación del papel de la distribución y del gobierno del mercado frente a la crisis, pues ésta, es la que obliga a una reflexión de largo alcance desde el constitucionalismo.

## 2. Breves referencias al Estado-mercado

Afirmar la ruptura del Estado social obliga a una aproximación sobre los contenidos que incorpora la constitución material de la nueva forma de Estado. Toda consideración sobre el Estado mercado debe inevitablemente partir de las referencias realizadas al Estado social. Los contenidos de la nueva forma de Estado se establecen en contraposición con éste.

La primera aproximación, que forma parte de nuestra propuesta, a la definición de la constitución material de la ruptura del Estado social, es que ésta realiza la disolución de los vínculos sociales al sistema económico que había establecido el constitucionalismo social. Produce una remercantilización del Estado, por ello la expresión «Estado-mercado» refleja literalmente la nueva relación Estado-sociedad que establece en esta fase.

A diferencia del Estado liberal, donde la constitución material permanecía oculta, ahora, la subordinación a las exigencias del mercado global se manifiesta externamente en el modelo de Estado. Remercantilización significa colocar en el centro de la forma de Estado al mercado, a su funcionamiento no condicionado, y vincular la actividad pública a la garantía del mismo, a su tutela.

Frente a la integración del trabajo, que emergía como sujeto constitucional fuerte en el Estado social, se produce la expulsión del mismo. Ahora, éste pierde su capacidad de codeterminar la integración de conflicto

y su composición. Por ello, la vinculación al interés social del sistema económico, que se definía en torno a la integración del trabajo (pleno empleo como objetivo de la política económica, protección social y garantía del bienestar general) decae, pierde su capacidad de legitimar la intervención pública en la economía. Ésta se dirige a la tutela de la autonomía del mercado y al impulso de la acumulación del capital.

La Constitución económica, que configuró el núcleo de la constitución material del Estado social, desde la que se definía tanto el sistema de derechos, como la organización de la actividad estatal, expresa esta ruptura. La aparente pervivencia de elementos sociales en el nuevo orden oculta una significación sustancialmente distinta, reconducida al ámbito de la legitimación. Por mucho que se quiera afirmar que los intereses económicos no son considerados como valores dominantes, en cuantos estos condicionan la constitución económica, resultan determinantes para definir el proyecto global. La constitución económica definía la constitución material del Estado social, en cuanto desde ella se determinaba el conjunto del proyecto de esta forma de Estado. Lo realmente novedoso, que identificaba al Estado social, son las transformaciones que se introducían en este campo. La relación entre poder y sociedad se construye sobre el fin de la separación de estos espacios que funda la constitución económica del constitucionalismo social. Por ello, la nueva constitución económica es el punto de partida para definir la nueva forma de Estado y su constitución material.

Nos centraremos en cinco cuestiones para evidenciar las transformaciones que determinan la emergencia del Estado-mercado.

### **2.1. Gobierno del mercado versus subordinación del poder público al mercado**

Deliberadamente formulamos la cuestión en estos términos porque cuestión del gobierno económico ha emergido como cuestión fundamental como consecuencia de la crisis. Somos conscientes que la fórmula «gobierno del mercado» sugiere un control del mercado que no se corresponde con la relación establecida en el Estado social. Más que gobierno del mercado, en sentido estricto, la constitución económica del Estado social establecía mecanismos de condicionamiento del mercado, dirigidos a la consecución de objetivos sociales definidos políticamente, que sancionaba el fin de su autonomía. El mercado, en el constitucionalismo social, es un mercado condicionado, frente a su funcionamiento se contraponen el vínculo social atenuando las normas de la competencia y del beneficio. Los instrumentos de intervención: desde la planificación indicativa hasta el sector público, expresaban la preeminencia del vínculo social y limitaban el funcionamiento del mercado sobre el principio de compatibilidad y subordinación del beneficio privado y las normas de la competencia a este vínculo. El Estado-mercado invierte la relación, establece el vínculo económico al conjunto social y sus intereses. El determinante de la acción pública es el mercado y su tutela y estímulo se convierten en la legitimación de la intervención económica. El resultado es el abandono de los mecanismos de intervención creados por la constitución económica del Estado social.

### **2.2. Intervención versus regulación**

Obviamente no tiene sentido afirmar que el Estado mercado no interviene en la economía. El viejo principio liberal de la separación entre las esferas de la política y la economía, que garantizaba la autonomía y la prevalencia del mercado, permanece excluido de la constitución económica del Estado mercado, sin embar-

go, el significado de la intervención muta radicalmente. Conviene, aunque parezca forzado contraponer ambos conceptos, distinguir entre dos tipos de intervención: la que pretende condicionar al mercado y la que se dirige a garantizar su funcionamiento. Las lógicas de cada forma son diferentes. Por ello merece la pena detenerse en esta diferenciación, para evitar que una continuidad formal oculte el alcance de las transformaciones producidas.

Cuando usamos el término *intervención* nos referimos a las formas de intervención propias del Estado social, aquellos que condicionaban el mercado, mientras que la *regulación* interioriza un modelo que es heredero de los principios de la escuela de Friburgo. Hemos señalado que los ordoliberales habían enterrado el mito de la autosuficiencia de mercado y de su autonomía. El naturalismo del mercado se sustituye por la conciencia de su artificialidad, de su origen político y de la necesaria intervención para garantizar su existencia. EL pensamiento económico anglosajón, sin la compleja construcción teórica de esta escuela, había, de hecho, llegado a similares consecuencias desarrollando una normativa antitrust, como forma de tutela del mercado. Lo que subyace en estas propuestas es que el mercado precisa del soporte público para su supervivencia, pero que la intervención no pretende condicionarlo sino garantizar su funcionamiento conforme a sus leyes. La tutela de la competencia se convierte en el eje interventor de la regulación, la actividad anticíclica y la intervención social, resultan subalternas a este objetivo fundamental y no condicionan al mercado. La propuesta ordoliberal ha sido recogida teóricamente en la fórmula del «Estado regulador» (Majone y La Spina, 2000), que se configura como el paradigma que articula la relación mercado-poder público en el Estado-mercado. Ciertamente, la tutela de la competencia no agota los objetivos de la regulación, basta ver la actual intervención anti crisis impuesta por la UE, pero todas ellas intentan recuperar el funcionamiento de mercado conforme a sus leyes o reestableciendo las condiciones sanitarias que eviten distorsiones en su funcionamiento. En definitiva, responden a la misma lógica.

### 2.3. El fin la distribución en el mercado

Frente a la forma que adoptaba la distribución en el Estado social, el Estado-mercado recupera la interpretación liberal, unidimensional, del salario como coste, que introduce una relación contradictoria con el beneficio y con el mercado. La concepción ricardiana de la retribución del trabajo, recobra una influencia desterrada en el Estado social que sanciona el fin de la integración económica del trabajo. El mercado ya no cumple funciones de redistribución social de la riqueza, y los mecanismos normativos, derechos de conflicto social, negociación colectiva etc, son incapaces de recuperar la función operada en el constitucionalismo social. Persisten pero se confinan al espacio de la resistencia débil, no operan generando efectos redistributivos. Es más, el Estado mercado introduce una relación conflictiva con estos derechos, una relación de subordinación y exclusión. Las sentencias del TJCE Laval, Viking, entre otras ilustran el deterioro y la mutación de los derechos que antes coadyuvaban a la redistribución. La integración en el circuito de la demanda del salario y la distribución es sustituida por el endeudamiento privado que permite el mantenimiento de niveles de consumo necesarios para el crecimiento. Cierta literatura sobre la crisis (Bellofiore y Halevi, 2010; Fumagalli, 2009:99-124) ha destacado el papel del crédito y el endeudamiento privado, en una forma nueva de acumulación que expropia rentas del trabajo, profundizando en una inversión de la distribución a favor del capital. Estas lecturas de la crisis evidencian la transición hacia un modelo en abierta ruptura con el Estado social. Las reformas de los mercados de trabajo en el mundo occidental son la expresión de este rasgo.



## 2.4. La protección social pública

El cambio en la forma de Estado se manifiesta, como no podría ser de otra forma, en la protección social pública. Obviamente esta se mantiene, conservando, desde el punto de vista del gasto público, una relevancia cuantitativa evidente. Sin embargo, la lógica estadística, no puede ocultar la transformación operada en materia de protección social por el Estado-mercado, en paralelismo con lo mencionado respecto a la distribución en el mercado. Un doble discurso conviene introducir respecto a esta cuestión. Uno sobre los rasgos que adquiere la protección pública en el Estado-mercado y otro sobre la influencia de estos cambios en los Derechos sociales.

Respecto al primero, la dimensión distributiva es sustituida por la legitimadora, en su dimensión de actuación frente a la exclusión, acorde con el fin de la integración del trabajo. La pérdida de la intensidad protectora de los sistemas de protección social públicos (Maestro Buelga y García Herrera, 1999:62-4) y la mercantilización de los mismos evidencian que ahora la protección social es vista fundamentalmente como un coste de la producción (Jessop, 2000:95-125), estableciéndose así una contradicción entre protección y mercado. La disminución de la intensidad de la protección y su mercantilización se manifiestan de manera diversa según los distintos sectores, pero como tendencia se afirman con nitidez.

Si la pérdida de intensidad de la protección la realidad se explica por sí misma, la afirmación de la mercantilización puede parecer menos obvia. El principio, en materia de pensiones, de la autofinanciación, que soporta el discurso sobre la crisis del sistema, incorpora una lógica mercantil en la protección que se complementa con apertura generalizada del espacio de la protección como espacio de mercado. La literatura sociológica coincide en señalar el progresivo traslado del riesgo y de la tutela frente al mismo a los individuos privados como rasgo cada vez más consolidado de la protección social (Hacker, 2006) desnaturalizando los rasgos que la protección social había adquirido en el Estado social.

Respecto a los Derechos sociales, la acentuación de la dimensión conflictual que la transición a la nueva forma de Estado ha producido, debilitando la garantista, ha producido una desconstitucionalización de los mismos (Maestro Buelga, 2006 a: 63-90; Cantaro, 2006: 91-13). Decíamos con anterioridad que finalmente había vencido Forthoff, desnaturalizando el carácter de los Derechos sociales, genuina aportación del constitucionalismo social, que supuso un giro en la concepción de los derechos construida por el constitucionalismo liberal. La afectación normativo-constitucional del sistema estatal de Derechos sociales por la constitución económica europea y las transformaciones que impone la nueva constitución material del Estado-mercado acrecienta la de disponibilidad política de los derechos colocándolos de hecho en el nivel sub-constitucional, que evidencia jurídicamente la imposición de una compatibilidad subalterna con el mercado.

## 3. Sobre el modelo social europeo

Parece que cualquier referencia al futuro del Estado social no puede prescindir de una alusión al «modelo social europeo», no solo porque los contenidos del Estado social están condicionados por la integración europea, especialmente en esta fase de la misma, sino porque el «modelo social europeo» se ha convertido en una fórmula sustitutiva que oculta el desmantelamiento de los sistemas sociales del núcleo de los países de la Unión. Ciertamente en el derecho de la Unión falta una definición del modelo social, este es un término político. La tentativa de incluirlo en los Tratados, con ocasión de la elaboración del fracasado Tratado consti-

tucional, no tuvo éxito, abandonándose su recuperación en el Tratado de Lisboa. Su inclusión en el derecho originario europeo habría abierto una posibilidad normativa, francamente débil, de introducirlo en el contraste y la composición de principios del constitucionalismo europeo, pero el «modelo social europeo» no ha traspasado los umbrales de la política.

En cualquier caso conviene intertar aproximarse a sus contenidos. Realmente, el término pretende usufructuar el prestigio de los Estados sociales europeos de los miembros de la Unión, hasta la ampliación del 2004. Su contenido aparecía vinculado a la tradición del pasado histórico reciente de la Europa de los 15, pero carecía de contenidos propios derivados del derecho de la Unión. Cumplía así una función legitimante de nuevo orden que se imponía desde el ordenamiento europeo. Desde el punto de vista de los modelos, El difícilmente definible «modelo social europeo» se ha contrapuesto al Estado social (Streeck, 2000: 3-32), definido con el término de solidaridad competitiva. La contraposición entre modelos ilustra como este se situa no en la lógica del Estado social sino en la de su ruptura.

Resulta difícil hablar de modelo social europeo vista la diversidad de situaciones entre los Estados miembros (Scharpf, 2002), más aún después de las últimas ampliaciones, pues la incorporación de los países antes pertenecientes al mundo del socialismo real introduce un modelo sustancialmente distinto del vinculado al Estado social. A complejizar la cuestión contribuye que las instituciones de la Unión, desde hace tiempo, concentran sus referencias al modelo social en las exigencias de modernización del mismo. Cuando este no ha sido definido, postular su modernización, no solo constituye una paradoja, sino que parece aludir a la reforma de lo que subsiste de los sistemas de protección creados en la Europa de los 15 hasta los años ochenta del siglo pasado. El «modelo social europeo» se concreta en la superación de los restos del Estado del bienestar, estableciendo la contradicción política entre protección y mercado.

Las alusiones normativas que las instituciones europeas realizan para referirse al modelo europeo se refieren a la ampliación de las competencias en política social que se produjo desde el Tratado de Maastricht, en especial la política de empleo introducida en Amsterdam. (Conclusiones de la presidencia del Consejo de Niza, dic. De 2000). Las novedades que ha aportado el Tratado de Lisboa: la introducción de la fórmula «economía social de mercado altamente competitiva» (art.3.3 de la versión consolidada del Tratado de Lisboa) y la introducción de la CDFUE en el Tratado, no cambian la afirmación de la contradicción entre el «modelo social europeo» y el Estado social (Maestro Buelga 2006 b, 2008 y 2010) Las definiciones políticas que el Consejo ha realizado se han hecho en torno a las propuestas de la fracasada agenda de Lisboa, concretadas en las conclusiones del Consejo de Barcelona de marzo de 2002, que no innova respecto a las consideraciones ya realizadas. En realidad, podríamos decir que la mayor aportación política de las instituciones europeas al «modelo social europeo» consiste en el concepto de flexiguridad, vinculado a las reiteradas exigencias de reforma de los mercados de trabajo de los Estados miembros. La pretendida conciliación entre la flexibilidad del mercado de trabajo y la garantía en el empleo de los trabajadores se ha basado en experiencias concretas europeas: la danesa y la holandesa, difícilmente trasladables al resto de los países. La flexiguridad tal y como se ha definido por la Comisión (ver documento COM (2007) 359 final) y como se realiza su aplicación, traslada el acento a la flexibilidad de los mercados de trabajo sin protección. La intervención se reduce a la formación, como fomento de la empleabilidad. Todo ello ha justificado la contestación de flexiguridad, que ha pasado de la aparente bondad que sugiere la fórmula a otra calificación más cercana a la realidad; flexiguridad como flexiexplotación (Gray, 2004).

El «modelo social europeo» no puede tomarse como una fórmula de continuidad, de adaptación del Estado social que permita su supervivencia, sino que sanciona el modelo social del Estado-mercado, en oposición a la tradición del constitucionalismo social (Maestro Buelga, 2006 b:7-44).

#### 4. Algunas consideraciones sobre la crisis

Como es obvio no se pretende hacer una propuesta de interpretación sobre la crisis, que excede al objetivo de esta intervención, sin embargo convendría fijar algunas afirmaciones sobre las que se basarán los apartados siguientes.

La primera es que la crisis, que en nuestra opinión tiene carácter sistémico, evidencia un modelo de acumulación, gestado en las últimas dos décadas, que se basa en la profundización de la desigualdad. Las rentas del trabajo experimentaron un retroceso durante este tiempo, que era una exigencia para la recuperación del beneficio, estableciendo una relación contradictoria con el papel que jugaron éstas en el Estado social.

Economicamente la desigualdad es ahora una necesidad de la acumulación que se manifiesta en: a) un deterioro del nivel de vida de la población. En los últimos treinta años las rentas del trabajo han retrocedido significativamente en relación con las rentas del capital. b) La revisión de los sistemas de protección, que se debilitan fruto del abandono de su dimensión distribuidora. c) el abandono del pleno empleo como objetivo del sistema y la precarización del trabajo.

La financiarización operaba en este contexto trasladando el riesgo y su tutela del ámbito público al privado. El mecanismo era el endeudamiento privado que debía crecer para hacer frente a la desigualdad. A la vez el endeudamiento privado permitía absorber importantes recursos económicos (rentas del trabajo) que entraban en los circuitos financieros configurando el nuevo modelo de acumulación del capitalismo financiero.

La crisis revela la insostenibilidad social del modelo de acumulación gestado en el Estado mercado. Esta insostenibilidad plantea como demanda, que emerge de la crisis, la redistribución de la riqueza. Si el Estado social dio una respuesta a esa cuestión, la crisis la reabre, repropone la relación entre beneficio privado y distribución social, sin embargo las respuestas a la crisis inciden en el mantenimiento del modelo.

La segunda es que la crisis ha evidenciado la incapacidad del mercado para actuar como regulador social y económico. Reabre el debate sobre el gobierno político del mercado, vinculándolo a la primera cuestión. Más allá de las afirmaciones grandilocuentes de los primeros momentos de la crisis sobre el fin del mercado, las políticas de salida de la misma solo introducen correcciones residuales y renuncian al gobierno del mercado. Las respuestas a la crisis han producido la recuperación política del mercado restaurando el modelo que está en el origen de ella misma. Frente a estas dos cuestiones debe confrontarse cualquier discurso sobre el futuro del Estado social.

#### 5. Crisis, redistribución y Unión Europea

La crisis se revela como un campo de análisis determinante en el tema que nos ocupa. Más allá del discurso normativo, conviene realizar una verificación material de la contradicción afirmada entre ordenamiento comunitario y redistribución social. Sin necesidad de ser exhaustivos, tomaremos como referencia dos documentos. El primero el «Plan Europeo de Recuperación Económica» (CON (2008) 800 final) elaborado por la Comisión a finales de noviembre de 2008 y, el segundo, la propuesta de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM (2010) 2020) de marzo de 2010, ya entrado en vigor el Tratado de Lisboa.

La UE ha afrontado los primeros momentos de la crisis con una estrategia que se ha definido con la fórmula de «keynesianismo de distribución inversa». A la asimetría radical producida por las ayudas al capital se

añaden los efectos sociales de la crisis. La intervención tendente al mantenimiento de la actividad económica (keynesianismo) tiene efectos indirectos en la distribución y solo palia limitadamente los efectos sociales de la crisis. Por otra parte, la recuperación de la disciplina presupuestaria, como principio fuerte de la política económica del segundo momento de la crisis, acentúa la distribución inversa condicionando radicalmente las políticas sociales de los Estados en el futuro.

La metáfora de la relación entre distribución social y UE, en estos momentos, es Grecia. La presión a los sistemas de welfare y mercados de trabajo en los países miembros ilustra la tensión entre justicia social y mercado en la crisis. La disciplina presupuestaria actúa como argumento disciplinante en la retirada social del Estado, reducción de las políticas sociales, que impone la gestión europea de la recuperación económica. Pero esta va más allá, afectando directamente a las rentas salariales que son objeto de intervención directa en la distribución inversa. La crisis produce una suerte de expropiación de renta salarial que se traslada al capital incrementando la desigualdad en la distribución.

La crisis había abierto el debate sobre el gobierno económico, como recuperación de la intervención condicionadora del mercado, y la distribución. Cuestiones con las que debían medirse las respuestas del poder público en la medida en que la propia crisis era fruto del funcionamiento del paradigma del mercado impuesto en el constitucionalismo económico de las últimas décadas. La primera era el presupuesto para reintroducir el vínculo social al mercado, recuperando un principio de la constitución económica del Estado social presente en muchos Estados miembros (implícitamente conecta con la tradición constitucional común). La segunda pretendía corregir el efecto de las políticas practicadas en el proceso de desmantelamiento del estado social: El traslado del riesgo social al ciudadano y a las familias, como estrategia de privatización del welfare. Recuperar el papel del poder público en la garantía del bienestar general. Esta recuperación venía urgida por los efectos deslegitimantes que ha provocado la asimetría radical de la distribución inversa que produjo el auxilio a los mercados financieros.

En el Plán de recuperación económica no hay referencias a la distribución ni al mantenimiento del bienestar social. Indirectamente inciden en los efectos sociales de la crisis como reflejo del sostenimiento de la actividad económica. Las medidas financieras y de rescate bancario, junto con las fiscales de reducción de impuestos sugeridas, afirman el programa de distribución inversa. Además el marco normativo, recordado en el Plán, es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de tal forma que las medidas presupuestarias de estímulo económico deben ser reversibles, imponiendo la recuperación de la disciplina superados los momentos más agudos de la crisis. Igualmente, la Agenda de Lisboa, ahora enterrada como experiencia fracasada, actúa como marco de intervención. En este sentido la apelación a las reformas estructurales y la mejora de la competitividad se configuran como objetivos que deben vincularse a la intervención de estímulo de la demanda. Esta brevísima referencia al Plán de recuperación confirma la marginalidad de los objetivos sociales en el mismo y el continuismo en la concepción del modelo social.

Más interés tiene, como proyecto de futuro que define la estrategia económica en la próxima década, la propuesta Europa 2020 de la Comisión, que sustituye a la agenda de Lisboa. Al menos formalmente, en el mismo se abordan las dos cuestiones mencionadas: el gobierno económico y la dimensión social. El esquema contenido en el subtítulo de la propuesta revela la inspiración de la misma: crecimiento inteligente es incidir en la innovación, sostenible se resume en eficacia energética y energías renovables e integrador significa, en sus propias palabras, «dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y sistemas de protección social».

Los ejes de salida de la crisis, como primer escenario de la Agenda 2020, son: la reforma del sistema financiero, la recuperación de la disciplina presupuestaria («saneamiento de las finanzas públicas») y la coordinación económica vinculada al eje anterior. Muy sistéticamente descritas la intervención social y el gobierno económico se reducen a lo siguiente.

La intervención social viene definida en torno a dos «iniciativas emblemáticas»: nuevas cualificaciones y empleos y la plataforma europea contra la pobreza. La primera de estas iniciativas retoma el paradigma de la flexiguridad, de la empleabilidad, como intervención de política social en la reforma de los mercados de trabajo. El debate sobre la flexiguridad ha revelado que el acento se pone en la flexibilidad no en la seguridad. La exigencia de flexibilidad ha conducido al debilitamiento de la tutela del trabajo, sin que la formación haya supuesto más que un reflejo de la política de aumento de la competitividad tecnológica. Es incidir en una estrategia fracasada que se caracteriza por la desprotección. La flexiguridad es cada vez más un paradigma de gestión del mercado de trabajo contestado, la formulación: flexiguridad como flexplotación, esta más cerca de la realidad que algunas de las aproximaciones voluntaristas de la doctrina iuslaboralista. La segunda, la Plataforma contra la pobreza supone situar la distribución en la lucha contra la exclusión social, actuar en la marginalidad del sistema. La distribución no opera como una forma de tutela del bienestar general, sino en situaciones de riesgo de exclusión, en las situaciones límites. Distribución como asistencia social en el marco de la transferencia del riesgo social al ciudadano y sus familias. La estrategia europea de política económica y social mantiene la contradicción material entre mercado e integración social.

La referencia al gobierno económico, aparecida en boca de los dirigentes europeos, se concreta en la fórmula «una gobernanza más fuerte». ¿Cuál es el alcance de esta fórmula? El documento de la Comisión no innova nada en materia de gobierno económico, no podía ser de otro modo vistas las previsiones normativas del Tratado del Funcionamiento de la Unión. Pero lo que es más importante, siguiendo la lógica de los Tratados, la dirección económica resulta ser una mistificación de las medidas sanitarias de preservación de los equilibrios macroeconómicos y disciplina fiscal con apuntes de objetivos vinculados a la propuesta Europa 2020. El momento fuerte de la disciplina y la carencia de instrumentos europeos para el gobierno económico (presupuesto) devalúan la pretensión de introducir un gobierno económico. Los «nuevos» instrumentos son los informes por cada Estado referidos al cumplimiento del PEC y los objetivos de Europa 2020. El establecimiento de recomendaciones precisas a los Estados y de plazos para su cumplimiento y la amenaza de utilizar la «advertencia» al Estado incumplidor, prevista en el art. 121.4 del Tratado de Funcionamiento. Con estas innovaciones la alusión a la «gobernanza fuerte» o al gobierno económico parece vacía de contenido, puramente naïf. El marco normativo, nos recuerda el documento de la Comisión, es el definido por el art. 126 (antes 104) el reglamento 1466/97, que recoge los compromisos del PEC y las GOPE del art. 121. Es decir se reproduce el esquema anterior, ese que hemos calificado con la fórmula de «gobierno débil y control fuerte» que garantiza el funcionamiento del mercado no condicionado, centrando la intervención en la disciplina y el saneamiento macroeconómico. La estrategia de futuro de la Unión continúa desoyendo las demandas de la crisis: el gobierno del mercado y la distribución, confirmando la contradicción material con la integración social. Con todo, la propuesta Europa 2020 ha sido rápidamente eclipsada por la respuesta a la situación de emergencia frente a los efectos del déficit público y los problemas de la deuda soberana. La metáfora griega se ha desplegado afectando a un núcleo cada vez más significativo de la Unión: Reino Unido, España, Irlanda, Portugal, Italia y Grecia son los primeros llamados al «ajuste brutal». Solo que, salvo Grecia, los demás no explican su situación como consecuencia de la corrupción fiscal y presupuestaria de los Estados. Expresan, sin más, la propuesta de salida de la crisis que propone la UE. La metáfora griega no es fundamentalmente una situación de emergencia,

sino una estrategia. La metáfora griega desplaza a la Europa 2020, desnudándola de todo arropo retórico y sitúa en el centro la disciplina fiscal y la distribución inversa.

## 6. El Tratado de Lisboa: un tratado fracasado

El Tratado de Lisboa entra en vigor en el contexto de la crisis abierta por el funcionamiento de los mercados financieros aunque su alcance es indudablemente mayor.

El constitucionalismo debe reaccionar ante la crisis en una triple dimensión: como constitucionalismo de la distribución, como constitucionalismo de gobierno del mercado y como constitucionalismo de la naturaleza. Es cierto que las dos primeras cuestiones habían configurado el núcleo constitucional de la II.<sup>a</sup> postguerra mundial, desde esta perspectiva la crisis reproponer, hace emerger, contenidos expulsados por la constitución material del Estado postsocial (Estado-mercado) e impuestos por el ordenamiento comunitario. La tercera incorpora, desde perspectivas no mercantilistas, la tutela de la naturaleza como garantía de continuidad humana. Ambas cuestiones, la distribución y la tutela medioambiental fortalecen la política frente al mercado deshacen la subordinación de ésta a la economía impuesta en la constitución material afirmada en las últimas décadas. Por ello, procede confrontar la constitución económica europea con las exigencias de la crisis. Constitución económica que en el caso del ordenamiento europeo adquiere una centralidad conceptual que supera las objeciones sobre la licitud de su uso. El instrumental regulador que incorpora el Tratado es el propio de la precrisis, gestionaba un modelo de acumulación del capital que había ido consolidándose en las dos últimas décadas y que, ahora, ha dado signos de agotamiento. El Tratado de Lisboa permanece ajeno a la crisis, supone una continuidad en las decisiones fundamentales que se contraponen a las demandas que esta pone en evidencia. Su concepción de la integración social sigue, como en los tratados constitutivos, vinculada al mercado, confinándola a una compatibilidad subalterna, funcional, con el mercado, sobre la que se construye la contradicción normativa entre economía y distribución. Lisboa, colocando al mercado en el núcleo central del ordenamiento europeo, al que se confía la actuación de las necesidades sociales, establece una subsidiariedad horizontal en esta materia que confina a la distribución a una actuación marginal. Tanto la centralidad del mercado, como principio fundante mantenido inalterable en el Tratado de Lisboa, como la regulación de la política social y los Derechos sociales asumen este principio: una inervención social excepcional, limitada y funcional al mercado. Solo que este principio no se articula contradictoriamente en el ordenamiento europeo, sino que, como hemos dicho, es su núcleo central.

Por otra parte, algunas consideraciones finales queremos realizar respecto a la política social y los Derechos sociales en El Tratado de Lisboa. Éste sanciona una fragmentación en la intervención social, que distorsiona conceptualmente la misma categoría de Derechos sociales. Esta cuestión cobra más actualidad en la medida en que la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado de Lisboa ha suscitado reacciones respecto a la profundización de la asimetría en el ordenamiento europeo, sancionando la dificultad de construir un proyecto europeo unitario.

La influencia de la sentencia en la dimensión social vendría de la mano de la aproximación que hace el Tribunal constitucional de la identidad constitucional alemana como límite a la integración. En los apartados 249 y 252 expresamente parece introducir la dimensión social en esta identidad «no puede en todo caso ser llevada a cabo de modo tal que los Estados miembros no conserven espacio suficiente para la ordenación política de las condiciones de vida económicas, culturales y sociales» (249); «las decisiones fiscales fundamen-



tales sobre los ingresos y gastos públicos —en especial también los motivados por la política social» (252)—. Colocar como ha señalado alguna doctrina al Estado social como identidad constitucional a preservar, vista la contradicción entre ordenamiento europeo (Tratado de Lisboa) y Estado social, plantea la relación entre ordenamientos en términos nuevos, distintos de los que motivaron la tensión en los años setenta del pasado siglo. La dimensión social de la integración emergería como un aspecto relevante de la integración en la relación interordinamental. Esta interpretación me parece voluntarista y difícilmente probable, no porque no sea posible articularla formalmente, sino por desmentida por la realidad. La contradicción entre los principios del Estado social y los del ordenamiento europeo ha sido señalada repetidamente pero no se ha planteado como una contradicción que afectase a la integración como núcleo de un posible conflicto en el marco de los contralímites. La cuestión, en mi opinión, debe plantearse metodológicamente, conviene traer a colación un concepto ya abandonado por la doctrina: la constitución material. La constitución material del Estado-mercado se ha impuesto frente al constitucionalismo formal del Estado social en los Estados miembros, el ordenamiento europeo, a través del principio de supremacía, solo ha vehiculado normativamente la transformación del constitucionalismo social restaurando la relación de normalidad entre la constitución material del Estado postsocial (del Estado-mercado) y el ordenamiento europeo.

Otra cuestión es la de la fragmentación europea como consecuencia de la asimetría reforzada ahora por la tensión interordinamental que introduce el pronunciamiento del Tribunal Constitucional Alemán. La primera consideración que procede realizar es que la fragmentación social, de las condiciones sociales, es una seña genética del ordenamiento comunitario desde su fundación. El tratado de Roma, menos receptivo socialmente que sus antecedentes: CECA y EURATOM, venía precedido de una reflexión en este sentido. El informe Spaak sancionaba la desigualdad de las situaciones sociales en el proceso de integración y el tratamiento en los Tratados constitutivos, como hemos señalado, era el reenvío al funcionamiento del mercado que debería tender a homogenizar la situación social de los Estados. El proyecto europeo confiaba al mercado este objetivo, entendiendo que era posible un proyecto de integración económica en un contexto de fragmentación, deshomogenización, de las condiciones sociales de los Estados. Mercado y fragmentación social son, no solo compatibles, sino que se exigen, en la medida en que introducen la concurrencia social entre ordenamientos agudizando el principio de la concurrencia en el ordenamiento comunitario. La sinergia entre el principio del «mutuo reconocimiento», la competencia social entre ordenamientos y la relación entre las libertades económicas fundamentales y los derechos, especialmente los sociales, tiene su fundamento en esta identidad genética del proyecto comunitario, mantenida en los Tratados, incluido Lisboa. La asimetría social alcanza el punto de reconocimiento oficial más expresivo en las últimas ampliaciones, operadas desde 2004. En estas se produce una integración con renuncia expresa a la acción en el campo de la cohesión social y sanciona la ruptura con el pasado histórico de la construcción europea. La asimetría económica, social y constitucional se integra naturalmente en el proyecto europeo.

El momento cumbre de reconocimiento de los Derechos sociales en el ordenamiento europeo que representa la CDFUE, sanciona esta asimetría. Esto es mucho más grave puesto que en materia de derechos la fragmentación, la asimetría, está en contradicción conceptual con éstos que no resisten en su espacio normativo una diversidad geográfica de definición de contenidos. O son unos o no son. Conviene realizar algunas consideraciones respecto a los Derechos sociales en la CDFUE: el reconocimiento de los Derechos sociales prestacionales introduce una fragmentación nacional en la determinación de sus contenidos que dificulta reconocer esta categoría en el ordenamiento europeo. El ámbito de los Derechos sociales prestacionales en la Carta viene configurado por los derechos referidos a la protección frente al despido injustificado, la Seguridad y Asistencia Social, la protección de la salud y el acceso a los servicios económicos de interés general. En

estos ámbitos los Tratados o no establecen competencias para la Unión o lo hacen en un régimen especial y con condiciones de intervención difíciles de poner en práctica.

La protección en casos de despido injustificado se remite en la definición de su contenido a las legislaciones y prácticas nacionales, puesto que el derecho de la Unión no ha actuado más que marginalmente en este campo. La Seguridad Social y la Asistencia Social recogen igual fórmula y la protección de la salud y el acceso a los servicios realizan un reenvío respecto a sus contenidos exclusivamente a las legislaciones nacionales.

El renvío de la Carta al Tratado del Funcionamiento, a las políticas, con la desnaturalización que supone de los derechos, impone unas condiciones de intervención especialmente exigentes en las dos competencias concurrentes que entran en el ámbito de la tutela del despido y la Seguridad Social (art. 153.1 c) y d)). En primer lugar, la intervención es débil: apoyo y complemento. En segundo, la acción en estas materias está sometida a un procedimiento especial: primacía del Consejo y unanimidad. Vista la política de la Unión respecto a la flexibilidad de los mercados de trabajo y los requisitos procedimentales exigidos, el futuro próximo será seguramente de inactuación. Pero además, en materia de Seguridad Social, el Lisboa establece una reserva nacional, a favor de los Estados «Las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de Seguridad Social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste» (art. 153.4), de esta forma se esteriliza el derecho que solo tiene contenido relacional desde el punto de vista del ordenamiento europeo.

Si los derechos se definen, en su contenido, por las legislaciones nacionales, puesto que la Carta no amplía las competencias de la Unión, los Derechos sociales, en el ordenamiento comunitario, son derechos fragmentarios, asimétricos, que sancionan la diferenciación territorial de los sujetos. Normativamente, en el espacio constitucional iusfundamental se sanciona la asimetría que es refractaria conceptualmente a los derechos fundamentales.

El ordenamiento europeo sanciona así la unidad en el mercado y la asimetría social, como parte del proyecto, porque el modelo de integración económica no está en cuestión.

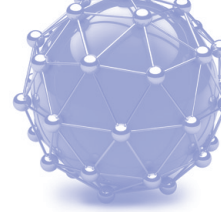
Las tres demandas que la crisis plantea a la integración europea están generalmente admitidas y han sido señaladas como ejes de intervención en las propuestas de la Unión, el problema reside en como se abordan, desde que perspectiva. Ésta no es otra que la de la continuidad del proyecto sancionado en El Tratado de Lisboa. Éste no introduce modificaciones en cuanto al inexistente gobierno económico ni al control de las finanzas públicas y mantiene la tensión entre distribución y mercado, presente desde la constitución de la CEE, ni siquiera la Carta de Derechos ha supuesto un cambio sustancial en esta cuestión. Así pues, el Tratado de Lisboa, en cuanto incapaz de responder a estas demandas se muestra como un Tratado fallido, que introduce un marco normativo desde el que no se puede plantear una respuesta a la contradicción entre ordenamiento europeo y justicia social antes señalada.

## Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (1995), *Libertades económicas y Estado social*, Madrid, Mc. Graw Hill.
- Bellofiore, R. y Helevi, J. (2010), «Deconstructing labor. Whats is new in contemporary capitalism and economics policies: a marxian-kaleckian perspective», en Gnos, C. y Rochon, L.P. (eds.), *Employment, growth and development. A postkeynesian approach*, Cheltenham (de próxima aparición).

- Bobbitt, P. (2002), *The shield of Achilles: War, peace, and the course of History*, New York, Anchor Books.
- Cantaro, A. (2006), «Diritti sociali e neocostituzionalismo europeo», en *Diritti e società di mercato nella scienza giuridica europea* (La Rocca, D.) Turin, Giappichelli.
- Di Nella, L. (1999), «La scuola di Friburgo, o dell'ordoliberalismo», en *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*. Padua, Cedam.
- Forsthoff, E. (1973), *Stato di diritto in trasformazione*, Milan, Giuffrè.
- Fumagalli, A. (2009), «Crisi económica global y governace económico-social», en *La gran crisis de la economía global*, Madrid, Traficantes de sueños.
- Giannini, M.S., (1977), «Lo Stato sociale una nozione inutile», en *ilan*, Giuffrè, *Scritti in onore di C. Mortati*, vol I, M.
- Gray, A. (2004), *Unsocial Europe: social protection or flexisplaitaion*, Londres, Pluto press.
- Hacker, J.S. (2006), *The great risk shift*, Oxford U.P.
- Jessop, B. (2000), «Reflexiones sobre la (i) lógica de la globalización», en *Zona Abierta*, n.º 92-3.
- Lopez Guerra, I. 1980, «Las dimensiones del Estado social de derecho», en *Sistema*, n.º 38-9.
- Maestro Buelga, G. (2002), *La constitución del trabajo en el Estado social*, Granada, Comares.
- Maestro Buelga, G. (2002), «Constitución económica e integración europea», en *Revista de Derecho Político*, n.º 54.
- Maestro Buelga, G. (2006), «Diritti sociali e nuovi diritti: il nuovo paradigma dei diritti nella Carta di Niza», en *Diritti e società di mercato nella scienza giuridica europea* (La Rocca, D.) Turin, Giappichelli.
- Maestro Buelga, G. (2006), «El impacto de la ampliación de la IE sobre el modelo social europeo», en *Revista de Derecho comunitario Europeo*, n.º 23.
- Maestro Buelga, G. (2008), «La inaprehensible ciudadanía social europea», en *Revista de Derecho Político*, n.º 73.
- Maestro Buelga, G. (2010), «La crisi della integrazione: economica e costituzionale», en *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona* (Cantaro, A.) Turin, Giappichelli.
- Maestro Buelga, G. y García Herrera, M.A. (1999), *Marginación, Estado social y prestaciones autonómicas*, Barcelona, Cedecs.
- Majone, G. y La Spina, A. (2000), *Lo Stato regolatore*, Bolonia, Il Mulino.
- Mortati, C. (1941), *La costituzione in senso materiale*, Milan, Giuffrè.
- O'Connor, J. (1981), *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Peninsula.
- Rossavallon, P. (1981), *La crise de l'Etat providence*, Paris, Seuil.
- Scharpf, F.W. (2002), «The european social model: coping with the challenges of diversity», en *MPIFG Working paper 02/08*.
- Schmitter, P. (1974), «Still the ecntury of corporatism», en *Review of Politics*, n.º 36.
- Streck, W. (2000), «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», en *Stato e Mercato*, n.º 58.





**DANIEL RAVENTÓS**

*Universitat de Barcelona*

[danielraventos@ub.edu](mailto:danielraventos@ub.edu)

# Ciudadanía, propiedad, libertad y existencia material

«El derecho a la propiedad está limitado, como todos los demás, por la obligación de respetar los derechos ajenos.»

(Maximilien Robespierre, 1793)

## 1. Introducción

Una persona no es libre si no tiene la existencia material garantizada, es decir, si debe pedir cotidianamente permiso a otros para vivir. Si bien es verdad que la pobreza significa imposibilidad de consumir bienes necesarios, dificultades de integración en la comunidad y mayor propensión a incurrir en determinadas patologías sociales, la pobreza también encarna la dependencia de la avidez de otros; significa ruptura de la autoestima. Esa autoestima sin la cual, para Rawls (1971: §67), nada parece merecedor de llegar a realizarse; esa autoestima cuya carencia hace que, aun cuando algunos proyectos pueden tener valor para la persona, ésta no tenga la fuerza necesaria para perseguir su conquista; la pobreza significa, finalmente, aislamiento social de quien la padece.

Si se parte de la premisa, como es el caso de toda persona partidaria de la libertad republicana, de que igualdad y libertad no son dos objetivos independientes entre sí; si se está de acuerdo con el hecho de que quien está situado en una posición de mucha desigualdad respecto a otros no puede ser libre; si se parte de la convicción de que las grandes desigualdades sociales son un auténtico impedimento para la libertad de muchos millones de personas, entonces resultará claro que los pobres no pueden ser libres. Y de forma inversa: esta falta de libertad de los pobres, la necesidad en que se hallan de pedir diariamente permiso a otros para poder subsistir alimenta a su vez un subsiguiente incremento de la desigualdad.

Si  $X$  depende para poder vivir cotidianamente de  $Y$ ,  $Y$  no reconocerá ninguna igualdad (como reciprocidad en la libertad) con respecto a  $X$  porque esta dependencia convierte a  $X$  en un sujeto de derecho ajeno, un *alieni iuris*, es decir, un «alienado». Y un pobre siempre es un *alieni iuris* por la carencia de las bases materiales de su existencia. Hay muchas razones, y bien poderosas, para acabar con la pobreza; pero hay una especialmente vigorosa para la concepción de la libertad republicana que se explicará más adelante: la que apunta

a la necesidad de aportar las condiciones materiales que permitan la existencia social de quien hasta ahora ha sido apartado de ella precisamente por su pobreza.

Me propongo explicar en esta ponencia<sup>1</sup> la propuesta de la Renta Básica (RB en adelante) de ciudadanía y, algo más prolijamente, su justificación republicana. La propuesta de la RB debe ser tenida en cuenta a la hora de abordar el futuro del Estado de bienestar, de la ciudadanía y de las políticas sociales. Especialmente, en una situación económica y social caracterizada por un ataque frontal desde principios de 2010 a las conquistas del Estado de bienestar con el pretexto de hacer frente a los déficits públicos.<sup>2</sup>

La propuesta de la RB, es decir, una asignación monetaria a toda persona sin ninguna condición adicional a la de ciudadanía o residencia,<sup>3</sup> ha tomado una fuerza a lo largo de los últimos años que hasta puede resultar sorprendente.<sup>4</sup> Efectivamente, no es frecuente, ante una propuesta social de envergadura, y la de la RB lo es, reunir a defensores de procedencias políticas dispares, filosofías distintas y países muy diferentes. Así, no es raro encontrar partidarios de la RB entre personas con pensamiento político muy lejano a la posibilidad de un cambio radical de la sociedad que nos ha tocado vivir, así como entre activistas feministas que también le ofrecen su simpatía o entre militantes de movimientos sociales claramente opuestos al *statu quo*. Tampoco es infrecuente constatar que académicos liberales o republicanos (si bien hablar de «republicanos» y de «liberales» en general es muy poco informativo, como tendré ocasión de explicar más adelante), apoyan o ven con interés la propuesta de la RB.

¿Es justa la propuesta de la RB? Otros prefieren formularla de una forma menos precisa: ¿Es ética la RB? Cada persona tiene su propia moral. Unas morales pueden ser muy poco pensadas, otras pueden ser muy sofisticadas y otras difícilmente defendibles. La ética está muy relacionada con la moral, pero no es lo mismo. La ética puede definirse como «el análisis crítico de los contenidos o reglas morales y la elaboración de criterios racionales para elegir entre morales alternativas» (Mosterín, 2006: 370).<sup>5</sup> Creo que, en relación con la RB, es más ajustado hablar de «justicia» que de «ética», aunque frecuentemente se utilicen los dos términos

<sup>1</sup> Esta ponencia está basada en gran parte en Raventós (2007), y Domènech y Raventós (2008).

<sup>2</sup> Domènech *et alteri* (2010) y Domènech, Raventós y Buster (2010).

<sup>3</sup> No debe confundirse esta propuesta, como supongo que resultará obvio, con la «renta básica», una renta de inserción, que existía, ahora ha cambiado de nombre, en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>4</sup> A principios de noviembre del año 2007, en el marco del Fórum de las Culturas que se celebró en la ciudad mexicana de Monterrey, se aprobó una declaración titulada *Declaración universal de derechos humanos emergentes*. En el tercer punto del primer artículo puede leerse:

«El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal, que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario e incondicional periódico sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro residente de la sociedad, independientemente de sus otras fuentes de renta, que sea adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas.»

Si este artículo de la *Declaración de Monterrey* tiene mucha importancia es porque no habla de un derecho a la subsistencia o a tener unos mínimos vitales asegurados o a garantizar a las personas a no morir de hambre o algo parecido sino que explícitamente defiende «el derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal» (Raventós, 2008).

<sup>5</sup> El autor añade: «Hay morales religiosas, pero no existe (sería un oxímoron) una ética religiosa. Algunos llamados comités de ética a veces son meros voceros de una determinada moral religiosa y deberían llamarse comités de moral católica, por ejemplo. Así se entenderían mejor sus remilgos ante entidades tan poco merecedoras de consideración moral como las células madre o las blástulas de las que proceden.»



indistintamente. Y de la justicia o de la falta de ella de una determinada propuesta social tratan las llamadas teorías de la justicia. En cualquier caso, preguntarnos por la justicia de la propuesta de la RB resulta de todo punto relevante. De poco serviría una medida social que resultase política o económicamente viable si no fuera justa.

Hay diferentes estrategias de fundamentación normativa de la RB. Porque si la RB no fuera justa, no valdría la pena adentrarse en consideraciones de viabilidad económica. La objeción más potente que podría hacerse a la RB no es que materialmente fuese imposible financiarla, sino que fuera injusta. Una parte de esta ponencia está dedicada a fundamentarla normativamente.

## 2. Teorías de la justicia liberales y republicanas: algunas aclaraciones

Las teorías de la justicia que han abordado la justificación de la RB pueden dividirse en dos grandes grupos: las liberales y las republicanas. Voy a centrarme en las del segundo grupo, las republicanas, si bien creo necesario hacer algunas referencias conceptuales al primer grupo.

Empecemos por la propia palabra «liberalismo». Con esta palabra pueden hacerse muchísimas distinciones, divisiones y subdivisiones. Por ejemplo, entre liberalismo propietario y liberalismo solidario (o igualitarista); o entre liberalismo económico y liberalismo político. No interesan aquí estas subdivisiones de divisiones. Sí interesa, en cambio, una distinción que considero fundamental: la distinción entre liberalismo político y liberalismo académico. Entre las teorías liberales académicas hay diferencias notables. Tantas diferencias como pueden mediar entre Friedrich Hayek y los libertarios *à la* Nozick y, por ejemplo, John Rawls. Pero algo tienen en común todas ellas: «una concepción que prohíbe toda jerarquía de las diversas concepciones de la vida buena que puedan encontrarse en la sociedad» (Van Parijs, 1991: 244). Siendo ello cierto, dice muy poco. Se necesitan algunas precisiones adicionales.

El liberalismo político tiene una existencia de dos siglos.<sup>6</sup> Corresponde a los historiadores continuar analizando su papel, así como su enemistad tradicional con la democracia, la libertad y la igualdad.<sup>7</sup> El liberalismo académico, en cambio, es una amalgama en la que pueden entrar autores que políticamente se situarían muy a la derecha, otros en el centro y, finalmente, otros en la izquierda más o menos moderada.

Interesa también retener algunas supuestas «verdades» repetidas hasta la saciedad que supuestamente diferenciarían las distintas teorías liberales de la justicia de las republicanas. Una supuesta verdad: el liberalismo académico no está comprometido con la virtud, razón por la que no es una doctrina política moralmente perfeccionista, y por eso mismo puede tener una concepción neutral del estado. Por este razonamiento, el liberalismo académico es una doctrina política no sectaria, que fomenta la tolerancia. Según el mismo razona-

<sup>6</sup> «Liberalismo» es palabra inventada en España en las Cortes de Cádiz de 1812. El liberalismo es un fenómeno histórico del siglo XIX, y es un anacronismo —nada inocente, por cierto, y preñado de consecuencias político-ideológicas— calificar de “liberales” a autores del XVII o del XVIII» (Domènech, 2009: 67). Es frecuente leer que Immanuel Kant (1724-1804), John Locke (1632-1704) y Adam Smith (1723-1790) fueron liberales. Por la época que tuvieron que vivir, difícilmente podrían serlo. Para una justificación pormenorizada de la concepción de la libertad republicana de John Locke: Mundó (2005, 2006); para la de Immanuel Kant: Bertomeu (2005b); para la de Adam Smith: Casassas (2010).

<sup>7</sup> Un análisis magistral puede leerse en Domènech (2004). «Soy antidemócrata, *porque soy liberal*», dirá el poeta Matthew Arnold (1822-1888), citado en Domènech (2006a: 270).

miento y de forma simétrica, el republicanismo (luego tendré oportunidad de hablar de su diversidad), está comprometido con la virtud de los ciudadanos, extremo que lo hace moralmente perfeccionista, y por eso mismo resulta incompatible con un estado que sea neutral entre las distintas concepciones del bien. Finalmente, el republicanismo es una doctrina políticamente sectaria, incompatible con la tolerancia entre las distintas concepciones del bien.<sup>8</sup>

Este razonamiento, con distintas y sofisticadas versiones, puede leerse en muchísimos libros y artículos académicos y puede escucharse en muchísimas universidades del mundo. ¿Es eso realmente así?

Empecemos por la virtud. La tradición histórica republicana no se ha planteado nunca la cuestión de la virtud de forma a-institucional, esto es, como un problema de mera psicología moral. Ya desde Aristóteles, toda referencia a la virtud ha ido acompañada de consideraciones institucionales y relativas a las bases sociales y materiales que hacen (o no) posible esta virtud. La virtud tiene, evidentemente, una dimensión psicológico-moral, pero el republicanismo siempre ha acompañado el análisis de esta dimensión con la afirmación de que sólo sobre el suelo de una existencia socio-material, aquélla puede brotar. Aristóteles, según se expondrá más adelante, niega que el pobre libre tenga una base autónoma de existencia, pues no dispone de propiedad. Esta carencia de base autónoma, de existencia material, impide que pueda ser libre y, por esa razón, Aristóteles, crítico de la democracia ática, defiende que los pobres libres sean privados de los derechos políticos. La virtud republicana no tiene nada que ver con el perfeccionismo moral, ni apela a una concepción de la buena vida aislada de las instituciones sociales. Todo lo contrario: la tradición republicana defiende que cuando la ciudadanía tiene garantizada por la república una base material para su existencia social autónoma, puede desarrollar una capacidad para autogobernarse en su vida privada. Y, además, tal garantía de una base material para la existencia social autónoma de los individuos posibilita que estos desarrollen su capacidad para la actividad pública. Claro está que esta base material también puede inducir a algunas personas a atracarse de mala cerveza y de comida saturada de grasas animales mientras ven los programas televisivos más protervos. Los defensores del republicanismo no niegan eventualidades de este tipo; lo que afirman es que la base material mencionada da la posibilidad para desarrollar la virtud cívica, que no es otra cosa —repito la formulación anterior— que la capacidad para autogobernarse en la vida privada y, de ahí, llegar a la vida pública ejerciendo plenamente su condición de ciudadanos, esto es, de individuos materialmente independientes.

Sigamos ahora con la neutralidad del Estado. Académicamente, por neutralidad del Estado se entiende que éste no tome partido por ninguna concepción de la vida buena. Las concepciones de la vida buena deben quedar circunscritas a la elección personal. Se admite que las teorías liberales de la justicia son neutrales respecto a las distintas concepciones particulares de la vida buena. Las teorías de la justicia que optan por la defensa y la recompensa de una concepción determinada de la buena vida son perfeccionistas. Así está establecido en las discusiones académicas. Con sinceridad, no creo que tal distinción sirva para gran cosa, más allá de alguna cuestión secundaria. Para la tradición histórica republicana el punto realmente interesante es otro. Que el Estado debe mantenerse respetuoso con respecto a las distintas concepciones de la buena vida que puedan abrazar los ciudadanos, es algo que ni se discute entre los partidarios de la libertad republicana. «Por lo demás, la tesis de la neutralidad del estado es un invento característicamente republicano, al menos tan viejo como Pericles» (Bertomeu y Domènech, 2006: 74). Pero al republicanismo histórico le ha interesado algo, a mi entender, mucho más perturbador. Me estoy refiriendo a la «obligatoria» interferencia combativa por parte del Estado para destruir (o limitar) la base económica e institucional de personas, empresas o

<sup>8</sup> Bertomeu y Domènech (2006).

cualquier otra agrupación particular que amenace con disputar con éxito al propio Estado su derecho a determinar lo que es de pública utilidad. Es decir, imaginemos un poder privado tan acrecentado que pueda permitirse imponer su voluntad (su concepción del bien privado) al Estado. Lo que comportará que la neutralidad de éste quede arrasada *de facto*. Lo que llevará, a su vez, a que gran parte de la población quede afectada por esta concepción del bien privado. La concepción republicana de la neutralidad del Estado apunta, precisamente, a la necesidad de que éste intervenga para evitar esta imposición. Pueden ponerse dos ejemplos que dejan bien claro el punto que estoy sosteniendo: «la República de Weimar luchaba por la neutralidad del estado cuando peleó —y sucumbió— contra los grandes *Kartells* de la industria privada alemana que financiaron la subida de Hitler al poder; la República norteamericana luchó —sin éxito— por la neutralidad del estado cuando trató de someter, con la ley antimonopolios de 1937, a lo que Roosevelt llamaba los “monarcas económicos”; etc.» (Bertomeu y Domènech, 2006: 74).

El problema de la neutralidad del Estado, para la tradición republicana, no tiene que ver con la pregunta relativa a si se debe respetar una concepción de la buena vida que, por ejemplo, asocie el bien a la consagración de la lectura repetida de las obras de H.P. Lovecraft combinada con la audición casi ininterrumpida de las composiciones de John Lennon, o a si tal concepción debe ser respetada por el Estado o no. Que la debe respetar, es algo que se da por supuesto. El problema es si, por ejemplo, la existencia material de una persona o de un buen grupo de ellas debe depender de los planes de inversión de una transnacional. O de un grupo de especuladores.<sup>9</sup> O si los recursos energéticos de países enteros deben estar a disposición de los consejos de administración de algunas grandes empresas. En estos casos, nos hallamos ante planes de vida —ante nociones de la vida buena— que erosionan la base material de terceros, por lo que atentan a su libertad. Un Estado republicano debe imposibilitar que se den este tipo de situaciones.

### 3. Republicanismos

¿Qué es el republicanismo? ¿Cómo puede justificar el republicanismo la RB? Yo creo que se trata de dos preguntas fáciles de responder.

Antes será necesario, una vez más, establecer algunas distinciones. La primera es que bajo la palabra «republicanismo» y aunque sea referida solamente a la concepción de la libertad, hay distintas versiones.<sup>10</sup>

Las versiones académicas actuales del republicanismo apelan más a la tradición no democrática que a la democrática (a Roma, más que a Atenas). Para buena parte de este neorepublicanismo académico,<sup>11</sup> la conexión, esencial para el republicanismo histórico, entre propiedad y libertad republicana —y así, la tensión fundamental entre democracia y propiedad— parece desvanecerse.

«Pettit reconstruye inteligentemente la libertad republicana como un concepto disposicional, en contraste con la libertad negativa liberal de pura no interferencia. La libertad republicana sería ausencia de dominación, de interferencia arbitraria de otros particulares (o del Estado). Para el repu-

<sup>9</sup> Como la gran crisis económica que explotó en el año 2008 es una buena muestra.

<sup>10</sup> El siguiente apartado está basado especialmente en Casassas y Raventós (2008), y Domènech y Raventós (2008).

<sup>11</sup> Especialmente, en la obra de Pettit (1997), pero también en la de los trabajos de Quentin Skinner y de J.G.A. Pocock.

blicanismo histórico, sin embargo, la fuente capital de vulnerabilidad e interferibilidad arbitraria es la ausencia de independencia material. (No por casualidad, “dominación” viene de *dominium*, que en latín clásico significa, precisamente, tanto “propiedad” como capacidad para hacer uso libérrimo de esa propiedad, que incluye a los esclavos). Si se descuida esa raíz institucional fundamental de la capacidad de dominar, entonces la “dominación” se diluye y desinstitucionaliza, y caen también bajo ella aspectos de las relaciones humanas que el republicanismo histórico jamás habría considerado pertinentes políticamente, p.e.: la mentira piadosa podría llegar a ser una forma de “dominación”, pues quien miente piadosamente interfiere arbitrariamente en la vida del engañado.» (Domènech y Raventós, 2008: 195)

La perspectiva del republicanismo histórico gira en torno a la idea, central en dicha tradición, de que los individuos no pueden ser libres si su existencia material no se halla políticamente garantizada. Históricamente, han existido dos formas de republicanismo: el oligárquico y el democrático. Ambos han compartido la misma concepción de la libertad —los individuos no pueden ser libres si su existencia material no está garantizada—; la diferencia radica en el hecho de que la porción de la población llamada a tener garantizado el derecho a la existencia material no es para ambas formas de republicanismo la misma. Según el republicanismo oligárquico, la libertad sólo alcanza —y sólo debe alcanzar— a aquellos hombres que poseen alguna forma de propiedad, algún conjunto de recursos materiales que los haga independientes. Por el contrario, el republicanismo democrático sostiene que la libertad debe alcanzar a todos los hombres y mujeres que viven en la comunidad. Todos los individuos deben tener su existencia material políticamente garantizada. Según el republicanismo, todas las interferencias arbitrarias limitan la libertad individual. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que algunas de esas interferencias arbitrarias son normativamente más relevantes que otras cuando se trata de comprender cómo actúan las instituciones sociales y cuando se trata de prescribir cómo deberían hacerlo. Ello es así porque tales interferencias —y no otras— se hallan íntimamente vinculadas a los mecanismos fundamentales que rigen la dinámica de las sociedades humanas, mecanismos que incluyen, por ejemplo, ciertas formas de lucha de clases. En otras palabras: las estafas, los sobornos o las mentiras son interferencias arbitrarias que pueden tener efectos negativos en la vida de los agentes interferidos. Sin embargo, la estructura de las sociedades contemporáneas no se basa en estafas, sobornos y mentiras, sino en derechos de propiedad. Ello permite afirmar que la principal distinción que debe hacerse para comprender las sociedades contemporáneas es la distinción entre ricos y pobres. Interesa entonces retomar la distinción aristotélica entre gente rica y pobre (más adelante insistiré en ello más extensamente). «Gente rica» y «gente pobre» significan, respectivamente, «gente independiente» y «gente dependiente» (de otros). Esta distinción es normativamente más relevante para calibrar el alcance de la libertad que las distinciones que emanan del uso de criterios basados en los niveles de ingresos, como el 50% o 60% de la renta per cápita que son los criterios actuales para definir a los pobres. En las sociedades contemporáneas, los ricos poseen un conjunto de recursos materiales que les garantiza la existencia, y los pobres suelen tener que venderse, cinco días a la semana o más, a los propietarios de esos recursos materiales a fin de subsistir, convirtiéndose en trabajadores asalariados.

En las sociedades capitalistas de hoy día, aquellos individuos o grupos de individuos que poseen grandes sumas de recursos materiales —especialmente las empresas transnacionales— tienen la capacidad de interferir arbitrariamente en el conjunto de oportunidades de millones de personas: tienen la capacidad de moldear la estructura de los mercados y de condicionar la naturaleza de economías enteras; tienen la capacidad de imponer, en el seno de las unidades productivas y en muchos parlamentos, las condiciones de trabajo de quienes dependen de ellos para vivir; tienen la capacidad de desposeer a millones de personas pobres —dependien-

tes— de los medios necesarios para sostener, tanto en países pobres como en países ricos, formas tradicionales o alternativas de gestionar el ámbito productivo; tienen, finalmente, la capacidad de condicionar la agenda y las decisiones políticas. Tal como el 32.º presidente de EEUU, Franklin Delano Roosevelt, puso de manifiesto en su «Discurso sobre el Estado de la Unión» de 1935: «es preciso deshacerse de esa concepción de la adquisición de la riqueza que, a través de la obtención de beneficios excesivos, genera un desproporcionado poder privado que habilita a unos cuantos para interferir en los asuntos privados y, para nuestra desgracia, también en los asuntos públicos» (Roosevelt, 1935). Es por ello por lo que resulta de suma importancia entender que la RB puede ser una parte integrante de un paquete de medidas destinado a garantizar la existencia material de todas las personas, y la posibilidad de que éstas pongan en práctica sus planes de vida propios.

Prestaré atención ahora a las concepciones, a mi entender, más decisivas que tenían algunos republicanos de distintas épocas, con el doble objetivo de: 1) ir desgranando históricamente algunos aspectos especialmente relevantes de la concepción republicana de la libertad (obsérvese que se trata de una declaración evolucionista de la libertad, no creacionista; es decir, no se «crea» una concepción de la libertad y se discute sobre ella, sino que se atiende a la concepción de la libertad republicana tal como ha sido entendida por algunos de sus conspicuos defensores a lo largo de distintos períodos históricos); y 2) ofrecer una fundamentación republicana de la RB.

#### 4. Aristóteles: la existencia material como condición de la libertad

No es extraño que uno de los grandes historiadores del mundo clásico, G.E.M. de Ste. Croix (1910-2000), asegurase que Aristóteles fue el gran sociólogo de la política griega.<sup>12</sup> Veamos la concepción aristotélica de la libertad republicana, aunque para ello deba detenerme brevemente en un panorama general de la sociedad que critica Aristóteles.

Aristóteles vive el último período de la gran democracia ateniense. Ésta se extendió entre 507 y 322-321 a.n.e. que coincide casi exactamente con la muerte de Aristóteles. Este larguísimo período de 185 años solamente sufrió un par de intentos de restauración oligárquica: en los años 411 y 404-403. Una de las transformaciones más importantes que hubo en Atenas hasta el fin de la democracia en 322-321 fueron las llamadas «reformas de Efiltes», que se introdujeron en 462-461. Estas reformas consistían en la introducción del pago por la realización de las tareas políticas. Primero, por formar parte de los jurados en los tribunales de justicia y del Consejo (la *boulé*), que preparaba los asuntos de la asamblea; luego (ya en 403), por el mero hecho de asistir a la propia asamblea. Las pagas no eran altas (eran inferiores al salario de un artesano), pero permitieron que los ciudadanos más pobres pudieran desempeñar un papel efectivo en la vida política de la ciudad, siempre que así lo desearan (Rosenberg, 1921). Esas reformas efilíticas comportaron «la invasión de la vida política por parte del *démos* pobre. Atenas fue una república gobernada ininterrumpidamente por el partido democrático de los pobres» (Domènech, 2004: 51).

<sup>12</sup> «Lejos de ser una aberración anacrónica, limitada a Marx y sus secuaces, el concepto de clase económica como factor básico de la diferenciación de la sociedad griega y la definición de sus divisiones políticas resulta que se corresponde de manera sorprendente con los puntos de vista de los propios griegos; y Aristóteles, el gran experto en sociología y política de la ciudad griega, trabaja siempre sobre la base de un análisis de clase, dando por descontado que los hombres actuarán en política, al igual que en cualquier otro terreno, ante todo según su situación económica.» Ste. Croix (1981: 79).

Este es el período, el último de la democracia ateniense, que Aristóteles vivirá. Aristóteles es un gran crítico, ciertamente ecuánime, de la democracia ateniense. No pueden entenderse sus obras políticas (especialmente, *La Política*) si no es bajo este prisma. Aunque Aristóteles deja escapar muchas veces su preocupación (injustificada, vista la magnanimidad de la democracia en este punto) por el peligro de los «excesos» de la democracia «extrema», señaladamente la posible expropiación de las riquezas de los grandes propietarios, la democracia fue muy indulgente con los ricos. En tiempos de guerra, bien es verdad, debían pagar la *eisphora*, una contribución a las disputas bélicas de la República. La *eisphora*, en todo caso, quedaba lejos de algo parecido a una expropiación.

Aristóteles consideraba, como por otra parte era habitual entre los griegos, que la situación económica de un hombre era el factor decisivo que guiaba su actividad política. No argumenta a favor de ello de forma directa porque lo da por sabido, ya que se trataba de algo universalmente aceptado en su mundo.

Además de ricos y pobres, Aristóteles cita en algunos pasajes de su obra a los *hoy mesoi*, que eran los ricos de riqueza moderada. Sin embargo, Aristóteles recurre normalmente a un modelo dicotómico: ricos y pobres. O más detalladamente: los propietarios y los que no poseen nada o casi nada (*hoy aporoi*). Para Aristóteles, como ya se ha apuntado, el comportamiento político de una persona depende normalmente de su situación económica. Algo, sea dicho de paso, que compartirán a lo largo de los siglos muchísimos autores.<sup>13</sup>

También según Aristóteles, no hay duda de que la clase que consiga el poder, tanto si es la de los ricos como la de los pobres, gobernará en provecho propio: «La tiranía es, efectivamente, una monarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía busca el de los ricos, y la democracia el interés de los pobres» (*Pol.*, 1279b 5). Dice Aristóteles que los que tienen mayor riqueza tenderán a considerarse a sí mismos superiores a los otros (*Pol.*, 1301a 31-33) y que quienes tengan grandes posesiones pensarán que es verdaderamente injusto que hombres carentes de toda propiedad puedan ponerse políticamente en pie de igualdad con ellos (*Pol.*, 1316b 1-3).

La importancia que Aristóteles da a la dicotomía rico-pobre es grande. Los ricos y los pobres son las partes principales de la ciudad. Dice: «es imposible que los mismos ciudadanos sean a la vez pobres y ricos. Por eso éstas parecen constituir principalmente las partes de la ciudad: los ricos y los pobres. Además, como generalmente los ricos son pocos y los pobres muchos, estas partes de la ciudad aparecen como contrarias, de modo que la preponderancia de una o de otra constituye los regímenes, y éstos parecen ser dos: democracia y oligarquía» (*Pol.*, 1291b 8-13).

¿Qué entiende Aristóteles por ricos y pobres, estas «partes principales de la ciudad»? Aristóteles distinguía entre los pobres libres y los esclavos. Los esclavos son para Aristóteles poco más que instrumentos que hablan, por lo que quedan completamente apartados de la sociedad civil. Dentro del conjunto de los pobres libres Aristóteles, como sus coevos, engloba a aquellas personas (campesinos paupérrimos con una finca apenas suficiente para mantener a toda la familia, jornaleros, albañiles, pintores, escultores, canteros, fundidores, tintoreros, orfebres, decoradores, grabadores, carreteros, postillones, cordeleros, curtidores, constructores de carreteras...) que no tienen ninguna propiedad. Estos pobres vivían de su trabajo y dependían del empleo de otros, los propietarios, para poder desempeñarlo.

<sup>13</sup> En 1852, Marx escribe a Josep Weydemeyer (1818-1866) que «no me cabe el mérito de haber descubierto la existencia de las clases en la sociedad moderna ni la lucha entre ellas».



Los ricos eran los propietarios, los que tenían la existencia material garantizada, debido precisamente a esta propiedad. La propiedad más importante era en la antigüedad, como lo fue por muchos siglos, la de la tierra. La clase de los propietarios estaba formada por aquellos que descargaban sobre otros el suministro «de las necesidades (y los lujos) de la buena vida» (Ste. Croix, 1981). La relación entre ciudadanos no propietarios y propietarios era de 4 a 3. En la época de la que nos ocupamos, Atenas contaba con alrededor de 35.000 ciudadanos adultos varones. De ellos, 20.000 eran no propietarios y 15.000 eran propietarios. También eran considerados no propietarios los niveles más bajos de la burguesía: artesanos pobres que se ganaban la vida sin aprendices. El punto crucial aquí no es tanto la cantidad de riqueza sino la posibilidad material de no depender de otro para vivir. Los ricos —unos, claro está, con unos niveles de riqueza mucho mayores que otros—, tenían la existencia material garantizada.

El gobierno de los ricos es la oligarquía y el gobierno de los pobres es la democracia. «Lo que constituye la diferencia entre la democracia y la oligarquía es la pobreza y la riqueza, y necesariamente, cuando el poder se ejerce en virtud de la riqueza, ya sean pocos o muchos, se trata de una oligarquía; cuando mandan los pobres, de una democracia» (*Pol.*, 1279b 39-1280a 1-3). Así pues, no se trata simplemente de la mayoría, sino del carácter de clase (la distinción entre ricos y pobres, propietarios y no propietarios libres) lo que hace a un régimen oligárquico o democrático.

Aristóteles no simpatiza con la democracia ateniense, como es harto sabido. Para él, el pobre libre (el *phaulós*) no tiene la existencia material garantizada puesto que carece de propiedad. Por *eso mismo* no puede ser libre, ya que al carecer de esta existencia material garantizada o esta «base material para su existencia social autónoma» (Bertomeu y Domènech, 2006: 74) depende de otro para vivir. Aristóteles considera que no tiene sentido dar plenos derechos políticos a los que no son, por sus condiciones de existencia material, libres. Obsérvese que los demócratas atenienses no negaron (como tampoco lo harán los republicanos democráticos siglos después) la base valorativa aristotélica, sino que, precisamente por demócratas, quisieron extenderla («universalizarla») al conjunto de la población. Por eso consideraron que la participación política de los pobres libres quedaba posibilitada con el *misthón*, es decir, la remuneración que las reformas efíalticas crearon para permitir el desempeño de cargos públicos por parte de los pobres libres, que difícilmente hubieran podido aceptar tales cargos sin esta remuneración pública. De ahí también la oposición de Aristóteles a este *misthón* y su contrapropuesta de penalizar con multas económicas a los ricos que no asistieran a las asambleas públicas. Aristóteles capta perfectamente el papel del *misthón* como sustituto de la propiedad, como elemento que posibilita la existencia material de los pobres. Pero esto corresponde al Aristóteles *realpolitiker* y, por ello, lo dejamos en ese punto.

La cuestión a retener es ésta: para Aristóteles quien no tiene la existencia material garantizada no es libre, ya que al carecer de ella depende necesariamente de otro para vivir.

## 5. Cicerón: la obsesión por la propiedad

El mundo romano está interesado de forma obsesiva por la riqueza y el *status*. Lo que da el *status* es la riqueza. *Dat census honores* («la propiedad es la que confiere el rango»), decía Ovidio (*Amores* III. VIII. 55). El *ius civile* romano es un monumento de rigor intelectual que regulaba con precisión todo tipo de relaciones personales y familiares de la ciudadanía romana. Si una cuestión merece especial atención, es la referente a los derechos de propiedad, asunto particularmente sagrado a juicio de la clase dirigente romana. Cicerón, otro

gran republicano (oligárquico, sin duda), está obsesionado por esta inviolabilidad que deben tener los derechos de propiedad. Pero antes me gustaría detenerme de forma breve en una reveladora distinción que hacía el derecho romano que ilustra cómo la concepción republicana de la libertad romana establecía también que aquél que no tenía la existencia material garantizada y, por ello, dependía de otro para vivir, caía en una situación que era considerada la negación misma de la libertad.

Me refiero a la distinción que el derecho civil romano disponía entre dos tipos de contrato de trabajo: la *locatio conductio opera* y la *locatio conductio operarum*. El primero era un contrato de obras por el que un particular contrataba a otro (por ejemplo, un orfebre) para que hiciera una obra que especificaba el contrato. El segundo era un contrato de servicios por el que un particular contrataba a otro para que, durante un determinado tiempo, le hiciera los trabajos que quisiera encomendarle. Este segundo tipo de contrato era considerado indigno porque pone en cuestión la propia libertad, mientras que al primero se le otorgaba toda la dignidad, puesto que a través de él un hombre libre ofrecía a otro hombre libre el servicio que proporciona una calificación determinada (la propia de un orfebre, por ejemplo). Si la *locatio conductio operarum* es considerada indigna de hombres libres es porque un particular se hace dependiente de otro particular, con lo que es la propia libertad la que pasa a estar en juego. El poner a disposición de otro particular la fuerza de trabajo para lo que éste quisiera disponer significaba incurrir en una situación de dependencia con respecto a otro. Esta disponibilidad general de su fuerza de trabajo y el salario por ello cobrado «es un título de servidumbre», dirá Cicerón en *Los oficios*. Algo casi idéntico a la «esclavitud limitada» a la que se había referido Aristóteles dos siglos atrás.<sup>14</sup>

Cicerón es uno de los personajes clave para entender la médula del republicanismo oligárquico. Este autor, mucho antes que los campeones filosóficos del libertarismo *à la* Nozick, tenía una comprobada obsesión por los derechos de propiedad privada. Veamos si no cómo escribía al respecto. «En primer lugar ha de cuidar el que gobierna un Estado de que cada ciudadano posea lo suyo, y que no padezcan detrimento los bienes de los particulares bajo el pretexto de utilidad pública», dice en *Los oficios* (Lib. II, cap. XXI). Este cuidado que ha de tener el estadista para preservar la propiedad debe ir bien acompañado de la abstención de cualquier impulso para redistribuirla: «... igualar las haciendas... el más grave perjuicio que podía introducirse, porque las ciudades y repúblicas fueron fundadas por causa de conservar la propiedad». Más de dos mil años antes que los libertarios, Cicerón no dudaba que la justicia queda destruida «si no se procura mantener a cada uno en la propiedad de sus bienes, siendo lo principal del estado de una ciudad que sea libre, franca, nada política ni peligrosa la propiedad y posesión de los bienes de todo ciudadano» (Lib. II, cap. XXII).

Cicerón muestra, en consonancia con su republicanismo oligárquico, un desprecio nada recatado por las clases trabajadoras. En un pasaje de *Los oficios* (Lib. I, cap. XLII), este poseedor de una de las grandes fortunas de Roma y «la expresión más selecta de la hipocresía romana» (Ste. Croix, 1981: 331) dice sin ambages: «También es bajo y servil [el oficio] de los jornaleros, y de todos aquellos a quienes se compra, no sus artes, sino su trabajo». Y añade un poco después: «Tampoco son de nuestra aprobación aquellos oficios que suministran los deleites, *los pescadores, carniceros, cocineros, mondongueros*, como dice Terencio» (énfasis en el original).

<sup>14</sup> Resulta también impresionante, por cierto, la similitud del enfoque (de todo punto republicano, sin duda) en esta materia de Aristóteles y Cicerón con el de John Locke: «un hombre libre se hace siervo de otro vendiéndole, por un cierto tiempo, el servicio que se compromete a hacer a cambio del salario que va a recibir». La cita corresponde a Locke (1960) y ha sido Mundó (2006) quien me puso sobre su pista.

Podríamos seguir citando diversos pasajes escritos por republicanos oligárquicos o antidemocráticos, pero demos un salto de aproximadamente dos milenios para situarnos ante el primer republicano democrático de indudable influencia posterior que da la historia.

## 6. Robespierre: el derecho a la existencia

Maximilien Robespierre (1758-1794) fue la figura central de la Revolución Francesa.<sup>15</sup> Con su muerte, esta revolución dio rápidamente paso a la reacción, que poco después desembocaría en el Imperio napoleónico. Pero, evidentemente, no nos interesa aquí la figura de este revolucionario más allá de su aportación al republicanismo. Por ello, de los 10 volúmenes que reúnen sus obras y discursos, publicados a partir de 1910, solamente nos importará la parte que más directamente está relacionada con la propiedad, las grandes desigualdades sociales, la libertad y la existencia social.<sup>16</sup>

Aunque sea muy brevemente, creo que será útil mencionar que, para Robespierre, como, según hemos visto, para Aristóteles, las partes principales de la ciudad son las que están constituidas por los ricos y los pobres. Robespierre lo expresa 2.100 años después con palabras casi idénticas (se trata del discurso del 2-2-1790): «Sin duda, Francia está dividida en dos partes, el pueblo y la aristocracia».

¿Qué es la propiedad para Robespierre? En el discurso a la convención del 24-4-1793, el revolucionario francés ofrece una larga reflexión como respuesta a esta pregunta:

«Preguntad a aquel comerciante de carne humana qué es la propiedad. Os dirá, mostrándoos un ataúd, al que denomina barco, donde ha encajonado y herrado a hombres que parecían vivos: “Ésas son mis propiedades, las he comprado a tanto por cabeza”. Interrogad a ese gentilhombre, que tiene tierras y vasallos, o que cree que el mundo se ha trastornado desde que ya no los tiene. Os dará ideas sobre la propiedad prácticamente iguales. Interrogad a los augustos miembros de la dinastía capeta; os dirán que la más sagrada de todas las propiedades es, sin discusión, el derecho hereditario, del que han gozado desde la antigüedad, el derecho a oprimir, a envilecer y ahogar legal y monárquicamente a su antojo a los veinticinco millones de hombres que vivían en el territorio de Francia.»

Esta descarnada y vivísima descripción de la propiedad sirve de telón de fondo de la concepción normativa que Robespierre ofrece de la misma, esto es, de lo que según él debe ser la propiedad para que sea socialmente justa. Dice al respecto, en forma de artículos, en el mismo discurso:

«Art. 1. La propiedad es el derecho que tiene cada ciudadano de disfrutar y disponer de la porción de bienes que le garantiza la ley.

Art. 2. El derecho a la propiedad está limitado, como todos los demás, por la obligación de respetar los derechos ajenos.

<sup>15</sup> Es indispensable, para una evaluación equilibrada de Robespierre, la obra del historiador Albert Mathiez (1874-1932), si bien un buen y relativamente breve compendio puede encontrarse en Mathiez (1988).

<sup>16</sup> Bosc, Gauthier y Wahnich (2005) ofrecen una selección muy útil de tales textos y discursos. En francés, puede consultarse: <http://membres.lycos.fr/discours/discours.htm>.

Art. 3. No puede perjudicar ni la seguridad, ni la libertad, ni la existencia, ni la propiedad de nuestros semejantes.

Art. 4. Toda posesión, todo tráfico que viole ese principio es ilícito e inmoral.»

La propiedad, para Robespierre, debe estar limitada y no debe perjudicar ni a la libertad, ni a la existencia. Si la propiedad no cumple con al menos estos requisitos, resulta ilícita e inmoral. En el discurso a la Convención del 2-12-1792, declara: «¿Por qué no deben las leyes detener la mano homicida del monopolista, del mismo modo que lo hacen con el asesino ordinario?».

La propiedad y la libertad están íntimamente relacionadas. En otro momento, dirigiéndose a los diputados, dirá:

«Al definir la libertad, el primero de los bienes del hombre, como el más sagrado de los derechos que hereda de la naturaleza, habéis dicho con razón que tenía como límite los derechos ajenos. ¿Por qué no habéis aplicado este principio a la propiedad, que es una institución social; como si las leyes eternas de la naturaleza fuesen menos inviolables que las convenciones de los hombres? Habéis multiplicado los artículos para asegurar la mayor libertad en el ejercicio de la propiedad, y no habéis dicho nada para determinar su carácter legítimo.» («Acerca de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano», discurso del 24-4-1793).

La insistencia en la idea de que no toda propiedad es legítima recorre la obra de Robespierre. Si atenta contra la libertad, la propiedad no es legítima. Y la gran desigualdad social que crean las enormes y desproporcionadas fortunas, atenta contra la libertad. Para Robespierre, la gran desigualdad económica es la raíz de la destrucción de la libertad. La gran desigualdad, dirá, es «la fuente de todos los males». En el discurso del 5-4-1791, reprende a los legisladores y les lanza: «Legisladores, no habéis hecho nada por la libertad si vuestras leyes no tienden a disminuir, mediante formas dulces y eficaces, la extrema desigualdad de las fortunas». Y el 24-4-1793 incide en la misma idea: «Realmente no hacía falta una revolución para explicar al universo que la extrema desproporción de las fortunas es el origen de muchos males y de muchos crímenes».

Interesante es señalar cómo en un discurso tan temprano, de abril de 1791, Robespierre ya señala que los propietarios no son los únicos que tienen derecho a llamarse ciudadanos: «Los ricos... han pretendido que sólo los propietarios eran dignos del título de ciudadano. Han llamado interés general a su interés particular, y para asegurar el éxito de esta pretensión, se han apoderado de toda la potencia social».

Casi como conclusión de la exposición de su concepción de la propiedad, de la libertad y de las grandes desigualdades sociales, Robespierre hace reiteradas muestras de una profunda convicción relativa a la necesidad de que la sociedad garantice la existencia material de la ciudadanía. Aquí las citas directas son muy abundantes. Las mejores correspondan quizás al último año y medio de la corta vida del revolucionario francés.

Una sociedad que no garantice la existencia material ciudadana no es justa y, por ello mismo, no merece continuar. En el ya citado discurso del 24-4-1793 declara: «La sociedad está obligada a procurar la subsistencia de todos sus miembros...». Y añade un poco después: «Las ayudas necesarias para la indigencia son una deuda del rico hacia el pobre. Incumbe a la ley determinar la manera como esa deuda debe saldarse». Porque la sociedad y, a veces ya más directamente, los gobiernos son los responsables del hambre, de la pobreza, de la miseria: «La miseria de los ciudadanos no es otra cosa que el crimen de los gobiernos».

(discurso del 10-5-1793). Pero si hay una cita repetida por mérito propio acerca de las obligaciones de la sociedad con respecto a la existencia material ciudadana es ésta, que corresponde al discurso sobre las subsistencias del 2-12-1792:

«¿Cuál es el primer fin de la sociedad? Mantener los derechos imprescriptibles del hombre. ¿Cuál es el primero de esos derechos? El de existir. La primera ley social es, pues, la que asegura a todos los miembros de la sociedad los medios de existir; todas las demás se subordinan a ésta; la propiedad no ha sido instituida, ni ha sido garantizada, sino para cimentar aquella ley; es por lo pronto para vivir que se tienen propiedades. Y no es verdad que la propiedad pueda jamás estar en oposición con la subsistencia de los hombres.»

Hasta aquí me he centrado en tres autores (Aristóteles, Cicerón y Robespierre<sup>17</sup>) respecto a los que hay poderosas razones, por distintos motivos, para considerarlos muy importantes dentro de la tradición republicana. Conviene ahora hacer una cierta recapitulación.

## 7. La libertad republicana

Sean cuales sean las diferencias entre la concepción oligárquica de la libertad republicana de Aristóteles y Cicerón, y la democrática de Robespierre (por citar solamente a los tres autores a los que he dedicado especial atención), conciben todos ellos el problema de la libertad de la misma forma. Lo que diferencia a unos y otros es la extensión de esta libertad, esto es, el juicio relativo a los grupos sociales que deben ser merecedores de esta libertad. Únicamente los ricos, dirán los republicanos oligárquicos; o toda la ciudadanía, dirán los republicanos democráticos.

Compárese la conciencia que tiene Robespierre de las fatales consecuencias para la libertad que comportan las grandes desigualdades con estos dos discursos realizados poquísimos meses después de su muerte, a manos de destacados representantes de la reacción termidoriana. El primero corresponde a Boissy d'Anglas (1756-1826):

«Tenemos que ser gobernados por los mejores; los mejores son los más instruidos y los más interesados en el mantenimiento de las leyes. Ahora bien; descontadas algunas excepciones, no hallaréis hombres así sino entre quienes gozan de alguna propiedad, los cuales adhieren al país en la que ésta se halla, a las leyes que la protegen, a la tranquilidad que la conserva, y deben a esa propiedad y a la holgura que ella proporciona la educación que los ha hecho capaces de discutir, con sagacidad y precisión, sobre las ventajas y los inconvenientes de las leyes que determinan la suerte de la patria (...) Un país gobernado por los propietarios está en el orden social; uno gobernado por los no propietarios [la democracia] es el estado de naturaleza.»

El segundo discurso tiene por autor a Dupont de Nemours (1739-1817). Decía el diputado termidoriano:

---

<sup>17</sup> Y bien es verdad que junto a este revolucionario francés también hubieran podido ser citados en justicia Jean-Paul Marat (1743-1793) y el joven prodigio Louis de Saint-Just (1767-1794), pero centrando la atención en Robespierre, es suficiente para mi propósito.

«Es evidente que los propietarios, sin cuyo permiso nadie podría en el país conseguir alojamiento y manutención, son los ciudadanos por excelencia. Ellos son los soberanos por la gracia de Dios, de la naturaleza, de su trabajo, de sus inversiones y del trabajo y de las inversiones de sus antepasados.»<sup>18</sup>

Dupont de Nemours fue un termidoriano famoso que fundó la compañía que lleva su nombre, y que se convirtió en una poderosa multinacional química. Boissy d'Anglas fue un diputado también termidoriano.

Sea como sea, nos hallamos ya en condiciones para ofrecer una visión pormenorizada de la libertad republicana. Sintéticamente, *X* es libre republicanamente (dentro de la vida social) si:

- a) no depende de otro particular para vivir. Lo que equivale a decir que tiene una existencia social autónoma garantizada o, lo que es lo mismo, que tiene algún tipo de propiedad que le permite subsistir con comodidad (recordemos que tradicionalmente, para el republicanismo esta propiedad era principalmente la de la tierra);
- b) nadie puede interferir arbitrariamente (es decir, ilícitamente o ilegalmente) en el ámbito de existencia social autónoma de *X* (en su propiedad).

Con lo que:

- c) la república puede interferir lícitamente en el ámbito de existencia social autónoma de *X*, siempre que *X* esté en relación política de parigualdad con todos los demás ciudadanos libres de la república, con igual capacidad que ellos para gobernar y ser gobernado;
- d) cualquier interferencia (de un particular o del conjunto de la república) en el ámbito de existencia social privada de *X* que dañe ese ámbito hasta hacerle perder a *X* su autonomía social, poniéndolo a merced de terceros, es ilícita;
- e) la república está obligada a interferir en el ámbito de existencia social privada de *X*, si ese ámbito privado capacita a *X* para disputar con posibilidades de éxito a la república el derecho de ésta a definir el bien público. Es decir, la república debe garantizar a toda la ciudadanía la libertad republicana.

Finalmente:

- f) *X* está afianzado en su libertad cívico-política por un núcleo duro—más o menos grande— de derechos *constitutivos* (no puramente instrumentales) que nadie puede arrebatarse, ni puede él mismo alienar (vender o donar) a voluntad, sin perder su condición de ciudadano libre.<sup>19</sup>

Para la tradición republicana (se trate de Aristóteles, de Cicerón o de Robespierre, entre muchos otros), el conjunto de oportunidades de *X* está claramente delimitado por aquellas propiedades que posibilitan que disponga de una existencia social autónoma. No se trata de un conjunto de oportunidades cualquiera, sino de éste en concreto. La ciudadanía plena no es posible sin independencia material o sin un «control»

<sup>18</sup> Ambas citas son de Lefebvre (1957: 199-200). Pueden hallarse también en Domènech (2004: 92).

<sup>19</sup> Bertomeu y Domènech (2006).



sobre el propio conjunto de oportunidades así concretado. La tradición republicana considera que la libertad política y el ejercicio de la ciudadanía son incompatibles con las relaciones de dominación mediante las cuales los propietarios y ricos ejercen *dominium* sobre aquellos que, por no ser completamente libres, están sujetos a todo tipo de interferencias; ya sea en el ámbito de la vida doméstica o en el de las relaciones jurídicas propias de la vida civil como los contratos de trabajo o de compra y venta de bienes materiales. Pero en este punto, republicanos democráticos y republicanos oligárquicos se separan. Para los primeros, de lo que se trata es de diseñar mecanismos que hagan posible esta libertad, que hagan posible esta existencia material para toda la ciudadanía, para toda la población. En cambio, los republicanos oligárquicos trataron siempre de excluir de la vida política activa a los que no eran *sui iuris*. Si la capacidad de votar es lo que cualifica al ciudadano, y si tal capacidad presupone la independencia de quien no quiere ser sólo parte, sino también miembro de la comunidad, porque actúa junto con los otros, pero por su propio arbitrio, entonces algunos republicanos no democráticos creyeron necesario trazar una distinción entre ciudadanos pasivos y activos. Kant, por ejemplo, era de la opinión de que los que son puestos bajo la tutela de otros individuos no poseen independencia civil. No la poseen los menores de edad, las mujeres y los sirvientes, porque no pueden conservar por sí mismos su existencia en cuanto a sustento y protección; tampoco los jornaleros, ni todos aquellos que no pueden poner públicamente en venta el producto de su trabajo y dependen de contratos o arreglos meramente privados de esclavitud temporaria, que brotan de la voluntad unilateral del *sui iuris*.<sup>20</sup>

En la tradición republicana, la independencia que confiere la propiedad no es un asunto de mero interés propio privado. Es, por el contrario, de la mayor importancia política, tanto para el ejercicio de la libertad como para la realización del autogobierno republicano, pues tener una base material asegurada es indispensable para la propia independencia y competencia políticas.

## 8. La justificación republicana de la RB

Aún al coste de repetir parte de la argumentación, creo necesario insistir en que los autores que han defendido la concepción republicana de la libertad, aunque tengan entre ellos otras diferencias, todos comparten al menos dos convicciones:

- 1) Ser libre significa no depender de otro particular para vivir, no ser arbitrariamente interferible por este otro particular; quien depende de otro para vivir, no es libre. Quien no tiene asegurado el «derecho a la existencia», en afortunada expresión de Robespierre, por carecer de propiedad no es sujeto de derecho propio —*sui iuris*—, vive a merced de otros, y no es capaz de cultivar —y menos ejercitar— la virtud ciudadana; y ello es así porque esta dependencia con respecto a otro particular lo convierte en un sujeto de derecho ajeno: un *alieni iuris*, es decir, un «alienado».
- 2) La libertad republicana puede alcanzar a muchos (democracia plebeya, como defienden los republicanos democráticos) o a pocos (oligarquía plutocrática, como defendieron los republicanos oligárquicos), pero siempre está fundada en la propiedad y en la independencia material que de ella se deriva. Y esta libertad no podría mantenerse si la propiedad estuviera tan desigual y polarizadamente distri-

<sup>20</sup> Kant (1989).

buida, que unos pocos particulares pudieran desafiar a la república y luchar con éxito contra la ciudadanía para imponer su concepción del bien público. Cuando la propiedad está muy desigualmente repartida, poco espacio hay, si alguno, para la libertad del resto, de los que están privados de ella.<sup>21</sup>

La independencia, la existencia material, la base autónoma (son expresiones aquí perfectamente permutables) que confiere la propiedad es condición indispensable para el ejercicio de la libertad, como he repetido ya alguna vez. De ahí la idea sugerida por parte de los defensores republicanos de la RB: «universalizar la propiedad». Universalizar la propiedad debe entenderse de forma metafórica. Universalizar la propiedad debe ser entendido aquí de forma equivalente a garantizar a todos la existencia material (Casassas y Raventós, 2007).

La instauración de una RB supondría una independencia socioeconómica, una base autónoma de existencia mucho mayor que la actual para buena parte de la ciudadanía, sobre todo para los sectores de la ciudadanía más vulnerables y más dominados en las sociedades actuales (buena parte de los trabajadores asalariados, pobres en general, parados, mujeres, etc.). En definitiva, la introducción de una RB haría que la libertad republicana, para algunos grupos de vulnerabilidad, viese ensanchadas sus posibilidades. Veamos esto más de cerca. Por grupo de vulnerabilidad entiendo aquel conjunto de personas que tienen en común el ser susceptibles de interferencia arbitraria por parte de otros conjuntos de personas o de alguna persona en particular.

### 8.1. La dependencia material de las mujeres

En primer lugar, me referiré a este gran y heterogéneo grupo que forman las mujeres. Sería un insulto a la inteligencia del lector o lectora detenerme, aunque fuera brevemente, en la evidencia de que todas las mujeres no se hallan en la misma situación social. Pero tampoco parece muy discutible la afirmación de que una RB conferiría a este gran y heterogéneo grupo de vulnerabilidad social que forman las mujeres una independencia económica que actualmente no disponen.<sup>22</sup> Si bien la RB, por definición, es independiente de la contribución en trabajo que se pueda realizar, creo necesario señalar aquí que, pese a que no reciban ninguna remuneración monetaria a cambio, la mayor parte de las mujeres trabaja. El trabajo con remuneración en el mercado constituye solamente uno de los tipos de trabajo existentes. Pero no es el único. Existen otros dos: el doméstico y el voluntario.<sup>23</sup>

Presento a continuación algunas de las razones que avalan republicanamente la RB en relación con las mujeres:

En primer lugar, la independencia económica que la RB aporta, posibilita una suerte de «contrapoder» doméstico capaz de modificar las relaciones de dominación entre sexos y de incrementar la fuerza de negociación de muchas mujeres dentro del hogar, especialmente la de aquéllas que dependen del marido o que perciben ingresos muy bajos por estar empleadas de modo discontinuo o a tiempo parcial.

En segundo lugar, al constituir una asignación individual, la RB mejoraría la situación económica de muchas mujeres casadas o que viven con una persona del sexo masculino, sobre todo la de aquéllas que se hallan

<sup>21</sup> Para este punto, véase Bertomeu (2005a).

<sup>22</sup> Parker (1993); Robeyns (2001); Añón y Miravet (2004); Pateman (2003, 2006); XRB- RRB (2006); Bambrick (2006).

<sup>23</sup> Se discute la relación de la RB con el trabajo doméstico y el voluntario en el capítulo 4 de Raventós (2007).

en los estratos más empobrecidos de la sociedad. Efectivamente, buena parte de los subsidios condicionados existentes tienen como unidad de asignación a la familia heterosexual. Normalmente, el receptor y administrador es el cabeza de familia —los hombres, mayoritariamente—, de forma que a las personas que ocupan la posición más débil —las mujeres, mayoritariamente— se les priva del acceso y del control del uso de tales ingresos. Al decir de Pateman (2006: 115): «Una RB es importante para el feminismo y la democratización precisamente porque está pagada no a los hogares sino a los *individuos como ciudadanos*.»<sup>24</sup>

En tercer lugar, cabe señalar que la RB da una respuesta contundente a la necesidad de que la política social debe adaptarse a los cambios a los modos de convivencia, en especial al incremento de familias monoparentales encabezadas por mujeres.

En cuarto lugar, como muchas autoras feministas han mostrado a lo largo de las últimas décadas, el sistema de seguridad social de los países ricos fue erigido asumiendo que las mujeres eran económico-dependientes de sus maridos. Lo que comportaba que los beneficios conseguidos de la seguridad social lo eran por las contribuciones de sus maridos, no por su condición de ciudadanas. En un contexto de creciente cuestionamiento del estereotipo *male breadwinner*, no resulta caprichoso suponer que las elecciones sobre el trabajo doméstico podrían ser tomadas de un modo mucho más consensuado de lo que mayoritariamente lo son hoy.

Pero, junto a estos cuatro puntos, puede hacerse una reflexión de mayor envergadura sobre el papel de la RB para favorecer republicanamente la existencia material de las mujeres. Esta reflexión ha sido sugerida por Carole Pateman. Resumidamente, puede ser expuesta de la siguiente manera. Muchos de los problemas relacionados con la cuestión de la reciprocidad abordada en la filosofía política de los últimos años hacen referencia únicamente a las actividades que tienen que ver directamente con el trabajo remunerado. ¿Es violada la reciprocidad cuando una persona recibe una asignación incondicional,<sup>25</sup> la RB en nuestro caso, incluso cuando esta persona está en perfectas condiciones para trabajar remuneradamente, y simplemente no quiere hacerlo, incurriendo clamorosamente en el caso del gorrón (*free-rider*)? Pateman opina que ésta es una forma muy limitada de analizar el problema, puesto que se enfoca tomando en consideración solamente el trabajo con remuneración. Queda ignorado, en cambio, el problema de la reciprocidad (y del *free-rider*) que se produce en un tipo de trabajo no remunerado, pero muy amplio y que mayoritariamente desempeñan las mujeres: el doméstico. Cuestión que, a mi entender, enlaza con un problema de mucha mayor envergadura que es motivo de atención por parte del republicanismo democrático: la situación de dependencia por la que históricamente, incluso después de la abolición de las leyes del Antiguo Régimen, las mujeres han estado sujetas a los hombres. Me valdré de un caso histórica para hacer más ligera la exposición del punto exacto al que quiero llegar. En 1792, Robespierre abolió la distinción entre ciudadanos activos y pasivos, es decir, entre los ciudadanos que podían tener derecho al voto y los que no —dicha distinción se establecía en función de la cantidad de impuestos que los individuos podían pagar—. Dicho de otro modo, ciudadano activo era aquel que tenía determinado nivel de riqueza, mientras que ciudadano pasivo era aquel que no llegaba a este nivel. Todo ello, obviamente, referido a los hombres. Las mujeres quedaban patriarcalmente excluidas por su condición de sujetos dependientes de los varones.<sup>26</sup> Aquí es donde enlazo con la preocupación de Pateman re-

<sup>24</sup> Énfasis en el original.

<sup>25</sup> Como afirma White (2003a, 2003b).

<sup>26</sup> Robespierre mismo, al final de su vida, parece comprender «la inexorable lógica con la que la *fraternité* —como programa democrático de plena y universal *civilización* de la vida social, económica, familiar y política— tenía que traer consigo la cumplida emancipación de las mujeres» (Domènech, 2004: 91).

producida un poco más arriba. La RB, por su carácter universal de ciudadanía (o residencia acreditada), no va dirigida ni a hogares ni a personas con características específicas (ser hombres, por ejemplo). Por esta razón, la RB puede ser un medio eficaz para asegurar la base autónoma de una parte importante de mujeres que, hoy por hoy, depende, para su existencia material, de sus maridos o amantes.

## 8.2. El poder de negociación de la clase trabajadora y la desmercantilización del trabajo

En segundo lugar, voy a referirme a lo que de interés tiene para el republicanismo la instauración de una RB para la clase trabajadora, otro de los grupos de vulnerabilidad a los que me refería más arriba.

Empecemos por algo a lo que se han referido algunos autores: la RB y la desmercantilización de la fuerza de trabajo.<sup>27</sup> En las economías capitalistas, las personas que no disponen de la propiedad de tierras o de medios de producción deben vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral a un propietario de tierras o de medios de producción, llamado empleador, para poder adquirir todos aquellos medios que permitirán su subsistencia. Esta situación ha recibido el nombre de «mercantilización de la fuerza de trabajo» (a veces, directamente, «mercantilización del trabajo»), puesto que esta capacidad de trabajar de los que no tienen otra propiedad que les permita eludir el trabajo asalariado es tratada como una mercancía. Los trabajadores pueden tener sus necesidades de subsistencia cubiertas fuera del mercado mediante algunos mecanismos de provisión social. En este caso, su fuerza de trabajo es desmercantilizada. Podemos así hablar de grados distintos de mercantilización (y de desmercantilización) de la fuerza de trabajo. La RB tendría un efecto importante como herramienta para la desmercantilización de la fuerza de trabajo, siempre que fuera al menos de una cantidad que permitiera «la libertad de no ser empleado» (Pateman, 2006: 104).

Pero la RB también tendría otro interesante efecto sobre la clase trabajadora que, desde la perspectiva republicana, resulta particularmente interesante: el aumento del poder de negociación que lograrían los miembros de esta clase social frente al empresario o empleador.<sup>28</sup>

La seguridad en los ingresos que la garantía de una RB comportaría, impediría que los trabajadores se vieran impelidos a aceptar una oferta de trabajo de cualquier condición. Desde el momento en que su salida del mercado de trabajo resultara practicable, supondría una posición negociadora (o de resistencia, como a veces se ha llamado) mucho mayor que la que los trabajadores poseen ahora. No es lo mismo llevar las negociaciones laborales al límite de la ruptura cuando se cuenta, como es el caso de los empresarios, con la posibilidad real de reemplazar a los trabajadores contendientes por maquinaria o por trabajadores actualmente en paro —los que engrosan las filas del otrora llamado «ejército industrial de reserva»<sup>29</sup>—, que hacerlo a sabiendas de que la subsistencia depende de forma directa, y prácticamente exclusiva, de las retribuciones obtenidas de los individuos sentados en el otro lado de la mesa de negociación, como les ocurre a los trabajadores y trabajadoras hoy en día. La relación laboral bajo el capitalismo es claramente asimétrica. Una RB haría practicable no sólo la posibilidad de negarse de forma efectiva y convincente a aceptar situaciones no deseadas por parte de muchos trabajadores, sino también plantearse formas alternativas de organización del trabajo que permitieran aspirar a grados de realización personal más elevados.

<sup>27</sup> Entre otros: Pateman (2006); Van Parijs (2006); Domènech y Raventós (2004).

<sup>28</sup> Wright (2006); XRB-RRB (2006); Raventós y Casassas (2003); Raventós (2002); Casassas y Loewe (2001).

<sup>29</sup> Que en el Reino de España, a principios de 2011, significa la nada despreciable cifra oficial de más de 4 millones de personas.

Además, la RB supondría, en caso de huelga, una especie de caja de resistencia incondicional e inagotable cuyos efectos para el fortalecimiento del poder de negociación de los trabajadores son fáciles de calibrar. Efectivamente, el hecho de que en caso de conflicto huelguístico los trabajadores dispusiesen de una RB permitiría afrontar las huelgas de una forma mucho menos insegura que en la actualidad: a día de hoy, dependiendo de los días de huelga, los salarios pueden llegar a reducirse de forma difícilmente soportable si, como acostumbra a ocurrir para la inmensa mayoría de la clase trabajadora, no se dispone de otros recursos.

## 9. Conclusión

Lo que he intentado mostrar, valiéndome de la concepción de tres autores republicanos, es la concepción de la libertad que tiene el republicanismo histórico. Igualdad y libertad no son dos variables a elegir: si más de una, menos de otra —y viceversa—. Las grandes desigualdades sociales son las causas de la falta de libertad. Por esta razón, el republicanismo democrático propone mecanismos institucionales para que la ciudadanía tenga la existencia material, fundamento de la libertad, plenamente garantizada. En un mundo como el de principios de la segunda década del siglo XXI, donde la acumulación privada de grandes fortunas convive con la más absoluta de las miserias y, por tanto, la libertad para centenares de millones de personas está seriamente amenazada, cuando no ya completamente suprimida, la RB aparece como un mecanismo institucional que, dadas las condiciones socioeconómicas del nuevo siglo, sería capaz de garantizar al conjunto de la ciudadanía (y a los residentes acreditados) la existencia material. Una existencia material que, como consecuencia de la crisis económica que empezó a manifestarse en el año 2007<sup>30</sup> y de las medidas de política económica que han puesto en marcha muchos gobiernos, cada vez está más amenazada para un creciente número de personas. Uno de los pocos economistas que predijo la crisis económica mundial escribió hace pocos meses: «Las crisis financieras tienen una manera curiosa de conseguir que las reformas radicales parezcan razonables» (Roubini y Mihm, 2010: 339). No hay duda que la RB es una propuesta de reforma importante que, en un mundo como el actual, puede percibirse como muy razonable para muchas personas que en un primer momento la llegaron a considerar una locura. Para este cambio de actitud, solamente es preciso que la RB se estudie y se compare con el estado actual del mundo.

## Textos citados

Añón, María José y Miravet, Pablo (2004), «El derecho a un ingreso y la cuestión social de las mujeres europeas», en Martínez Ridaura, J. y Aznar, Mariano J. (eds.), *Discriminación y diferencia*, Valencia: Tirant lo Blanc.

Aristóteles (1997), *Política*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (traducción de Julián Marías y María Araújo).

Bambrick, Laura (2006), «Wollstonecraft's Dilemma: Is a Citizen's Income the Answer?», *Citizen's Income Newsletter*, 2.

Bertomeu, María Julia (2005a), «Republicanism and property», *El Viejo Topo*, 207.

<sup>30</sup> Se analiza las posibilidades de una RB en la situación actual de crisis económica en Lo Vuolo y Raventós (2009) y Lo Vuolo, Raventós y Yanes (2010).

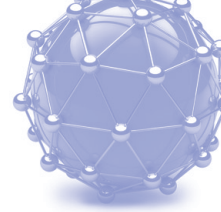


- Bertomeu, María Julia (2005b), «Las raíces republicanas del mundo moderno: en torno a Kant», en Bertomeu, María Julia, Domènech, Antoni y De Francisco, Andrés (eds.), *Republicanism y democracia*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Bertomeu, María Julia y Domènech, Antoni (2006), «El republicanismo y la crisis del rawlsismo metodológico (Nota sobre método y substancia normativa en el debate republicano)», en *Isegoría*, 33, pp. 51-75.
- Bosc, Yannick, Gauthier, Florence y Wahich, Sophie (eds.) (2005), *Por la felicidad y por la libertad (discursos de Robespierre)*, Barcelona: El Viejo Topo.
- Casassas, David (2010), *Propiedad y comunidad en el republicanismo comercial de Adam Smith: el espacio de la libertad republicana en los albores de la gran transformación*. Barcelona: Montesinos.
- Casassas, David y Loewe, Germán (2001), «RB y fuerza negociadora de los trabajadores», en Raventós, Daniel (coord.), *La RB. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona: Ariel.
- Casassas, David y Raventós, Daniel (2007), «Propiedad y libertad republicana: la RB como derecho de existencia para el mundo contemporáneo», *Sin Permiso*, 2, pp. 35-69.
- Casassas, David y Raventós, Daniel (2008), «Propiedad y libertad: doce tesis sobre la defensa republicana de la RB», en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=1961> de la página [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info). Consultado: 15/8/2010.
- Cicerón (1943), *Los oficios*, Madrid: Espasa Calpe (traducción de Manuel de Valbuena).
- Domènech, Antoni (2004), *El eclipse de la fraternidad*, Barcelona: Crítica.
- Domènech, Antoni (2006a), «Azarasas élites bajo palabra de honor», en *Sin Permiso*, 1, pp. 263-276.
- Domènech, Antoni (2009), «¿Qué fue del marxismo analítico? (En la muerte de Gerald Cohen)», en *Sin Permiso*, 6, pp. 33-71.
- Domènech, Antoni y Raventós, Daniel (2004) «La RB de Ciudadanía y las poblaciones trabajadoras del primer mundo», *Le Monde diplomatique* (edición española), 105.
- Domènech, Antoni y Raventós, Daniel (2008), «Propiedad y libertad republicana: una aproximación institucional a la RB», en *Sin Permiso*, 4, pp. 193-199. La versión inglesa ligeramente modificada fue publicada por la *Basic Income Studies* y puede encontrarse en <http://www.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1090&context=bis> de la página [www.bepress.com/bis/](http://www.bepress.com/bis/). Consultado: 15/1/2011.
- Domènech, Antoni *et alteri* (2010), «La UE y Zapatero o cuando los locos son los lazarillos de los ciegos» en <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/domenechnadal.pdf>. Consultado: 31/1/2011.
- Domènech, Antoni, Buster, Gustavo y Raventós, Daniel (2010), «La sabiduría asombrada y la contrarreforma del mercado de trabajo en el Reino de España» en <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/domenechbuster.pdf>. Consultado: 31/1/2011.
- Kant, Immanuel (1989), *Metafísica de las costumbres*, Madrid: Tecnos.
- Lefebvre, George (1957), *Les Thermidoriens - Le Directoire*, París: Armand Colin.
- Locke, John (1960) [1690]: *Two Treatises on Government*, (ed. P. Laslett), Cambridge: Cambridge University Press.
- Lo Vuolo, Rubén y Raventós, Daniel (2009), «Algunas consecuencias de la crisis económica en Argentina y en el Reino de España y la propuesta de la renta básica (o ingreso ciudadano)», en *Sin Permiso*, 5, pp. 115-129.
- Lo Vuolo, Rubén, Raventós, Daniel y Yanes, Pablo (2010), «The War Social and Working Rights. Basic Income in Times of Economic Crisis» en <http://www.counterpunch.org/vuolo11052010.html>. Consultado: 30/1/2011.
- Mathiez, Albert (1988), *Études sur Robespierre*, París: Messidor /Editions sociales.
- Mosterín, Jesús (2006), *La naturaleza humana*, Pozuelo de Alarcón: Gran Austral.
- Mundó, Jordi (2005), «Autopropiedad, derechos y libertad (¿debería estar permitido que uno pudiera tratarse a sí mismo como a un esclavo?)», en Bertomeu, María Julia, Domènech, Antoni y De Francisco, Andrés (eds.), *Republicanism y democracia*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.



- Mundó, Jordi (2006), «Locke y Aristóteles», en Bertomeu, M.J., Di Castro, E. y A. Velasco (eds.), *La vigencia del republicanismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Parker, Hermione (1993), *Citizen's Income and Women*, BIRG Discussion Paper 2. London: Citizen's Income.
- Pateman, Carole (2003), «Freedom and Democratization: Why Basic Income is to be Preferred to Basic Capital», en Dowding, Keith, De Wispelaere, Jurgen y White, Stuart (eds.), *The Ethics of Stakeholding* Basingstoke: Palgrave.
- Pateman, Carole (2006) «Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income», en Ackerman, Bruce, Alstott, Anne y Van Parijs, Philippe (eds.), *Redesigning Distribution*, London-New York: Verso.
- Pettit, Philip (1997), *Republicanism*, Oxford: Oxford University Press.
- Raventós, Daniel (2002), «Detrás de la desigualdad hay un problema de libertad o “los que viven con permiso de otros”», en *El valor de la palabra- Hitzaren Bailoa*, 2, pp. 78-102.
- Raventós, Daniel (2007), *Las condiciones materiales de la libertad*, Barcelona: El Viejo Topo. En inglés: *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*, London: Pluto Press.
- Raventós, Daniel (2008), «60 años de derechos humanos y uno de la declaración de Monterrey», en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2221> de la página [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info). Consultado: 30/1/2011.
- Raventós, Daniel y Casassas, David (2003), «La RB y el poder de negociación de “los que viven con permiso de otros”», en *Revista internacional de sociología*, 34, pp. 187-201.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Robespierre, Maximilienne (1958-1967), *Œuvres*, Paris: Société des Études Robespierriennes.
- Robeyns, Ingrid (2001), «An Income of One's Own», *Gender and Development*, Vol. 9.
- Roosevelt, Franklin Delano (1999) [1935]: *State of the Unions 1933-1945*, Groningen: University of Groningen (Department of Alfa-informatica).
- Rosenberg, Arthur (2006), *Democracia y lucha de clases en la antigüedad*, Barcelona: El Viejo Topo.
- Roubini, Nouriel y Mihm, Stephen (2010), *Cómo salimos de ésta*, Barcelona: Destino.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, (Mass.), Harvard University Press.
- Ste. Croix, G.E.M. (1981), *The Class Struggle in the Ancient Greek World From the Archaic Age to the Arab Conquests*, London: Duckworth.
- Van Parijs, Philippe (1991) : *Qu'est-ce qu'une société juste?*, Paris: Le Seuil.
- Van Parijs, Philippe (2006), «Basic Income versus Stakeholder Grants: Some Afterthoughts on How Best to Redesign Distribution», en Ackerman, Bruce, Alstott, Anne y Van Parijs, Philippe (eds.), *Redesigning Distribution*, London-New York: Verso.
- White, Stuart (2003a), *The Civic Minimum* (Oxford: Clarendon Press).
- White, Stuart (2003b), «Fair reciprocity and Basic Income», en Reeve, A. y Williams, A. (eds.), *Real Libertarianism Assessed: Political Theory after Van Parijs*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Wright, E. Olin (2006), «Basic Income as a Socialist Project», *Basic Income Studies*, 1.
- Xarxa Renda Bàsica (2006), *Preguntes i respostes sobre la renda bàsica*, Barcelona: XRB-RRB.





## GORKA MORENO MÁRQUEZ

Profesor en la E.U. de Trabajo Social,  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

[gorka.moreno@ehu.es](mailto:gorka.moreno@ehu.es)

# Repensando la ciudadanía y el Estado del Bienestar en el siglo XXI

**Sumario:** 1. Introducción.—2. El concepto de ciudadanía en Marshall.—3. Empleo, ciudadanía y Estado del Bienestar. 3.1. La norma social de empleo fordista: el círculo virtuoso. 3.2. La norma social de empleo actual: precarización social y vital.—4. Erosión de la ciudadanía y auge de la vulnerabilidad social.—5. ¿Qué futuro le espera a la ciudadanía y al Estado del Bienestar? Alternativas y propuestas. 5.1. Mantener la situación actual. 5.2. Renovar la relación entre empleo y ciudadanía. 5.3. Romper con la relación.—6. Conclusión: Propuesta de síntesis para el debate.

## 1. Introducción

A lo largo de este artículo se va a profundizar en la relación existente entre ciudadanía y Estado del Bienestar, subrayando que el nexo entre ambos conceptos es un aspecto fundamental y rector de las sociedades modernas. El elemento que ha funcionado a modo de cemento o aglutinador de ambos ha sido el empleo, sobre todo en lo tocante a la vertiente social de la ciudadanía. De esta forma, el empleo ha dotado en los últimos tiempos a la inmensa mayoría de la sociedad de un sustento material y económico y a la vez ha sido la puerta de acceso para los derechos sociales, sobre todo en el momento histórico que frecuentemente es considerado como la *época dorada* del Estado del Bienestar, que transcurre principalmente en Europa a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y hasta la primera crisis del petróleo —de 1945 a 1973—.

Sin embargo y, como consecuencia de los cambios acontecidos en el empleo y la irrupción de elementos como la flexibilidad y la precarización laboral, las funciones de éste se han visto erosionadas en los últimos años y están haciendo que muchas de las cualidades integradoras del empleo se pongan en duda y por lo tanto también la relación entre ciudadanía, empleo y Estado del Bienestar. Dentro de este desarrollo y como consecuencia del mismo, pueden subrayarse fenómenos como el de la vulnerabilidad social o el de los *working poors*, es decir personas que aún teniendo un empleo no superan el umbral de la pobreza, algo totalmente impensable hace unas décadas.

Como puede pensarse, un contexto como éste hace necesario que se replantee el nexo entre empleo, ciudadanía y Estado del Bienestar, para ver si puede seguir manteniéndose o, en cambio, hay que buscar nuevos elementos para articular la integración y la cohesión social. En este escenario, precisamente, toman fuerza propuestas que plantean una desvinculación parcial de la relación entre empleo y ciudadanía, como es en parte el modelo de flexiseguridad; o propuestas más rompedoras que plantean la disociación total de ambos conceptos, como es en el caso de la Renta Básica de Ciudadanía.

Con respecto a la estructura del artículo, en un primer momento se va a profundizar en la teoría de Marshall sobre la ciudadanía, en la que se diferencian tres partes dentro de la misma: la civil, la política y la social. En un segundo apartado se va a analizar cómo se ha desarrollado la relación entre empleo y ciudadanía en el momento álgido del Estado del Bienestar, subrayando la adecuada conjunción y los efectos positivos que éstos han posibilitado para la integración social. A modo de reverso en este mismo apartado también se analiza cuál es la relación entre empleo y ciudadanía en la actualidad, destacando como el esquema de hace unas décadas se ha hecho trizas y cómo esto ha supuesto que cada vez más colectivos se encuentren en situación de precariedad y vulnerabilidad vital, ya que no pueden disfrutar de una ciudadanía plena y completa. Por último, y tras haber descrito la situación actual, se plantean una serie de propuestas o alternativas que pueden ser útiles en el debate acerca de la reconstrucción de la ciudadanía y el Estado del Bienestar. En concreto, se van a plantear tres: el mantenimiento de la relación entre empleo y ciudadanía, el modelo de flexiseguridad y sus diferentes variantes y la Renta Básica de Ciudadanía.

## 2. El concepto de ciudadanía en Marshall

La idea de ciudadanía en la modernidad, aún cuando muestre algunas semejanzas con el concepto clásico de la polis griega o la antigua Roma (Schnapper, 2001), nace con los valores de la Revolución Francesa y como un elemento garante de la igualdad frente a los privilegios de la antigua aristocracia (Heather, 1999). Como el nexo de unión entre el individuo y la comunidad política o, dicho de otra forma, entre la persona y el Estado. En palabras de Balibar, la ciudadanía «es el marco institucional de las políticas democráticas y el horizonte para la articulación de lo individual y lo colectivo» (Balibar, 2003: 184). De estas dos definiciones deviene una concepción de la ciudadanía entendida como el status que garantiza una serie de derechos dentro de un ámbito político, no quedan a expensas de la compasión o la caridad y tal y como dice Ignatieff, la ciudadanía «es una historia de libertad, no una historia de compasión» (Ignatieff, 1991: 35). Como puede observarse, la ciudadanía es el elemento garante de los derechos de la persona y como tal es un elemento fundamental para entender el devenir de la modernidad, y más concretamente del siglo xx (Roche, 1992).

El desarrollo del concepto de ciudadanía en el ámbito de la teoría social y política se debe en gran parte a las aportaciones realizadas por T.H. Marshall. En concreto, a los contenidos de una serie de conferencias impartidas a lo largo del año 1949 en la Universidad de Cambridge. En éstas, Marshall diferencia tres dimensiones dentro del concepto de ciudadanía, que a su vez coinciden con diferentes fases históricas: el siglo xviii coincide con el desarrollo de los derechos civiles; el xix con el de los políticos; y el siglo xx con el de los sociales (Marshall, 1998: 31). En todo caso y aunque esta clasificación pueda ayudarnos a entender el desarrollo de los derechos en la modernidad, no puede olvidarse que dicho desarrollo no se da ni de forma lineal ni ininterrumpida y que dependiendo del lugar o el momento concreto, el desarrollo histórico de estos derechos es desigual o se da en diferente grado o velocidad.

La dimensión civil entronca con una serie de derechos individuales como por ejemplo la libertad de expresión, de creencia o de reunión. La política, subraya sobremanera la capacidad de participar activamente en la acción política, sobre todo a través de los procesos electorales —tanto activa como pasivamente—. Dentro de esta segunda dimensión se sitúan las diferentes luchas por el sufragio universal o el sufragio femenino. En tercer lugar, y en el caso que nos compete el de mayor importancia, se sitúa la vertiente social de la ciudadanía, que en palabras de Pietro Barcellona sería «el conjunto de expectativas de cada ciudadano en cuanto tal expresa frente al Estado para obtener las garantías de seguridad necesarias en la vida y en el trabajo, para dar contenidos de dignidad a la existencia individual. Estas pretensiones se resumen esencialmente en el derecho a una cuota mínima de ingreso» (Barcellona, 1991: 29). En conclusión, serían aquellos derechos sociales y laborales que otorgan al individuo una cierta libertad frente al mercado, o dicho en términos de Esping-Andersen, el grado de desmercantilización que se da en una sociedad (Esping-Andersen, 1993). Este tercer elemento entronca de lleno con el Estado del Bienestar y es un elemento, tal y como apunta Thernborn, característico de la modernidad en Europa (Thernborn, 1995: 89).

Con el paso del tiempo la teoría de Marshall ha sido criticada o revisada desde diferentes ámbitos y corrientes ideológicas, como por ejemplo el neoliberalismo (Held, 1991; Mulgan, 1991), la perspectiva de género o las corrientes que subrayan la importancia de las diferencias culturales (Bottomore, 1998). En todo caso, y dejando a un lado que las aportaciones de Marshall muestran algunas limitaciones y en algunos casos deben ser replanteadas para adaptarse a las nuevas realidades, es generalizada la opinión de que sigue estando en vigor su aproximación y de que ofrece un potente marco conceptual para analizar el escenario social actual y el conflicto social a lo largo de la modernidad.

### 3. Empleo, ciudadanía y Estado del Bienestar

#### 3.1. La norma social de empleo fordista: el círculo virtuoso

Como hemos visto en la última parte del apartado anterior los derechos sociales —el elemento social de la ciudadanía— se convierten en el eje del Estado del Bienestar que se pone en marcha a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. En la mayoría de los países europeos esta concepción en la que el Estado debe garantizar unos mínimos de bienestar material al conjunto de la sociedad (Harris, 1990), se ve sancionada jurídicamente a través de la irrupción del concepto de *Estado Social* dentro de las diferentes constituciones: Francia —1946—, Italia —1948— o Alemania Federal —1949—. En un contexto como éste el empleo —trabajo remunerado—, la pauta de empleo fordista para ser exactos, toma una relevancia vital, ya que es el elemento clave de unión entre lo individual y lo colectivo, que como ya se ha apuntado son la base de la ciudadanía moderna. Igualmente, el empleo es la puerta de acceso y el garante para los derechos sociales de ciudadanía. Así pues, ciudadanía, empleo y Estado del Bienestar van a ir de la mano en el periodo que comienza más o menos en 1945 y que se desarrolla hasta principios de la década de los 70 en la mayoría de los países europeos. Como puede pensarse, España queda al margen de este desarrollo y será mucho más tarde y con el desarrollo de la democracia cuando se pongan en pie las primeras bases para el Estado del Bienestar español.

En esta época el empleo va a mostrar una serie de características muy definidas y que se engloban dentro de una norma social en la que la certidumbre, la seguridad y la homogeneidad en el empleo son los ejes para el conjunto de la población asalariada —masculina— y en el que el empleo tiene un carácter generalizado y

prácticamente vitalicio (Handy, 1986). La relación con el mercado laboral comienza a una edad temprana y muy frecuentemente finaliza en el momento de acceder a la edad legal de jubilación. Esta larga vida laboral lleva aparejada unos largos periodos de cotización, que como es de pensar, posibilitan unas prestaciones sociales amplias y de calidad para la mayor parte de la sociedad.

En un esquema como el planteado en el párrafo anterior, las fases vitales aparecen claramente demarcadas y definidas. Así, se da una primera fase formativa, breve en el tiempo y que posibilita el acceso al mercado laboral. En una segunda fase se situaría la de relación salarial, que suele ser la más larga en el tiempo y que coincide con la madurez del individuo. Finalmente, se situaría el periodo de jubilación y de no relación con el empleo, que generalmente va unida al ocaso social y vital. Los tránsitos de una fase a otra se dan de una forma natural, automática y para nada traumática.

Esta linealidad vital, unida a un largo periodo laboral en la que el desempleo es excepción y el empleo que se obtiene es la puerta de acceso para un sustento material —sueldo—, así como para prestaciones como los subsidios o las pensiones suponen que la certidumbre y la seguridad sean, como ya se ha apuntado al principio, las columnas en las que se sustentan las sociedades occidentales de posguerra. Centrándonos en la trayectoria laboral, ésta suele ser de 8 horas diarias, durante cinco días a la semana y 11 meses al año durante un periodo que suele rondar los 40-45 años, que como puede observarse, ocupa la mayor parte de la vida. No es baladí subrayar que normalmente dicha trayectoria laboral se desarrolla en un mismo lugar de trabajo y como mínimo en un mismo oficio. Todo ello supone que el empleo, no sólo se convierta en el eje del elemento material y económico de los individuos, sino que también haga importantes aportaciones en elementos como la identidad individual o las relaciones sociales.

La seguridad que se obtiene a través del empleo tiene claros efectos en la trayectoria vital de los individuos y se convierte, en la mayoría de los casos, en la columna vertebral que define y moldea el devenir personal, familiar y social. De esta forma, la trayectoria laboral se inicia con un bajo sueldo y en una tarea que generalmente no exige una gran preparación, pero con el paso del tiempo se va mejorando paulatinamente (Fitoussi, 1996). Esta mejora laboral va aparejada a una mejora vital y familiar, de tal forma que «se empieza de peón o aprendiz y uno llega a ser encargado de sección en un sector de la fábrica. Del mismo modo, se empieza en una casa cochambrosa y vieja y se acaba en un piso dotado de electrodomésticos y comodidades varias» (Moreno, 2003: 205). En conclusión, el empleo es el que va a delimitar nuestra narrativa vital, que en la mayoría de las ocasiones es de carácter lineal, progresiva, ininterrumpida y ascendente.

Es por ello que este contexto ha sido definido como los *30 años gloriosos* —de 1945 a 1975—, ya que la relación entre empleo y ciudadanía es perfecta y además posibilitan el desarrollo y la retroalimentación del Estado del Bienestar, posibilitando así un verdadero *círculo virtuoso* en la que el futuro aparece como una sucesión predecible y lógica y en el que un empleo de por vida unido a unas prestaciones y derechos sociales adecuados establecen un marco social basado en la estabilidad, en el que el mañana siempre va a ser mejor que el hoy y el ayer y el progreso se convierte en la idea-motor.

### 3.2. La norma social de empleo actual: precarización social y vital

En la actualidad gran parte de los elementos descritos a lo largo del apartado anterior han sufrido grandes cambios e incluso puede llegarse a decir que la norma social de empleo que emerge hoy en día es lo más parecido a una imagen distorsionada de la anterior pauta de empleo fordista, sobre todo para las personas más



jóvenes que participan en el mercado laboral. De un modelo como el anterior, basado en la seguridad y la incertidumbre se ha pasado a otro que puede calificarse a través de la inserción del prefijo *in* en los adjetivos que definían la pauta fordista: *in*-estabilidad, *in*-seguridad e *in*-certidumbre. Esta evolución se ha dado sobre todo como consecuencia de la irrupción y el auge de la temporalidad y la precarización laboral.

En el momento actual el contenido y la relación entre fases vitales ha cambiado sensiblemente. Así, el periodo de formación se ha ampliado con respecto a otras épocas y cada vez son más frecuentes los primeros accesos al mercado laboral a la edad de 25-30 años. De igual forma, puede observarse como la edad de salida suele adelantarse a los 65 años en muchas ocasiones. De esta forma, tanto por arriba como por abajo la duración de la fase laboral se ve acortada, hasta situarse en torno al 20% de nuestra vida, cuando en épocas pasadas se situaba en torno al 50% (Anton, 2000: 204). Las fronteras entre estas fases también han sufrido importantes variaciones y los límites entre unas y otras son cada vez más difusos y porosos. Así, son cada vez más las personas que aún habiendo accedido al mercado laboral deciden o se ven obligadas a volver a estudiar o formarse, más aún en un periodo como el actual de crisis económica en el que el mercado está expulsando a personas que poseían empleos con una baja cualificación. En este contexto son cada vez más las personas que padecen diferentes entradas y salidas en el mercado laboral intercalando periodos de empleo y de formación a lo largo de su vida, algo impensable hace 30 o 40 años y que en la actualidad es cada vez más usual. Se dan situaciones ciertamente paradójicas como que personas que rondan los 40 sigan un esquema vital más parecido a una persona de 20 años y, a la inversa, que una persona de 40 años sea ya demasiado vieja y no tenga la empleabilidad adecuada para adaptarse a los nuevos tiempos del mercado laboral. Dicho de otra forma, se perfila un escenario en el que dentro del mercado laboral podemos encontrar tanto *jóvenes de 40* como *viejos de 40*.

Esta reducción de la fase laboral, tanto en lo tocante a años a lo largo de la vida, como a su peso cuantitativo en número de horas, hace que el empleo pierda bastantes de los elementos que garantizaban una ciudadanía plena y adecuada. Así, la disminución en el periodo de cotización y las dificultades que se dan frecuentemente como consecuencia de la aparición de contratos que no garantizan una cotización adecuada, han supuesto que la cobertura y la calidad de las prestaciones sociales dependientes de la cotización —desempleo, enfermedad, invalidez, vejez—, hayan disminuido. En el caso de prestaciones como la de desempleo, cada vez es más frecuente que personas con contratos temporales o a tiempo parcial no consigan cotizar el mínimo establecido para obtener la prestación. Asimismo, y aunque todavía no de forma clara y patente, es de pensar que en el futuro serán cada vez más las personas que no puedan cotizar ya no el tiempo necesario para la pensión máxima, sino únicamente el tiempo mínimo para garantizarse una prestación de carácter contributiva, que actualmente se sitúa en los 15 años pero que habrá que ver cómo queda tras los debates que se están dando en la actualidad en torno a esta materia, ya que en algún caso incluso se ha barajado el establecimiento de un mínimo de 20 años para acceder a una pensión de carácter contributivo.

Esta reducción del peso del empleo a lo largo de nuestras vidas, así como los cambios en las características de éste, también influyen en un menor peso dentro de la socialización y las relaciones sociales o de la propia identidad individual y colectiva. En muchas ocasiones el empleo que se obtiene no tiene gran relación con la formación recibida y a su vez los empleos por los que transita una persona son varios y muy variados entre sí. Esta fragmentación laboral queda reflejada en una investigación que se realizó hace unos años en la Comunidad Autónoma del País Vasco a través de la narración de experiencias vitales sobre precarización laboral y trayectorias vitales de la juventud. En una de ellas, un licenciado en económicas contaba como tras acabar sus estudios había tenido varios empleos como el de camarero, representante de una

tienda de cartuchos reciclables, comercial de una editorial, operario de una empresa de tubos de aluminio o peón de la construcción y todo ello a los 32 años de edad. En otro caso, un chico que había estudiado formación profesional y educación social contaba que a sus 29 años había sido repartidor de propaganda, auxiliar sanitario en una residencia de ancianos, cobrador de billetes de tren, vendedor en una tienda de ropa, profesor de clases particulares, auxiliar administrativo en varias empresas y además había tenido otros empleos diversos a través de ETT's de incluso duración de un día (Alonso de Armiño, Gómez, Moreno y Zubero, 2002). En un contexto como éste, en el que el nexo y la relación entre los empleos y la formación y entre los propios empleos es limitada o nula es muy difícil poder construir una identidad individual estable y sólida basada en el empleo. Hace unas décadas estaba claro que si te preguntaban tú qué eres la respuesta iba ir unida a la profesión. En estos momentos, en cambio, la pregunta es más complicada en un marco laboral en el que una persona incluso puede llegar a tener tres o cuatro empleos diferentes y sin relación entre ellos en un mismo año.

Todos estos cambios en la norma social de empleo se están dando como consecuencia de un mercado laboral mucho más flexible y precario y en el caso español la temporalidad se convierte en el elemento clave para entender dicha precarización. Según los datos de la Encuesta de Población Activa, en los últimos 20 años la tasa de temporalidad se ha situado en torno a un tercio del total de la masa asalariada, una cifra sensiblemente más alta a la que se da en otros países de la Unión Europea o a la propia media europea. Según los últimos datos de la EPA —tercer trimestre de 2010— la tasa de temporalidad se sitúa en un 25,56%, una cifra menor a la de años anteriores y similar a la de 1998 (CES, 2009), pero que no es consecuencia de una reducción de la temporalidad en la contratación, sino a los efectos de la crisis económica que han supuesto una mayor destrucción de empleo en puestos de trabajo precarios y eventuales. Además no puede dejarse a un lado que ciertos colectivos padecen una tasa de temporalidad sensiblemente mayor a la media, es el caso de la juventud con un 50,8% de temporalidad y que en el caso de las mujeres es todavía mayor (Observatorio Joven de Empleo, 2009) o la inmigración. Unida a esta temporalidad se da una alta rotación y, lógicamente, una baja estabilidad en el puesto de trabajo. Por poner algún ejemplo, la duración media de los contratos en el País Vasco fue de 80 días en el año 2007 (CES, 2008: 315). Otro dato llamativo es el que ofrecen Boltanski y Chiapello (2002) para un gran centro comercial de una ciudad francesa en el que al cabo de un año se había dado una rotación laboral de un 100% en el caso de los trabajadores no cualificados.

Esta realidad nos lleva a un escenario en el que el empleo fordista basado en la seguridad y la estabilidad desaparece para gran parte de las personas trabajadoras y en el que frente al esquema lineal, ascendente e ininterrumpido del empleo y de la narrativa vital irrumpe con fuerza otro, caracterizado por la fragilidad, la debilidad del empleo o las rupturas laborales y vitales. De hecho, se rompe con el esquema anterior en el que el progreso —económico y vital— era de carácter acumulativo y lineal y cada vez se dan más rupturas y altibajos en la trayectoria vital, que cada vez se asemeja más a un *zig-zag*. Por citar algún ejemplo más concreto, ya no es seguro que las mejores condiciones laborales se obtengan al final de la trayectoria laboral y en muchos casos el futuro puede ser peor que el presente. En este contexto el futuro es ahora algo mucho más impredecible y las perspectivas de futuro pierden el gran basamento en el que se sustentaban: *mañana será mejor que hoy*. Como subraya Richard Sennet, «la inestabilidad generalizada obstruye cualquier opción para crear vínculos sociales duraderos» (Sennet, 2000: 23). Y es precisamente en este escenario *permanentemente temporal* (Carnoy, 2001) en el que la relación entre ciudadanía, empleo y Estado del Bienestar entra en crisis, ya que el empleo ya no garantiza ni el buen funcionamiento del Estado del Bienestar —pleno empleo de calidad—, ni el disfrute de unos derechos sociales adecuados para el conjunto de la ciudadanía.

#### 4. Erosión de la ciudadanía y auge de la vulnerabilidad social

La crisis de la relación entre empleo y ciudadanía y las debilidades que muestra en la actualidad dicho *matrimonio* están suponiendo una clara erosión de los derechos sociales de ciudadanía para amplios sectores de la sociedad, que aunque formalmente siguen siendo ciudadanos/as, en la práctica muestran serias dificultades para poder disfrutar de estos derechos. Como consecuencia de este fenómeno es cada vez más patente que se ha dado una fragmentación dentro de la ciudadanía y que cada vez sea también más frecuente que puedan encontrarse diferentes grados y niveles dentro de la misma. Sigue existiendo un grupo de personas que disfruta de una ciudadanía plena, pero cada vez hay más colectivos e individuos que tan sólo pueden acceder a una ciudadanía débil, a una *lumpen ciudadanía* en palabras de Boaventura de Sousa Santos (1999). El siempre lúcido Ralph Dahrendorf nos ofrece una buena definición de esta nueva realidad social: «la subclase consiste en aquellos a quienes los plenamente ciudadanos de la sociedad no necesitan: son bien no ciudadanos, bien no ya ciudadanos, bien no ya plenamente ciudadanos, bien aún no ciudadanos» (Dahrendorf, 1994: 13).

Estas ciudadanía débiles entroncan de lleno con un concepto que está tomando cada vez más relevancia dentro del análisis de la realidad social de las sociedades occidentales y este no es otro que el de vulnerabilidad social (Sáez, Pinazo y Sánchez, 2008). El concepto de vulnerabilidad social debe su origen en gran parte al sociólogo francés Robert Castel, que ya a finales de los 80 habla de este concepto para referirse a la zona que se sitúa entre la integración y la exclusión social (Castel, 1990; 1992; 2004). Atendiendo a una posible definición la vulnerabilidad social puede entenderse «como el proceso por el que cada vez más personas que están relativamente integradas sufren situaciones de inestabilidad e inseguridad sociales que hacen que no puedan llevar en la mayoría de los casos una vida más o menos plena» (Moreno, 2010: 173).

Aunque sea difícil delimitar cuantitativamente los contornos de la vulnerabilidad, ya que en la mayoría de las ocasiones dicho concepto no aparece como término operativo, teniendo en cuenta los diferentes estudios existentes en torno a pobreza e integración puede realizarse alguna tentativa o aproximación. De esta forma, si agrupamos las diferentes encuestas e investigaciones y asumimos que lo que podemos calificar como pobreza o pobreza moderada pudiera ser un equivalente a la vulnerabilidad social —un supuesto quizá algo restrictivo—, puede concluirse que en torno a un 20% de la población se encontraría en España en esta situación (Caixa Catalunya, 2008; Foessa, 2008; Cruz Roja, 2009, Gobierno Vasco, 2009). Bien es cierto que los datos disponibles son de antes de la crisis económica y que por lo tanto es de pensar que este dato haya aumentado. De hecho, los escasos datos que se disponen hasta el momento sobre el impacto de la crisis parecen indicar que la vulnerabilidad ha aumentado sensiblemente. Así, y siguiendo los datos de Miguel Laparra, el número de personas que se encuentran en situación de precariedad han pasado de un 34,9% en 2007 a un 46,3% en 2009 (Laparra, 2010), aunque como puede observarse Laparra parte de una definición conceptual más amplia y por lo tanto de unos mayores porcentajes con respecto a la vulnerabilidad social que los mencionados en líneas precedentes.

Dentro de la vulnerabilidad se pueden subrayar una serie de colectivos que sufren la precariedad con mayor incidencia que otros, como por ejemplo, la juventud, las mujeres, las personas inmigrantes, los menores de edad, las personas mayores o los *working poors*. Este último colectivo merece una mención aparte por las características del mismo y por la relación que muestran con respecto al objeto de estudio de este trabajo. Así, los *working poors* o trabajadores pobres, son aquellas personas que aún teniendo un empleo no consiguen superar el umbral de la pobreza. Esta realidad hace unas décadas era impensable en Europa y

se daba sobre todo en Estados Unidos y, en menor medida, en el Reino Unido. Pero como consecuencia del auge de la precarización laboral y de la disociación entre empleo y ciudadanía, son cada vez más las personas que son trabajadoras y pobres. En definitiva, el colectivo de los *working poors* es uno de los que más claramente padecen la extensión de la precarización laboral y de la vulnerabilidad social y en otro nivel son el ejemplo paradigmático de la erosión del nexo entre ciudadanía y empleo, que estamos analizando detenidamente.

## 5. ¿Qué futuro le espera a la ciudadanía y el Estado del Bienestar? Alternativas y propuestas

En este apartado se realiza una clasificación de las posibles propuestas y alternativas que existen en torno al debate acerca de la relación entre ciudadanía, empleo y Estado del Bienestar. Concretamente se van a presentar tres opciones. La primera defiende la pertinencia de mantener la relación existente entre ciudadanía y empleo. La segunda, plantearía una posible relectura de dicha relación, manteniéndola pero con cambios y adaptándola a los tiempos actuales. Y por último, se planteará una última alternativa que propugna la reconstrucción total de esta relación y que defiende una disociación total del nexo entre ciudadanía y empleo.

### 5.1. Mantener la situación actual

Tal y como indica el propio enunciado de este apartado, esta perspectiva defiende la necesidad de mantener la relación existente entre ciudadanía y empleo tal y como se ha dado en las últimas décadas. Dentro de ésta, pueden diferenciarse dos visiones, que partiendo de premisas y postulados diferentes y podríamos decir que hasta antagónicos, llegan a conclusiones más o menos similares en lo tocante al mantenimiento de dicha relación. Una parte de premisas neoliberales y otra segunda más cercana al progresismo y a las corrientes de izquierda.

#### 5.1.1. *El discurso neoliberal-institucional*

Este discurso suele ser defendido por instituciones públicas y ciertas entidades políticas, como por ejemplo la Unión Europea, muchos de los gobiernos nacionales o autonómicos o las patronales. Dentro de esta visión sobresalen en lo tocante al empleo ciertos conceptos como competitividad, competencias laborales o políticas activas de empleo (OCDE, 1993; Comisión Europea, 2006). Pero sobre estas prevalece una idea que es la clave de esta perspectiva: la empleabilidad, entendida como el medio para lograr un empleo adecuado y de calidad a través de la formación y la cualificación. La empleabilidad es hoy en día una de las ideas-motor de la Unión Europea en lo concerniente al empleo (Brunet y Pastor, 2003) y subraya la capacidad de adaptación del individuo a las necesidades del mercado laboral. De este modo, se subraya la responsabilidad individual de cada persona para adecuarse a las características del mercado laboral, optando así por una solución de carácter individual y no colectiva o estructural.

De hecho, esta última idea es una de las más criticadas dentro de esta perspectiva, ya que para algunos autores olvida la existencia de una serie de aspectos estructurales y sociales que inciden en el empleo y que con-

dicionan las relaciones de poder y los diferentes desequilibrios dentro del mercado laboral. Al respecto, cabe destacar que las competencias y la aptitud individual inciden e influyen en la obtención de un empleo y la empleabilidad del individuo, pero no es menos cierto que otros elementos como la coyuntura económica del momento o las decisiones públicas también lo hacen. De hecho, en líneas generales las evaluaciones de los diferentes programas de empleo subrayan que el contexto socio-económico es un importante determinante en el éxito de dichos programas y que el balance que puede realizarse con respecto al éxito en la empleabilidad y el gasto realizado subraya más bien que hay que ser cautelosos al respecto (De Graaf, Frericks y Maier, 2003; Daguerre y Etherington, 2009). Además, no puede obviarse que frecuentemente el único criterio para evaluar el éxito o no de una medida es cuantitativo, es decir, cuántos puestos de trabajo se han creado. Pero en muchas ocasiones, el elemento cualitativo no se analiza y así no se tienen en cuenta aspectos como la calidad del empleo creado o la capacidad integradora de éste. Una verdadera y eficaz evaluación de las políticas que fomentan la empleabilidad debería de combinar ambos aspectos.

### 5.1.2. *El discurso de izquierda obrerista*

Aunque con matizaciones y teniendo claro que la clasificación que se hace en este artículo tiene un carácter introductorio, dentro de la opción de mantener la relación entre empleo y ciudadanía también se puede encontrar una visión que bebe de las corrientes ideológicas de la izquierda y el progresismo y que en gran parte coincide con las perspectivas sindicales mayoritarias, con parte de los partidos de izquierda o centro izquierda y en parte también con un importante sector de la opinión pública. En este caso la idea principal es que para hacer frente a la ofensiva neoliberal hay que defender los derechos obtenidos en el ámbito laboral. Por ello, también puede hablarse de una visión conservadora, que se construye a la defensiva y propugna el mantenimiento de las características de la pauta de empleo fordista.

Si bien es verdad que no existe un corpus teórico definido en este campo, sí que es verdad que en la práctica, frecuentemente aparecen postulados y tesis que beben de esta lógica y de este acercamiento, sobre todo desde perspectivas que subrayan la importancia aún en el momento actual de la centralidad del empleo como eje del contrato social moderno y como un elemento fundamental para entender el movimiento obrero y el mundo del trabajo en general (Gorz, 1986; Aznar, 1994; Lacalle, 2009). Desde esta perspectiva, y aunque se haya hablado de una posición conservadora, el objetivo sería extender muchas de las características de la norma de empleo fordista al conjunto de la población asalariada, para así conseguir que el *círculo virtuoso* que se daba entre ciudadanía y empleo vuelva a darse.

Asimismo, resulta hasta cierto punto curioso como en algunas ocasiones tanto este discurso como el neoliberal, aún partiendo de postulados totalmente opuestos, coinciden en cierta forma en algunos elementos y conclusiones. Por poner un ejemplo, en ambos discursos la invocación al pleno empleo para conseguir una mayor integración social es una constante y uno de los elementos que articulan dicho discurso. Así, en su XVI Congreso Nacional celebrado en el año 2008 el Partido Popular presentó un apartado dentro de su ponencia económica que titulaba *Hacia el pleno empleo como la mejor política social*. A su vez, dentro de los discursos sindicales es frecuente que se subraye el pleno empleo como objetivo y como elemento que debe de regir el quehacer político y sindical. Es cierto, que en ambos casos el contenido de la idea puede variar, pero también lo es que ambos acercamientos parten de un mismo —o por lo menos similar— análisis del contexto actual, que no es otro que el que a través del empleo —pleno empleo— se puede conseguir la integración de la inmensa mayoría de la ciudadanía.



Sin embargo, son varios los autores que subrayan que hablar de pleno empleo no es una gran aportación en el momento actual (Schmid, 2002). En la época de la norma de empleo fordista el pleno empleo era equivalente —prácticamente de forma automática— a mayor cohesión social dentro de una sociedad y a unas condiciones laborales estables y dignas. Así, la ecuación a mayor empleo mayor integración y viceversa se cumplía rigurosamente en la mayoría de los Estados del Bienestar europeos. Sin embargo, los cambios que se han dado en las relaciones laborales exigen hoy más que nunca que junto a variables como la cantidad de empleo que se crea, se tengan en cuenta también aspectos cualitativos. Sobre todo en lo concerniente a la calidad del empleo creado, ya que una situación de pleno empleo hoy en día no garantiza una cohesión social generalizada *per se* y puede darse una situación en la que detrás de un aparente buen dato se escondan realidades como la de los *working poors*. En palabras de Imanol Zubero, por ejemplo, hoy en día más que de pleno empleo habría que hablar de *subempleo pleno* (Zubero, 2000). Dicho de otro modo, el concepto de pleno empleo sigue manteniendo nominalmente su continente, pero su contenido ha variado sustancialmente, asemejándose así a un *concepto zombie*, en términos de Beck (2002) o a una *institución concha* siguiendo a Guiddens (2000).

## 5.2. Renovar la relación entre empleo y ciudadanía

Esta visión viene a constatar las carencias del empleo actual a la hora de garantizar una ciudadanía plena y por ello subraya la necesidad de adaptar y repensar el papel del empleo en esta función, adecuándose a las nuevas características del mercado económico y laboral. Dentro de esta perspectiva es resaltable la aportación que realiza un concepto como el de flexiseguridad, que tal y como indica su nombre, intentar aunar y compatibilizar flexibilidad laboral por un lado y seguridad social por el otro. Desde esta óptica la temporalidad o la flexibilidad laboral no tienen por qué devenir invariablemente en una mayor precarización laboral y vital. De esta forma, intenta romper con la dialéctica que históricamente se ha dado entre flexibilidad y seguridad y apuesta por una visión en la que se pueda erigir un círculo virtuoso entre ambos conceptos dentro de las relaciones laborales.

Dentro de la Unión Europea la flexiseguridad está tomando cada vez más relevancia. En noviembre de 2006, por ejemplo, se presentó el Libro Verde sobre flexiseguridad que posteriormente posibilitó la apuesta por este modelo por parte de la Comisión Europea en el año 2007, a través de un exhaustivo informe. De igual forma, el propio Tratado de Lisboa —diciembre de 2007— subraya que la flexiseguridad «reforzará la Estrategia Europea de Empleo y creará más y mejores empleos, a la vez que modernizará el mercado laboral y fomentará el empleo de calidad en un contexto de flexibilidad y seguridad que mejoren la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social» (Consejo Europeo, 2007). Esta propuesta también ha traspasado nuestras fronteras y, por poner un ejemplo, el PSOE en su Congreso Federal del año 2008 se posicionó a favor de este modelo. Aunque en la mayoría de los casos —y más aún en nuestro entorno— el debate está teniendo unas claras connotaciones teóricas y normativas, a nivel práctico se pueden también subrayar algunas experiencias que pueden servir para aquilatar mejor el debate sobre la flexiseguridad. En concreto, casi siempre se exponen las políticas desarrolladas por Dinamarca y Holanda (Polus, 2005; Klammer, 2007), aunque muestren algunas diferencias entre sí (Keune, 2008).

En el caso holandés, en 1999 se aprobó la Ley de Flexibilidad y Seguridad para el fomento de diferentes tipos de empleo flexible, aunque sobre todo se ha dado un importante desarrollo del empleo a tiempo parcial, que hoy en día supone el 40% del total, muy por encima tanto de la media europea como de la española. En el caso holandés, y a diferencia del caso español, la tenencia de un empleo a tiempo parcial no supo-



ne una reducción en los derechos sociales y laborales, ya que estos derechos son similares a los que tiene una persona que este trabajando a tiempo completo (Wilthagen y Tros, 2004). Así, tienen la misma cobertura en prestaciones y derechos como las vacaciones, la cotización para las pensiones, los subsidios de desempleo o las bajas por maternidad (Wilthagen y Rogowski, 2004). Dentro de la idea de la flexiseguridad, a partir de 2006 se ha establecido también la posibilidad de guardar parte del salario —un máximo del 12% anual— para posteriormente poder ser utilizada cuando la persona necesite de dinero y/o tiempo. En términos reales, esta opción posibilita que por cada seis años en los que se haya ahorrado la cantidad máxima se pueda disponer de un año de excedencia (Klammer, 2007).

En Dinamarca no ha sido este el camino que se ha seguido, ya que se ha optado por un modelo en el que la movilidad laboral —sobre todo a través de unas eficaces políticas activas de empleo—, junto a una regulación laboral mínima y una amplia cobertura de las prestaciones sociales han venido a conformar lo que se conoce como el *triángulo de oro* del modelo danés (Madsen, 2006) y una especie de camino intermedio o tercera vía entre el modelo británico de flexibilidad y la protección social nórdica (Zubero, 2007). Uno de los ejes de este modelo es la rotación y la movilidad en los puestos de trabajo, que se consigue a través de prestaciones adecuadas para años de excedencia y mediante los cuales se consigue que personas que tienen un empleo puedan formarse y adaptarse a nuevas necesidades y a la vez personas desempleadas obtengan un empleo. Este modelo, en el que prácticamente el despido no tiene sanción se ve blindado por unas amplias coberturas sociales, que en el caso de la prestación por desempleo cubren cuatro años en los que se cobra el 90% del último salario.

Dado el carácter y el tamaño de este artículo no podemos profundizar más en estos dos modelos. En todo caso sí que puede resultar interesante vislumbrar si son extrapolables o no a otros ámbitos y países. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, se subraya como modelo a seguir el danés. Al respecto, en primer lugar habría que subrayar que Dinamarca tiene 5,5 millones de habitantes, muy por debajo de otros países europeos como Alemania —82—, Francia —63— o la propia España —46,6—. Tampoco es desdeñable apuntar que el gasto público en políticas sociales o la presión fiscal danesa son muy diferentes y sensiblemente más altas que las de otros países europeos. Por citar tan sólo un ejemplo, el gasto social en Dinamarca en el año 2005 era de un 30,1% de su PIB, mientras que este dato era de un 20,9% para España (Petrasova, 2008: 1). Por todo ello, resulta complicado, por lo menos en un primer momento, que la extrapolación automática del modelo danés a otros países, como por ejemplo los mediterráneos pueda ser exitosa (Algan y Cahuc, 2005), más aún cuando la cobertura social —la parte de la seguridad dentro del concepto— es muy débil.

Unido al aspecto anterior una de las cuestiones fundamentales dentro del debate sobre la flexiseguridad es el de delimitar cuánto de *flexi* y cuánto de *seguridad* van a darse dentro del modelo. Tal y como se ha apuntado, sino se refuerza la *pata* de la seguridad es obvio que el modelo va a nacer *cojo* desde un primer momento y que va a servir para seguir flexibilizando y precarizando aún más el actual mercado laboral. Esta es precisamente una de las críticas más apuntadas por parte de las personas contrarias a este modelo, entre los que cabe destacar a la mayoría de agentes sindicales europeos. Lo que subrayan es que bajo un discurso aparentemente atractivo e interesante pueden esconderse intereses ideológicos que propugnen una mayor precarización laboral. Ésta no es una cuestión baladí, ya que las diferencias sociales, políticas, económicas y culturales son muy grandes entre los diferentes países que conforman la Unión Europea.

Por todo ello es necesario que los contornos del debate en torno a la flexiseguridad se delimiten correctamente y que en todo momento se tenga claro de qué estamos hablando, para así evitar que el debate acabe basculando entre la innovación y la ambigüedad (Keune, 2008). Si estos preliminares son tenidos en cuenta puede que el discurso sobre la flexiseguridad resulte atractivo y aporte aire fresco al debate actual, para así

poder adecuarse a los nuevos tiempos. En este sentido, parece que un empleo para toda la vida ya no va a ser posible para la mayoría de la población. ¿Pero este hecho tiene que suponer inmutablemente que vaya aparejado a una mayor inestabilidad social? Si se elabora un discurso y una práctica de la flexiseguridad adecuadas puede que dicho modelo pueda dar respuesta a estas cuestiones y otras, en la línea que apunta Giddens cuando subraya que hay que «proteger al trabajador, no el puesto de trabajo» (Giddens, 2006: 17).

### 5.3. Romper con la relación

Esta tercera opción es quizás la más *rompedora* y novedosa en torno al debate sobre ciudadanía, empleo y Estado del Bienestar, ya que viene a plantear la disociación total del nexo que tradicionalmente se ha dado entre empleo y ciudadanía. Y dentro de esta perspectiva tenemos que subrayar, sin duda alguna, una propuesta como la de la Renta Básica de Ciudadanía —RBC en adelante—, que es la idea que en estos últimos años ha tomado más consistencia dentro de este tercer postulado. La RBC comienza a erigirse tal y como se entiende en la actualidad a lo largo de la década de los 70 y los 80 como consecuencia de la crisis del Estado del Bienestar y el modelo fordista de empleo. Aunque en un primer momento la idea se concentra en el ámbito académico, paulatinamente ha ido ganando también terreno en otros ámbitos como el social o el político, aunque en todo caso es una idea que no es muy conocida todavía para la opinión pública en general.

Pasando a la definición de la RBC y siguiendo la elaborada por la Red Renta Básica, la RBC es «un ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cual puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva» (Red Renta Básica, 2001). Dicho de forma más breve, la RBC sería una dotación económica de carácter incondicional y universal otorgada al conjunto de la ciudadanía, sin tener en cuenta elementos como los ingresos económicos, la tenencia de un empleo o el número de personas que residen en un mismo hogar.

Tras leer esta definición puede ser normal que surjan dudas o críticas con respecto a esta idea, ya que pone en duda algunos aspectos que en nuestras sociedades tienen un importante arraigo histórico. A continuación se hará un breve repaso de las principales críticas, aunque sin poder profundizar en ellas<sup>1</sup> por las características y el objeto de estudio de este trabajo. Una de las cuestiones más *peñagudas* suele ser el hecho de poder percibir una dotación económica sin tener un empleo —ni querer tenerlo—, una idea muy arraigada en nuestras sociedades y que rompe según la visión contraria con la reciprocidad y la responsabilidad de los individuos con respecto a la sociedad (Galston, 2000; Anderson, 2000). Los defensores de la RBC subrayan ante esta crítica que hay que diferenciar bien qué es empleo y qué trabajo, el primero es una modalidad dentro del segundo, pero junto al empleo también puede encontrarse el trabajo doméstico o el voluntario, ambos, como el empleo, de utilidad social. Otra crítica típica cuando se habla sobre la RBC es que la pueda recibir el conjunto de la ciudadanía, sin atender ni tener en cuenta los ingresos y las diferencias económicas que se dan dentro de una misma sociedad. Como se apunta en la propia definición la RBC es de carácter universal y como tal desde ese punto de vista es lógico que lo reciban todos y todas, al igual que la sanidad o la educación, ámbitos en los que tampoco se hace la provisión de servicios con base en el nivel de renta. En el caso de la RBC, tal y como ocurre con la sanidad y la educación, la persona con mayor nivel adquisitivo puede acceder y disfrutar de la

<sup>1</sup> Para profundizar en las principales críticas a la RBC: Moreno, Gorka (2008), *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar. Las posibilidades de la Renta Básica de Ciudadanía*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

prestación, pero luego a través del sistema impositivo —si este es progresivo— aportará más que una persona con menor renta. En este sentido, lo importante es el saldo final y no tanto que reciba o no la RBC. Por ello, las personas que defienden la RBC subrayan que darla también a las personas más pudientes no entraña en sí ningún acto de justicia o injusticia, siempre y cuando el modelo fiscal sea progresivo y estas personas tributen adecuadamente. Asimismo, subrayan que la universalidad es un elemento que blinda y facilita la extensión y la aceptación de la propuesta, sobre todo en el caso de las clases medias, que como se puede observar en diferentes estudios de opinión son favorables a la sanidad o a la educación pública, porque disfrutan de estos servicios y prestaciones, pero en cambio son bastante más reacios a otro tipo de políticas como las dirigidas a las personas en situación de exclusión social. El tema de la viabilidad —en un sentido amplio— es otro de los aspectos que suele criticarse dentro del debate en torno a la RBC y que tanto para personas defensoras como detractoras supone uno de los *nudos gordianos* dentro de la controversia. Dentro de la viabilidad podríamos diferenciar la política y social por un lado y, la técnica y económica por el otro (Moreno, 2008b).

Con respecto a la viabilidad política y social, la RBC, como cualquier otra propuesta de reforma o innovación social necesita de un amplio respaldo amplio por parte de la opinión pública y la clase política. Al respecto, los defensores de la RBC deberían tener claro que una idea como la de recibir dinero sin tener la obligación de obtener un empleo no es bien recibida por la mayor parte de las sociedades europeas (Andersson y Kangas, 2002; Liebig y Mau, 2002). Esta afirmación debe llevar a una sosegada reflexión sobre cómo poder vender mejor el *producto* y poder hacer una apología amable de una propuesta como la de la RBC, teniendo por supuesto en cuenta aspectos como el realismo político y también el pragmatismo, por lo menos si se quiere que la aceptación de la idea sea la mayor posible (Bellvís, 2005).

En lo tocante a la segunda de las viabilidades, la económica y técnica, es fundamental también dar una respuesta adecuada, realista y creíble. De este modo, cualquier propuesta de RBC tiene que sustentarse en la viabilidad y no puede partir de enunciados maximalistas y que planteen, por ejemplo, un gasto inasumible en el momento y espacio concretos (Iglesias, 2002). Más aún en un momento como el actual de crisis económica. En este sentido, hoy en día existen propuestas de aplicación práctica para la RBC que plantean la puesta en marcha de la misma sin que este hecho suponga un gran gasto público adicional al ya existente. La mayoría de ellas plantean la necesidad de una reforma fiscal de corte progresivo que articule una RBC a través de un Impuesto Negativo, que establecería una RBC y que incida en una mayor tributación de las rentas del capital (Atkinson, 1995; 2001; Oliver y Spadaro, 2004; Sanzo y Pinilla, 2004). En todo caso, para poder detectar los verdaderos efectos de una propuesta como esta sería necesaria la puesta en marcha de algún tipo de programa experimental, para así poder detectar las consecuencias que una reforma de este calado podría suponer en aspectos como la recaudación fiscal (Groot, 2004) o el mercado laboral.

En definitiva, junto a las anteriores propuestas esbozadas en este artículo, la RBC es otra de las alternativas que se barajan en la actualidad en torno al debate sobre ciudadanía y empleo, ya que plantea una renta ajena al empleo. En todo caso el grado de conocimiento general sobre la propuesta es más bien limitado y aspectos como el de la viabilidad han de ser tomados muy en serio por parte de sus defensores, si no se quiere que quede limitada a ciertos ámbitos sociales y académicos. En este sentido y a modo de propuesta para proseguir con el debate, quizás pueda ser más provechoso que en vez de vender la RBC como algo totalmente revolucionario y rompedor, se haga especial hincapié en la conexión existente entre la RBC y las ideas-motor del Estado del Bienestar, entre las que se encuentra la de garantizar unos mínimos vitales económicos ajenos al mercado laboral y que de forma más o menos directa se constata hoy en día a través de una multitud de ayudas, subsidios y prestaciones de carácter económico que ya existen y que la gente observa en su mayor parte

de buen grado. Dicho de otra forma, quizás sea mejor subrayar que la RBC tiene más bien poco de iconoclasta y revolucionario y que es más bien una herramienta que puede servir para actualizar y renovar el Estado del Bienestar.

## 6. Conclusión: propuesta de síntesis para el debate

Como ha podido verse a lo largo de todo este trabajo la relación entre ciudadanía y empleo y, si entendemos el elemento social de la ciudadanía como un equivalente al Estado del Bienestar, la relación entre empleo y Estado del Bienestar es muy estrecha. De modo que los cambios que se han dado en los últimos años en la norma social del empleo están influyendo determinadamente en el basamento del propio Estado del Bienestar. De este modo, es resaltable que la controversia entre empleo y ciudadanía es hoy un debate fundamental (Dore, 1996; Edwards y Revauger, 2000; Roche, 2002; Taylor-Gooby, 2008; Gordon y Lenhardt, 2008). La relación entre ambos es actualmente *delicada* y donde antes se daba un círculo virtuoso y una serie de potencialidades, hoy éstas aparecen erosionadas y lastradas, sobre todo como consecuencia de la precarización laboral y de la vulnerabilidad social. En este contexto, se puede hablar de un proceso de fragmentación de la ciudadanía, o dicho de otra forma, de ciudadanías de primera y ciudadanías de segunda categoría.

Precisamente en un escenario como éste es necesario replantear y repensar la relación entre empleo y Estado del Bienestar, por lo menos si se parte de la premisa de que los derechos de ciudadanía conforman el eje del contrato social moderno y son los garantes de una vida digna y decente para el conjunto de la sociedad. En este quehacer es fundamental que desde un primer momento se diferencien adecuadamente medios y fines. Hasta ahora el medio para garantizar los derechos de ciudadanía ha sido el empleo y parece plausible que para el conjunto de la ciudadanía lo seguirá siendo también ahora y en el futuro más próximo. Sin embargo, sí que es verdad que para ciertos colectivos el empleo ya no garantiza unos mínimos materiales adecuados y que por lo tanto ha perdido algunas de sus capacidades integradoras. El caso de los *working poors* resulta paradigmático.

En este debate frecuentemente se ha optado por presentar las diferentes propuestas de forma excluyente y separada. En este trabajo también se han ofrecido y clasificado tres opciones para reconstruir la relación entre empleo y ciudadanía. En todo caso este hecho no quiere decir que no haya puntos en común entre estas opciones. Es más, para potenciar y avanzar en el debate es necesario analizar los convergencias y las similitudes en vez de subrayar las divergencias existentes. Exceptuando el discurso neoliberal-institucional, que desde nuestro punto de vista no hace una clara apuesta por un concepto de ciudadanía integrador y cohesionador, en el resto de propuestas pueden encontrarse similitudes y puntos de acuerdo que pueden servir para entablar un interesante y enriquecedor diálogo e incluso llegar a articular cierta estrategia común en torno a un objetivo común, la reconstrucción de la ciudadanía.

Tanto en el discurso de izquierda-obrerista, como en el concepto de flexiseguridad —cuando se desarrolle desde una perspectiva progresista— o en el de la Renta Básica de Ciudadanía, parece observarse un elemento común y éste no es otro que el de garantizar al conjunto de la población una ciudadanía plena y garante que facilite la puesta en marcha de una sociedad decente (Margalit, 1997). Al respecto, pueden encontrarse diferencias en los medios pero no tanto en el objetivo final. Igualmente, pueden ser subrayados algunos elementos que faciliten la búsqueda de medios más o menos adecuados para las diferentes estrategias o alternativas.

En el caso de la idea que propugna el mantenimiento de la relación entre empleo y ciudadanía —discurso de izquierda-obrerista—, la idea de *Trabajo Decente* es un elemento muy interesante, ya que engarza con una

perspectiva quizás más tradicional pero a su vez introduce elementos novedosos que ponen el acento también en los aspectos cualitativos del empleo, en la calidad del empleo, y no sólo en los cuantitativos —creación de empleo—. Este concepto fue acuñado por la Organización Internacional del Trabajo —OIT— en 1999 a través de un informe redactado por su Director General, Juan Somavía. La OIT define este concepto como el empleo que se realiza en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad y en el propio informe se contextualiza y define certeramente el Trabajo Decente cuando se dice que «... no se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable. No cabe dissociar la cantidad del empleo de su calidad» (OIT, 1999). El trabajo Decente es un concepto que tiene cada vez más repercusión, sobre todo en el ámbito sindical y político y este hecho ha supuesto que desde el año 2008, el 7 de octubre sea el día del Trabajo Decente. En definitiva, puede ser un concepto que desde una visión centrada en el empleo pueda hacer frente a la precarización laboral que se da en el momento actual (Sen, Stiglitz y Zubero, 2007).

En una segunda línea de actuación, y a medio camino entre la flexiseguridad y la RBC, puede subrayarse que hay toda una serie de medidas ya existentes que podrían jugar a modo de germen para la puesta en marcha de otras más innovadoras. La ampliación de ciertas prestaciones y una mayor universalización de éstas pueden ser una buena herramienta en este sentido. Por poner algún ejemplo, las actuales rentas mínimas de inserción a través de ciertas reformas de corte universal podrían cubrir nuevas necesidades que están apareciendo en el ámbito social, como la precarización laboral, la conciliación familiar y laboral o la dependencia. En otras palabras, a través de una cierta universalización de prestaciones ya existentes, podría trabajarse en la línea de la RBC, sin aplicarla directamente, pero acercándose a ella *de facto*. Además, una estrategia de este tipo podría encauzar de lleno con discursos predominantes dentro de la opinión pública y podría hacer frente a las críticas de viabilidad o de realismo que frecuentemente se esbozan en torno a la RBC.

En conclusión, la búsqueda de una estrategia diversificada y de acumulación de fuerzas que busque los puntos en común y deje a un lado los discursos excluyentes puede ser un buen punto de partida para la puesta en marcha de un debate serio en torno a cuál debe ser la relación en el futuro entre ciudadanía, empleo y Estado del Bienestar. Por lo menos si se parte de la idea de que una ciudadanía garante es necesaria —imprescindible— para garantizar un sociedad integrada y cohesionada.

## Bibliografía

- Algan, Yann y Cahuc, Pierre (2005), «Civic attitudes and the design of Labour Market Institutions: Which Countries can Implement the Danish flexicurity model?», Centre pour la Recherche Economique et ses Applications-CEPREMAP, en [www.columbia.edu/cu/alliance/documents/Homepage/Paper-Cahuc.pdf](http://www.columbia.edu/cu/alliance/documents/Homepage/Paper-Cahuc.pdf)
- Alonso de Armiño, Iban; Gómez, Ixaso; Moreno, Gorka y Zubero, Imanol (2002), «Precariedad laboral, precariedad vital», en *Inguruak*, n.º 32, abril, pp. 143-186.
- Anderson, Elizabeth (2000), «Optional Freedoms» en *Boston Review*, October-November, en [www.bostonreview.net/BR25.5/anderson.html](http://www.bostonreview.net/BR25.5/anderson.html)
- Andersson, Jan Otto y Kangas, Olli (2002), «Popular Support for Basic Income in Sweden and Finland», *9<sup>th</sup> Congress of the BIEN*, Geneva, en [www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2002AnderssonKangas.pdf](http://www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2002AnderssonKangas.pdf)
- Antón, Antonio (2000), «Crisis del trabajo y ciudadanía social», en Antón, Antonio (coord.), *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Talasa, Madrid.
- Atkinson, Anthony B. (1995), *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford University Press, Oxford.

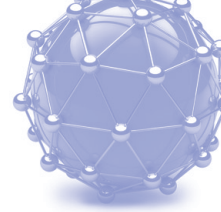


- Atkinson, Anthony B. (2001), «La renta ciudadana haría progresivo el tipo único de IRPF» (Entrevista), en *El País*, 25 de Junio, en [www.elpais.es/articulo/Completo/economia/renta/ciudadana/haria/progresivo/tipo/unico/IRPF/elpepieco/20010625elpepieco\\_7/Tes/](http://www.elpais.es/articulo/Completo/economia/renta/ciudadana/haria/progresivo/tipo/unico/IRPF/elpepieco/20010625elpepieco_7/Tes/)
- Balibar, Etienne (2003), *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?*, Tecnos, Madrid.
- Barcellona, Pietro (1991), «Los sujetos y las normas. El concepto de Estado social», en Olivas, Enrique (coord.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid.
- Beck, Ulrich (2002), *Libertad o capitalismo*, Paidós, Barcelona.
- Bellvís, Luis (2005), «La comunicación social de la Renta Básica: dificultades y limitaciones», *V. Simposio de la Red Renta Básica*, Valencia, en [www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/bellvis\\_valencia.pdf](http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/bellvis_valencia.pdf)
- Boltanski, Luc y Chiapello, Ève (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Akal, Madrid.
- Bottomore, Tom (1998), «Ciudadanía y clase social, cuarenta años después», en Marshall, Thomas H. y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Brunet, Ignasi y Pastor, Inma (2003), «Tercera vía, Comisión Europea y estrategias de empleabilidad», en *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, n.º 3, pp. 11-26.
- Caixa Catalunya (2008), *Informe de la Inclusión social en España*, Caixa Catalunya, Barcelona.
- Carnoy, Martin (2001), *El trabajo flexible en la era de la información*, Alianza, Madrid.
- Castel, Robert (1990), *Les situation-limite du processus de marginalisation: de la vulnérabilité a la désaffiliation* (Ponencia presentada en la EC Conference on Poverty. Marginalisation and Social Exclusion in the Europe of the 90's en Sassari, Italia).
- Castel, Robert (1992), «La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales», en Alvarez-Uría, Fernando (comp.), *Marginación e inserción*, Endimión, Madrid.
- Castel, Robert (2004), «Encuadre de la exclusión», en Karsz, Saul (coord.), *La exclusión, bordeando sus fronteras*, Gedisa, Barcelona.
- CES (2008), *Memoria socioeconómica. 2007*, Consejo Económico y Social (País Vasco), Bilbao.
- CES (2009), *Memoria sobre la situación económica y laboral de España, 2008*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Comisión Europea (2006), «Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market», en [www.europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:en.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:en.pdf)
- Consejo Europeo (2007), «Council conclusion. Towards common principle of flexicurity», 5-6 de diciembre de 2007, en [www.etuce.homestead.com/Documents/2008/Flexicurity\\_annex.pdf](http://www.etuce.homestead.com/Documents/2008/Flexicurity_annex.pdf)
- Cruz Roja (2009), *Boletín sobre vulnerabilidad social*, n.º 1, julio, 2009.
- Daguerre, Anne y Etherington, David (2009), *Active labour marbete policies in International context: Whats works best? Lessons of the UK*, Department por Work and Pensions, London.
- Dahrendorf, Ralph (1994), *Ley y orden*, Cívitas, Madrid.
- De Graaf, Willibrord; Frericks Patricia y Maier, Robert (2003), «Subsidied labour as a labour market strategy in European Countries», ESPAnet Conference, Copenhagen, en [www.sfi.dk/graphics/ESPAnet/papers/graffmaier.pdf](http://www.sfi.dk/graphics/ESPAnet/papers/graffmaier.pdf)
- De Sousa Santos, B. (1999), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Sequitur, Madrid.
- Dore, Ronald (1996), «Citizenship and employment in an age of high technology», en Bulmer, Martin y Rees, Anthony (ed.), *Citizenship today*, UCL Press, London.
- Edwards, John y Revauger, Jean-Paul (2000) (Eds.), *Employment and Citizenship in Britain and France*, Ashgate, Aldershot.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia.



- Fitoussi, Jean-Paul. (1996), *El debate prohibido. Moneda, Europa, pobreza*, Paidós, Barcelona.
- Fundación Foessa (2008), *VI. Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008*, Fundación Foessa, Madrid.
- Galston, William (2000), «What about reciprocity» en *Boston Review*, October-November, en [www.bostonreview.net/BR25.5/galston.html](http://www.bostonreview.net/BR25.5/galston.html)
- Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado*, Taurus, Madrid.
- Giddens, Anthony (2006), «Coronar todas las cumbres», en *El País*, 3 de diciembre de 2006, p. 17.
- Gobierno Vasco (2008), *1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Gordon, Jennifer y Lenhardt, Robin A. (2008), «Rethinking Work and Citizenship», en *Ucla Law Review*, Vol. 55, n.º 1.161, June, pp. 1.162-1.238.
- Gorz, André (1986), *Los caminos del paraíso. Para comprender la crisis y salir por la izquierda*, Ed. Laia, Barcelona.
- Groot, Luc (2004), «Why launch a basic income experiment? Proposal for a design of a new experiment», *10<sup>th</sup> Congress of the BIEN*, Barcelona, en [www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2004Groot.pdf](http://www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2004Groot.pdf)
- Handy, Charles (1986), *El futuro del trabajo humano*, Ariel, Barcelona.
- Harris, David (1990), *La justificación del Estado de bienestar*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Heater, D. (1999), *What is Citizenship?*, Polity Press, Cambridge.
- Held, David (1991), «Between State and Civil Society: Citizenship», en Andrew, Geoff (ed.), *Citizenship*, Lawrence & Wishart Limited, London.
- Iglesias, José (2002), *Las Rentas Básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*, El Viejo Topo, Barcelona.
- Ignatieff, Michael (1991), «Citizenship and Moral Narcissism», en Andrew, Geoff (ed.), *Citizenship*, Lawrence & Wishart Limited, London.
- Keune, Maarten (2008), *Between innovation and ambiguity. The role of flexicurity in labour market analysis and policy making*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety, Brussels.
- Klammer, Ute (2007), «Flexiseguridad: perspectiva europea», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 1, pp. 117-144.
- Lacalle, Daniel (2009), *Trabajadores precarios. Trabajadores sin derechos*, El Viejo Topo, Barcelona.
- Laparra, Miguel (2010), *Primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Un análisis provisional a partir de las encuestas Foessa 2007-2009*, Fundación Foessa, Madrid.
- Liebig, Stefan y Mau, Steffen (2002), «A Legitimate Guaranteed Minimum Income?», *9th Congress of the BIEN*, Geneva, en [www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2002LiebigMau.pdf](http://www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2002LiebigMau.pdf)
- Madsen, Per K. (2006), «How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state», en Campbell, John; Hall, John y Pedersen, Ove (eds.), *National identity and the varieties of capitalism: the Danish experience*, McGill-Queen's University Press, Montreal.
- Margalit, Avisai (1997), *La sociedad decente*, Paidós, Barcelona.
- Marshall, Thomas H. (1998), «Ciudadanía y clase social», en Marshall, Thomas H. y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Moreno, Gorka (2003), *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz.
- Moreno, Gorka (2008), *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar. Las posibilidades de la Renta Básica de Ciudadanía*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Moreno, Gorka (2008b), «Las viabilidades de la renta básica de ciudadanía», en VV.AA., *XI. Jornadas de Economía Crítica. Bienestar y Democracia Económica Global*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Moreno, Gorka (2010), «Historias de vulnerabilidad: la inestabilidad en el día a día», en *Documentación Social*, n.º 156, pp. 171-192.

- Mulgan, Geoff (1991), «Citizens and Responsibilities», en Andrew, Geoff (ed.), *Citizenship*, Lawrence & Wishart Limited, London.
- Observatorio Joven de Empleo (2009), *Condiciones de empleo y de trabajo de los y las jóvenes en España, Segundo trimestre 2009*, n.º 9, Consejo de la juventud de España, Madrid.
- OCDE (1993), «Active labour market policies: assessing macroeconomic and microeconomic effects», *Employment Outlook*, OECD, Paris, en [www.oecd.org/dataoecd/59/23/2485416.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/59/23/2485416.pdf)
- OIT (1999), *Memoria del Director General: Trabajo Decente*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, en [www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm)
- Oliver, Xisco y Spadaro, Amedeo (2004), «¿Renta mínima o mínimo vital? Un análisis sobre los efectos redistributivos de posibles reformas del sistema impositivo español», *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, en [www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/oliver\\_Spadaro2004.pdf](http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/oliver_Spadaro2004.pdf)
- Petrasova, Alexandra (2008), «Social protection in the European Union», en *Statistics in focus*, n.º 46/2008, Eurostat.
- Polus, Eero (2005), «Flexicurity, General Framework for Long-Term Social Impact Evaluation of an Employment Strategy» en [www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/90publications/longterm\\_socia\\_impact2005.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/90publications/longterm_socia_impact2005.pdf)
- Red Renta Básica (2001), Estatutos de la Asociación Red Renta Básica, en <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=1>
- Roche, Maurice (1992), *Rethinking Citizenship*, Polity Press, Cambridge.
- Roche, Maurice (2002), «Social Citizenship: Ground of Social Change», en Isin, Engin y Turner, Bryan (ed.), *Handbook of citizenship Studies*, SAGE, London.
- Saez, Juan; Pinazo, Sacramento y Sánchez, Mariano (2008), «La construcción de los conceptos y su uso en las políticas sociales orientadas a la vejez: la noción de exclusión y vulnerabilidad en el marco del envejecimiento», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 75, pp. 75-94.
- Sanzo, Luis y Pinilla, Rafael (2004), «La renta básica. Par una reforma del sistema fiscal y de protección social», *Documento de Trabajo 42/2004*, Fundación Alternativas, en [www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/docsfinal.pdf](http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/docsfinal.pdf)
- Schmid, Günther (2002), «Towards a theory of transitional labour markets», en Schmid, Günther y Gazier, Bernard (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edgard Elgar, Chentelham.
- Schnapper, Dominique (2001), *La comunidad de los ciudadanos*, Alianza, Madrid.
- Sen, Amartya; Stiglitz, Joseph y Zubero, Imanol (2007), *Se busca trabajo decente*, HOAC, Madrid.
- Sennet, Richard (2000), *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.
- Taylor-Gooby, Peter (2008), *Reframing Social Citizenship*, Oxford University Press, New York.
- Therborn, Göran (1995), *European Modernity and Beyond*, Sage Publications, London.
- Wilhagen, Ton y Rogowski, Ralf (2002), «Legal regulation of Transitional Labour Markets», en Schmid, Günther y Gazier, Bernard (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edgard Elgar, Chentelham.
- Wilhagen, Ton y Tros, Frank (2004), «The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets», en *Transfer-European Review of Labour and Research*, vol. 10, n.º 2, pp. 166-186.
- Zubero, Imanol (2000), *El derecho a vivir con dignidad: del pleno empleo al empleo pleno*, HOAC, Madrid.
- Zubero, Imanol (2007), «¿A qué huele en Dinamarca», en *Lan Harremanak*, n.º 16, pp. 35-58.



## VICENÇ NAVARRO

*Catedrático de Políticas Públicas, Universidad Pompeu Fabra*  
*Catedrático de Public Policy, The Johns Hopkins University*

# Las políticas sociales y las repercusiones sociales de la crisis global

## Introducción

Para analizar el futuro de las políticas sociales y las repercusiones sociales de la crisis global, he estimado que debía comenzar esta presentación presentando algunos datos, recogidos de un informe preparado por la Comisión de Determinantes Sociales de Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), según tal informe «una niña que nace en Suecia vivirá 43 años más que una niña que nace en Sierra Leona». La diferencia en la mortalidad entre países es enorme. Pero estas desigualdades aparecen también dentro de cada país, incluyendo los llamados países ricos o desarrollados. Otra vez, citando el informe de la Comisión: «en Glasgow, un obrero no cualificado, es decir una persona de la clase obrera, tendrá una esperanza de vida 28 años menor que la de un hombre de negocios con unos ingresos en el peldaño superior de la escala de ingresos en Escocia». Podría añadir aquí algunos datos procedentes de EE.UU.: al este de Baltimore (donde se encuentra mi universidad, la The Johns Hopkins University) un joven negro desempleado tiene una esperanza de vida de 32 años menos que un abogado blanco de un gran bufete. Como también he documentado en otro artículo, [1] un joven afroamericano tiene 1,8 veces más probabilidades de morir a consecuencia de una enfermedad cardiovascular que un joven blanco americano. En EE.UU., las diferencias raciales en la mortalidad son grandes, pero las diferencias en la mortalidad según clase social son incluso más grandes. En el mismo artículo mostré que un obrero tiene 2,8 veces más probabilidad de morir por una enfermedad cardiovascular que un hombre de negocios. En EE.UU., como en cualquier país, el mayor número de muertes que podrían prevenirse sería conseguir que todas las clases sociales tuvieran la misma tasa de mortalidad que las clases más pudientes (es decir, en el nivel de renta superior del país). Estos son el tipo de datos que el informe de la Comisión de la OMS y otros trabajos han documentado. La evidencia de que la calidad de vida (entre las cuales salud, vida y muerte, son de una enorme importancia) está socialmente determinada es un hecho innegable y abrumador. Estos conceptos son básicos en cualquier discusión de derechos humanos. Los derechos a la vida, a la salud, y al bienestar social son

derechos básicos sobre los cuales se desarrollan todos los otros derechos humanos. Una discusión sobre los derechos humanos tiene que comenzar, pues, con el análisis del contexto social, económico y político de tales derechos.

## El contexto económico, político y social de los derechos humanos en los últimos 30 años

Los cambios más destacables que han ocurrido en los últimos años son aquellos que fueron iniciados por el presidente Reagan en los EE.UU. y por la Primera Ministra Thatcher en Gran Bretaña, a finales de los años 70s y principios de los años 80s. Durante el periodo 1980-2008, hemos visto la promoción de políticas públicas basadas en la narrativa de que: (a) el Estado (o como usualmente es llamado en el lenguaje popular «el gobierno») debe reducir sus intervenciones en las actividades económicas y sociales; (b) los mercados laborales y financieros deben ser desregulados con el objetivo de liberar la enorme creatividad de los mercados; y (c) el comercio y la inversión deben ser estimulados eliminando fronteras y barreras para permitir una completa movilidad del trabajo, del capital, de los productos y de los servicios. Estas políticas constituyen la ideología neoliberal.

La aplicación de estas políticas a los sectores del estado del bienestar ha dado lugar a políticas que enfatizan (a) la necesidad de reducir la responsabilidad pública sobre la calidad de vida y bienestar social de las poblaciones; (b) la necesidad de incrementar el mercado y la comercialización de los servicios públicos; (c) la necesidad de transformar los Servicios Nacionales de Salud en sistemas basados en el aseguramiento privado; (d) la necesidad de privatizar la seguridad social; (e) la necesidad de desarrollar un discurso en el cual a los usuarios de los servicios públicos (pacientes en sanidad o alumnos en las escuelas) se les llama clientes y la planificación es reemplazada por los mercados; (f) la mejora de la calidad de vida es una responsabilidad personal de los individuos; (g) la promoción de la salud y la calidad de vida como cambio en los comportamientos de las personas; y (h) la necesidad de incrementar la responsabilidad personal de los individuos para aumentar su capital social como dotación. En los últimos 30 años hemos sido testigos de la implementación de estas políticas y prácticas a nivel mundial, incluyendo en los EE.UU., en la UE y en instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e incluso en la OMS. Tales políticas han aparecido en el *Consenso de Washington*, en el *Consenso de Bruselas*, y además en el *Consenso de la OMS*, como puede evidenciarse en el informe sobre la salud en el mundo de la OMS del año 2000 sobre el desempeño de los sistemas de salud en el mundo. [2, 3]. Y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han estado promocionando con gran ahínco e intensidad tales políticas.

El marco teórico para el desarrollo de estas políticas económicas y sociales fue la creencia de que el orden económico mundial había cambiado mediante la globalización de la actividad económica (estimulada por estas políticas), responsable de un crecimiento económico sin precedentes. En este nuevo orden económico y mundial, los estados se supone que pierden poder y llegan a ser suplantados por un nuevo mercado mundial centrado en las multinacionales, las cuales pasan a ser las principales unidades de actividad del mundo de hoy. Este escenario teórico llegó a ser, hasta hace poco, un dogma, el cual fue aplaudido por el *New York Times*, el *Financial Times*, el *Economist*, y muchos otros medios de comunicación que han reproducido alrededor del mundo la creencia neoliberal.

Mientras estos órganos del establishment financiero aplauden y promueven esta interpretación o el escenario neoliberal de nuestras realidades, otros (dentro de las izquierdas, como Susan George, Eric Hobsbawm, y amplios sectores del movimiento antiglobalización y del Foro Social Mundial) lo lamentan. Pero ambos interpretan la realidad de la misma manera: según todos ellos estamos viviendo en un mundo globalizado en el cual el poder de los estados está siendo sustituido por el poder de las multinacionales; la única diferencia es que mientras las voces del establishment aplauden la globalización, las voces anti-establishment lo lamentan. El problema con esta interpretación de la realidad, sin embargo, es que ambas voces ¡están equivocadas!

## Observemos la práctica, no la teoría, del neoliberalismo

Se deben analizar las presunciones ideológicas que subyacen a estas interpretaciones de la realidad. Para empezar, contrariamente a lo que afirma la teoría neoliberal, no se ha dado una reducción del sector público en la mayoría de los países de la OCDE. En muchos países, el gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB), y como gasto por habitante, ha crecido. En los EE.UU., líder del movimiento mundial neoliberal, el gasto público se incrementó de un 34% del PIB en 1980, cuando el presidente Reagan inició la revolución neoliberal, a un 38% del PIB en 2007; con un incremento del gasto per cápita de \$ 4.148 en 1980 a \$18.748 en 2007. También hemos visto que en la mayoría de los países de la OCDE, se ha producido un aumento, en lugar de un descenso, de los impuestos como porcentaje del PIB: en EE.UU. se dio un incremento del 35% en 1980 a 39% en 2007. Esta situación se inició bajo la administración del Presidente Reagan, en los EE.UU., cuando se dio un incremento del gasto público federal de 21,6% a 23% del PIB, a la vez que los impuestos se incrementaron no una sino dos veces. De hecho, Reagan incrementó más los impuestos, para un mayor número de personas (en tiempo de paz), que cualquier otro presidente. El redujo los impuestos al 20% de la población con ingresos más altos e incrementó los impuestos a todos los demás. Como John Williamson, el padre del Consenso neoliberal de Washington, escribió: «nosotros tenemos que reconocer que el Gobierno Estadounidense promovió en el extranjero lo que no aplicó en casa» [4].

Y lo que hemos visto recientemente han sido unas intervenciones federales estadounidenses masivas para resolver la crisis bancaria creada por la desregulación de la industria financiera. Ello es tan solo uno de los ejemplos de lo equivocada que resulta la tesis de que el Estado está siendo reemplazado por las multinacionales. Los Estados no están desapareciendo. Lo que estamos viendo no es una reducción de las intervenciones estatales, sino un cambio en la naturaleza de éstas. Esto resulta evidente si vemos la evolución del gasto federal en EE.UU. En 1980, inicio de la revolución neoliberal, el 38% del gasto federal estaba dirigido a las personas, 41% para gasto militar y 21% para el apoyo a las empresas privadas. Durante 2007, estos gastos cambiaron dramáticamente: los gastos orientados a las personas disminuyeron a un 32%, el gasto militar se incrementó al 45% y el gasto para apoyar a las empresas privadas subió al 23%. Y todo esto ocurría antes de la masiva asistencia pública que se ha dado a la comunidad bancaria (como una manera de resolver la crisis financiera) tal como lo aprobó el Congreso de los EE.UU.

Una situación similar se evidencia en el estado del bienestar. Así, hemos visto, por ejemplo, una privatización cada vez mayor de los servicios de salud, con una expansión del rol de las compañías aseguradoras del sector salud apoyadas por políticas fiscales, que van de la desgravación fiscal a subsidios, apoyos que se



han incrementado exponencialmente. De manera similar, la gestión privada de los servicios públicos se ha acompañado de un incremento de los copagos y co-aseguramientos privados. También se ha visto un masivo crecimiento de la inversión, tanto pública como privada, para el desarrollo de la investigación biomédica y genética, en busca de la «solución» biológica que sea capaz de resolver los mayores problemas de salud del mundo, con gran hincapié en el modelo biomédico —y todo esto ocurre bajo los auspicios y guía de la industria farmacéutica, claramente apoyada con dinero público procedente de los impuestos—.

## Cambio en la naturaleza de las intervenciones públicas: la importancia de la categoría analítica clase social

Una característica de estos cambios que se dan en la naturaleza de las intervenciones públicas es que ocurren como respuesta a los cambios en la distribución del poder en nuestras sociedades. Los cambios han beneficiado sistemáticamente a algunos grupos en detrimento de otros. Las intervenciones públicas han beneficiado a unas clases sociales a expensas de otras clases, a unas razas a expensas de otras razas, a un género a expensas del otro, y a algunas naciones a expensa de otras. Hemos visto una intensificación de las tensiones entre clases, razas, género y entre naciones. Hay que enfatizar la importancia de hablar de desigualdades de clase tanto o más que de desigualdades de raza, de género o de nación.

Un elemento de la era postmoderna es que el término clase ha desaparecido casi completamente en el discurso político y científico. El análisis de clase es, frecuentemente, rechazado por considerarlo anticuado, un tipo de análisis y de discurso para «ideólogos», y no para serios y rigurosos científicos. Como la categoría «clase» prácticamente ha desaparecido de la literatura científica, ésta ha sido reemplazada por la categoría «estatus» o por otras categorías menos conflictivas. La desaparición del análisis de clase y del discurso de clase, sin embargo, se debe a motivos políticos. Éste es precisamente un signo del poder de clase (el poder de la clase dominante), dado que el análisis de clase ha sido reemplazado por categorías menos amenazantes para el orden social. En este nuevo escenario, la mayoría de los ciudadanos son definidos como clase media y la vasta mayoría de las personas están siendo colocadas en medio, es decir entre «los ricos» y «los pobres».

Pero las clases sociales existen. Y hay datos que lo prueban. Dos de las más importantes tradiciones científicas de la sociología, como son la Marxista y la Weberina, han contribuido enormemente al entendimiento científico de nuestras sociedades. Ambas consideran la clase social como la mayor categoría de poder, y la lucha o el conflicto de clase como el mayor determinante del cambio en la sociedad. Definir el análisis de clase como anticuado es confundir lo antiguo con lo anticuado. La ley de la gravedad es antigua, pero no es anticuada. Si alguien no lo considera así, puede saltar por una ventana desde un cuarto piso para probarlo. Me temo que muchos de los análisis que encontramos hoy son saltos desde un cuarto piso. Olvidar o ignorar categorías científicas conlleva un enorme coste. Uno de ellos es la incapacidad de entender nuestro mundo hoy.

El neoliberalismo es la ideología de las clases dominantes del norte y del sur. Y la privatización de los servicios públicos del estado del bienestar, tales como la sanidad, es una política de clase, porque beneficia a los grupos de rentas más altas a costa de las clases populares. Cada una de las políticas públicas neoliberales se caracterizan por beneficiar a la clase dominante a costa de las clases dominadas. El desarrollo de este tipo de políticas neoliberales ha incrementado enormemente las desigualdades, no sólo entre países, sino también dentro de los países.



Otro ejemplo de los costes de olvidar la categoría clase es que comúnmente se usa la división del mundo en países ricos (el norte) y países pobres (el sur), ignorando la existencia de clases sociales dentro de los países, tanto en los del norte como en los del sur. De hecho, el 20% de las fortunas más grandes del mundo se encuentran en los países denominados pobres. Las clases más ricas en Brasil son tan ricas como las clases más ricas en Francia. Los pobres en Brasil son mucho más pobres que los pobres en Francia, pero no es mucha la diferencia entre los ricos. Y no podemos olvidar que un joven obrero no cualificado del este de Baltimore (EE.UU.) tiene una esperanza de vida tan corta como el promedio de la esperanza de vida en Bangladesh. Hay clases en cada país. Y lo que ha estado ocurriendo en el mundo en los últimos 30 años es la formación de la alianza entre las clases dominantes del norte y del sur, una alianza que ha promovido políticas neoliberales que van en contra de los intereses de las clases dominadas (las clases populares), tanto en el norte como en el sur. Existe una urgente necesidad de desarrollar alianzas entre las clases dominadas similares a las de las clases dominantes del norte y del sur.

### La alianza de clases como determinante del «no cambio»

Debo decir, que fui completamente consciente de esta situación cuando fui asesor en Chile del Gobierno de Unidad Popular, presidido por el Dr. Salvador Allende. No fue EE.UU. quien impuso el golpe de estado liderado por Pinochet (lo cual fue ampliamente dicho en aquel tiempo). Yo estuve en Chile y pude ver lo que estaba pasando. Lo que sucedió fue que las élites económicas, el sector financiero, los terratenientes, la iglesia católica, las clases altas y medias-altas y las fuerzas armadas se alzaron en contra del gobierno democrático, en un golpe fascista apoyado, no por EE.UU. (los EE.UU. no es un país de 300 millones de imperialistas), sino por el gobierno federal de los EE.UU., encabezado por el impopular presidente Nixon (quien había enviado al ejército para terminar una huelga general de los mineros del carbón en la región de los Apalaches). Uno nunca debe confundir al pueblo de un país con su gobierno. Y esto es particularmente importante en los EE.UU. donde nada menos que el 82% de la población considera que el gobierno de su país no representa sus intereses, sino los intereses de los grupos económicos y financieros (en los EE.UU., llamados clase corporativa), que son los que dominan el comportamiento del gobierno y del Congreso de EE.UU.

Soy consciente de que frecuentemente se argumenta que el promedio de los ciudadanos de los EE.UU. se beneficia de las políticas imperialistas llevadas a cabo por el gobierno federal. La gasolina, por ejemplo, es relativamente barata en los EE.UU. (aunque cada vez lo es menos). Esta situación, se dice, beneficia a la clase trabajadora de los EE.UU. Pero este argumento ignora la elevada dependencia que tiene el ciudadano promedio del transporte privado y el coste que tiene este transporte para las clases populares, las cuales podrían beneficiarse enormemente del transporte público (lo cual muchos preferirían, según las encuestas), pero éste prácticamente no existe en la mayoría del país. Esto se debe a la alianza entre la industria del automóvil y la industria del petróleo que es la responsable de la falta de desarrollo del transporte público. Existe fuera de los EE.UU. una falta de conciencia de que la primera víctima del sistema económico y político de ese país es su clase trabajadora. El sector salud es otro ejemplo de esto. Ninguna clase trabajadora de ningún país desarrollado económicamente se enfrenta con los problemas de acceso a los servicios sanitarios que tienen las clases populares estadounidenses. En 2006, 47 millones de americanos no tenían ninguna cobertura en salud. Y muchas personas murieron a consecuencia de esto. Se estima que el número de muertes prevenibles varía entre unas 18.000 (según el conservador Instituto de la Medicina de los

EE.UU.) y un nivel más realista de más de 100.000 muertes por año (según cálculos del profesor David Himmelstein de la Universidad de Harvard). El número varía según como se defina «muerte prevenible». Pero aún así la conservadora cifra de 18.000 muertes por año es seis veces el número de muertes ocurridas en el ataque del 11 de septiembre al World Trade Center. Éste último hecho indigna a la gente (y así debe de ser), pero las muertes que ocurren por falta de atención médica no llegan a ser ni siquiera noticia. De estas muertes no se informa ni en las primeras páginas, ni en las últimas del *New York Times*, del *Washington Post*, del *Los Angeles Times* o de cualquier otro periódico de los EE.UU. Estas muertes son una parte de la realidad diaria que no es noticia.

Pero detrás del problema de la falta de aseguramiento, EE.UU. tiene un problema mayor: el aseguramiento parcial (el subaseguramiento), unos 108 millones de personas tenían un aseguramiento insuficiente en 2006. Muchos de ellos creen que por el hecho de tener seguro de salud nunca van a tener problemas para pagar sus facturas médicas. De vez en cuando y de forma ocasional, se enfrentan a la verdad: su aseguramiento es dramáticamente insuficiente. Incluso para las familias con la mejor cobertura, la cobertura es mucho menor que la que se ofrece en Canadá y en la mayoría de los países de la Unión Europea (UE). El pago de las facturas médicas es un problema muy serio para muchas personas. De hecho la incapacidad para pagar estas facturas es una de las principales causas de bancarrota familiar, y ello a pesar de que muchas de estas familias tienen seguro médico. Además, el 20 % de las familias gastan más del 10% de sus ingresos disponibles en primas de seguros y facturas médicas (el porcentaje es aún más alto para quienes tienen un aseguramiento individual: 53%). En 2006 uno de cada cuatro americanos tenía problemas para pagar las facturas médicas y ello a pesar de que la mayoría de ellos tenía aseguramiento sanitario privado. Y la crueldad del sistema aparece con toda brutalidad con este dato: el 42% de las personas que están muriendo, con una enfermedad terminal, manifiestan que están preocupadas de cómo ellos o sus familiares pagarán las facturas por los servicios médicos. Ninguno de los países de la UE se enfrenta a esta dramática situación.

## La situación de los países en desarrollo

Las clases dominantes y su alianza de clase existentes en el mundo son la raíz del problema de la pobreza y de la ausencia de los más mínimos derechos humanos. Esta alianza reproduce la explotación responsable de la pobreza y del subdesarrollo en la calidad de vida. *The New York Times*, en un raro momento de candor analizó la pobreza en Bangladesh, el «país más pobre del mundo» [5]. Pero Bangladesh no es pobre; todo lo contrario, es un país rico. Aunque la mayoría de su gente es pobre (con unas pobres condiciones de salud y de calidad de vida), el país no es pobre. Tiene enormes recursos. La raíz del problema es quien controla estos recursos. Como reconoce el *The New York Times*:

«La raíz de la malnutrición persistente en medio de una relativa abundancia es la desigualdad en la distribución de la tierra en Bangladesh. Pocas personas aquí son ricas según los estándares occidentales, pero las desigualdades existentes son muchas y se reflejan en la alta concentración de la propiedad de la tierra. El 16% de la población rural más rica controla dos terceras partes de la tierra y cerca del 60% de la población posee menos de un acre... La nueva tecnología agrícola recién introducida tiende a favorecer a los grandes agricultores, colocándolos en una mejor posición para negociar con sus vecinos menos afortunados. El gobierno está dominado por terratenientes

—75% de los miembros del parlamento poseen grandes lotes de tierras— y, por lo tanto, no puede preverse ningún apoyo oficial para cambios fundamentales en el sistema... Las ONGs para distribuir alimentos en Bangladesh reconocen que solo una fracción de las millones de toneladas de ayuda en alimentos enviadas a este país llega a los pobres y gente hambrienta de los pueblos. Los alimentos están siendo entregados por el gobierno, quien los vende a precios subsidiados a militares, policías y a la clase media que habita en las ciudades.»

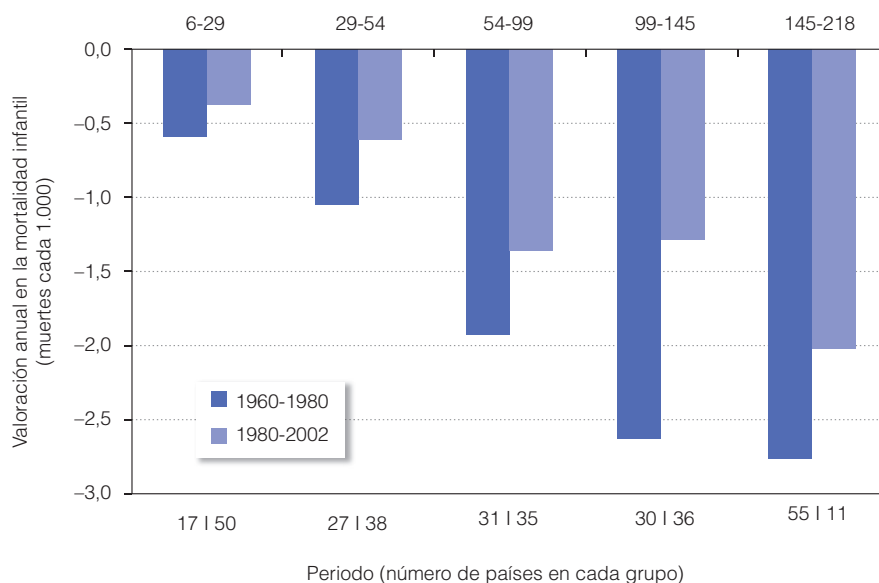
Por último, *The New York Times* concluye:

«Bangladesh tiene suficiente tierra para proveer una adecuada alimentación a cada hombre, mujer y niño en el país. El potencial de la agricultura de esta tierra exuberantemente verde es enorme; aún con un inevitable crecimiento poblacional, en los próximos 20 años, y puede alimentar a la población fácilmente.»

Tal y como describe *The New York Times*, el conflicto en el mundo hoy no es del Norte contra el Sur. Tampoco es cierto que el problema sea la globalización o la escasez de recursos. La raíz del problema es la diferencia de poder de las clases sociales que existen en los países y sus influencias sobre el estado. *Éstas son las raíces del problema de la pobreza y de la ausencia de derechos humanos*. En la mayoría de los países en desarrollo la clase dominante está aliada con las clases dominantes de los países desarrollados y controlan los órganos del Estado. El caso de Egipto, de Túnez, y los países árabes es un ejemplo de ello, entre muchos otros ejemplos. Y la experiencia histórica muestra que cuando la población que no posee tierras y otros recursos se rebela contra esta situación para forzar un cambio, las clases dominantes tanto del Norte como del Sur, se unen para oponerse al cambio utilizando cualquier medio disponible, incluyendo la brutal represión. Esta es la historia de los pueblos que tratan de romper con el subdesarrollo de su calidad de vida. Un ejemplo de ello es la enorme hostilidad de los principales medios de comunicación de los EE.UU. y la UE contra los gobiernos de Chávez en Venezuela o el de Evo Morales en Bolivia, que llevan a cabo reformas que afectan a los intereses económicos de la alianza de sus clases dominantes.

## El fracaso del neoliberalismo

Otra cosa que se asume en el discurso neoliberal es que el desarrollo de las políticas neoliberales ha estimulado enormemente el crecimiento económico y ha mejorado la salud y la calidad de vida de las poblaciones. Aquí otra vez, la evidencia contradice este dogma. El promedio del crecimiento real del PIB en América Latina fue un impresionante 82% durante 1960-1980, época de aplicación de políticas keynesianas, pero descendió un 9% en el periodo neoliberal de 1980-2000, y luego, un 1% durante el periodo 2000-2005. Este decrecimiento explica las revueltas contra las políticas neoliberales cuando estas fueron implantadas en América Latina. Con respecto a los indicadores de salud, como muestra la figura 1, los países con niveles de desarrollo similar en el punto de partida del periodo de estudio (por ejemplo, en 1980 tenían el mismo nivel de desarrollo que otros países en 1960), tuvieron un nivel mucho más bajo de mejora en la tasa de mortalidad infantil durante 1980-2002 que durante 1960-1980. Una situación similar se da en los países desarrollados. En los EE.UU. ha existido un gran incremento de la mortalidad diferencial por clase social y un deterioro en la cobertura de los servicios de atención sanitaria a la población. Durante los últimos 10 años, un millón de personas ha perdido cada año cobertura de los servicios sanitarios.



Fuente: M. Weisbrot, D. Baker and D. Rosnick (2006), «The scorecard on development: 25 years of diminishes progress», *Int. J. Health Serv.*, 36(2):211-234.

Figura 1

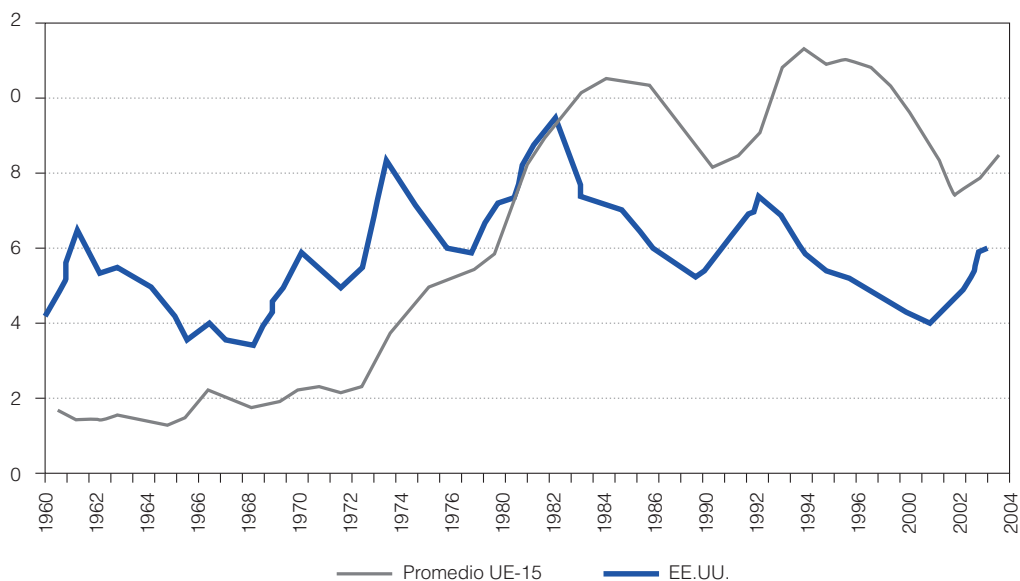
Tasa de mortalidad infantil

## La situación social en Europa

Para determinar lo que ha venido sucediendo en la Unión Europea, debe mostrarse lo que ha sucedido en el mercado laboral, en el desempleo, en los salarios, en las condiciones de trabajo, en la protección social, en los beneficios sociales y en los beneficios empresariales en la UE-15. Nos centraremos en la UE-15 porque éstos son los países que han formado parte durante más tiempo de la UE y por tanto, han sido expuestos a las políticas de la Unión Europea durante un periodo más prolongado.

La figura 2 muestra como el desempleo ha crecido en la UE-15 desde principios de los 70s, lo que coincide con el desarrollo de políticas desarrolladas por el establecimiento de la UE. Téngase en cuenta que Europa tuvo unas tasas de desempleo menores que EE.UU. durante el periodo 1960-1980 y mucho mayores en el periodo 1980-2003. En la figura 3 podemos ver las rentas del trabajo (la cual incluye la compensación por trabajo, la protección social de los trabajadores, la contribución para la jubilación y el seguro de desempleo), como porcentaje del PNB (Producto Nacional Bruto) en la UE-15, las cuales disminuyeron durante el periodo 1975-2005. Esta reducción tuvo lugar a pesar de que el número de trabajadores aumentase. Además, esto ocurría independientemente del ciclo económico.

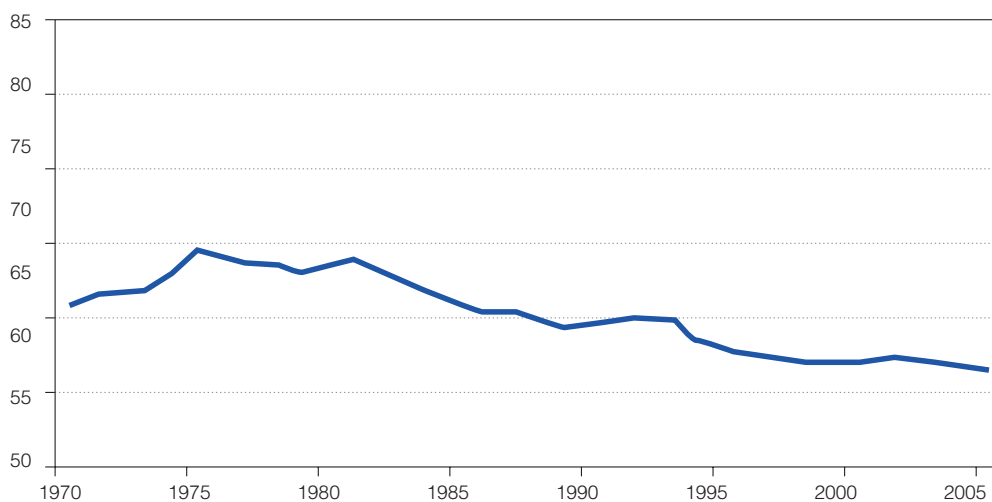
La figura 4 indica que la intensidad y el estrés en el trabajo aumentaron en casi todos los países de la EU-15. En promedio, el número de trabajadores que viven bajo presión se incrementó de un 32% en 1991 al 45% en 2005. Una consecuencia de esto es que, en el lugar de trabajo, las enfermedades relacionadas con los aspectos laborales también se han incrementado.



Fuente: Annual Macroeconomic Database (AMECO). Comisión Europea.

Figura 2

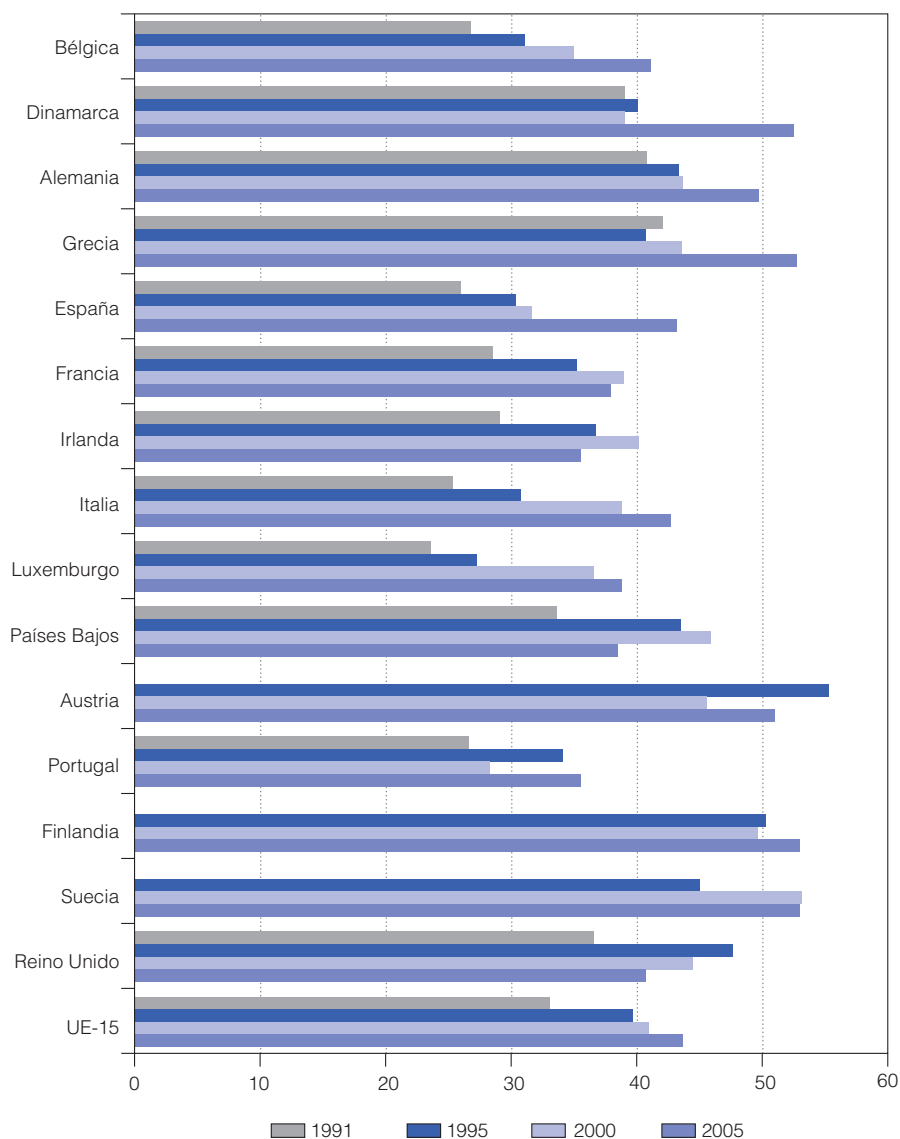
Desempleo. Evolución del desempleo (como porcentaje de población), media de la UE-15 (gris, por debajo en la izquierda y por encima en la derecha) y Estados Unidos (azul), 1960-2003



Fuente: OECD estimates, using OECD Economic Outlook database.

Figura 3

Salarios. Porcentaje de la compensación laboral sobre la renta nacional en la UE-15, 1970-2005.  
La compensación total del trabajo incluye la protección social de los trabajadores,  
la contribución al seguro de jubilación y de desempleo



*Nota:* Los datos de Austria, Finlandia y Suecia de 1991 no están incluidos porque no formaban parte de la Unión Europea en 1991.

*Fuente:* Eurofound.

**Figura 4**

Intensidad de trabajo. Evolución de la intensidad en el trabajo (porcentaje de población trabajando bajo condiciones de estrés laboral). UE-15, 1991-2005

La tasa del crecimiento del gasto público social, como lo muestra la figura 5, disminuyó durante 1990-2004. Y en la tabla 1 se observa como los beneficios sociales (compensación por enfermedad, compensación por accidente de trabajo y seguro de desempleo) disminuyeron en todos los países de la UE en el periodo 1975-1995. En los países anglosajones liberales (Australia, Canadá, EE.UU., Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido) se aprecia



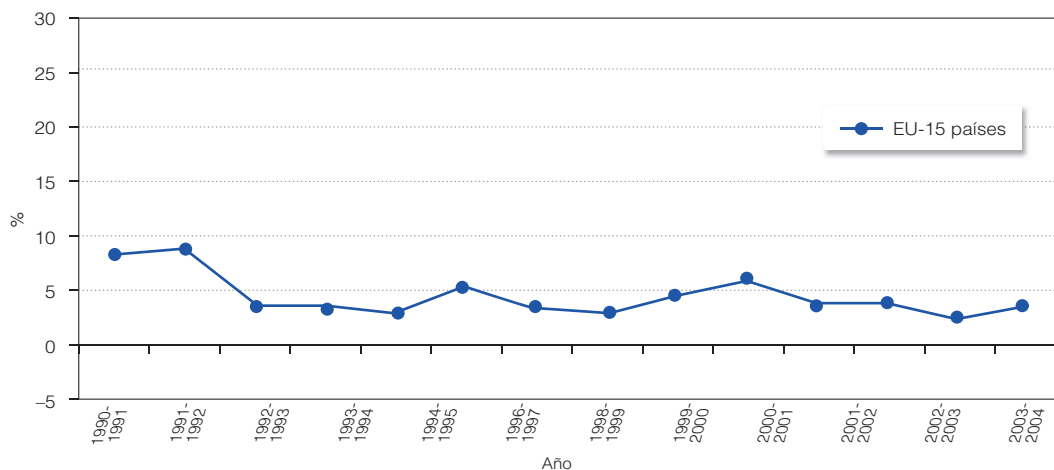


Figura 5

Reducción de la tasa de crecimiento del gasto público social por habitante

Tabla 1

Tasas de sustitución salarial en los seguros de enfermedad, accidente laboral y desempleo, y el mayor porcentaje de reducción de tales tasas de sustitución durante el período 1975-1995 (en períodos de cinco años).

Datos para 16 países, clasificados por tradición política

Tradición política	País	Programa de Seguro Social								
		Enfermedad		Accidente Laboral		Desempleo				
		Nivel	Reducción	Nivel	Reducción	Nivel	Reducción			
Liberal	Australia	48,4	-10,1	a			48,4	-10,1	a	
	Canadá	62,9	-15,4	a			72,7	-13,1	a	
	Estados Unidos						59,8	-12,8	a	
	Irlanda	56,3	-33,5	c	64	-31,5	c	56,3	-34,9	c
	Nueva Zelanda	57,5	-34,7	c	94,3	-16	a	57,5	-25	a
	Reino Unido	63,4	-43,1	a	71,6	-51,3	a	63,4	-39,9	a
Cristiano-demócrata	Alemania	100	0		100	0		74,3	-6,4	a
	Austria	99,2	-4,6	c	100	-3,4	c	47,4	-10,1	c
	Bélgica	91,9	-0,3	a	100	-3,7	a	76	-28,1	b
	Francia	55,7	-6,8	a	66,8	0		41,1	-7,2	c
	Italia	68,1	0		74,1	0		86,8	-23,8	b
	Países Bajos	84,7	-14,7	b	84,7	-14,7	b	81,6	-13,2	b
Social-demócrata	Dinamarca	74,7	-21,4	b	74,7	-21,4	b	81,9	-24,5	a
	Finlandia	86,1	-10,3	d	100	0		59,1	-5	d
	Noruega	55	0		55	0		73,5	-10	a
	Suecia	90,3	-13,8	c	92,6	-21,8	c	77,1	-7,3	d

Nota: años de máximo anterior: a = 1975, b = 1980, c = 1985, d = 1990.

Fuente: *New Politics and Class Politics in the context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95.* Walter Korpi and Joakin Palme in *American Science Review*, vol. 97, n.º 3, August 2003.

el mayor recorte en los beneficios, seguidos por los países demócrata cristianos y luego por los socialdemócratas; la reducción no es lineal, algunos recortes son más marcados en los países socialdemócratas que en algunos países liberales. Pero en todos los países de la UE-15 los beneficios sociales se redujeron.

Como estas figuras y tablas muestran, las condiciones de trabajo y de cobertura de los beneficios sociales para la clase trabajadora y otros sectores de las clases populares se han deteriorado, lo cual contrasta con los exuberantes beneficios de la clase empresarial. Desde 1999 a 2006, sus beneficios se incrementaron 33,2% en los EE.UU. y 36% en la Eurozona. Los costes laborales, sin embargo, sólo se incrementaron un 18,2%.

En resumen durante los años de creación de la UE-15 a la vez que se incrementaron los ingresos del capital, disminuyeron los ingresos de los trabajadores, aumentaron las desigualdades salariales, se incrementó la regresividad fiscal, disminuyeron los beneficios sociales y disminuyó la protección social —todo ello determinando, como resultado, un incremento de las desigualdades sociales.— Ello ha ido acompañado de un aumento del porcentaje de población de los países de la UE-15 que considera que existen excesivas desigualdades sociales (78%, el mayor porcentaje desde la II Guerra Mundial). También vale la pena comentar que un creciente número de personas de las clases trabajadoras y de las clases populares considera que existe un deterioro en su situación social debido a las políticas desarrolladas como consecuencia del establecimiento de la UE. ¿Tienen razón?

## ¿Qué explicación tiene el sentimiento anti-Europa entre las clases trabajadoras de Europa?

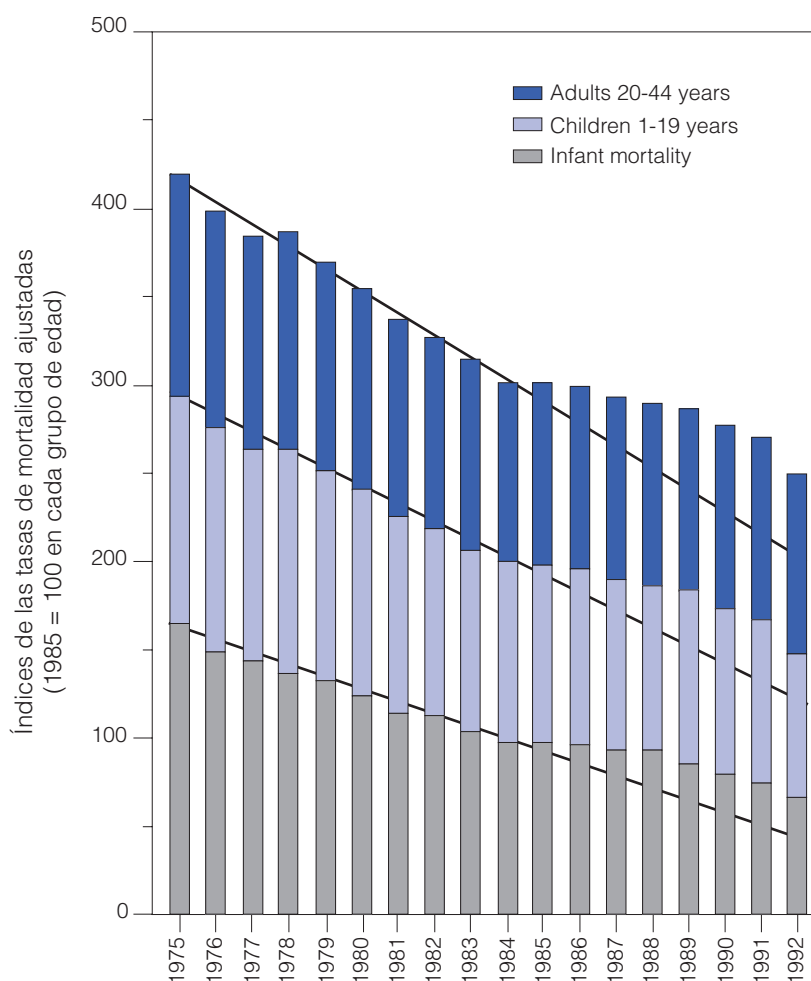
Para dar respuesta a esta pregunta debemos tener en cuenta, en primer lugar, cuales son las razones que da el establishment europeo —el Consenso de Bruselas— para explicar el crecimiento del desempleo entre los países de la UE-15. El establishment en la UE atribuye este incremento del desempleo a tres factores:

- a) una excesiva regulación de los mercados laborales,
- b) una excesiva generosidad en los beneficios sociales y
- c) un excesivo gasto público.

Como consecuencia, las políticas promovidas por el Consejo, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (los mayores componentes del establishment de la UE) han incluido medidas que:

- a) promueven la desregulación de los mercados laborales,
- b) restricciones y/o reducciones del gasto público. Un ejemplo, entre muchos otros, es la declaración de Pedro Solbes, quien durante muchos años fue Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios de la UE y Ministro de Economía del Gobierno Socialista en España: «la política de la que más orgulloso me siento es la de no haber incrementado el gasto público en España», una declaración hecha en el país donde el gasto público es el más bajo en la UE (después de Portugal); y
- c) una reducción de los beneficios sociales, lo cual ha llegado a la máxima expresión en la propuesta de la Comisión Europea de incrementar el tiempo de trabajo permitido a más de 65 horas por semana.

Estas políticas han sido iniciadas en el marco de la política monetaria establecida en el pacto de Estabilidad, el cual requiere austeridad en el gasto público, junto con la priorización de las políticas del Banco Central Europeo, que han dado primacía al control de la inflación sobre el crecimiento económico y la creación del empleo. En el Reino Unido (el primer país que desarrolló estas políticas, bajo el gobierno de Thatcher), una consecuencia de estas políticas ha sido una lenta disminución de la mortalidad en todos los grupos de edad, como lo indica la figura 6.



Fuente: Wilkinson, R.G., *Sociedades enfermas: la aflicción de la desigualdad*. Routledge: Londres; 1994c. Fig. 5.10. Reproducida con permiso del autor y de Taylor and Francis Publishing.

**Figura 6**

Índices de cambio en las tasas de mortalidad de los adultos, jóvenes y niños (M&F combinado, Inglaterra y Gales, 1975-92)

## ¿Cuáles son los componentes principales de un programa nacional para mejorar la calidad de vida y bienestar social de la población?

Las intervenciones públicas deben tener como primer objetivo el empoderamiento de las personas. Por tanto, una política nacional de calidad de vida debe centrarse en los determinantes estructurales del bienestar de la población y debe contener dentro de sus componentes fundamentales:

- a) Políticas públicas que estimulen la participación y la capacidad de influencia de la población en la sociedad. La auténtica democratización de la sociedad, incluyendo sus instituciones representativas son fundamentales para garantizar los derechos humanos.
- b) Determinantes sociales y económicos que permiten la seguridad y protección de la ciudadanía.
- c) Determinantes culturales con plena diversidad de valores y programas en los medios de información.
- d) Intervenciones en la vida laboral que garanticen un trabajo satisfactorio, estimulante y bien pagado.
- e) Intervenciones para la protección del medio ambiente y del consumidor.
- f) Condiciones favorables y seguras durante la infancia, la adolescencia y la vejez.
- g) Provisión de servicios y de las transferencia del estado del bienestar que permitan el desarrollo humano de la ciudadanía.

Permítanme enfatizar que el empoderamiento de la gente es trascendental. Somos conscientes que en ambos lados del Atlántico, en EE.UU. y en la UE, existe una crisis de la democracia. Las instituciones representativas se perciben como ampliamente controladas e instrumentalizadas por los grupos económicos y financieros de la sociedad. En EE.UU., la desconfianza en el establishment político (al que se le conoce comúnmente como «Washington»), se debe a que es percibido como influenciado por la clase empresarial. Todos los candidatos en las elecciones primarias para presidente en 2008, incluso John McCain, se presentaban como anti-Washington.

Una situación similar está ocurriendo en la UE, donde país tras país, la clase trabajadora está rechazando el proyecto europeo, el cual está siendo construido por los grupos económicos y financieros con mínima participación democrática. No es sólo que Francia, Holanda e Irlanda rechazaron en su día la Constitución Europea, sino que las encuestas también señalan que las clases trabajadoras en Dinamarca, Suecia, Alemania y muchos otros países estaban también en contra de la Constitución Europea. Extremadamente importante y urgente es un proyecto de salud y calidad de vida que recupere la importancia de la representatividad política. Es urgente que las instituciones representativas sean responsables y rindan cuentas a los representados. Y es ahí donde debo hacer mi crítica al informe de la Comisión de la OMS.

Como mencioné al inicio, yo aplaudí el establecimiento de la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la OMS y apoyé su análisis y recomendaciones. De hecho, desearía que por su trabajo la Comisión recibiera el Premio Nobel de Medicina o de la Paz. Esta Comisión ha elaborado un sólido, riguroso y valiente informe que ha ido más lejos que cualquier otro informe, denunciando los obstáculos para alcanzar un pleno desarrollo de la salud y la calidad de vida. Una frase del informe «las desigualdades sociales matan» ha ofendido a las fuerzas conservadoras y liberales, quienes encuentran la narrativa y el discurso del Informe muy fuerte para su estómago.

Ahora bien, no es sólo que las desigualdades sociales maten, sino que los responsables de esas desigualdades (y los que se benefician de ellas) matan. La Comisión evita la categoría poder (tanto el poder de clase, como de raza, género o nación) y tampoco analiza como el poder es producido y reproducido por las instituciones políticas. Ésta es la mayor debilidad del informe. Y esto se produce en una ya arraigada práctica de las agencias internacionales que hablan de políticas sin tocar lo político. Estas instituciones enfatizan, en términos generales, la necesidad de redistribuir los recursos, pero se mantienen en silencio en el tópico de qué recursos, y en el cómo y con qué instrumentos, y quien los controla. Desean ser profundamente apolíticos y aquí es donde se encuentra la debilidad del informe.

Mis comentarios hasta aquí no son, en parte, una crítica a la propia Comisión, sino a la OMS —y a otras agencias internacionales que tratan la materia—. Estas agencias siempre intentan llegar a un consenso y el consenso siempre da al más poderoso el poder de veto. Cualquier conclusión, tema o terminología que pueda ofender a un grupo de poderosos sentados en la mesa es eliminado. El informe de la Comisión se centra más en describir como las desigualdades sociales matan a la gente. Pero nosotros conocemos los nombres de los asesinos. Conocemos sobre el crimen, cómo el proceso ocurre y a los agentes que son responsables. Y nosotros, debemos no sólo denunciar el proceso, sino también a las fuerzas que cometen el asesinato. La OMS nunca ha hecho eso, pero nosotros podemos y debemos hacerlo.

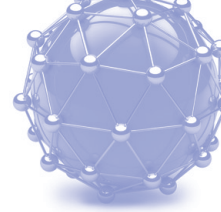
Recordemos que Chadwick, uno de los fundadores de la Salud Pública, cuando, como Comisionado del Comité de Salud de la Gran Bretaña entre 1848-1854, concluyó que las clases pobres del país estaban afectadas por una continua, creciente y segura causa de muerte, escribiendo que: «el resultado (de la situación social) es igual a que si 20 o 30 mil de estas personas fueran sacadas de sus miserables hogares y fueran llevadas a morir». Un siglo y medio después, millones de personas tanto en el Norte como en el Sur, mueren de esta manera. Y nosotros conocemos a las fuerzas políticas, económicas y financieras que son responsables de ello y por ello tenemos que denunciarlas por su nombre.

## Referencias

- [1] Navarro, V. (1990), «Race or class versus race and class: mortality differentials in the U.S.», *Lancet*, 336:1238-1240.
- [2] Navarro, V. (2000), «Assessment of the World Health Organization Report 2000», *Lancet*, 356:1598-1601.
- [3] Navarro, V. (2000), «World Health Report 2000: Responses to Murray and Frenk», *Lancet*, 357:1701-1702; discussion. 1702-1703, 2001.
- [4] Williamson, J. (1990), *What Washington Means by Policy Reform*. Institute for International Economics, Washington, DC.
- [5] *New York Times*, September 12, 1992.
- [6] Virchow, R. (1941), «Die Medizinische Reform, 2», in H. E. Sigerist, *Medicine and Human Welfare*, 93.







## LUIS MORENO

*Profesor de Investigación,  
Centro de Ciencias Humanas y Sociales (IPP-CCHS),  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)*

[luis.moreno@cchs.csic.es](mailto:luis.moreno@cchs.csic.es), [www.ipp.csic.es](http://www.ipp.csic.es).

# Ciudadanía multinivel y políticas sociales

## 1. Introducción

Tras la crisis financiera mundial desencadenada por el colapso crediticio estadounidense en 2007, los Estados del Bienestar europeos encaran el reto de renovar el pacto entre bienestar social y progreso económico, responsable de la satisfacción vital de los europeos y la cohesión de sus sociedades. Se trata de recalibrar la institución del estado del bienestar, una «invención europea». La finalidad no es sólo la de preservar los derechos humanos sociales de un modelo europeo distintivo —frente a los de EE.UU. o China, por ejemplo— sino de expandir la ciudadanía social en aquellas áreas del bienestar susceptibles de nuevas transformaciones.

La resistencia del EB español frente a las presiones a favor de la disminución de las políticas sociales, prescripción característica del capitalismo liberal anglosajón, es incierta. Existe en España un sistema de protección social relativamente extenso en cobertura (sanidad, pensiones y protección al desempleo), aunque es escaso respecto a la protección a la familia y los servicios sociales personales. Su intensidad protectora es baja, con una relativa tendencia a la privatización y al desplazamiento hacia la familia y el ciudadano de los costes del bienestar (Moreno y Rodríguez-Cabrero, 2007).

En la segunda sección de esta contribución se examina el marco general en el que se desarrollan las políticas sociales en una situación de contención del gasto social (*cost containment*). Se postula que, pese a las alegaciones de recorte de los derechos sociales (*retrenchment*), la expansión de la ciudadanía social es posible y deseable respecto a la acción de las regiones y los niveles subestatales de gobierno. Los efectos de los denominados «nuevos riesgos sociales» (NSR) se hacen sentir en aquéllos ámbitos más próximos al ciudadano, lo que reclama un mayor énfasis en la provisión de servicios de atención personal y de prestaciones de «ultima red» de acuerdo a los principios de proximidad y proporcionalidad. Subsiguientemente, se pasa revista, al fenómeno de la ciudadanía y gobernanza multinivel. En España los «ciudadanos multinivel» comparten identidades colectivas y lealtades entre los diversos niveles de gobierno. Ello legitima las aspiraciones regionales en la implementación de políticas sociales, según los principios de subsidiariedad territorial y dación de cuentas democrática. En la tercera sección de esta contribución se identifican dos importantes retos en la evolución futura de las políticas sociales en España: el primero, de carácter exógeno, concierne a la viabilidad del *welfare state* en el contexto de europeización y mundialización económica; el segundo, de índole endógena, enfatiza

la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral formal y los efectos que ello conlleva para los derechos de igualdad de género. Los comentarios finales inciden en la importancia de preservar los derechos humanos sociales si el Modelo Social Europeo consigue superar las tribulaciones que confronta.

## 2. Contención del gasto y expansión del bienestar

Durante los años de transición al tercer milenio, las políticas sociales han estado sometidas a un fuerte cuestionamiento por parte de la ideología neoliberal y de los políticos neoconservadores. Como ha sucedido en buena parte de los países desarrollados de la OCDE, se ha asistido en España al «contagio» de una ofensiva ideológica de amplia ascendencia en el mundo anglosajón y países adláteres (Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido, principalmente). Tales propuestas neoliberales han estado asociadas a un cambio de paradigma en la formulación e implementación de políticas públicas, basado, entre otras propuestas, en: (a) mercados laborales desregulados y polarización salarial; (b) individualización de las expectativas vitales; (c) control financiero de la actividad productiva; (d) irrestricto movimiento de capitales especulativos. Con la irrupción de la crisis financiera en 2007, el modelo del capitalismo anglosajón ha sido fuertemente criticado en el «Viejo Continente» como principal responsable de los excesos financieros. Empero, las reticencias nacionales de los estados miembros de la UE han lastrado una respuesta coordinada europea y han abierto interrogantes sobre los desarrollos futuros respecto a la sostenibilidad social y económica de los EB europeos.

En líneas generales, y tras el tránsito al tercer milenio, el desarrollo del Estado de Bienestar en España se ha caracterizado por la contención del gasto, las reformas de viabilidad, la descentralización territorial y la cesión de la provisión hacia la sociedad civil mercantil y no lucrativa. Dicha provisión supone, como en el resto de los estados miembros de la Unión Europea, alrededor del 50% del total del gasto público. En especial, la emergencia de los denominados «nuevos riesgos sociales» configura un nuevo desafío para los estados del bienestar que reclama nuevas reconfiguraciones, aún en ciernes y sin perfiles de actuación definidos.

### 2.1. Nuevos riesgos sociales

Las transiciones socioeconómicas en las denominadas sociedades post-industriales —o sociedades industriales avanzadas— han dado lugar a la aparición de «nuevos riesgos sociales» (NRS). Éstos están relacionados principalmente con las transformaciones en el mercado laboral, con la conciliación entre vida laboral y familiar y con las consecuencias de las reformas introducidas en los Estados del Bienestar respecto a los «viejos riesgos sociales» (tales como la atención sanitaria o las pensiones). Los NRS se asocian a cuatro desarrollos principales:

- (1) Cambios en los roles de las mujeres manifestados en la mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo. Asimismo, se han intensificado las demandas en favor de la igualdad de género en la educación y formación, y las condiciones salariales y de empleo.
- (2) Transiciones demográficas y cambios en la composición de los hogares y las familias, que se reflejan en el incremento del número de personas mayores dependientes, así como en el aumento de las necesidades de atención y cuidados para niños y jóvenes, y del mayor número de hogares monoparentales y unipersonales.

- (3) Cambios en el mercado laboral con una extensión de la exclusión social entre aquellos trabajadores con un menor nivel educativo y con empleos «atípicos», con bajos salarios y menores derechos laborales. Una concentración del desempleo en grupos con baja cualificación profesional y sujetos a procesos de deslocalización, subcontratación o tercerización (*outsourcing*).
- (4) La expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y servicios públicos. La maduración de los sistemas de pensiones y sus mayores costes suelen traducirse en una menor intensidad de las prestaciones. Los efectos de «expulsión» (*crowding out*) de las políticas de bienestar relativas a los «viejos riesgos sociales», pueden reflejarse en la desinversión productiva, la prevalencia (*pre-empting*) del empleo cualificado o la desincentivación del trabajo remunerado.

A resultas de todo ello, diversos grupos de ciudadanos vulnerables confrontan nuevas necesidades en situaciones tales como: (a) Equilibrar trabajo remunerado y responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) Carecer de habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de un adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación; y (c) Utilizar medios privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o prestaciones y servicios inseguros o inadecuados (Esping-Andersen *et al.*, 2002; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005).

Los NSR inciden sobremanera en la propia conceptualización de la ciudadanía contemporánea. Además de su plasmación en el derecho positivo de las modernas democracias, la ciudadanía hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. La ciudadanía es, principalmente, un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía. A resultas de ello, la implantación de políticas de ciudadanía es esencial para dar contenido a los meros enunciado jurídicos y constitucionales (Moreno, 2000).

En realidad, la eclosión de los NSR ha hecho patente la obsolescencia de buena parte de los instrumentos de políticas públicas del bienestar que, en su momento, fueron eficaces para actuar, por ejemplo, en situaciones de enfermedad, paro o pensiones de vejez (y que están consolidados como derechos asegurativos en los ordenamientos jurídicos de los países europeos). Ahora las «viejas» políticas de protección de índole pasiva se han mostrado menos capaces para atender a nuevas situaciones tales como la conciliación trabajo-hogar, la descalificación laboral, los desequilibrios intergeneracionales o la mercantilización de servicios ciudadanos como la educación, la sanidad o los cuidados de atención personal (Naldini, 2006; Moreno, 2009).

Se ha argumentado que con la maduración de los Estados del Bienestar, y el efecto «expulsión» (*crowding-out*) provocado por la cobertura de los «viejos» riesgos sociales, el gasto social se ha hecho demasiado oneroso. Desde el economicismo «ortodoxo» neoclásico se han propagado las tesis de la inexorabilidad de un retroceso del bienestar social (*welfare retrenchment*) e, incluso, del desmantelamiento de los sistemas de protección. Así, se afirma que a una explosión de demandas no puede menos que corresponderse una implosión de decisiones (por la falta de recursos) y, consecuentemente, una imposibilidad de financiar nuevos programas públicos para atender a los NSR. Ciertamente las dificultades financieras de sostenimiento de los Estados del Bienestar ha hecho prioritario el objetivo de la «sostenibilidad» y la «contención de costes» (*cost-containment*) para gobiernos de variado signo ideológico (Kuhnle, 2000; Pierson, 2001; Esping-Andersen *et al.*, 2002; Taylor-Gooby, 2005).

Los efectos de los denominados «nuevos riesgos sociales» se hace sentir en aquéllos ámbitos más próximos al ciudadano, lo que reclama un mayor énfasis en la provisión de servicios de atención personal y de prestaciones de «ultima red» de acuerdo a los principios de proximidad y proporcionalidad. A continuación se examinan diversos aspectos que subrayan su relevancia.

## 2.2. Ciudadanos y gobernanza multinivel

El principio de subsidiariedad fue formalmente proclamado en el Tratado de la Unión Europea de 1992, conocido como Tratado de Maastricht. Con carácter general, se establece que las decisiones se tomen transnacionalmente (por las instituciones comunitarias) sólo si los niveles estatal, regional y local no están en mejores condiciones para realizarlo. En otras palabras, el ámbito preferido para los procesos de toma de decisión pública debe ser el más próximo al ciudadano.<sup>1</sup> Las élites políticas estatales, recelosas de la pérdida de poder e influencia ante la evolución del proceso de europeización, han insistido en interpretar el principio de subsidiariedad como una salvaguarda para preservar la «soberanía» interna de los estados miembros y, por ende, su protagonismo exclusivo como actores políticos en sus respectivos países y en el conjunto de la UE.

En paralelo con el proceso europeizador, la descentralización confronta el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los principios de la subsidiariedad territorial y la responsabilidad democrática (*democratic accountability*). Las estrategias modernizadoras de los niveles subestatales de gobierno —y gobernanza—<sup>2</sup> han encontrado en la subsidiariedad territorial un impulso renovado para la experimentación de nuevas políticas para adecuar los «viejos» programas a las «nuevas» situaciones de riesgo. En no pocos casos las unidades de gobierno más próximas al ciudadano se han convertido en «laboratorios de democracia» y en «niveles de rendición de cuentas» (*layers of accountability*) (Goodin, 2008). Se arguye que la recompensa (*payoff*) de la innovación excede las ventajas de la uniformidad característica de los modelos nacionales del vertical «orden-y-mando». Es decir, cuando mayor es la necesidad por la innovación —de un «nuevo» problema o solución— mayor es la lógica para que dicha función la asuma un gobierno subestatal (Donahue, 1997). Entre las preferencias por las políticas sociales subestatales para afrontar la panoplia de situaciones provocadas por los NSR pueden citarse las siguientes:

*Optimalidad.* A menudo en razón a una cuestión de tamaño y de economías de escalas más apropiadas a la naturaleza de la provisión de las políticas sociales (Ej. servicios de cuidados personales).

*Rendición de cuentas.* La responsabilidad democrática en los niveles subestatales, y especialmente el de comunidades políticas nivel intermedio favorece la participación ciudadana en la gestión de los asuntos e gobiernos (Ej. mediante redes programáticas y la formación de «coaliciones de apoyo» regionales).

*Legitimidad.* Auspiciada por la financiación procedente de la Unión Europea de las necesidades de las regiones menos desarrolladas a través de los fondos de cohesión.

<sup>1</sup> En realidad el Tratado de Maastricht contiene dos definiciones de subsidiariedad. La primera es de carácter sustantivo y está recogida en el Preámbulo y el Art. 1, en los que se expresa una idea política amplia y conceptual respecto a la proximidad y proporcionalidad de las decisiones a tomar. La segunda definición incluida en el Art. 5 (antes 3b) es de carácter procedimental y su implementación legal no ha dejado de ser problemática (van Hecke, 2003).

<sup>2</sup> La subsidiarización «horizontal», por su parte, ha movilizado a un considerable número de actores implicados (*stakeholders*), los cuales inciden en los procesos de toma de decisiones y gobernanza de las políticas a nivel regional.

*Partenariado.* Consecuencia de la creciente interdependencia en los procesos de implementación de políticas, así como la optimización de recursos públicos y privados (Ej. agregado del bienestar o *welfare mix*).

*Recalibración.* Regiones con una perspectiva de «localismo cosmopolita»<sup>3</sup> no precisan del «apadrinamiento» imperativo de las élites centrales de los Estados-nación.

Como ya se ha señalado, el rasgo singular en el proceso de democratización y modernización de la España post-franquista ha sido su intensa descentralización política y administrativa que ha posibilitado una gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001; Moreno, 2003). La progresiva e inductiva federalización española ha canalizado el «agravio comparativo» entre nacionalidades y regiones hacia un efecto imitación —o «mímesis autonómica»— que se manifiesta en los mismos deseos por igualarse entre ellas al modo a como España ha venido realizando respecto a los países europeos más avanzados.<sup>4</sup>

Además, dicho efecto demostración ha servido no sólo para nivelar *ex post* rendimientos en la producción de políticas públicas, sino que ha estimulado *ex ante* la innovación de programas y la experimentación en el área del bienestar social. El caso de las rentas mínimas de inserción fue un primer exponente de tales actuaciones.<sup>5</sup> Subsiguientemente, Las Comunidades Autónomas españolas han tomado un papel protagonista en la provisión de políticas sociales. Sus políticas innovadoras han sido puestas en práctica por la acción de los mesogobiernos que han tenido muy en cuenta las preferencias de los ciudadanos. Recordemos que una tercera parte de los ciudadanos españoles piensan que las Comunidades Autónomas deben ser responsables en la provisión no sólo de servicios sociales, sino de servicios sanitarios y educativos. Sólo en el caso de las pensiones hay una mayoría (58,2%) en favor de que sea la administración central la responsable de su gestión. Téngase igualmente en cuenta que un 15,2% de los encuestados son favorables a que los municipios sean los responsables principales de la provisión de servicios sociales, porcentaje que agregado al 33,6% que piensa que deberían ser una competencia de las CCAA, indica que prácticamente la mitad de los españoles son favorables a la responsabilidad subestatal (regional y local) en esta competencia de importancia crucial para afrontar los retos de los NSR (CIS, 2005; Arriba, Calzada y del Pino, 2006).

Las características sociodemográficas, la identificación política, la capacidad de gestión o la percepción de la misma a nivel regional, no son determinantes en las diferencias por la asunción de competencias de políticas sociales en los distintos niveles de gobierno. Los votantes a partidos nacionalistas o regionalistas subestatales sí prefieren un mayor grado de competencia subestatal en la provisión de políticas sociales, lo que parece indicar que los componentes culturales e históricos de las preferencias ciudadanas de los españoles son los principales responsables del deseo de un mayor nivel de «devolución» de competencias.

<sup>3</sup> La extensión de un localismo cosmopolita en Europa se fundamenta en la visión de que los intereses societarios tiene como objetivos el desarrollo de un sentido de comunidad local al tiempo que se asume una participación activa en el contexto internacional. Se produce, así, una conciliación de lo particular y lo general (Moreno, 2005).

<sup>4</sup> Tal deseo por igualarse con la media europea explica en buena medida cómo España ha crecido económicamente más que los países centrales europeos en los últimos decenios. Recuérdese que en 1945 la renta por habitante en España era el 49,3% de la media europea (en poder paritario de compra (PPP). En 1985 se incrementó al 69,8% para situarse en el 95,2% en el año 2009 (UE-15). En este mismo año, España había alcanzado el 102,6% de la media de la EU-27 (González-Temprano, 2003; Moreno, 2004; Eurostat).

<sup>5</sup> El primer programa de rentas mínimas de inserción se introdujo en el País Vasco en 1989 siguiendo las líneas maestras del *Revenue Minimum d'Insertion* francés (RMI). El implementado en último lugar de las 17 nacionalidades y regiones comenzó a funcionar en las Islas Baleares en 1995. Los programas autonómicos de rentas mínimas comparten un mismo propósito general, aunque difieren en su alcance, cobertura o fórmulas de inserción de los beneficiarios (Arriba y Pérez-Erasmus, 2007).

### 3. Retos de la ciudadanía social

Sigue predominando una visión de los europeos más como trabajadores que como ciudadanos. Sucede que los derechos sociales de tales trabajadores son ejercitables, en la mayoría de los casos, con respecto a los ordenamientos jurídicos de los países de pertenencia, lo cual no siempre está en sintonía con una concepción común del estatus ciudadano europeo. Tampoco se corresponde tal entendimiento laboral con un gobierno económico coordinado continental, como la crisis iniciada en 2007 ha puesto dolorosamente de manifiesto. Es difícil de imaginar que las realidades sociales de cada país europeo se disuelvan en un super-estado o Estados Unidos de Europa, como algunos pensadores neofuncionalistas parecen sugerir en un modo jerarquizado de «arriba abajo» (*top-down*). El elemento de la territorialidad seguirá siendo determinante en el desarrollo ulterior de sus diversos sistemas políticos. Sí cabe contemplar a una Europa unida y en concurrencia consigo misma. Ante tal eventualidad, los protagonistas del genio civilizador europeo no serán exclusivamente los estados-nación, tal y como ahora los conocemos. El empuje de las comunidades políticas subestatales, y de sus mesogobiernos, proyectará su protagonismo en ocasiones equiparable al de los propios estados plurales en donde se integran.

En el caso de España, será tema prioritario en los años venideros para el desarrollo de políticas del bienestar sociales el relativo a la inmigración, sobre todo en lo referente a la integración social de la segunda generación de inmigrantes y a la accesibilidad a las prestaciones sociales del EB español. El envejecimiento de la población, en sus diferentes facetas, será igualmente un área destacada en la futura provisión de políticas sociales. Empero, la articulación de los retos del envejecimiento o la inmigración no sólo dependerá de la alta legitimidad que los ciudadanos españoles sigan concediendo al Estado de Bienestar (Arriba *et al.*, 2006). En particular, entre los varios retos a afrontar por el EB español de cara a los próximos años, dos pueden identificarse como los retos determinantes del EB español en relación a las reformas futuras. El primero es de carácter exógeno y europeo, y se relaciona con la viabilidad del *welfare state* en el contexto de europeización. El segundo es de índole endógena y concierne al rol de las mujeres en la provisión de bienestar y a su consideración como un asunto de «puertas adentro» o de responsabilidad de la sociedad española en su conjunto. A continuación se pasa revista sucinta a ambos ámbitos de desarrollo futuro

#### 3.1. Europeización y el paradigma activador

Ya en la década de los 90, las políticas europeas se implementaron primordialmente con la finalidad de lograr una mayor integración económica en el seno de la Unión Europea, tras la implantación del Mercado Único y la posterior introducción de la moneda única. En paralelo, las instituciones de la UE salvaguardaron y promovieron la competencia en el «mercado abierto» interno. Los países de la UE adoptaron profundos cambios en sus concepciones de política económica y aceptaron la limitación de su deuda nacional, a la par que «saneaban» sus finanzas públicas. Además, los niveles de inflación se mantuvieron bajos, lo que implicó la moderación salarial y una estabilización de las cotizaciones a los sistemas públicos de seguridad social. Más allá de alegar la necesidad de cambios en las economías europeas, el discurso de la globalización fue instrumentalizado también a fin de intentar modificar los pactos de solidaridad del bienestar en los ámbitos internos de los estados miembros (Palier y Sykes, 2001; Moreno y Palier, 2005; Guillén y Gutiérrez, 2008).

El alejamiento de las tradicionales políticas económicas de corte keynesiano fue desplegado por los gobiernos de estados miembros de la UE con el fin de favorecer el consumo y el crecimiento económico. En



medio de agudas crisis fiscales, la erosión del macro-consenso ideológico establecido tras la Segunda Guerra Mundial<sup>6</sup> dio paso a un compromiso de índole neocorporatista —y progresivamente inestable— entre las lógicas del capitalismo y la solidaridad del bienestar<sup>7</sup>. A pesar de su diversidad, las «variedades del capitalismo» del bienestar pasaron a compartir unos mismos objetivos estratégicos y una misma preocupación por la optimización del capital humano en el seno de los mercados nacionales para tratar de conseguir con ello posiciones de ventaja comparativa en el mercado global<sup>8</sup>.

El nuevo paradigma económico asumió las pautas del estado activador —o «capacitador» (*enabling*)— schumpeteriano con el establecimiento de la prioridad por la libertad del mercado como condición *sine qua non* para el éxito económico. La finalidad no ha sido otra que la de fortalecer la competitividad de las economías nacionales subordinando las políticas de bienestar a las demandas de flexibilidad e incentivando la autorresponsabilización de los ciudadanos de su propio bienestar (Jessop, 1994; Moreno y Serrano, 2007). Los cambios y las reformas de las políticas fueron justificados por la mayoría de los gobiernos como requisitos ineludibles a fin de cumplir con los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht. De esta forma, las dinámicas económica, política y social pasaron a constituirse en un «todo» integrado del discurso político y de la elaboración y provisión de políticas públicas sociales y del bienestar. A resultas de ello, las reformas se consideraron como inevitables en el proceso de europeización (Scharpf, 1996; Moreno y Serrano, 2009).

Los EB europeos, como consecuencia en buena parte del discurso político del neoliberalismo y de la ofensiva de la variante del capitalismo anglosajón, siguen confrontando una pregunta recurrente: ¿cuál es el nivel de bienestar económicamente sostenible? La respuesta se condiciona al propio concepto de «sostenibilidad» de los sistemas de protección social. La dimensión de los valores sociales compartidos y de ciudadanía cobra una decisiva importancia como guía para institucionalizar las políticas sociales y asegurar su financiación. Así, por ejemplo, la legitimidad de los sistemas fiscales progresivos pertenece al sistema de valores compartidos en las sociedades europeas. No sorprende que una versión de la conocida como «economía neoliberal del goteo» (*trickle down economics*)<sup>9</sup> encuentre sus límites en el universo axiológico europeo.

<sup>6</sup> «El Compromiso de Mitad de Siglo» (*Mid-century Compromise*) fue un acuerdo implícito alcanzado entre la propiedad privada y los derechos sociales (o entre capital y trabajo) en los países industriales avanzados del capitalismo del bienestar. Mediante concesiones mutuas se hizo posible la institucionalización de conflictos latentes entre las desigualdades inherentes al capitalismo y las igualdades derivadas de la ciudadanía de masas (Crouch, 1999).

<sup>7</sup> Según el «cuento de O’Goffe» (*O’Goffe’s tale*), el cual hace referencia a las tesis de O’Connor (1973), Gough (1979) y Offe (1984), existe una insuperable contradicción para el mantenimiento del bienestar solidario. Ello es debido a los enfrentados procesos de legitimación social del sistema liberal y a la preservación de los mecanismos de acumulación capitalista (Moreno, 2000).

<sup>8</sup> El enfoque de las «variedades del capitalismo» considera a los sistemas de bienestar como sistemas de regulación del mercado de trabajo de acuerdo a específicos encajes políticos y económicos. La principal diferencia se produce entre las economías anglosajonas, liberales y tendencialmente desreguladas (EE.UU. y Reino Unido), las del modelo «renano» continental, y las del modelo nórdico donde imperan negociaciones y acuerdos entre empresarios, sindicatos, instituciones financieras e instancias públicas (Soskice, 1999; Hall y Soskice, 2001). Asociado a la teoría política liberal, el término «capitalismo anglosajón» ha sido popularizado por Michael Albert (1993) relacionándolo con la variante liberal del capitalismo contemporáneo.

<sup>9</sup> Este enfoque característico de la denominada *Reaganomics* y las propuestas «neocon» ha postulado que el dinero que se facilite a los más ricos y a la alta clase empresarial (mediante el pago de menos impuestos) promocionará el crecimiento económico y ello revertirá en nuevas inversiones y prosperidad económica para el conjunto social. La crisis desatada en 2007 ha «falsado» tales prescripciones. Uno de sus iniciales partidarios pasó a criticar los resultados de tales políticas que agrandaban la desigualdad y el déficit fiscal que, a su vez, provocaban inflación, estancamiento y una menor prosperidad del conjunto social (Stockman, 1986).

Sin embargo, la respuesta por parte del capitalismo «coordinado» europeo frente a los efectos de la crisis inducida por capitalismo neoliberal anglosajón ha sido —hasta la fecha de redactar estas líneas— todo menos «coordinada». En los últimos lustros, las recomendaciones de las instituciones de la UE habían insistido en la consolidación de redes nacionales de bienestar que favoreciesen la necesaria cohesión social. Ello posibilitaría no sólo el cambio sociotécnico de la sociedad de la información, sino que facilitaría una respuesta económica europea competitiva respecto al poderío multinacional de los EEUU y Japón y a la pujanza productiva de las emergentes China e India. Las respuestas se han producido mayormente en clave nacional por parte de los estados miembros, por la creencia de que así podrían preservar sus ventajas competitivas en los mercados globalizados y mantener sus sistemas de protección social. Sin embargo, la evolución de los flujos financieros parece indicar una predilección hacia el modelo de individualismo «re-mercantilizador», característico del mundo anglosajón, o del *dumping* social asiático.

El desarrollo futuro del modelo social europeo, con una común matriz axiológica, estará a expensas de la prevalencia de los intereses nacionales de los estados miembros y de la pervivencia de las políticas sociales que: (a) se adapten a mercados de trabajo flexibles y abiertos; (b) racionalicen las políticas de gasto social mediante la contención del gasto; (c) transfieran selectivamente la provisión de servicios al sector privado; y (d) trasladen parte de la responsabilidad de la protección social a las esferas individual y familiar. Todo ello tendrá efectos determinantes en la configuración futura de las políticas del bienestar en España.

Un cambio de paradigma que ha afectado transversalmente a todos los regímenes de bienestar europeos y que conviene examinar, aun en escorzo, es el relativo a la promoción de la activación laboral. La discusión respecto a la naturaleza y alcance del paradigma activador hace también referencia a la individualización y a la contractualización, aspectos todos ellos que repasamos a continuación:

- a) *Individualización*. Concierno a la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza. Las políticas de activación fomentan una creciente personalización de las intervenciones y reclaman una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimador, de estas políticas es el sujeto individual.
- b) *Empleo*. El objetivo de las políticas activadoras es la participación y autonomía económica a través del empleo. Se trata de políticas dirigidas a intervenir en los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo (incentivar, persuadir, motivar). Por lo tanto, se ocupan preferentemente de la dimensión económica de la vida de los sujetos —y no tanto de la política o social— en el ejercicio de su ciudadanía.
- c) *Contractualización*. El contrato se convierte en la metáfora nuclear en la orientación y legitimación del paradigma activador. Pero también implica una mutación en los términos del *contrato social* que articulaban tradicionalmente el concepto de ciudadanía. Se hace de éste un contrato fundamentalmente moral. Así, el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional, dependiente de la actitud y comportamiento de estos frente a su participación económica.

Las instituciones europeas han sido particularmente activas en difundir el paradigma activador, el cual se traduce, no obstante, en políticas diversas. En unos casos el ejercicio de la ciudadanía social parece reforzarse, mientras que en otros la ley del mercado prima por encima de otras consideraciones, lo que agudiza el carácter asimétrico de la condición salarial (Serrano Pascual, 2004). El impacto del nuevo paradigma activador en

España ha sido altísimo en los últimos decenios, como se refleja en la masiva incorporación de las mujeres en el mercado laboral formal, asunto del que se ocupa la próxima sección.

### 3.2. Incorporación laboral femenina

El incremento espectacular de la tasa de actividad laboral femenina constituye el proceso endógeno de mayor incidencia para los desarrollos futuros de las políticas sociales en España. Tras la muerte del dictador Franco, la participación laboral femenina inició un ciclo expansivo que se ha intensificado en los últimos lustros. Recuérdese que en 1977, la actividad laboral femenina era menor que la mitad de la masculina. Como refleja la Tabla 1, el porcentaje de la participación laboral de las mujeres en el período 1976-2009 casi se triplicó en el grupo de edad correspondiente a 25-49 años. Tal evolución refleja un cambio societario de importancia crucial en un régimen de bienestar «familiar» como el español, ya que afecta a mujeres en un período de sus vidas durante el cual no sólo deben confrontar exigentes dedicaciones profesionales, sino una mayor atención «de puertas a dentro» en los hogares relativas a la procreación y la crianza. En 2010, alrededor de 3 de cada 4 mujeres en edades comprendidas entre los 25 y 54 años estaban «activadas» en el mercado de trabajo formal español. Además, y contrariamente a otros patrones de comportamiento en la Europa central y septentrional, la mujeres españolas participaban en el mercado laboral en jornadas a tiempo completo<sup>10</sup>, lo que implicaba una muy difícil «conciliación» entre trabajo doméstico y profesional.

Tabla 1

Tasa de actividad laboral femenina en España (1976-2020)

Grupos de edad	1976	1980	1985	1990	1995	2003	2010	% población por grupos de edad
16-19	48,57	39,97	31,97	30,25	21,77	18,4	19,64	4,49
20-24	53,49	54,71	54,53	61,20	57,95	56,36	64,25	6,57
25- 54	29,07	30,40	35,62	47,87	56,47	66,01	77,90	53,81
+55	13,84	11,24	10,05	8,99	8,46	9,68	15,22	35,13
<b>Total</b>	28,53	27,77	28,96	34,56	37,86	43,15	55,22	100,00

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE, www.ine.es).

Como es bien sabido, la familia interpenetra todas las áreas de incidencia del EB en España. En el seno de las familias el generoso rol de las mujeres ha servido de amortiguador social de las carencias de las políticas públicas del bienestar. El contexto está cambiando decisivamente con la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral formal. Ello provocará reajustes profundos en las responsabilidades de prestaciones

<sup>10</sup> Según datos de 2000, apenas en el 8% de las parejas españolas con hijos las mujeres trabajaban a tiempo parcial, lo que contrasta con porcentajes del 53% en Holanda, 40% en el Reino Unido o 33% en Alemania (Moreno, 2007).

y servicios del bienestar. Valga como ilustración de tales desafíos el asunto relativo a la progresiva implantación de la Ley de Dependencia. La protección social a las personas dependientes, junto con el incremento de la esperanza de vida y de la población mayor de 80 años, así como el cambio en el tamaño y funciones de la familia española y la difícil conciliación hogar-trabajo de las mujeres españolas (que constituyen el 85% de la población cuidadora informal), hacen inviable a medio plazo el modelo tradicional de cuidados informales basado en el trabajo no remunerado de la mujer.

No es probable que la presente generación de madres trabajadoras españolas reproduzca en el futuro los mismos roles que sus propias madres o abuelas, buena parte de las cuales pertenecen a las generaciones de las denominadas «supermujeres».<sup>11</sup> Los sacrificios y actividades de este tipo de *mater familias* han sido cruciales para la cohesión social de las sociedades mediterráneas, para su crecimiento económico y para una mayor igualdad de género. Sin embargo, y a medida que la hiperactividad de las «supermujeres» disminuye gradualmente, y el «familismo ambivalente» se transforma, un creciente vacío en la provisión familiar de servicios sociales personales emerge, con repercusiones transversales para el EB español y su incierto desarrollo futuro.

De «puertas adentro», la igualdad de género y las políticas a favor de las mujeres (*women-friendly*) atañen a la redefinición cultural de los hogares y al reparto de las tareas domésticas (Moreno y Salido, 2005). Este aspecto suele no tenerse en cuenta en las propuestas de activación laboral y provisión de servicios sociales, pero es de la máxima importancia ya que condiciona cualquier escenario de futuro en el desarrollo del régimen mediterráneo de bienestar.<sup>12</sup>

La creciente externalización de cuidados personales en las familias ha tomado un giro particular, como ha sucedido en otros países meridionales europeos. La compra de servicios a los inmigrantes a bajo costo —en ocasiones en la denominada economía «sumergida»— con relación al cuidado de los mayores (Da Roit *et al.*, 2008; Moreno-Fuentes, 2009b). En lo concerniente al cuidado infantil, se ha extendido una estrategia de índole mixta mediante la cual se recurre a la ayuda familiar de las «abuelas/os-mamá», al tiempo que se denota una mayor demanda y uso de las guarderías infantiles, bien formales como informales, y un mayor recurso a las actividades extracurriculares (Marí-Klose *et al.*, 2010). El proceso en su conjunto se ha generalizado en el decenio 2000-2010, lo que corrobora las preferencias en España y otros países del la Europa del Sur por las soluciones contingentes en línea con el modelo anglosajón por la provisión privada y circunstancial de servicios, y alejada de la institucionalización de reformas estructurales característica de algunos países continentales y nórdicos.

En España, los tres niveles de gobierno (central, regional y local) han observado la expansión del mercado privado de cuidados personales con cautela, pero también con no poco alivio ya que pueden «ahorrar» dinero

<sup>11</sup> Por «supermujer» se hace referencia a un tipo de mujer que ha sido capaz de reconciliar su trabajo no remunerado en el hogar con sus cada vez mayores y más exigentes actividades profesionales en el mercado laboral formal. Cohortes de los grupos de edad entre 45 y 66 años son representativas de dichas «supermujeres» (Moreno, 2002).

<sup>12</sup> Los cambios en la división sexual del trabajo en los hogares españoles, por ejemplo, han sido muy lentos: en 1996 las españolas trabajaban un promedio de 4 horas y 30 minutos más que los hombres en las tareas domésticas; en 2001 la diferencia se había reducido en 17 minutos. Según esta cadencia, se necesitarían 80 años para que españolas y españoles compartiesen de manera equitativa las labores domésticas (MTAS, 2003). Considérese, asimismo, que el 75% del trabajo doméstico en 2004 era realizado por las mujeres; de igual modo, el 96,38 % de excedencias por cuidado de hijos recaía en las mujeres y el 98,46 % de los permisos de maternidad/paternidad correspondían a mujeres ([www.fecyt.es/](http://www.fecyt.es/)).

público y destinarlo a otras intervenciones y políticas no siempre en el área del bienestar y lo social. De esta manera, la remercantilización del cuidado familiar y los servicios personales puede considerarse como una respuesta específica de los países de la Europa del Sur a los procesos de reformas del bienestar.

Como ya se ha señalado, la mayor activación laboral de las mujeres en España tendrá efectos de largo alcance no sólo en lo que concierne al ejercicio efectivo de los derechos de igualdad de género, sino también en lo que hace a la recalibración del EB español. El dilema a solventar es el de conciliar las expectativas societarias respecto al rol de las mujeres como madres y trabajadoras. De su acomodo y articulación dependen en gran medida la adecuación del «familista» EB español al doble desafío de incrementar la productividad económica y preservar la cohesión social (Salido & Moreno, 2007).

#### 4. Comentarios finales

La ciudadanía social en la Unión Europea se fundamenta en un sistema axiológico que considera la solidaridad y los derechos humanos como principios prevalentes respecto al arbitrio y autointerés individualizadores. La progresividad fiscal, por ejemplo, marca un neto *cleavage* entre las actitudes y percepciones de los ciudadanos europeos y estadounidenses respecto a la redistribución de las rentas que está en la base económica del mantenimiento de los sistemas de protección social.<sup>13</sup> Sin embargo, mientras que el Estado-nación ha concitado un alto nivel de legitimidad en la procura de protección y bienestar sociales, la cuarta fase en el desarrollo del «modelo de Europa» mantiene el desafío de imbricar ambos procesos de descentralización y subsidiariedad de manera efectiva con el objetivo de construir nuevas fronteras de solidaridad (*boundary-building*) en la Unión Europea en los niveles subestatales de gobierno y gobernanza.

La ciudadanía europea puede conceptualizarse como fruto de «identidades imbricadas» de variadas precedencias contextuales (supraestatal, estatal y subestatal). Las identidades múltiples, así manifestadas por los ciudadanos europeos, están sujetas a un continuo de pertenencias y apegos de carácter comunitario y territorial que es de naturaleza variable, aunque está cimentado en valores de igualitarismo, solidaridad y derechos humanos. En línea con tal entendimiento, la manifestación de la cultura ciudadana de los europeos multinivel cabe ser conceptualizada como «civilidad compuesta». Todo ello legitima la implementación de políticas sociales de acuerdo a los principios de interés general (europeo), y proximidad (local/regional). Resta por comprobar cómo el reajuste entre las vertientes funcional y territorial de la ciudadanía multinivel puede alumbrar un renovado desarrollo del bienestar en el que el protagonismo —prácticamente exclusivo hasta la fecha— ha correspondido a los estados nacionales miembros de la UE.\*

<sup>13</sup> Más de la mitad de los estadounidenses piensan que una persona rica no debería pagar más porcentaje de impuestos que una persona pobre. La noción del impuesto de tasa constante (*flat-tax*) ha ganado terreno entre los contribuyentes estadounidenses. A pesar de la implantación del impuesto de la renta como un programa nacional en Estado Unidos (provisión de la decimosexta enmienda a la Constitución de 1913), su forma progresiva recibe un apoyo social minoritario en las encuestas públicas realizadas en el país norteamericano (Lewis-Beck y Nadeau, 2009).

\* Esta contribución se ha redactado durante el desarrollo de los proyectos de investigación, «Welfare Attitudes in a Changing Europe» (European Science Foundation, MICIIN, CSO2008-02874-E/SOCI) y «Política social y gobernanza multinivel: actores públicos y sinergias institucionales en España e Italia» (CSIC-CNR, 2008IT2009).



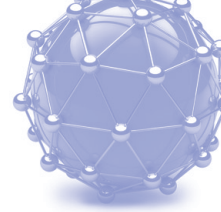
## Referencias bibliográficas

- Albert, Michael (1993), *Capitalism vs. Capitalism: How America's Obsession with Individual Achievement and Short-Term Profit has led It to the Brink of Collapse*. Londres: Whurr.
- Arriba González de Durana, Ana y Pérez Eransus, Begoña (2007), «La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación», *Política y Sociedad*, 44 (2), pp. 115-133.
- Arriba González de Durana, Ana; Calzada, Inés y Del Pino, Eloísa (2006), *Los ciudadanos y el Estado de Bienestar en España (1985-2005)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bonoli, Giuliano (2005), «The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare», *Policy & Politics*, 33 (3), pp. 431-449.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). Barómetro (febrero de 2005). Estudio n.º 2.594. [www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536)
- Crouch, Colin (1999), *Social Change in Western Europe*. Nueva York: Oxford University Press.
- Donahue, John (1997), *Disunited States*. Nueva York: Basic Books.
- Esping-Andersen, Gøsta, con Gallie, Duncan; Hemerijck, Anton y Myles, John (2002), *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- González-Temprano, Antonio (ed.) (2003), *La consolidación del Estado del Bienestar en España (1993-2000)*. Madrid: CES.
- Goodin, Robert E. (2008), *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice alter the Deliberative Turn*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gough, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: Macmillan.
- Guillén, Ana Marta y Gutiérrez, Rodolfo (2008), «Treinta años de pactos sociales en España: un balance», *Cuadernos de Información Económica*, 203: pp. 173-181.
- Hall, Peter y Soskice, David (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet, L. y Marks, Gary (2001), «Types of Multi-Level Governance», *European Integration online Papers*, 5 (11), [eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm)
- Jessop, Bob (1994), «The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state», en Burrows, Roger y Loader, Brian (eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, Londres: Routledge, pp. 13-37.
- Lewis-Beck, Michael; Nadeu, Richard y Elias, Angelo (2008), «Economics, Party and the Vote: Causality Issues and Panel Data», *American Journal of Political Science* 52 (1), pp. 84-95.
- Marí-Klose, Pau; María-Klose, Margarita; Vaquera, Elizabeth y Argeseanu Cunningham, Solvei (2010), *Infancia y futuro. Nuevas realidades, nuevos retos*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Kuhnle, Stein (ed.) (2000), *The Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge.
- Moreno, Luis (2000), *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*. Barcelona: Ariel.
- (2002), «Bienestar mediterráneo y supermujeres», *Revista Española de Sociología*, 2: pp. 41-57.
- (2004), «Spain's transition to New Risks: a farewell to "superwomen"», en Taylor-Gooby, Peter (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 133-157.
- (2005), «Multiple identities and global meso-communities», en Lachapelle, Guy y Paquin, Stéphane (eds.), *Mastering Globalisation. New Sub-States' Governance and Strategies*, Nueva York: Routledge, 2005, 127-140.
- (2007), «Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad"», en Espina, Álvaro (coord.), *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia Europea*, Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI, pp. 445-511.
- (2008), *La federalización de España. Poder político y territorio* (2.ª ed). Madrid: Siglo XXI.



- (ed.) (2009a), *Reformas de las políticas de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis y Palier, Bruno (2005), «The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms», en Taylor-Gooby, Peter (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Nueva York: Palgrave Macmillan pp. 145-175.
- Moreno, Luis y Rodríguez Cabrero, Gregorio (2007), «Política social y Estado del Bienestar», en Pérez-Yruela, Manuel (ed.), *Sociología en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Federación Española de Sociología, pp. 645-666.
- Moreno, Luis y Serrano, Amparo (2007), «Europeización del Bienestar y activación», *Política y Sociedad*, 44 (2), pp. 101-114.
- (2009), «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2, pp. 11-32.
- MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (2003), *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier (2009), «La gestión del bienestar y la inmigración en España», en Zapata-Barrera, Ricard (ed.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Barcelona: Ariel, pp. 73-92.
- Naldini, Manuela (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di «policy»*. Roma: Carocci.
- Navarro López, Viçenc (coord.) (2004), *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos / Universitat Pompeu Fabra.
- O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St Martin's Press.
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Londres: Hutchinson.
- Palier, Bruno y Sykes, Robert (2001), «Challenges and changes: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalisation and the European Welfare States», en Sykes, Robert; Prior, Pauline y Palier, Bruno (eds.), *Globalisation and European Welfare States: Challenges and Changes*, Basingstoke: Palgrave, pp.1-16.
- Pierson, Paul (2001), «Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies», en Pierson, Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp. 410-456. Oxford, Oxford University Press.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (1992), «Fundamentos teóricos de la política social», en Moreno, Luis y Pérez-Yruela, Manuel (comps.), *Política Social y Estado del Bienestar*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales (Colección Estudios), pp. 21-44.
- (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, Desarrollo y Retos*. Madrid: Fundamentos.
- (2010), «Gasto público social», *Economistas*, 123, pp. 193-201.
- Salido, Olga y Moreno, Luis (2007), «Bienestar y políticas familiares en España», *Política y Sociedad*, número monográfico «Estado del Bienestar y Política Social», 44 (2), pp. 31-44.
- Sarasa, Sebastià y Moreno, Luis (eds.) (1995), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid: CSIC (Politeya).
- Sarasa, Sebastián (2007), «Pensiones de jubilación en España: reformas recientes y algunas consecuencias sobre el riesgo de pobreza», *Política y Sociedad*, 44 (2), pp. 87-99.
- Scharpf, Fritz (1996), «Negative and positive integration in the political economy of European welfare states», en Marks, Gary; Scharpf, Fritz; Schmitter, Philippe y Streeck, Wolfgang, *Governance in the European Union*. Londres: Sage, pp. 15-39.
- Soskice, David (1999), «Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s», en Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary and Stephens, John (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 101-134.

- Stockman, David (1986), *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*, Nueva York: Harper & Row.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Hecke, Steven (2003), «The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union», *Regional and Federal Studies*, 13 (1), pp. 55-80.



## ARANTXA RODRÍGUEZ BERRIO

*Departamento de Trabajo Social y Sociología,  
Facultad de Ciencia Sociales y Humanas,  
Universidad de Deusto, Bilbao*

[arodrig@deusto.es](mailto:arodrig@deusto.es)

# El futuro de las políticas sociales: falacias y otros catastrofismos

Cuando nos preguntamos por la evolución de las políticas sociales en el futuro la respuesta podría parecer obvia en un principio, dependerá fundamentalmente de quién gobierne en ese momento, sin embargo, la experiencia nos ha demostrado, especialmente con la actual crisis, que son también otros los factores que entran en juego, algunos de los cuales presionan a los Estados para que adopten determinadas medidas que paradójicamente van incluso en contra de las bases ideológicas sobre las que hasta ese momento han estado desarrollando sus políticas sociales. Pero no sólo son los gobiernos los que aceptan ese tipo de medidas, sino que las ciudadanas y ciudadanos también asumimos la necesidad de adoptar dichas medidas, aceptando como verdades incuestionables la realidad que nos presentan, por ejemplo: «el sistema público de pensiones es insostenible y se dirige a la bancarrota», «es necesario reducir los salarios para aumentar la competitividad», «el Estado del bienestar es excesivamente generoso y no se puede mantener a este nivel de beneficios sociales»..., y se podría continuar así hasta ocupar folios y folios con este tipo de argumentos que tienen la capacidad de repetirse en distintos periodos a lo largo del tiempo formulados prácticamente igual y con igual poder de penetración cuando se plantean.

La cuestión es ¿por qué les otorgamos la categoría de hechos incuestionables cuando al hacerlo abrimos el paso a soluciones que dañan y reducen tanto nuestros derechos sociales como nuestra calidad de vida y la de generaciones futuras, perjudicándonos claramente? ¿qué es lo que nos conduce a esta situación de irreversibilidad en la que aceptamos lo que son, en realidad, puras posiciones ideológicas detrás de las cuales se encuentra la salvaguarda de los intereses de determinados grupos sociales, y no precisamente los de la mayoría?

Como bien se apuntaba en un diario de difusión nacional entre este «griterío monocorde» es difícil oír otras voces que apuntan a otros modos de dar respuesta al reto de mantener el Estado de Bienestar sin determinados recortes que acaben desvirtuándolo. Pero este griterío ya hace tiempo que nos ha ensordecido.

Mirando hacia las crisis del pasado y en un intento de ordenar cronológicamente la respuesta que se ha dado desde los poderes públicos, leo: «el presidente del Gobierno es consciente de los problemas que

aún le quedan por resolver como es la reconversión naval; el saneamiento de la empresa pública, cuyas pérdidas no se consigue controlar; la reforma de un sistema de pensiones que está “hipertrofiado”; la moderación salarial, la flexibilización de todo el sistema productivo, etc...» palabras del entonces presidente de gobierno a *La Vanguardia* en su edición del viernes, 30 marzo de 1984, página 41. Si eliminamos de la ecuación la reconversión naval, la fórmula para solucionar la crisis entonces es la misma que ahora, veinticinco años después. Es curioso comprobar cómo los problemas cambian pero no las soluciones, no nos cansamos de escuchar y de leer los nuevos retos a los que nos enfrentamos en el siglo XXI, las nuevas realidades sociales, las nuevas problemáticas derivadas de estas realidades, las nuevas relaciones sociales, las nuevas formas de organización del trabajo, las nuevas formas de estructura familiar... y un largo etcétera de nuevas, nuevas, nuevas... Y para toda esta novedad hay un sinfín de nuevas propuestas, sin embargo, hay un ámbito, el de la política económica, en el que aunque existan «nuevas» la respuesta parece ser la misma: control de déficit público, reducción de impuestos, desregulación del mercado laboral, reforma del sistema de protección social.

Ante tanta reiteración podríamos pensar que esa es la solución pero lo cierto es que se levantan otras voces que apuntan otros horizontes en los que la respuesta no pasa forzosamente por el recorte de los derechos sociales, y es aquí donde esas soluciones reiterativas se transforman en falacias y catastrofismos.

## 1. ¿Existen otras alternativas?

Es bueno siempre acudir al diccionario para comprender en toda su dimensión el contenido, y por tanto, las fuerza de las palabras. Falacia es el engaño, fraude o mentira con que se intenta dañar a alguien, de ahí que la falacia en términos de política económica no sólo sea no decir la verdad sino que esa ocultación tiene como objetivo perjudicar a alguien en beneficio propio. La falacia no es la «mentirita» para salvarse, es la herramienta de una estrategia más global en la batalla del poder. Y junto a ella está el catastrofismo, actitud de quien exagerando con fines generalmente intimidatorios denuncia o pronostica gravísimos males, que prepara el camino para que la falacia se instale, para que sea tomada por verdad.

Ambos, falacia y catastrofismo, actuando conjuntamente van conformando una suerte de ambientes y escenarios sociales que posibilitan la asunción de determinadas tesis como realidades naturales. Y en el origen, la madre de todas las falacias, de la que han ido derivando el resto, la tesis de que los límites del Estado de Bienestar son económicos y fiscales, y no esencialmente políticos e ideológicos, de tal forma que política social ha quedado irremediabilmente unida a desarrollo económico. Sin embargo, como apuntan diversos autores<sup>1</sup> no existen investigaciones ni indicadores o análisis definitivos que nos permitan afirmar objetivamente que hay una relación significativa, ya sea positiva o negativa, entre el gasto social y el crecimiento económico, ni entre éste último y los sistemas de tributación, por tanto, aunque haya factores objetivos como los demográficos, especialmente los referidos al envejecimiento de la población, que hacen crecer el gasto social y plantear límites a la cobertura social, «la gestión de la situación resultante depende de factores esencialmente «no económicos» en la formulación de políticas, tales como el equilibrio que se debe lograr entre pensiones públicas y privadas, las políticas de empleo y mercado laboral, el nivel de impuestos y contribuciones aceptable para los ciudadanos» (Antón, 2009:152).

<sup>1</sup> Autores entre los que caben destacar Mishra (2000), Rodríguez Cabrero (1991, 1996), Navarro (2004, 2006), Antón (2009).

Nadie puede negar que el crecimiento económico constituye un elemento fundamental en la financiación del gasto social, y que periodos de bonanza económica se corresponden con periodos de mayor inversión social, sin embargo, también es cierto que los márgenes de maniobra por parte de los Estados son también fundamentales en la ecuación y el que cada país opte por uno u otro modelo de gestión del bienestar social es una decisión básicamente política e ideológica y no económica (Mishra, 2000).

Claro que llegados a este punto se puede pensar que tal vez la falacia esté realmente en este planteamiento, hagamos entonces una breve confrontación entre esas propuestas y veamos cómo es posible y realista otras alternativas.

Uno de los fenómenos que se nos plantea como reto para el futuro es el del envejecimiento de la población. El sistema de pensiones necesita para su sostenimiento del equilibrio entre el ingreso y el gasto. Hasta ahora, además de intimidarnos con la incapacidad de dicho sistema de sostenerse, las propuestas se han centrado única y exclusivamente en el gasto, sin pensar en las alternativas que inciden precisamente en lo contrario, el ingreso. Y así, la idea más repetida en las dos últimas décadas ha sido el *incremento del gasto en pensiones* y unida a ella la de *contener o frenar ese incremento y racionalizar el sistema*. La solución, bloquear o reducir la cotizaciones sociales y eliminar la posibilidad de transferencias del presupuesto del Estado al sistema de pensiones. De esta forma nos encontramos con que el componente de derecho adquirido se debilita y la cuantía de las pensiones se hace depender de la sostenibilidad del sistema, en el que la evolución del empleo pasa a ser elemento clave en la definición de las mismas.

Y para ello se construyen procesos complejos de justificación y legitimación introduciendo enfoques supuestamente científicos que diagnostican invariablemente la inevitabilidad del recorte del gasto en pensiones.

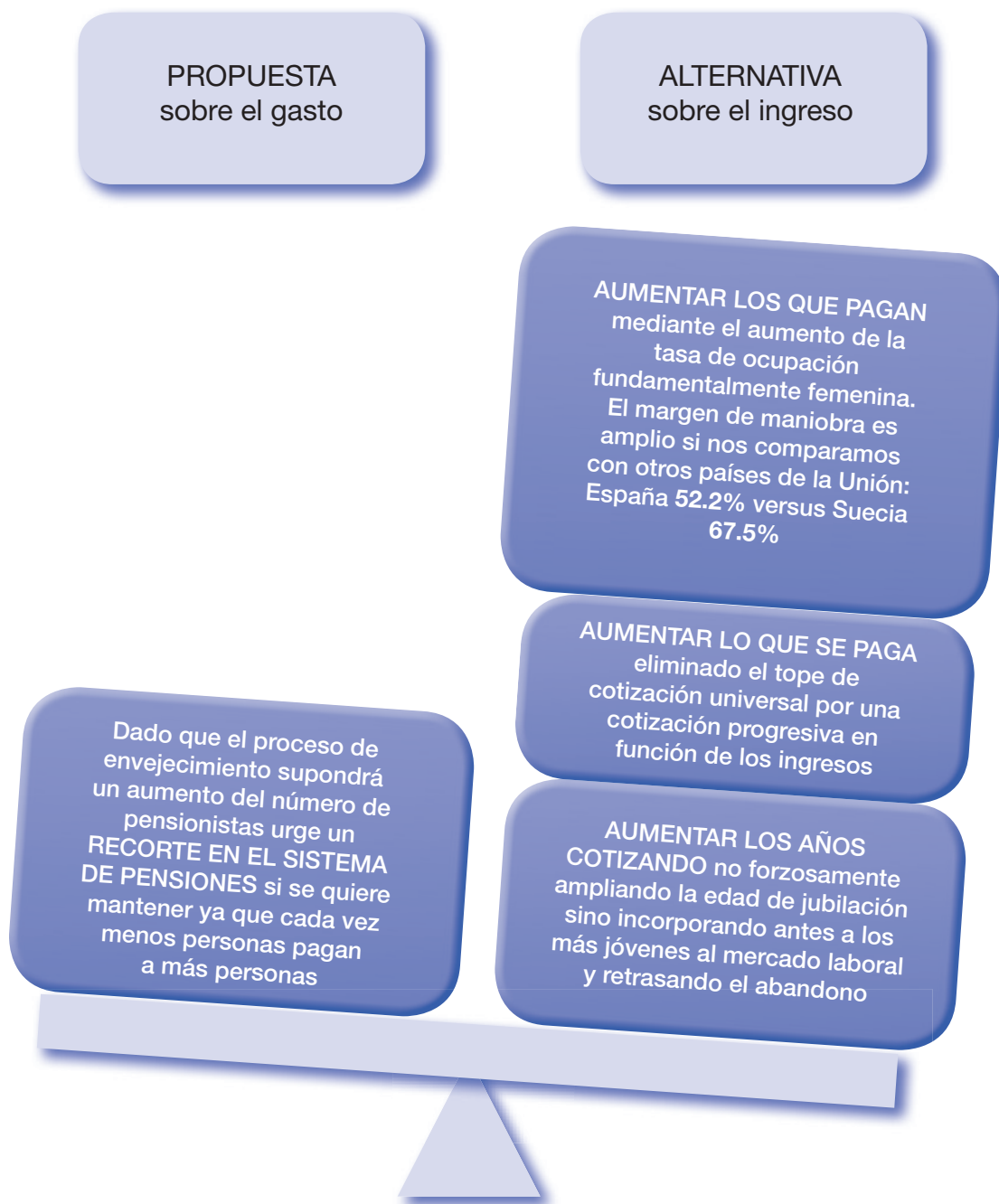
Sin embargo, según Antonio Antón, «para afrontar el coste en pensiones —junto con otros componentes del Estado de bienestar— y hablar de viabilidad económica y financiera del sistema se debe tener en cuenta otro componente clave: la marcha de la economía en su conjunto, representada por la evolución del PIB, junto con la política fiscal y distributiva. Ello es todavía más necesario cuando el crecimiento económico y de la productividad tiene cada vez más peso el factor tecnológico y la organización del trabajo y no tanto la cantidad de ocupación» (Antón, 2009: 352).

Otros autores apuntan también otras alternativas (Zubiri, 2006 y 2009; Blackburn, 2010; Etxezarreta y otros, 2010; de la Fuente, 2007; Navarro, 2010; Martín Seco, 2010; Rodríguez Cabrero, 2004 y 2005).

Para Zubiri, por ejemplo, el actual sistema de pensiones es sostenible siempre que se acepte que parte de las pensiones se pueden pagar con ingresos generales del Estado. «Esto implica que es necesario instrumentar un conjunto de medidas y compromisos que expliciten que, en caso de necesidad, se aportaran estos recursos, y qué recursos se aportaran. Al mismo tiempo, también es mejorar la equidad del sistema y la garantía que tienen los ciudadanos acerca del cobro de sus pensiones futuras» (Zubiri, 2009: 53).

Para Navarro, la variable clave para la sostenibilidad del sistema, especialmente para aquellos países que financian las pensiones a partir de las cotizaciones sociales es el número de cotizantes (y tamaño de la cotización) versus el número de beneficiarios (y tamaño del beneficio). Para el autor, se ignora en los discursos alarmistas que el aumento de la población activa y el aumento de los salarios y de las cotizaciones, basados en el aumento de la productividad podrán cubrir las necesidades futuras. «El aumento de la población activa y el aumento de la productividad son las bases de la expansión del Estado de bienestar» (Navarro, 2010: 66).

Vemos pues que la balanza se inclina hacia otras alternativas:



Si la balanza es a favor de las alternativas sobre el ingreso ¿por qué otorgamos mayor veracidad a las propuestas sobre el gasto? Podrían decirme, ¿eso no es así! Pero lo cierto es que desde que en los años 90, especialmente a mediados de la década, comenzaron a surgir multitud de informes del Banco Mundial y de otros organismos internacionales sobre los estragos del envejecimiento de la población en la economía de los países



occidentales, la idea de que los planes de pensiones individuales son un complemento necesario a la pensión pública se ha ido instalando en el imaginario colectivo y, por tanto, desvalorizando la naturaleza de derecho del sistema general de pensiones. Pero veamos otras ideas de esta índole:



De hecho, concretamente Suecia, Dinamarca y Finlandia ocupan el 4.º, 5.º y 6.º puesto mundial, respectivamente, según el último ranking de competitividad del Foro Económico Mundial en el ejercicio 2009-2010<sup>2</sup>. Es, por tanto, posible el binomio eficiencia económica y equidad. En el caso de estos países su política eco-

<sup>2</sup> Consultar ranking del Foro Económico Mundial en [www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullrankings.pdf](http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullrankings.pdf)

nómica da especial protagonismo a la política de empleo basándose en tres pilares: a) una regulación laboral flexible consensuada entre los agentes sociales; b) un sistema de protección social sólido para las personas sin empleo; y c) programas activos del mercado de trabajo que reubican a las personas desempleadas mediante el cambio o mejora de su cualificación.

Para muchos expertos y expertas el caso de Dinamarca puede resultar el más paradigmático, de tal forma que hablar de flexiguridad supone hablar prácticamente del modelo danés, al conseguir la mejor combinación entre crecimiento económico sostenido y bienestar social, especialmente desde mediados de la década de los años 90, momento en el que el neoliberalismo cuestionaba duramente el modelo escandinavo acusándolo de ser una rémora para el progreso económico y, especialmente la competitividad, en el nuevo marco de la economía global.

Si Dinamarca es un ejemplo a seguir ¿por qué los gobiernos de centroizquierda aceptan los dogmas neoliberales, principalmente el de la necesidad de la bajada de impuestos? Subir los impuestos es impopular y exige para no tener un impacto electoral negativo que la respuesta por parte de los gobiernos a las necesidades y demandas de sus ciudadanos y ciudadanas, sea eficiente, clara y no se prolongue excesivamente en el tiempo, esta última variable es la más difícil de controlar ya que el efecto positivo de una determinada política no siempre se evidencia de manera rápida, necesita de un tiempo del que a veces no dispone la clase política.

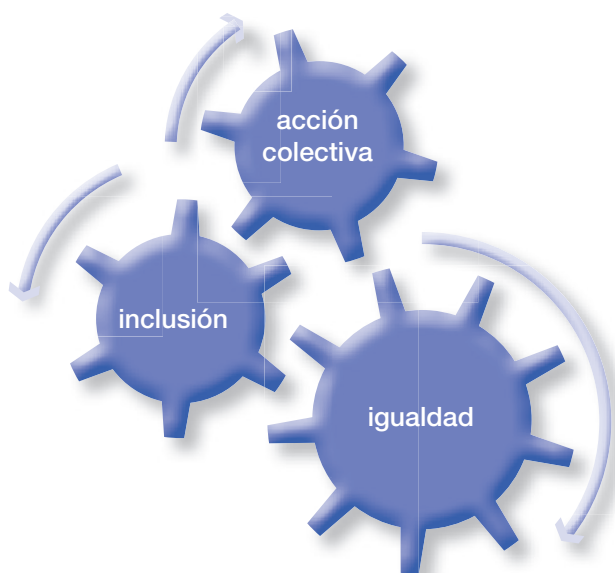
Por otro lado, en el marco de la unión es difícil al mismo tiempo sustraerse a la marea del liberalismo económico, ya que exige desplegar una actitud que permita medidas socioeconómicas que impulsen:

1. confianza mutua entre los distintos agentes sociales;
2. creencia firme en los derechos sociales;
3. honestidad; y
4. el afán de servicio público.

En el V Congreso Internacional de formación profesional celebrado en Donostia en junio de 2007, Gorm Oteen Johansen, representante de la Confederación de Empresarios Daneses, exponía en su intervención sobre el Modelo de Mercado Laboral Danés que el alto nivel de flexibilidad del mercado laboral de su país se apoyaba indirectamente en servicios del Estado de bienestar como el sistema educativo, incluyendo formación profesional y educación para adultos, el sistema de guarderías infantiles, el sistema de salud y la financiación pública, y que desde el mercado de trabajo estos sistemas de bienestar eran vistos como inversiones en estructuras que propiciaban el buen funcionamiento del mismo y no como meros costes.

Apuntaba también, y quizá sea ésta una de las cuestiones más importantes, que el nivel en el que se podían aplicarse las lecciones danesas en otros países iba a depender del legado político e institucional de cada país, así como de las circunstancias específicas en las que se desencadenasen la necesidad de reformas, en todo caso, los países nórdicos en general y Dinamarca en especial, afirmaba, son muy homogéneas, con preferencia por la igualdad, inclusión y acción colectiva, y que esto podía ser una razón clave para que sus sociedades funcionasen bien.

Y aquí comienza a fabricarse una de las falacias que utiliza incluso estos mismos términos para justificar medidas de política económica que contradicen la dimensión real de la aplicación de estos principios, cuya bondad reside en su inmediatez y no en su potencial futuro, así se habla de la necesidad de adoptar medidas «dolorosas» en el presente para bien del futuro, cuando el futuro se construye en el pasado.



El caso danés nos sirve de nuevo de referencia ya que es el resultado no de un gran esquema bien definido sino el producto de una determinada evolución histórica. Así por ejemplo, los orígenes de la libre capacidad de los empleadores a contratar y despedir a los trabajadores fue aceptado por los sindicatos como parte del llamado Compromiso de Septiembre firmado por los agentes sociales en 1899. Por otro lado, el proceso de descentralización de la negociación laboral está apoyado en un acuerdo de hace más de 50 años conocido como «Acuerdo de Cooperación» que establece las condiciones para estudiar todos los temas relevantes entre los agentes sociales en el lugar de trabajo, basándose en el respeto general y la confianza entre las dos partes y en el alto grado de responsabilidad depositado en los mismos para tratar de encontrar soluciones constructivas a los problemas que de otra manera se convertirían en disputas laborales. Un hecho clave de gran influencia en este sistema es el rol que han desarrollado los propios trabajadores cuya cifra de sindicación se eleva casi al 80 %, es decir, aproximadamente ocho de cada diez trabajadores son miembros de algún sindicato.

## 2. Preparando el camino para las falacias y los catastrofismos

En todo caso el mecanismo que utilizan aquellos que se sirven de las falacias para conseguir que sean consideradas como verdades incuestionables que no necesitan de demostración o comprobación alguna incluye tres procesos: a) la universalización de los intereses propios; b) la naturalización del presente; y c) la negación de las contradicciones sociales.

Quizá la mejor manera en que las falacias contribuyen a la creencia en la bondad de determinadas estrategias es presentarlas como si fueran de interés de toda la colectividad y como algo natural, exigido por la naturaleza misma de las cosas, lo «lógico», lo «normal», frases como «este país tiene futuro si tiene un Gobierno que hace cosas normales»<sup>3</sup> repetidas de manera constante preparan el camino para una reificación de la realidad.

<sup>3</sup> Extractos de la entrevista concedida a *El País* por el líder de la oposición, Mariano Rajoy, el 13 de junio de 2010.

La reificación consiste en atribuir una característica concreta a algo que es abstracto. La realidad de la vida cotidiana es aprehendida como ordenada, se presenta ya objetivada, o sea, constituida por un orden de objetos que han sido designados como tales antes de que la mayoría de nosotros apareciéramos en escena. El lenguaje es el que marca las coordenadas de la vida en sociedad y llena esa vida de objetos significativos, por eso la reificación es la aprehensión de fenómenos humanos como si fueran cosas supra-humanas. Es la aprehensión de los productos de la actividad humana como si fueran algo distinto de los productos humanos, como hechos de la naturaleza, resultados de leyes cósmicas o manifestaciones de la voluntad divina.

La expresión anteriormente citada es un claro ejemplo de reificación. No es una expresión inocente o incluso un poco tonta como pudiera parecer en principio, sino cargada de un simbolismo y de unas atribuciones causales que allanan el terreno a la aceptación de las falacias y de los catastrofismos, ya que con «normal» podemos referirnos a lo que ocurre como siempre sin nada raro o extraordinario, o podemos apelar a su sentido de norma o regla, de tal forma que detrás de ese «cosas normales» podemos estar argumentando que existe una manera de hacer correcta, natural, que está por encima de cualquier planteamiento ideológico y que en este momento ese Gobierno no es capaz, o no quiere llevar a cabo. No hay nada malo en utilizar la reificación como figura del lenguaje, es perfectamente aceptable y hermoso utilizarla en la poesía, por ejemplo, pero cuando se usa como parte de un argumento lógico es una falacia.

Otro ejemplo de reificación muy común en el debate sobre la política social es utilizar la frase «las evidencias hablan por sí mismas», está claro que las evidencias no hablan en absoluto, son las personas las que derivan conclusiones a partir de las evidencias y verbalizan los pensamientos, pero con esta reificación dotamos a las evidencias que presentamos de unas cualidades inherentes que parecen estar ajenas a cualquier demostración.

Esta situación es algo que no se le ha escapado al Nobel de Economía Paul Krugman<sup>4</sup>, que en uno de sus artículos en el *New York Times*, traducido y publicado en *El País* en enero de 2010 con el título «Aprender de Europa», afirma con rotundidad que por extraño que parezca, lo que todo el mundo sabe no es verdad.

Como continúa argumentando Krugman, Europa sufre problemas económicos pero la historia que oímos constantemente de una economía estancada en la que los impuestos elevados y los beneficios sociales generosos han eliminado los incentivos, y detenido el crecimiento y la innovación se parece poco a los hechos. La lección de Europa es en realidad la opuesta a la que cuentan los conservadores: Europa es un éxito económico, y ese éxito demuestra que la democracia social funciona.

Entonces, se pregunta Krugman ¿por qué muchos expertos nos pintan un cuadro tan diferente? Su respuesta es que según el dogma económico dominante en EE UU la democracia social de tipo europeo debería ser un completo desastre. Y la gente tiende a ver lo que quiere ver. Así que, si hubiese algo de verdad en las suposiciones económicas que predominan en los debates públicos estadounidenses —sobre todo, la creencia de que la subida, incluso moderada, de impuestos a los ricos y las prestaciones para los pobres eliminarían radicalmente los incentivos para trabajar, invertir e innovar— Europa sería la economía estancada y decadente de la leyenda. Pero no lo es. Europa se presenta a menudo como una historia con moraleja, una demostración de que si uno trata de hacer la economía menos brutal, de ocuparse mejor de sus ciudadanos cuando pasan por malos momentos, uno terminará destruyendo el progreso económico. Pero

---

<sup>4</sup> Del artículo «Aprender de Europa» de Paul Krugman publicado en *El País* el 24/01/2010: [www.elpais.com/articulo/economia/global/Aprender/Europa/elpepueconeg/20100124elpnegeo\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/economia/global/Aprender/Europa/elpepueconeg/20100124elpnegeo_4/Tes)

lo que la experiencia europea realmente demuestra es lo contrario: la justicia social y el progreso pueden ir de la mano.

Otro de los elementos como decíamos que abonan el terreno para la aceptación de las falacias y los catastrofismos, es la negación de las contradicciones sociales propias del sistema, presentando la situación como consecuencia de la misma naturaleza humana y atribuyendo a factores prácticamente personales lo que es producto, en realidad, de la propia naturaleza del sistema económico-político. Así, las causas de las crisis, de los desajustes, no se buscan en el sistema o a en la forma en que evoluciona sino que se señalan factores como la incapacidad de determinados líderes políticos y económicos, la ambición desmedida de ciertos empresarios o la falta de sentido de la realidad de las clases populares y medias, como culpables.

Así empezamos a comprobar cómo al poco tiempo del estallido de la crisis comienzan a aparecer culpables concretos con nombres y apellidos<sup>5</sup>, exactamente 25 y a nivel mundial, pero también comienza a penetrar la idea «de que todos nos aprovechamos del pastel», idea que refuerzan algunos líderes políticos con frases como: «La crisis económica se ha visto acompañada por una crisis de valores. Tenemos que hacer un esfuerzo de valores, de pedagogía y decirle a la gente que no todo es gratis y que uno en la vida es el producto de su trabajo y su esfuerzo»<sup>6</sup>.

Sin embargo, lo que empezó como terremoto que iba a hacer tambalear los cimientos del capitalismo, sino destruirlo, es a día de hoy una vuelta a la confrontación ideológica entre la propuestas neoliberales y las distintas formas alternativas y emergentes de socialización de las funciones de reproducción social, y en el que en el centro de la pugna se encuentra la puesta en cuestión del Estado de bienestar.

En el período de pre crisis fueron adquiriendo protagonismo una serie de conceptos como coordinación, colaboración, responsabilidad. La idea era coordinarse para colaborar en la consecución de objetivos que beneficiasen al conjunto, y así los gobiernos se lanzaron al rescate de las entidades financieras por el bien común. Y en ese momento se puso el primer cimiento de la autopista por la que circularían sin problemas las falacias y catastrofismos que vendrían después, y sus primeros vehículos: el miedo y la necesidad. Meses más tarde la evolución de los acontecimientos y la sensación de un progresivo empeoramiento de la situación fue generando un sentimiento de impotencia y desconfianza, sobre todo al comprobar que la respuesta a una crisis financiera no era una reforma financiera sino reformas laborales, recortes del gasto público, reducción de la protección social, políticas de austeridad para quién no había provocado la crisis y, por supuesto, un nuevo adelgazamiento del Estado de bienestar, esta vez a través de las reformas en los sistemas de pensiones.

### 3. Aceptando lo inaceptable: parábolas, marcos conceptuales y otras metáforas.

En este punto nos encontramos «aceptando lo inaceptable». Y es que con la actual crisis han pasado cosas muy curiosas, entre las más paradójicas está que aquello que comenzó como un terremoto que iba a hacer tambalear los cimientos del capitalismo ha desembocado en un ataque masivo al Estado de bienestar, en una revisión feroz de las bases ideológicas sobre las que hasta este momento se han estado desarrollando las políticas sociales.

<sup>5</sup> Ver las listas de culpables de diarios como *The Guardian* o de *Time*: [www.guardian.co.uk/business/2009/jan/26/road-ruin-recession-individuals-economy](http://www.guardian.co.uk/business/2009/jan/26/road-ruin-recession-individuals-economy) [www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1877351\\_1878509,00.html](http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1877351_1878509,00.html)

<sup>6</sup> Extractos de la entrevista concedida a *El País* por el líder de la oposición, Mariano Rajoy, el 13 de junio de 2010.

No olvidemos que hace poco más de dos años, en septiembre de 2008 concretamente, Nicolás Sarkozy proponía refundar las bases éticas del capitalismo para lo cual iba a convocar los principales líderes mundiales antes de fin de año para reconstruir, «partiendo de cero», el sistema financiero internacional. La autorregulación para resolver todos los problemas, se acabó; «le laissez faire, c'est fini», proclamaba; y no se cansaba de repetir sus diatribas contra los sueldos y los beneficios de los ejecutivos financieros y asegurando la puesta en marcha de leyes que regularan sus prebendas. Sin embargo, a lo largo de estos dos últimos años las acciones frente a la crisis de los distintos gobiernos europeos no han ido precisamente en esa dirección. Una vez rescatada la banca lo que ha sucedido no es una refundación del capitalismo sino todo lo contrario, las consecuencias de las crisis no la están pagando los bancos sino el Estado de bienestar mediante la adopción de medidas como la reforma de las pensiones, el control del déficit público, la liberalización de los mercados laborales. Este giro es perverso ya que oculta que el origen de la crisis financiera no ha sido el déficit público sino la falta de prudencia y los desmanes del sector privado financiero, «los contribuyentes están pagando los beneficios de los banqueros que los han llevado a esta desastrosa situación» (Attali, 2009:16).

La otra paradoja es el escenario donde se desenvuelve estas medidas, un escenario en que la sensación de inevitabilidad y de aceptación son los protagonistas. Los retos que esta crisis ha planteado al Estado de bienestar parece que sólo pueden abordarse de determinada manera aún demostrándose que existen otras alternativas, y la paradoja está en que mientras las medidas propuestas pasan por el recorte de derechos sociales y las otras alternativas suponen el mantenimiento de los mismos, las decisiones de los gobiernos se inclinan por las primeras, los agentes sociales, entre ellos los sindicatos lo aceptan y las clases medias y las personas en situación o riesgo de exclusión se preparan para la tormenta.

La cuestión es ¿por qué aceptamos soluciones que dañan y reducen tanto nuestros derechos sociales como nuestra calidad de vida y la de generaciones futuras, perjudicándonos claramente? Esto sí que es antinatural, ilógico, anormal, y sin embargo, posible.

Está claro que la respuesta ni es sencilla ni se puede atribuir a una sola causa, son varios los factores que influyen, pero en un intento de explicar cómo actúan esos factores utilizaré una parábola que me ayude a explicar de una forma más fácil y visual los mecanismos implicados en esa aceptación.

Voy a imaginar que en lugar de un ser humano soy un ser de otro planeta y cuento con la tecnología necesaria para ver lo que hacen los habitantes de la tierra en cualquier momento, una especie de Gran Hermano Terrestre. Imagino también que me fascina la capacidad del ser humano por hacer cosas sin utilidad aparente, que suponen gran gasto de energía pero que parecen producir una gran satisfacción, así que me distraigo siguiendo las aventuras y desventuras de una pareja de peregrinos a Santiago de Compostela. En un momento determinado del camino mi pareja de humanos llegan a un cruce, como son peregrinos a la vieja usanza, no llevan ni mapa, ni gps, ni guía sólo van siguiendo las señales, la flecha amarilla, el problema es que en ese cruce hay flechas que señalan tanto el camino de la izquierda como el camino de la derecha, entonces deben elegir. Yo si sé cuál es el camino que les llevará a Santiago de forma más directa, y sin embargo compruebo con asombro que mi pareja de peregrinos toma el camino contrario. Y me preguntó, en mi lógica extraterrestre ¿por qué han elegido el peor camino? Las razones de su elección se pueden deber a distintas causas:

1. **No lo saben:** desinformación. No tienen los medios que les posibilite una información que les ayude a comparar alternativas. No tienen guías, ni mapas, ni gps, ni internet.



2. **Les obligan:** lucha de poder. En la bifurcación hay grupos que les presionan incluso utilizando la amenaza física para que se dirijan en una determinada dirección, esos grupos no están dispuestos a ceder los beneficios que suponen el paso de los peregrinos por su pueblo a favor del pueblo vecino.
3. **Les han convencido de que esa es la mejor alternativa:** falacias y otros catastrofismos. La noche anterior en el restaurante donde cenaron les convencieron de que no sólo ese camino era el mejor sino que no había realmente otra alternativa, ya que el otro camino más adelante estaba cortado y habían oído además que se producían asaltos, y eso que había un grupo de peregrinos de regreso que les aseguraron que eso no era cierto, que ellos lo habían comprobado.
4. **Creer que da igual realmente:** indefensión aprendida. Las experiencias de anteriores peregrinajes les han convencido qué da igual lo que hagan, al final si han de llegar llegarán y si no, no llegarán, es inútil tratar de controlar aquello que está fuera de su comprensión.

Ahora aplicando la parábola al contexto histórico y social en el que nos encontramos, podemos imaginar de nuevo que esos caminos son las distintas alternativas en materia de Política Social y el final del camino, el futuro de Estado del bienestar.

En lo que respecta a la información a la que podemos acceder, y aunque pudiera resultar paradójico, vivimos en realidad no tanto en la *Era de la Información* como en la *Era de la Ininformación*, no en una sociedad informada como en una sociedad ininformada<sup>7</sup>, es decir, que no es una cuestión de cantidad de información como de calidad de la misma.

Son cada vez más las voces que apuntan hacia la confusión generalizada que parecen presentar las alternativas a las políticas sociales neoliberales, confusionismo alimentado por los medios de comunicación dominantes cuyo objetivo es crear precisamente esa sensación de confusión, de inseguridad, maquillando los datos, argumentando falacias, dando falsas explicaciones (Millet y Toussaint, 2009). Los canales formales por los que puedan fluir las informaciones contrastadas son cada vez menos numerosos ¿cuántos diarios de izquierda, por ejemplo, existen en Europa comparando con hace 30 años? ¿En manos de quién están las televisiones y los periódicos a día de hoy? (Martín Seco, 2010).

Para Jacques Attali «toda crisis es el resultado de la falta de información, puesto que siempre existirá una asimetría de información entre el presente y el futuro. Y esa asimetría causa las crisis» (Attali, 2009: 114-115). El problema, para el autor, no es tanto esa asimetría como el acceso desigual a la información. La asimetría va a producirse siempre ya que la información sobre el futuro no puede ser perfecta, teniéndonos que resignar a manejar las crisis, para ello hay que pensar, prever y actuar. Pero el acceso desigual a la información es algo evitable, que puede regularse y que se debe regular.

Esta cuestión es especialmente importante para Attali en la relación entre los mercados y las democracias ya que mientras la democracia la conduce una mayoría que cambia y ocupa el aparato del Estado, los mercados los dominan quienes controlan los medios de producción, en especial, aquellos que pueden asignar capitales en función de informaciones que sólo ellos poseen, y que el autor denomina *expertos*. Para Attali si la democracia fuera perfecta, si pudiera imponer la equidad, todos estaríamos informados igualmente, todos seríamos *expertos*, pero la ausencia de equidad genera que los *expertos* se beneficien con un bien particular: la

<sup>7</sup> Utilizo el prefijo «in» en la acepción que le asigna la Real Academia de la Lengua: in-, i- «negación»: *inverosímil, ilícito*.

información económica y financiera sobre la rentabilidad de los proyectos. «En la sociedad moderna, los *expertos* son más importante que quienes poseen el capital. Ellos poseen una renta provisoria (la información), de la que obtienen beneficios que saben hacer crecer» (Attali, 2009: 118-119).

Y en esta batalla, por lo tanto, lo que hay que buscar, según Castells, es la construcción independiente de significado pero que «sólo puede llevarse a cabo si conservamos esos terrenos comunales que son las redes de comunicación que Internet ha hecho posible, una creación libre de amantes de la libertad. No será fácil porque quienes ostentan el poder en la sociedad red deben cercar la comunicación red mediante redes comercializadas y vigiladas con el fin de cerrar la mente pública programando la conexión entre comunicación y poder» (Castells, 2009: 525).

Para esta construcción independiente de significado Castells (2009) propone la reordenación de los valores sociales que sostienen las estructuras de poder, y para esto es esencial, en su opinión, la construcción a su vez tanto de redes de comunicación alternativas al poder como la reconstrucción crítica de nuestros propios marcos mentales.

Los marcos mentales son quizás la clave fundamental para comprender la penetración de las falacias y los catastrofismos, para entender la irracionalidad de actuar en contra de tu propio interés, de aceptar lo inaceptable.

La investigación en neurociencia ha puesto de manifiesto que los conceptos que estructuran nuestro modo de pensar a largo plazo están engastados en la sinapsis de nuestro cerebro. «Los conceptos no son cosas que pueden cambiarse simplemente porque alguien nos cuente un hecho. Los hechos se nos pueden mostrar, pero para que nosotros podamos darles sentido, tienen que encajar con lo que está ya en la sinapsis del cerebro. De lo contrario, los hechos entran y salen inmediatamente. No se los oye, o no se los acepta como hechos, o nos confunden» (Lakoff, 2010: 39).

La ciencia cognitiva ha descubierto, pues, que pensamos en términos de marcos mentales antes de entrar en el razonamiento analítico. Estos marcos mentales se configuran físicamente en los circuitos neuronales, de tal forma que cuando nos dan un dato o una información que no encaja en los marcos inscritos en nuestro cerebro, lo ignoramos, todo aquello que entre en colisión con nuestros marcos mentales tiene pocas posibilidades de llegar a nuestra decisión consciente.

Para Lakoff los marcos son estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo y como consecuencia de ello, conforman las metas que nos proponemos, los planes que hacemos, nuestra manera de actuar. En política nuestros marcos conforman nuestras políticas sociales y las instituciones que creamos para llevar a cabo dichas políticas. Los marcos mentales ni pueden verse ni oírse, se encuentran en las estructuras de nuestro cerebro a las que no podemos acceder conscientemente, pero que conocemos por sus consecuencias: nuestro modo de razonar y fundamentalmente el lenguaje. Todas las palabras se definen en relación a marcos conceptuales y así al oír una palabra se activa en el cerebro su marco (Lakoff, 2010: 17).

El autor en su popular obra *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político* nos ofrece tal vez el ejemplo más ilustrativo de la forma en que funciona la activación de los marcos mentales mediante el lenguaje. Lakoff relata cómo desde la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca comenzó a utilizarse la expresión *alivio fiscal* y nos explica el enmarcado de *alivio*. «Para que se produzca un alivio, ha tenido que haberle ocurrido a alguien antes algo adverso, un tipo de desgracia, y ha tenido que haber también alguien capaz de aliviar esa desgracia, y que por tanto viene a ser un héroe. Pero si hay gentes que intentan parar al héroe, esas gentes se convierten en villanos porque tratan de impedir el alivio. Cuando a la palabra *fiscal* se

le añada *alivio*, el resultado es una metáfora: los impuestos son una desgracia; la persona que los suprime es un héroe, y quienquiera que intente frenarlo es un mal tipo. Esto es un marco. Se construye con ideas como *desgracia* y *héroe*. El lenguaje que evoca el marco sale de la Casa Blanca y se distribuye, a través de notas de prensa, a todas las emisoras de radio, a todos los canales de televisión, a todos los periódicos. Al cabo de poco tiempo, *The New York Time* utilizará ya *alivio fiscal*. Y se hablará de ello no sólo en la Fox; también en la CNN y en la BBC, porque es el «Plan de alivio fiscal del Presidente». Y muy pronto los demócratas, tirando piedras contra su propio tejado, empezarán a utilizar también *alivio fiscal*. Precisamente de esto trata el enmarcado. El enmarcado tiene que ver con elegir el lenguaje que encaja en tu visión del mundo» (Lakoff, 2009: 24-25).

A este respecto es muy interesante, por ejemplo, el término globalización. Para muchos autores, entre ellos Martín Seco (2010) la globalización es realmente un fenómeno muy moderno. Hasta el Acta Única, sin ir más lejos, en Europa no se habló de la libre circulación de capitales, es decir, que fue una decisión política y, por tanto, la idea de que la globalización es una realidad que no se puede evitar, no es cierta. En esta misma línea argumental se expresa Carlos Taibo, que para su entender «la palabra globalización se ha instalado entre nosotros, al parecer con franca vocación de permanecer, sin que se nos ofreciese la oportunidad de calibrar si nos interesaba objetivamente o no» (Sampedro y Taibo, 2009: 27). Para el autor la globalización es cualquier cosa menos neutra o improvisada, se trata una operación muy consciente vinculada con las necesidades de legitimación de un nuevo orden internacional que no quería ser vinculado a palabras como imperialismo y capitalismo. «Era preciso dar con otro vocablo de factura saludable que retratase de manera positiva las relaciones económicas, pese a que éstas no habían cambiado en absoluto y que arrinconase el vigor de términos como los mencionados de imperialismo y capitalismo», en su opinión, «quienes decidieron reflotar la palabra *globalización* realizaron su trabajo con enorme talento: de la noche a la mañana un conjunto de relaciones muy negativas, que en modo alguno habían cambiado pasaron a ser retratadas con ojos amables, como si generasen un espasmo de ilusión en todo el planeta» (Sampedro y Taibo, 2009: 28).

De igual modo, se expresa José Luis Sampedro para él que el lenguaje se utiliza para tratar cuestiones racionales apuntando en realidad directamente a las emociones. En su opinión el éxito del término *globalización* se debe a su asociación con *globo* que «transmite inmediatamente una idea optimista: un globo es algo redondo, bonito, con frecuencia coloreado, que se eleva majestuosamente, sin esfuerzo ni nada. Eso es muy atractivo» (Sampedro y Taibo, 2009: 29).

En estos momentos estamos hablando ya en términos de metáforas. Las metáforas vienen a ser el interruptor que conecta el lenguaje con los circuitos cerebrales. A través de las metáforas se construyen las narraciones y las narraciones se componen de marcos conceptuales que se corresponden con las estructuras cerebrales. Los marcos son redes neuronales de asociación a las que se puede acceder desde el lenguaje a través de conexiones metafóricas. Enmarcar significa activar redes neuronales específicas. En el lenguaje, las palabras se asocian a campos semánticos. Estos campos semánticos se refieren a marcos conceptuales. Así pues, el lenguaje y la mente se comunican por marcos que estructuran narraciones que activan redes cerebrales. Las metáforas enmarcan la comunicación seleccionando asociaciones específicas entre el lenguaje y la experiencia a partir del mapa del cerebro (Castells, 2009: 197).

Para Lakoff y Johnson (2009), las metáforas van más allá del lenguaje impregnando también el pensamiento y la acción, por tanto la vida cotidiana. Para estos autores el sistema conceptual ordinario en base al cual pensamos y actuamos es básicamente de naturaleza metafórica. «Los conceptos que rigen nuestro pen-

samiento no son simplemente asunto del intelecto. Rigen también nuestro funcionamiento cotidiano, hasta los detalles más mundanos. Nuestros conceptos estructuran lo que percibimos, cómo nos movemos en el mundo, la manera en que nos relacionamos con otras personas. Así que nuestro sistema conceptual desempeña un papel central en la definición de nuestras realidades cotidianas. Si estamos en lo cierto al sugerir que nuestro sistema conceptual es en gran medida metafórico, la manera en que pensamos, lo que experimentamos y lo que hacemos cada día también es en gran medida cosa de metáforas» (Lakoff y Johnson, 2009: 39).

Analicemos en los términos en los que lo hacen Lakoff y Johnson (2009), por ejemplo, las metáforas utilizadas al hablar del déficit público.

*El déficit público está atacando las bases de nuestra economía.*

*El déficit público nos está poniendo contra la pared.*

*Nuestro mayor enemigo ahora es el déficit público.*

*El déficit público ha dado a luz una generación de gente dependiente.*

En este caso el objeto se identifica como una persona, que es según Lakoff y Johnson (2009) la metáfora ontológica más obvia, ya que permite comprender una amplia diversidad de experiencias con entidades no humanas al conectarse con motivaciones, características y actividades humanas. Pero el proceso de personificación no es un proceso único, general y unificado, cada personificación es distinta según los aspectos, que quien utiliza la metáfora, quiere destacar.

En el caso del déficit público la metáfora que se está utilizando de forma generalizada es la del *deficit público es un adversario*, y como todo adversario puede hacer determinadas cosas que nos perjudiquen. El marco conceptual con el que conecta está compuesto por ideas como daño, contrario y enemigo, lo que nos aporta no sólo una manera de pensar sobre el déficit público sino también una manera de actuar con respecto al mismo. Si pensamos en el déficit público como un adversario que puede atacarnos, herirnos, incluso destruirnos, vamos a aceptar e incluso justificar acciones políticas y económicas por parte de nuestro gobierno: declarar la guerra al déficit público, establecer objetivos, pedir sacrificios, instalar una nueva cadena de dominio, etc. Lo que ha ocurrido es que la metáfora, en este caso de la personificación, nos ha facilitado dar sentido a este fenómeno tan complejo en términos humanos, términos que podemos entender sobre la base de nuestras propias motivaciones, objetivos, acciones y características. Ver algo tan abstracto como el déficit público en estos términos es la forma en que cobra sentido para un gran número de personas. Cuando estas personas ven menoscabada su calidad de vida debido a factores políticos y económicos complejos difíciles de entender, la metáfora del *deficit público es un adversario* puede proporcionar cierta coherencia al por qué nos vemos afectados por algo tan lejano con lo que nada tenemos que ver.

Vemos pues que las metáforas nos ayudan a hacer coherentes ciertos aspectos de nuestra experiencia, pero al mismo tiempo pueden crear realidades, especialmente realidades sociales. «Una metáfora puede así convertirse en guía para la acción futura. Estas acciones desde luego se ajustarán a la metáfora. Esto reforzará a su vez la capacidad de la metáfora de hacer coherente la experiencia. En este sentido, las metáforas pueden ser profecías que se auto cumplen» (Lakoff y Johnson, 2009: 198).

La idea de que la simple racionalidad o el cálculo del interés propio no es el determinante central del comportamiento es ampliamente aceptada, como muestra el éxito de los análisis en términos de inteligencia

emocional. Pero en el ámbito de la política hay más resistencia a aceptarlo porque la ideología liberal o marxista del progreso mediante la razón han ido arrinconando los valores y la identidad como fuentes de motivación en el espacio público. Y, sin embargo, si pueblo tras pueblo votan con frecuencia a favor de quienes representan intereses contradictorios a los suyos, es que hay otros mecanismos que deciden el poder<sup>8</sup>.

#### 4. La parálisis social

Según Floyd Allport (1954) cuando alguna sociedad o grupo ejerce fuerte presión para que las personas acepten una actitud o se comporten de alguna manera determinada, la distribución del comportamiento en la población no sigue la curva normal entre la aceptación total y el rechazo total, sino que la curva adopta la forma de una jota invertida. Este tipo de curva denota que la mayoría de las personas aceptan esa actitud o comportamiento requerido, es decir, que la mayoría de las personas presentan un comportamiento conformista. El carácter aparentemente espontáneo del conformismo podría inducirnos a pensar que se trata de un fenómeno alejado, ajeno a los mecanismos de poder social, nada más lejos de la realidad. No olvidemos que el funcionamiento normal del sistema establecido supone un continuo ejercicio de poder que se actualiza en normas, rutinas y hábitos, y que cuando, de alguna manera, ese sistema es cuestionado aflora el poder transformado en fuerza coercitiva e incluso física. Para Martín-Baró «hablar de conformismo apunta al ejercicio de una fuerza, de un poder social, que somete el hacer de uno al designio o voluntad del otro» (Martín-Baró 2004: 156).

Por otro lado, el comportamiento conformista puede ser consciente o inconsciente, puede que la persona no tenga conciencia de estarse sometiendo o, por el contrario, puede que el sometimiento se haga conscientemente, y cuando es consciente puede a su vez ser voluntario o involuntario, en efecto, las personas pueden plegarse a las exigencias ajenas de forma voluntaria, pero pueden hacerlo porque no tienen o no creen tener otra alternativa.

Y es aquí donde la teoría de la «indefensión aprendida» puede arrojar algo de luz en la comprensión de lo que nos conduce a esa situación de irreversibilidad en la que aceptamos lo que son, en realidad, puras posiciones ideológicas detrás de las cuales se encuentra la salvaguarda de los intereses de determinados grupos sociales, y no precisamente los de la mayoría. «Reaparece así la vieja tesis psicosocial que postula una correlación entre estructuras objetivas y subjetivas, entre las exigencias de los regímenes sociales y los rasgos caracterológicos de los individuos. No hace falta suponer una relación mecánica de causa-efecto ni postular una «personalidad de base»; se trata de verificar el hecho obvio de que el orden y funcionamiento de cada régimen social propicia unas actitudes mientras dificulta otras, premia ciertas formas de comportamiento mientras prohíbe y castiga otras» (Martín-Baró, 1998: 93).

La teoría de la Indefensión Aprendida ha sido estudiada de forma intensa y aplicada en distintos ámbitos como el de las drogodependencias, la violencia de género, las diferencias de salud, las relaciones en el aula... Su creador, Seligman (2000), en su primera formulación teórica sobre la indefensión estableció que cuando las personas se enfrentan a eventos incontrolables experimentan que sus respuestas son inefi-

<sup>8</sup> Del artículo «La Teoría de Lakoff» de Manuel Castells publicado en *La Vanguardia* el 1 de octubre de 2005: <http://hemeroteca.lavanguardia.es/preview/2005/10/01/pagina-27/41818007/pdf.html?search=observatorio%20global%20la%20teor%C3%ADa%20de%20lakoff%20manuel%20castells>

caces para controlar las consecuencias y que esta experiencia genera una serie de déficits a nivel cognitivo, emocional y motivacional. En una posterior reformulación de la teoría Seligman y sus colaboradores añaden que la percepción por parte de las personas de que sus respuestas no controlan las consecuencias, les lleva a generar una atribución acerca de la causa de su impotencia, y que la naturaleza de esta atribución de causalidad es la que determina la formación o no de la expectativa de control, así como la intensidad y generalidad de los déficits.

En la gran parte de las investigaciones aplicadas sobre la Indefensión Aprendida las personas expuestas a una situación de falta de control objetiva de las consecuencias de determinados sucesos presentan un déficit general apreciable respecto a la tarea prueba. En concreto se dan déficits en tres áreas del comportamiento:

1. Déficit cognitivo: las personas aprenden que sus respuestas no tienen relación alguna con las consecuencias de determinados sucesos, es decir, que los sucesos son independientes de las respuestas voluntarias y, por tanto, este aprendizaje interferirá en el desarrollo de una creencia posterior de que las respuestas pueden ser eficaces.
2. Déficit motivacional: a partir del déficit cognitivo las personas reducen la toma de decisiones frente a esos sucesos adoptando de un modo pasivo las consecuencias, incluso cuando se les presenta ocasiones en las que superar dichas consecuencias.
3. Déficit emocional: la percepción de falta de control sobre las consecuencias de determinados sucesos produce una conducta emocional que se asemeja a la depresión. Para Seligman (1975) esta conducta tiene al miedo como antecedente, pero en cuanto la persona aprende que no puede controlar en absoluto las consecuencias, el miedo decrece.

¿Por qué no son capaces las personas que interiorizan la indefensión de aceptar la eficacia de algunas respuestas? Porque han adquirido la expectativa de que las consecuencias del suceso y la conducta son independientes, reduciéndose el incentivo para adoptar dichas respuestas, si no hubo forma de resolverlo anteriormente ¿para qué intentarlo posteriormente? Haber aprendido en una ocasión que responder o no responder no guarda relación alguna con los resultados lleva a la persona a ser menos propensa a asociar en el futuro sus respuestas con un resultado.

Tras vivir reiteradas veces una misma experiencia e intentar una y otra vez sin éxito alguno salir de la misma, aprendemos que todo esfuerzo por nuestra parte es en vano y, antes o después, dejaremos de buscar una solución, es decir, aprendemos que no depende de nosotros salir de esa situación.

Puede decirse que las clases populares están más expuestas a este tipo de situaciones porque son más vulnerables.

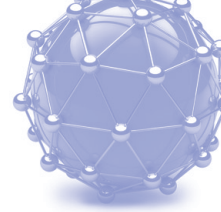
## Bibliografía

- Alonso, Luis Enrique (2009), *Prácticas económicas y economía de las prácticas: crítica del postmodernismo liberal*. Madrid. Catarata.
- Antón, Antonio (2009), *Reestructuración del Estado de bienestar*. Madrid. Talasa.



- Attali, Jacques (2009), *¿Y después de la crisis que...? Propuestas para una nueva democracia mundial*. Barcelona. Gedisa.
- Blackburn, Robin (2010), *El futuro del sistema de pensiones: crisis financiera y Estado de bienestar*. Madrid. Akal.
- Castells, Manuel (2010), *Comunicación y Poder*. Madrid. Alianza.
- De la Fuente, Mikel (2007), *Reparto y capitalización. Estudio comparado del sistema de pensiones*. Madrid. Consejo Económico y Social.
- Esping-Andersen, Gosta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Madrid. Ariel.
- Esping-Andersen, Gosta y Palier, Bruno (2010), *Los tres grandes retos del estado del bienestar*. Barcelona. Ariel.
- Etxezarreta, Miren (coord.) (2004), *Crítica a la economía ortodoxa*. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Etxezarreta, Miren; Idoate, Elena; Fernández, José Iglesias y Junyent, Joan (2010), *Qué pensiones, qué futuro. El Estado de bienestar en el siglo XXI*. Madrid. Icaria.
- Lakoff, George (2010), *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político*. 6.ª ed. Madrid. Complutense.
- Lakoff, George y Johnson, Mark (2009), *Metáforas de la vida cotidiana*. 8.ª ed. Madrid. Catedra.
- Mishra, R (2000), «Los límites del Estado del bienestar», en Muñoz Machado, Santiago; García Delgado, José Luis y González Seara, Luis (dirs.), *Las estructuras del Bienestar en Europa*. Madrid. Civitas.
- Martín-Baró, Ignacio (2004), *Sistema, grupo y poder*. 4.ª ed. El Salvador. UCA Editores.
- Martín-Baró, Ignacio (1998), *Psicología de la liberación*. Madrid. Trota.
- Martín Seco, Juan Francisco (2010), *La trastienda de la crisis: lo que el poder económico quiere ocultar*. Madrid. Península.
- Moreno, Luis (coord.) (2009), *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid. Siglo XXI.
- Navarro, Vincenç (2010), «Presente y futuro de la Europa social», en Westendorp, Carlos; Sartorius, Nicolás y Egea de Haro, Alfonso (eds.), *La Unión Europea ante los grandes retos del Siglo XXI*. Madrid. Marcial Pons y Fundación Alternativas.
- Navarro, Vincenç (dir.) (2007), *La situación social en España II*. Barcelona. Biblioteca Nueva.
- Navarro, Vincenç (2006), *El subdesarrollo social en España: causas y consecuencias*. Madrid. Anagrama.
- Niño Becerra, Santiago (2009), *El crash del 2010*. 4.ª ed. Barcelona. Los libros del lince.
- Patxot, Concepció y Farré, Ramón (2007), *Evaluación de la sostenibilidad del Estado de bienestar en España*. Madrid. Ediciones 2010.
- Pérez Fernández, José Antonio (2010), *¿Pensiones en peligro? Que la banca pague lo que debe*. Barcelona. El Viejo Topo.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid. Fundamentos.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2005), «El Estado del bienestar en España: procesos de reestructuración, impactos sociales y tendencias de desarrollo en la era de la globalización», *Corintios XIII*, núms. 112-113, pp. 69-124.
- Roubini, Nouriel y Mihm, Stephen (2010), *Cómo salimos de ésta*. Madrid. Destino.
- Salido, Olga y Moreno, Luis (2007), «Bienestar y políticas familiares en España», en *Política y Sociedad*, vol. 44, num. 2, pp. 101-114.
- Sampedro, José Luis y Taibo, Carlos (2009), *Conversaciones sobre política, mercado y convivencia*. 4.ª ed. Madrid. Catarata.
- Taibo, Carlos (2010), *En defensa del decrecimiento: sobre capitalismo, crisis y barbarie*. 3.ª ed. Madrid. Catarata.

- Taibo, Carlos (dir.) (2010), *Decrecimientos: sobre lo que hay que cambiar en la vida cotidiana*. Madrid. Catarata.
- Zambrana, Justo (2006), *El ciudadano conforme: mística para la globalización*. Madrid. Taurus.
- Zubiri Oria, Ignacio (2006), «El futuro del sistema de pensiones», en *Temas para el debate*, núm. 139, pp. 25-28.
- Zubiri Oria, Ignacio (2009), «El sistema de pensiones español», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extra 1, pp. 31-57.



**MANUEL CALVO GARCÍA**

*Universidad de Zaragoza*

[mcalvo@unizar.es](mailto:mcalvo@unizar.es)

## Implementación y efectividad de los derechos sociales en tiempos de crisis\*

**Sumario:** 1. Acotaciones conceptuales: sentando las bases de la exigibilidad de los derechos sociales.—2. La estructura de la obligación y el enfoque de las violaciones de derechos sociales.—3. Hacia un sistema de metas e indicadores para detectar violaciones y evaluar los progresos en la realización de los derechos sociales.—4. Crisis económica y efectividad de los Derechos sociales.

Los planteamientos formalistas sobre la efectividad de los derechos tienden a reducir las cuestiones referidas a la efectividad de los mismos a su reconocimiento en textos jurídicos de carácter interno o internacional y al análisis —formal, también— de las instituciones y procedimientos previstos para su garantía o supervisión. En varias ocasiones he revisado esta cuestión desde una perspectiva socio-jurídica. Ese punto de partida lleva, por sí mismo, a una perspectiva crítica y a la necesidad de superar las tesis tradicionales, ancladas en el formalismo jurídico y, como consecuencia, a defender la reconstrucción unitaria de los derechos para asegurar desde la praxis la indivisibilidad e interdependencia de los derechos; a profundizar teóricamente en torno a la estructura de la obligación y el enfoque de las violaciones de derechos sociales, a partir de los propios desarrollos del Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, por supuesto, a defender la incorporación de aperturas socio-jurídicas tanto desde el punto de vista del conocimiento como de las estrategias de exigibilidad de los derechos sociales avanzando en el desarrollo de un sistema de metas e indicadores (Calvo 2009). Pero ante la situación actual de profunda crisis financiera y económica y sus repercusiones extremadamente negativas en cuanto a la garantía de los derechos sociales, esa perspectiva no parece suficiente. De entrada, sería un sinsentido partir de un enfoque socio jurídico y obviar la situación de crisis que atravesamos y su repercusión en los derechos en general y en los derechos sociales en particular.

---

\* Este trabajo se ha elaborado dentro del marco del *Laboratorio sobre la Implementación y Efectividad de los Derechos Sociales* del Proyecto *Consolider-Ingenio 2010* «El tiempo de los derechos» (CSD2008-00007).

En realidad, más allá de disquisiciones teóricas, sigo sin sentirme cómodo en un discurso técnico o legalista de carácter formal; pero tampoco lo estoy, en general, instalado en un discurso abstracto, ajeno a la gravedad del impacto de la crisis y el claro retroceso de los derechos sociales que estamos viviendo. Con todo, creo que la alternativa que se abre no pasa por limitarnos a constatar con cifras la crisis y el retroceso los derechos sociales. Sigo pensando que la elaboración teórica y técnica sobre las obligaciones y la implementación efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales sigue siendo tan necesaria hoy como ayer. Amen de que ha propiciado avances importantes en relación con la exigibilidad y efectividad de los mismos. Lo que defiendo es que no podemos quedarnos ahí, como todavía se aprecia en algunos discursos (vid. *supra* 4); pero, al mismo tiempo, aunque la crisis ha rebajado mi optimismo, también ha reforzado mi convicción sobre la necesidad de luchar por el avance y la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Como consecuencia, este trabajo está a medio camino de la revisión socio-jurídica sobre la exigibilidad de los derechos sociales y algunas reflexiones en positivo para hacer frente al impacto de la crisis en clave de efectividad de los derechos económicos sociales y culturales. De acuerdo con estos planteamientos, en el primer apartado, se abordarán algunas cuestiones conceptuales y se definirán los criterios a partir de los cuales se plantea la exigibilidad de los derechos sociales. A este respecto, se partirá de una perspectiva centrada en la reconstrucción unitaria de los derechos que asegure desde la praxis la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos sociales. En el segundo apartado, tomando pie en lo anterior, se avanzará en una re-conceptualización de las obligaciones de realizar los derechos sociales acorde con el pleno reconocimiento y las especificidades de tales de los derechos y sus garantías. Con este fin se buscará integrar analíticamente y, sobre todo, desde el punto de vista de las garantías y el control de la efectividad de los mismos, los elementos diferenciales que atañen no a su cualidad y carácter obligatorio, sino a la implementación y a los presupuestos para identificar las violaciones de estos derechos. En el tercer apartado, además de sentar las bases para la plena exigibilidad de los derechos sociales, incluidas por supuesto las garantías judiciales y cuasi-judiciales, se reclamará también la pertinencia de los esfuerzos tendentes a identificar y desarrollar un sistema de metas o elementos de referencia e indicadores adecuados para detectar las violaciones de derechos sociales en los supuestos pertinentes. Por último, en el apartado cuarto, las reflexiones avanzadas en los apartados anteriores serán confrontadas con la situación de profunda crisis financiera y económica que atravesamos y cuya repercusión en los derechos, en general, y en los derechos sociales, en particular, es evidente. En el mismo, se abordarán un par de cuestiones que considero especialmente relevantes: la necesidad de dar voz a quienes no originan las crisis financieras y económicas, pero sufren de manera desproporcionada sus efectos; y paralelamente la necesidad de reinventar la relevancia de los movimientos sociales y la sociedad civil en la implementación efectiva de los Derechos.

## 1. Acotaciones conceptuales: sentando las bases de la exigibilidad de los derechos sociales

En las últimas décadas, la cuestión de la indivisibilidad e interdependencia de los Derechos humanos parece haber quedado zanjada por la propia evolución del derecho internacional de los Derechos humanos, lo cual quedaría reflejado con rotundidad en el párrafo I.5 de la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*.

«Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de

manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>1</sup>»

Sin embargo, ni en la retórica al uso ni en algunos esfuerzos analíticos serios se ha superado totalmente esa escisión. Ciertamente, se han dado pasos importantes para reconstruir unitariamente el concepto de obligación y las garantías subyacentes a todo tipo de derechos; pero quizá es pronto para decir que, más allá de la letra de algunos textos y de aportaciones doctrinales concretas, esa equiparación se haya producido en la praxis. Por eso, acaso tampoco esté de más reconsiderar los *barros* que trajeron los *lodos* de la desconsideración de los derechos sociales desde el punto de vista de su pleno reconocimiento y garantías.

Originariamente, y de acuerdo con los planteamientos de la ideología jurídica liberal (Calvo 1994: 260 ss.), los derechos humanos se concibieron como *derechos negativos*, esto es, como derechos que generaban meras obligaciones negativas o de «no hacer», susceptibles de aseguramiento mediante instrumentos legislativos de tipo general y medidas coercitivas judiciales o pseudo-judiciales. Frente a estos planteamientos, el desarrollo de los derechos humanos ha determinado el reconocimiento de un capítulo cada vez más amplio de *derechos positivos*, esto es, derechos que exigen la acción positiva de los poderes públicos para su realización efectiva. Dicho de otra manera, como indicara en su día Verdross (1969: 506, 431) atendiendo al contenido de *la Declaración universal de los derechos humanos*, «junto a [los] derechos relativos a la libertad, que apuntan a un *non facere* de los estados, encontramos otros derechos que implican un *facere* de los estados, y que se ramifican en derechos procesales y políticos por un lado, y derechos sociales por otro»<sup>2</sup>.

Actualmente, el desarrollo de los derechos ha acentuado todavía más la relevancia de los derechos positivos, al menos por lo que respecta a su creciente reconocimiento tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Los estados y la sociedad internacional no se limitan a garantizar la libertad natural de los ciudadanos mediante el reconocimiento y protección negativa, mediante obligaciones de no hacer, de sus derechos políticos y civiles, como dejaban traslucir las declaraciones de derechos de finales del siglo XVIII y principios del XIX. En general, el reconocimiento de una función «promocional» en la realización de los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, los estados se obligan a intervenir activamente para hacer efectivos tanto unos como otros<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Declaración y el Programa de Acción de Viena* (A/CONF.157/23). Aprobada en la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos* (Viena, 14 a 25 de junio de 1993), párrafo 5.

<sup>2</sup> Obsérvese que el concepto de «derechos positivos», según este autor, también engloba derechos civiles y políticos. He optado por esta terminología frente a la que identifica los derechos sociales como «derechos prestacionales», más extendida quizá en la actualidad, porque resulta adecuada para los objetivos de este trabajo y resuelve algunos de los problemas teóricos y las limitaciones que plantea el uso del término «prestacional».

<sup>3</sup> Esta evolución puede constatarse en el propio lenguaje de las declaraciones de derechos y las constituciones de ayer y de hoy. Así, por ejemplo, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1793 hablaba de «garantizar», «proteger» o de «no prohibir»; las constituciones y los textos del derecho internacional de los derechos humanos actuales utilizan términos como «adoptar», «promover», «fomentar», «alentar», etc. El uso del lenguaje no es ajeno a las transformaciones de los derechos. La *intervención positiva* del estado en la vida social y económica de las naciones deja de ser vista como una mera *potestad* y empieza a ser concebida como una *obligación* exigible a los poderes públicos, sobre todo, en lo que afecta a las funciones asistenciales y a la protección de determinados valores y fines sociales. Sobre las funciones promocionales del derecho puede verse Bobbio, 1980: 367 ss.

Esta evolución hace que las diferencias —de todo tipo— entre los llamados derechos civiles y políticos y los sociales se consideren artificiales e infundadas. Al respecto, existe una profusa literatura científica que abunda en que no existen diferencias cualitativas ni desde el punto de vista de su justificación axiológica, ni desde la configuración de la estructura de las obligaciones a que dan lugar o desde la perspectiva de las garantías para asegurar su efectividad. Se acepta que esta distinción puede tener un valor heurístico, incluso que puede haber diferencias de grado en el *continuum* de obligaciones de no hacer y de hacer entre una y otra categoría de derechos, pero sin que ello permita hablar de diferencias estructurales o cualitativas atinentes a la naturaleza de las obligaciones dimanantes de los derechos civiles y políticos y de los derechos sociales<sup>4</sup>. Más aún, esta distinción podía tener sentido desde la perspectiva de la ideología liberal sobre la que se asienta la teoría del derecho tradicional o servir como fundamento a coartadas geoestratégicas, pero actualmente no sería válida en modo alguno y sólo serviría para justificar la inexigibilidad de los derechos sociales.

Según lo anterior, es necesario superar las diferencias entre tipologías de derechos y hacer evidentes las correlaciones entre la estructura de las obligaciones a que dan lugar y las garantías que aseguran su efectividad con el fin de asegurar la plena exigibilidad de los derechos sociales y/o su reconocimiento como derechos fundamentales. Como consecuencia de esta reconstrucción unitaria, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales, pueden ser considerados como derechos fundamentales. Obviamente, esto supone superar la concepción liberal de los «derechos» en general y asumir su carácter «poliédrico», como «derechos a la vez positivos y negativos, en parte prestacionales y en parte no prestacionales, costosos y no costosos, determinados e indeterminados, con un contenido exigible *ex constitutione* y con un contenido de configuración legal, con una dimensión objetiva y con una dimensión subjetiva, con una estructura de mandatos y principios rectores y con una estructura de derechos justiciables». Una reconstrucción unitaria que facilitaría, al mismo tiempo, la reconstrucción compleja de las garantías de todos los derechos y, en particular, su justiciabilidad (Pisarello, 2007: 111-112).

La reconstrucción unitaria de la estructura de las obligaciones de los derechos busca, según lo anterior, favorecer el pleno reconocimiento como tales de los derechos sociales y sus garantías. Sin embargo, aún estando de acuerdo con esos fines, quizá no está de más reparar en sus elementos diferenciales incluso para los fines de asegurar su realización. Así, se ha dicho que «borrar las diferencias entre unos y otros derechos no siempre favorece la causa de los derechos sociales», sobre todo si se borran diferencias sustanciales desde el punto de vista de las estrategias para su realización. Subrayándose, al respecto, que los derechos sociales «pueden requerir distintas técnicas de acción política y jurídica» (García Manrique, 2007: 496). Ciertamente, quienes insisten en la justiciabilidad de los derechos sociales no suelen tener como objetivo eludir la dimensión política —y emancipatoria— de los derechos sociales y/o su democratización, pero quizá el objetivo de acentuar el carácter de derechos fundamentales de los derechos sociales y su exigibilidad judicial puede distorsionar algunos de sus elementos estructurales cuya comprensión es básica para asegurar su control y también para hacer factible su plena eficacia como derechos emancipatorios (D'Elia, 2008).

Dejando de lado otras cuestiones teóricas relacionadas con los rasgos de este tipo de derechos, quizá sea importante subrayar —a efectos de ejemplificar lo expuesto en el punto anterior— un dato relevante relacio-

---

<sup>4</sup> Abramovich, y Curtis, 2004: 27. Esta cuestión, en la que se ha venido insistiendo reiteradamente por la doctrina y órganos de supervisión de los derechos, se aborda con detalle en Sepúlveda, 2002: 115 ss.



nado con la implementación de los mismos. Al ser derechos que en muchos casos exigen para su realización efectiva, la acción positiva de los poderes públicos; ello requiere movilizar importantes recursos materiales y humanos y organizarlos en un proceso tremendamente complejo que incluye medidas legislativas, políticas públicas y sociales, planes y programas de actuación, organización de servicios básicos e infraestructuras como condición previa para la realización efectiva de los objetivos materiales de protección y bienestar de los sujetos y grupos protegidos. Se trata de transformaciones que llevan a escenarios regulativos de implementación que implican cambios sustanciales en la estructura y las dinámicas tendentes a la realización de los derechos. Estas mutaciones obligan a modificar no sólo la terminología, sino también la perspectiva de los análisis tradicionales sobre la aplicación y evaluación del desarrollo de los derechos.

«Para comenzar, la lógica promocional de los llamados derechos sociales implica modificaciones importantes tanto desde el prisma de la obligación jurídica como desde la óptica de las dinámicas y políticas encaminadas a la realización efectiva de los objetivos, fines y valores que protegen este tipo de derechos. Frente a los procedimientos tradicionales de aplicación y control negativo, surgen nuevos medios y formas de promoción y control positivo que determinan un cambio substancial en la fisonomía tanto de los instrumentos jurídicos del derecho internacional de los derechos humanos como en el nivel de las políticas públicas y el derecho de los estados. La intervención activa de los poderes públicos con el fin de asegurar la realización efectiva de los derechos y el bienestar social va a producir un claro desplazamiento en la dinámica jurídica, desde la articulación de garantías judiciales y pseudo-judiciales hacia la utilización del derecho para la realización de programas y políticas públicas que realizan valores e intereses sociales. La regulación y la «burocratización» se convierten en la expresión paradigmática de un modelo de intervención que exige la concurrencia de voluntades políticas y medios materiales adecuados para alcanzar los fines y objetivos establecidos los instrumentos de protección de los derechos sociales» (Calvo, 2005).

La realización efectiva de los derechos positivos exige, en primer lugar, la creación y puesta en funcionamiento del marco jurídico-burocrático de intervención que asuma el desarrollo de los programas y las políticas encaminadas a promocionar los valores, fines e intereses sociales protegidos. Ello supone, en definitiva, la movilización de amplios medios económicos, institucionales, técnicos y humanos: dotaciones presupuestarias; diseño e impulso de políticas públicas y programas de intervención; creación o adaptación de aparatos e infraestructuras de intervención —públicas y semi-públicas—; incorporación de expertos; establecimiento de controles y evaluaciones, etc. Este proceso desbordaría ampliamente la concepción tradicional basada en un modelo lógico o casi lógico de control judicial o pseudo-judicial. Nos encontramos ante algo bastante más intrincado, lo cual justifica suficientemente el cambio terminológico que se va imponiendo. Así, frente al inveterado concepto de aplicación se comienza a usar, casi de modo generalizado, el vocablo «*implementación*» para hacer referencia a este complejo proceso que no se resuelve de una vez por todas con una decisión aislada, sino a partir de un modelo de intervención que puede ser extraordinariamente complejo y cuya evaluación va a verse investida necesariamente de esas exigencias de complejidad.

En definitiva, la realización de los derechos que tienen un componente esencial de intervención positiva, tanto si son derechos civiles y políticos como si hablamos de derechos económicos, culturales, sociales o ambientales, nos aboca a un panorama complejo que desborda por todos los flancos las pretensiones del formalismo jurídico. No sólo estamos ante un panorama de materialización del derecho, aumento de la discrecionalidad, etc. (Calvo, 2005); sino que más que ante decisiones aisladas controlables singularmente

nos vamos a encontrar con cadenas de decisiones<sup>5</sup>. Por otro lado, la existencia de dificultades como el condicionamiento económico de los derechos sociales, la determinación de los sujetos y la fijación del alcance de las protecciones requeridas, la verificación de la existencia de regresividad, ... para apreciar determinadamente si se han producido violaciones de derechos pueden hacer difícil el control formal de la realización de los mismos. Obviamente las insuficiencias del control formal no se subsanan con renunciaciones a las garantías judiciales y cuasi-judiciales, sino con desarrollos teóricos y prácticos que permitan completarlas y complementarlas con otros mecanismos de supervisión. Al respecto, en los últimos años, además de haberse avanzado considerablemente en la reconstrucción unitaria de la estructura de las obligaciones de los derechos y en la determinación interpretativa del alcance los derechos sociales, también se han desarrollado propuestas tendentes a facilitar la exigibilidad de los derechos. Al respecto puede adelantarse que se han producido logros importantes en ambos sentidos. Sin embargo, la praxis nos dice que faltan muchos cabos por atar para hacer efectivos los derechos sociales. Por eso, quizá no esté demás revisar y matizar a la luz de los criterios avanzados en este apartado las posibilidades y limitaciones de los principales desarrollos analíticos que se han producido al respecto

## 2. La estructura de la obligación y el enfoque de las violaciones de derechos sociales

Como se ha apuntado más arriba, la implementación de los derechos sociales obliga en muchos casos a una intervención positiva de los entes públicos consistente en el desarrollo de políticas sociales y provisiones asistenciales que puede exigir la movilización de importantes recursos económicos, por lo que su realización efectiva se concibe según un modelo de desarrollo progresivo y se condiciona a las disponibilidades de los estados parte. Este condicionante, al que también se ha aludido como «reserva económica de lo posible» (Contreras Peláez, 1994: 109 ss), no afectaría en principio a los derechos negativos; pero lastra esencialmente los derechos positivos y, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales en los supuestos de incapacidad económica del estado:

«Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, *hasta el máximo de los recursos de que disponga*, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.» (Art. 2.1 PIDESyC).

Según esto, el problema de la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales no sería estrictamente técnico; sino más bien socioeconómico y, en definitiva, de voluntad política. El condiona-

<sup>5</sup> Keith Hawkins (2002: 39) ha propuesto distinguir entre decisiones sobre casos en particular y decisiones sobre clases de casos. En su opinión es importante considerar cierto tipo de decisiones como *policy decisions*, que aglutinarían tipos de caso o clases de actos o eventos a los que hay que hacer frente de una forma coherente y generalizada. Dado que responden a unos objetivos y se enmarcan dentro de una determinada política regulativa, este tipo de decisiones en serie obligarían a reconstruir la teoría de la decisión con unos niveles de complejidad mucho mayores de los habituales en las propuestas centradas en torno a las decisiones sobre casos (p. 47 ss). Las agencias administrativas —policías; servicios sociales, sanitarios y educativos, organismos de igualdad, etc.— adoptan las decisiones encaminadas a realizar las políticas que asumen dentro de un contexto organizativo, que determina una líneas de actuación administrando los recursos materiales y personales, modulando el rigor intervencionista, adoptando directrices generales y, a veces, decidiendo más concretamente cuándo y cómo actuar en relación con las funciones promocionales y de control asumidas.

miento del compromiso de los estados para asegurar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales a la disponibilidad de recursos es evidentemente enojoso desde cualquier perspectiva de justicia social y puede dar lugar incluso a que se cuestione la existencia de derechos cuando no existen las condiciones y los recursos para su implementación. Pero además, a través de la brecha que supone el condicionamiento económico y la consiguiente minimización de los mecanismos que los garantizan, se acentuó la degradación de los llamados derechos sociales y sus condiciones de exigibilidad.

Ciertamente, esa degradación se basaba en una lectura incorrecta del artículo 2, o mejor dicho, en una lectura que hace hincapié exclusivamente en el condicionamiento económico para limitar las obligaciones de los Estados parte «hasta el máximo de los recursos de que disponga», olvidándose de los otros elementos que modulan esas obligaciones, según los cuales los Estados parte:

- «se comprometen a adoptar medidas ... por todos los medios apropiados inclusive en particular la adopción de medidas legislativas»;
- «para lograr progresivamente ... la plena efectividad de los derechos»;
- «sin discriminación alguna» (2.2);
- «mediante la asistencia y la cooperación internacionales».

Frente a este tipo de interpretaciones tendentes a hacer depender las posibilidades de realización de las obligaciones dimanantes del Pacto de la voluntad política de los Estados parte y poco más, la reunión de expertos celebrada en Maastricht en 1986 con el objetivo de aclarar la «la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados parte del *Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*», puso las cosas en su sitio, al establecer unos principios interpretativos que rechazaban claramente las vías de escape que llevaban a convertirlo en papel mojado<sup>6</sup>.

Con posterioridad, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su *Observación general n.º 3* (1999) sobre «La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)»<sup>7</sup> sentaba de una forma tajante los criterios desarrollados en *Los Principios de Limburgo* como interpretación auténtica del Pacto:

«La expresión «progresiva efectividad» se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación

<sup>6</sup> Cfr. el documento de conclusiones conocido como «*Los Principios de Limburgo*», párrafos 16 y siguientes.

<sup>7</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general n.º 3* (1999) sobre «La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)» *párrafos 3 ss.* Vid. Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos humanos, HRI/GEN/1/Rev.7 (12 de mayo de 2004), pág. 16 ss.

con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. ... Éste impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo.»

Además, en esta misma Observación General n.º 3, se establecía en el párrafo 5 que «entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables». Señalándose ya en este texto un buen número de derechos, amén de la exigencia de no discriminación, que «cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales»<sup>8</sup>.

Sin embargo, faltaba quizá un paso más para reforzar el sentido de obligatoriedad de los derechos reconocidos en el pacto y superar la *vis attractiva* de la progresividad y el condicionamiento económico. En ese sentido, a mediados de la década de los 90 del siglo pasado comienza a hablarse de «violaciones», dándose así un paso más en la consideración unitaria e indivisible de los derechos. No sólo se violan los derechos civiles y políticos, también en relación con los derechos económicos, sociales y culturales se puede y se debe hablar en términos de violación. Aunque el uso de este concepto ya se había avanzado con anterioridad, puede considerarse clave en este sentido un trabajo publicado en 1996 por Audrey Chapman, apostando por el «enfoque de las violaciones» en la supervisión y control de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (Chapman 1996: 23-66). La propuesta de centrarse en identificar violaciones de los derechos se concibe como algo esencialmente práctico, con fines de intervención y para dar contenido a los derechos sociales<sup>9</sup>. Un punto de vista alternativo, que permitiría una perspectiva que supere las retóricas —en positivo y en negativo— vinculadas a la noción progresiva efectividad de cara a mejorar la implementación de los mismos y equipararlos con los llamados derechos civiles y políticos.

Las tesis apuntadas fueron recogidas en las *Directrices de Maastricht sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales* resultantes de la reunión de un importante grupo de expertos celebrada en esta ciudad con ocasión del décimo aniversario de *Los Principios de Limburgo* relativos a la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. En las mismas se establece tajantemente que

«Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen a los Estados obligaciones de tres clases distintas: la de respetar, la de garantizar y la de satisfacer. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación de estos derechos.» (D.6).

<sup>8</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general n.º 3* (1999) sobre «La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)», *cit.*, párrafo 5.

<sup>9</sup> Chapman 1996: 36 ss. Posteriormente, volverá sobre esta idea, junto a Sage Russell, sintetizando los planteamientos allí avanzados. Vid. Chapman y Russell, 1998: 10. En lugar de tratar de evaluar el grado de aplicación de acuerdo con alguna noción de progresiva efectividad, se considera mejor centrarse en identificar violaciones. Lo que aquí se propugna es la adopción franca y explícita de un proceso de examen para evaluar el cumplimiento que esté a la altura de la vigilancia del cumplimiento de otros instrumentos internacionales. La definición de violaciones con miras a poner fin y rectificar actuaciones indebidas tiene un carácter más prioritario que la promoción de la progresiva efectividad del derecho a la educación. Vigilar la realización efectiva de los derechos humanos no es un ejercicio académico; su finalidad es limitar el sufrimiento humano resultante de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos. Otro beneficio de centrarse en la definición de las violaciones es que puede resultar un medio más eficaz de conceptualizar el contenido positivo de esos derechos que los análisis más abstractos y filosóficos intentados hasta ahora.

Y, progresivamente, este enfoque encontrará eco en las interpretaciones del Comité de derechos económicos sociales y culturales al Pacto<sup>10</sup>. En definitiva, estamos ante un esfuerzo analítico de singular importancia que sirve para aclarar «interpretativamente» el alcance de los derechos en la línea de equiparación de los derechos sociales con los derechos civiles y políticos y que tiene claras finalidades de tipo práctico en orden a mejorar la implementación y el control sobre la efectividad de los derechos sociales.

El enfoque de sobre las violaciones no es incompatible con el desarrollo analítico sobre la estructura de las obligaciones subyacentes a los derechos económicos, sociales y culturales que había tenido lugar con antelación. Así, el enfoque de las violaciones se complementa con la llamada tipología tripartita de las obligaciones, que fuera desarrollada originariamente por Henry Shue, Asbjørn Eide y G. H. J. van Hoof y que luego fue retomada por el propio Comité en sus interpretaciones sobre la naturaleza de las obligaciones del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Sepúlveda, 2002: 157 ss). En este sentido, en la actualidad se habla de violaciones referentes a las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir; y a la obligación de promover; las violaciones referentes a elementos del contenido mínimo esencial del derecho; se deja claro que las violaciones pueden ser por comisión u omisión; se subraya la discriminación (artículo 2.2) como causa frecuente de violación y que las medidas regresivas son causa de violación de derechos; etc. Al hilo de este discurso se modula analíticamente el contenido y el alcance de las obligaciones siendo fundamentales los desarrollos referentes a clarificación de las obligaciones de los Estados parte como obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir; y de promover<sup>11</sup>. Además, por supuesto, se sigue insistiendo en la distinción entre obligaciones de acción inmediata y obligaciones de realización progresiva; y, desde otra perspectiva, entre obligaciones de conducta y obligaciones en materia de resultados. Y también se amplía el ámbito de los actores relevantes, en su caso como sujetos de obligación, incluyendo, además del Estado parte, los demás Estados parte, los órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados pertinentes, a los agentes privados y a las organizaciones de la sociedad civil.

Más allá de estos esfuerzos interpretativos, la reciente aprobación de un *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>12</sup> abre la puerta a la presentación de comunicaciones

<sup>10</sup> Aparece ya en la Observación general n.º 12 sobre *El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, 1999, párrafos 14 ss.; cfr. también Observación general n.º 13 sobre *El derecho a la educación (artículo 13)*, 1999, párrafos 43 ss.; vid., en particular, párrafos 58 s.; Observación general n.º 14 sobre *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, 2000, párrafos 46 ss., vid., en particular, párrafos 58 s.; etc.

<sup>11</sup> *Directrices de Maastricht sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales*. Vid n.º 6: «... La obligación de respetar exige de los Estados que se abstengan de injerirse en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, se viola el derecho a la vivienda si el Estado practica desalojos arbitrarios y forzosos. La obligación de garantizar exige de los Estados que se opongan a las violaciones de estos derechos por terceros. Así, el hecho de que el Estado no garantice el cumplimiento por empleadores privados de las normas laborales básicas puede constituir una violación del derecho al trabajo o del derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. La obligación de satisfacer exige de los Estados que adopten disposiciones legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otra índole para promover el pleno ejercicio de estos derechos. Así, puede constituir una violación el hecho de que el Estado no facilite cuidados médicos esenciales a los que los necesiten». La *Observación general* n.º 14 sobre *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12)*, y otras añadirán a las anteriores el matiz de que «la obligación de cumplir también incorpora una obligación de promover» (pfo. 37).

<sup>12</sup> Mediante resolución de la Asamblea de Naciones Unidas se aprobó definitivamente, con fecha de 10 de diciembre de 2008, el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (A/RES/63/117) que da competencias al Comité para recibir y tomar en consideración comunicaciones de particulares y grupos.

de particulares en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y refuerza el enfoque de las violaciones al establecer en su artículo 2 que podrán presentar comunicaciones las «personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una *violación* por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto» (énfasis añadido).

### 3. Hacia un sistema de metas e indicadores para detectar violaciones y evaluar los progresos en la realización de los derechos sociales

Los avances en el desarrollo de un marco conceptual (en términos de «obligaciones» y «violación» de derechos económicos, sociales y culturales) se han visto complementados con la defensa de estrategias cada vez más amplias y efectivas en torno a la exigibilidad de los derechos sociales y, en particular, sobre la *judicialización* del control sobre la efectividad de este tipo de derechos. Tanto desde un puntote vista práctico, como teórico, se ha adelantado considerablemente en torno a esta cuestión. Es cierto que, muy tempranamente, documentos como la Observación General n.º 3 o los *Principios de Limburgo* sentaron interpretativamente las bases para el control jurisdiccional directo de algunos derechos; sin embargo, los avances más significativos se han hecho esperar. Quizá un hito importante en este sentido es la tajante declaración hecha por el Comité en su Observación General n.º 9 cuando afirma que si bien es cierto que los recursos efectivos para la correcta implementación de los derechos reconocidos en el Pacto no tienen porque ser siempre recursos judiciales, también lo es que «cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales» (párrafo 9). Estableciendo a continuación:

«10. En lo relativo a los derechos civiles y políticos, generalmente se da por supuesto que es fundamental la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de esos derechos. Lamentablemente, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, con demasiada frecuencia se parte del supuesto contrario. Esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del Pacto. El Comité ya ha aclarado que considera que muchas de las disposiciones del Pacto pueden aplicarse inmediatamente. Así, en la Observación general N.º 3 (1990) se citaban, a título de ejemplo, los siguientes artículos del Pacto: el artículo 3, el inciso i) del apartado a) del artículo 7, el artículo 8, el párrafo 3 del artículo 10, el apartado a) del párrafo 2 y del artículo 13, los párrafos 3 y 4 del artículo 13 y el párrafo 3 del artículo 15. A este respecto, es importante distinguir entre justiciabilidad (que se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales) y las normas de aplicación inmediata (que permiten su aplicación por los tribunales sin más disquisiciones).»

Para no dejar lugar a dudas, el Comité cierra alguna de las vías de escape a las que generalmente se acude para eludir el control jurisdiccional:

«Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben



remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.» (parágrafo 10).

Hoy en día existe una amplia y sólida corriente doctrinal en este sentido, y también la praxis de los tribunales de algunos países como Sudáfrica o la India permite vislumbrar amplias posibilidades prácticas al respecto<sup>13</sup>. Lo que se necesita es «imaginación» y el desarrollo de nuevos mecanismos procesales y nuevas formas de utilización de los mecanismos procesales tradicionales, campo en el que se está avanzando de modo significativo en los últimos años<sup>14</sup>.

Una vez subrayado lo anterior, y sin restar ninguna importancia a los avances en la «judicialización» del control de la implementación de los derechos sociales, quizá puede ser conveniente atender a las especificidades de estos derechos en orden a calibrar la problemática de este control y las posibilidades de completarlo y/o complementarlo a partir de otras metodologías. En este sentido, parece claro que determinar las violaciones de la obligación de respetar o de proteger los derechos sociales puede ser una tarea más o menos compleja, pero en cualquier caso abordable desde una perspectiva judicial o cuasi-judicial. Lo mismo puede decirse de la obligación de respetar y proteger frente a discriminaciones en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, determinar cuando se ha producido una violación en el contexto de la implementación de determinadas políticas sociales encaminadas a realizar las obligaciones de cumplir relacionadas con los derechos sociales, puede ser una tarea que desborde el conocimiento y la praxis técnico-jurídica. En estos supuestos, cuando la obligación de cumplir para garantizar la satisfacción de un derecho exige adoptar medidas positivas por parte de entidades públicas, detectar las violaciones de derechos puede ser una tarea más compleja, sobre todo cuando se condiciona a la existencia de recursos o a una progresiva realización. Al respecto, habrá que determinar en qué casos una obligación de cumplir no subviene las obligaciones mínimas, incurre en violación como consecuencia de políticas regresivas o cualesquiera otras de las violaciones establecidas en la interpretaciones realizadas sobre el alcance de la misma.

Las características diferenciales de los derechos sociales a las que se ha aludido, a título de ejemplo, pueden dificultar en muchos casos el control jurídico-formal de las obligaciones, en particular de las obligaciones de cumplir, y determinarnos a desarrollar instrumentos para calibrar hasta dónde se puede exigir y cómo se puede supervisar el cumplimiento de obligaciones de actuación positiva de una gran complejidad y condicionadas a la existencia de recursos muchas veces escasos. En estos casos, se hace preciso potenciar el desarrollo de instrumentos de evaluación socio-jurídicos que permitan detectar violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Uno de estos instrumentos consistirá en el desarrollo y operacionalización de un sistema

<sup>13</sup> Cfr., como muestra, Abramovich y Courtis, 2004; Ghai y Cottrell, 2004; Ramcharan, 2005; Coomans, 2006. Este último ofrece un amplio panorama sobre la praxis de la protección judicial de los derechos en diversos países.

<sup>14</sup> Una labor muy interesante en este sentido es la que han realizado Abramovich y Courtis (2004: 46-47; cap. 2 y cap. 3). En ocasiones, la judicialización obligará a cambiar estrategias y precomprensiones para ganar en efectividad (Tushnet, 2008).

de indicadores y metas orientados a detectar insuficiencias, disfuncionalidades o violaciones en el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>15</sup>.

Un sistema de metas o elementos de referencia<sup>16</sup> e indicadores debe servir en primer lugar para detectar violaciones por incumplimiento. En este sentido, debe estar orientado a medir y valorar si se cumplen los contenidos mínimos de las obligaciones y si se producen las violaciones fijadas como tales en los esfuerzos interpretativos desarrollados por los organismos competentes en la supervisión y garantía de los derechos sociales<sup>17</sup>. Pero también tendría funcionalidades relevantes en orden a hacer aflorar otro tipo de violaciones como las generadas por situaciones de discriminación o marginación en el disfrute de los derechos sociales —por lo cual será conveniente desagregarlo adecuadamente—. Paralelamente, un sistema de indicadores y metas desarrollado en esa línea debe permitir detectar situaciones de riesgo e identificar cuáles son los grupos vulnerables desde la perspectiva de las violaciones de derechos sociales.

Dicho esto, quizá sea oportuno subrayar que un sistema de metas o criterios de referencia e indicadores de estas características no tiene por qué estar orientado única y exclusivamente a la monitorización de las obligaciones de los estados por parte del correspondiente órgano de supervisión del cumplimiento de los Tra-

<sup>15</sup> El debate sobre los indicadores en el ámbito de los derechos sociales se inició con los trabajos de Danilo Türk vinculándose a los problemas de monitorización de la efectividad de este tipo de derechos en el plano internacional. Vid. Danilo Türk, *Realization of economic, social and cultural rights, Report of the Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, E/CN.4/Sub.2/1990/19 (1990); ID, *Realization of economic, social and cultural rights, UN ESCOR, Commission on Human Rights. Second progress Report of the Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, E/CN.4/Sub.2/1991/17 (1991). Este proceso tendría su culminación en un Seminario de expertos cuyos trabajos se vinculan y encuentran reflejo en la Declaración de Viena de 1993. Vid. *Informe del Seminario de expertos sobre el empleo de indicadores adecuados para supervisar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales*, A/CONF.157/PC/73 (Ginebra, 25 a 29 de enero de 1993). Un importante avance en este campo se produce en 1998, en el día de debate sobre el derecho a la educación en el que Paul Hunt (1998), presentó su ponencia sobre «State obligations, indicators, benchmarks and the right to education», Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/1998/11). Desde ese momento el tema de los indicadores ha estado en la agenda de académicos y organismos de derechos humanos, en particular por el éxito del indicador de desarrollo humano desarrollado por el PNUD. Sin embargo, los trabajos avanzados no han hecho sino poner de manifiesto las dificultades para desarrollar «un» indicador de derechos humanos. Lo mismo podría decirse si hablamos en términos de un sistema de indicadores. Recientemente, esta cuestión se ha vuelto a poner de actualidad como se pone de manifiesto por una parte en los trabajos avanzados en la *Reunión de Expertos sobre Indicadores de los Derechos Humanos* celebrada en Turku (Finlandia), del 10 al 13 de marzo de 2005, cuya documentación puede consultarse en <http://web.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/index.htm>. En este contexto de renovación del discurso sobre los indicadores también son de destacar los trabajos desarrollados desde la Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Vid. *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7, presentado al comité de presidentes de los órganos creados en virtud de Tratados de derechos humanos; Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre *Cuestiones sociales y de derechos humanos*, E/2007/82, donde se insiste en la perspectiva de los indicadores vinculada a la problemática de la realización progresiva.

<sup>16</sup> La importancia de las metas o elementos de referencia fue destacada por Hunt (1998). Al respecto, sobre la versatilidad de conjugar metas e indicadores, existen experiencias interesantes en otros ámbitos. Así, la aprobación de la *Declaración del Milenio* en la Cumbre Mundial de 2005, siguiendo las pautas de la *Cumbre mundial en favor de la infancia* en la que se adopta la *Declaración mundial* y el correspondiente *Plan de acción para la aplicación de la Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990*, establecía unos *Objetivos de Desarrollo del Milenio* con el fin de verificar los progresos realizados y facilitar su seguimiento. Vid. *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas de 2008*, [[http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2008\\_SPANISH.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf)]. Sobre estas cuestiones, cfr. Calvo (2003).

<sup>17</sup> Las Observaciones Generales del Comité especifican algunas de las violaciones más graves de los derechos protegidos en el Pacto. Vid, *supra* nota 20.

tados. Indudablemente, esta debe ser una de sus finalidades y de hecho se trata del objetivo que determina el origen de las reflexiones y propuestas sobre un sistema de indicadores y metas vinculado a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Pero, ni que decir tiene que los propios particulares y grupos víctimas de violaciones de derechos sociales se beneficiarán de los datos que proporcione un sistema de indicadores de estas características para apoyar sus reclamaciones y denuncias —y ello, hoy por hoy, tanto en el plano judicial interno como en el plano internacional en virtud del mecanismo de denuncias que introduce el *Protocolo facultativo al Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*—. Al mismo tiempo, en una dimensión más positiva, este sistema de metas e indicadores puede ser de gran utilidad para el diseño y evaluación de las políticas y programas mediante las que se implementan determinadas obligaciones de cumplir y promover derechos sociales<sup>18</sup>.

La necesidad de insistir en las potencialidades de los indicadores tiene que ver quizá con el hecho de que la demanda de un sistema de indicadores y elementos de referencia debe vencer todavía algunas reticencias. Desde algunos puntos de vista, se ve excesivamente dependiente de la monitorización en el plano internacional y además subordinado a las retóricas sobre el condicionamiento económico de los derechos sociales<sup>19</sup>. Por otro lado, el tema de los indicadores se ve como el cuento de siempre empezar y nunca acabar. Ciertamente, como se ha visto más arriba, es posible reseñar nuevos impulsos en relación con esta cuestión, pero el desarrollo de un sistema de indicadores y metas referido a los derechos en general y a los sociales y ambientales, en particular, es todavía un reto pendiente. Con todo, hoy por hoy puede decirse que se han dado pasos importantes en esa dirección —sobre todo en el plano internacional—<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Insiste en esta dimensión plural de las ventajas de un sistema de indicadores, aunque muy centrado en el plano internacional de su supervisión, Welling (2008: 940 ss).

<sup>19</sup> Esto sería evidente si atendemos a los últimos documentos generados desde la Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Vid. *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7; *Informe sobre cuestiones sociales y de derechos humanos*, E/2007/82, donde se insiste en la perspectiva de los indicadores vinculada a la problemática de la realización progresiva.

<sup>20</sup> Vid., al respecto, Rajeev Malhotra y Nicolas Fasel, «Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives», trabajo presentado en la *Reunión de Expertos sobre Indicadores de los Derechos Humanos* celebrada en Turku (Finlandia), del 10 al 13 de marzo de 2005, <http://web.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/index.htm>. Las últimas observaciones generales aprobadas por el *Comité de Derechos económicos, sociales y culturales* (desde la Observación General n.º 12) insisten en la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores y metas o criterios de referencia orientados a facilitar la implementación de los derechos y «la supervisión estricta de los progresos realizados» —en el plano internacional—. Al respecto, puede verse como muestra lo establecido en la Observación General n.º 19, sobre *El derecho a la seguridad social (artículo 9)* (E/C.12/GC/19): «74. Los Estados Partes están obligados a vigilar eficazmente el ejercicio del derecho a la seguridad social y deben establecer los mecanismos o instituciones necesarios para tal fin. En el seguimiento de los progresos alcanzados en el ejercicio del derecho a la seguridad social, los Estados Partes deben determinar los factores y dificultades que obstaculicen el cumplimiento de sus obligaciones.- 75. Para facilitar este proceso de seguimiento, las estrategias o los planes de acción nacionales deben contener indicadores sobre el derecho a la seguridad social a fin de que el cumplimiento de las obligaciones del Estado Parte en virtud del artículo 9 pueda vigilarse a nivel nacional e internacional. Los indicadores deben referirse a los distintos elementos de la seguridad social (como la suficiencia, la cobertura de riesgos e imprevistos sociales, la asequibilidad y la accesibilidad), desglosarse según los motivos de discriminación prohibidos e incluir a todas las personas que residan en la jurisdicción territorial del Estado Parte o estén bajo su control. ... 76. Una vez determinados los indicadores pertinentes del derecho a la seguridad social, se invita a los Estados Partes a que establezcan elementos de referencia nacionales apropiados. Durante el período de presentación de informes periódicos, el Comité llevará a cabo, junto con el Estado Parte, un proceso de determinación de objetivos concretos. Este proceso entraña el examen conjunto por el Estado Parte y el Comité de los indicadores y criterios de referencia nacionales, lo que a su vez permitirá determinar los objetivos que deben alcanzarse durante el siguiente período objeto del informe. En los cinco años siguientes, los Estados Partes utilizarán estos criterios de

También suele objetarse también que la supervisión a partir de indicadores no puede considerarse una forma de control coercitivo en términos jurídicos. Ciertamente, la necesidad de hacer coercitivas las obligaciones y corregir las violaciones de los derechos sociales debe vincularse a la labor de los poderes públicos del Estado, incluidos el poder legislativo y, por supuesto, el judicial; los Organismos nacionales de Derechos humanos; los organismos internacionales de supervisión y control y las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil. Ahora bien, lo anterior no es obstáculo para que sistema de indicadores pueda desempeñar un papel altamente positivo como complemento de otros mecanismos de control permitiendo identificar violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales —incluidas las carencias en la articulación de las garantías previstas para asegurar su exigibilidad—.

#### 4. Crisis económica y efectividad de los Derechos sociales

Tanto los desarrollos analíticos sobre el carácter unitario de la estructura de las obligaciones derivadas de los derechos humanos y las reafirmaciones sobre la indivisibilidad e interdependencia de los mismos han favorecido su equiparación en la praxis haciendo avanzar la exigibilidad de los derechos sociales. De la misma manera, los desarrollos tendentes a identificar y desarrollar un sistema de elementos de referencia e indicadores adecuado para detectar las violaciones de derechos sociales contribuyen a reforzar las bases para la plena exigibilidad de los derechos sociales los elementos diferenciales que, sin afectar a su cualidad y carácter obligatorio, atañen a su implementación. Ello, por supuesto, sin menoscabo de las pertinentes garantías judiciales y cuasi-judiciales. Como conclusión de todo lo anterior, puede afirmarse que se han ido atando cabos y que en las últimas décadas se ha avanzado considerablemente en el progreso de los presupuestos conducentes a alcanzar la máxima efectividad de los derechos sociales.

Reivindicar estos adelantos es importante, pero en los momentos actuales no podemos quedarnos ahí. Como se apuntaba en la presentación, el optimismo dimanante de las reflexiones anteriores ha de confrontarse con una situación de profunda crisis financiera y económica cuya repercusión en los derechos, en general, y en los derechos sociales, en particular, es evidente. Su impacto negativo sobre los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* ya es obvia y pone particularmente en evidencia el retroceso de los derechos sociales<sup>21</sup>. Una crisis que afectará de modo desigual a los países y personas, repercutiendo de modo más negativo en los países en desarrollos y en los grupos más vulnerables, como se recoge en la Resolución 63/303 de la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se recoge el *Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera*:

«3. Los países en desarrollo, que no causaron la crisis económica y financiera mundial, de todas formas se ven afectados gravemente por ella. El progreso económico y social logrado en los últimos años, en particular con respecto a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, inclui-

---

referencia nacionales para verificar hasta qué punto se ha hecho efectivo el derecho a la seguridad social. Posteriormente, durante el subsiguiente proceso de presentación de informes, los Estados Partes y el Comité considerarán si se han cumplido o no esos criterios de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir. Al fijar los criterios de referencia y preparar sus informes, los Estados Partes deben utilizar la amplia información y los servicios de asesoramiento de los organismos especializados y programas de las Naciones Unidas».

<sup>21</sup> Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, New Cork, 2010 [documento electrónico: [http://un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2010\\_SP.pdf](http://un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf)]

dos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ve amenazado en los países en desarrollo, sobre todo los menos adelantados. Ante las amenazas que la crisis trae aparejadas, es necesario asegurar y consolidar ese progreso, que en muchos países estuvo sustentado en parte por un período de elevado crecimiento económico. En nuestro empeño debemos guiarnos por la necesidad de afrontar los costos humanos de la crisis: el aumento del número, de por sí inaceptable, de personas pobres y vulnerables, en particular mujeres y niños, que padecen y mueren de hambre, malnutrición y enfermedades prevenibles o curables; el incremento del desempleo; la reducción del acceso a la educación y a los servicios de salud; y las carencias actuales en materia de protección social en muchos países. Las mujeres también se enfrentan a una mayor inseguridad de ingresos y sobrellevan una carga más pesada en la atención a la familia. Estos costos humanos concretos tienen graves consecuencias para el desarrollo y para la seguridad humana de los afectados.»<sup>22</sup>

Esta situación de retroceso, se ve amplificada por el deterioro de la protección social que conlleva el regresión del gasto social y los recortes en los derechos sociales y bienestar social a los que abocan la políticas neoliberales de salida de la crisis y para la recuperación económica. Frente a esta situación no parece de recibo que nos mantengamos instalados en un discurso abstracto, ajeno a la gravedad del impacto de la crisis y el claro retroceso de los derechos sociales que estamos viviendo. Tampoco creo que la alternativa pase por limitarnos a constatar con cifras la crisis y el retroceso los derechos sociales. En este sentido, entiendo que las reflexiones realizadas en los apartados precedentes siguen siendo plenamente válidas y me reafirmo en la idea de que la elaboración teórica y técnica sobre las obligaciones y la implementación efectiva de los derechos sociales han propiciado avances importantes en relación con la exigibilidad y efectividad de los mismos y que en una situación de crisis económica siguen siendo más necesarias. Lo que defiendo es que no podemos quedarnos en ese nivel de abstracción y desvinculación con respecto a la realidad social, como todavía se aprecia en algunos discursos<sup>23</sup>. Discursos en los que llama especialmente la atención que ni siquiera se repara en las consecuencias prácticas de la afirmación teórica sobre el retroceso de los derechos sociales como violación de derechos<sup>24</sup>.

Al mismo tiempo, y en otro orden de cosas, aunque la crisis ha rebajado mi optimismo, también ha reforzado mi convicción sobre la necesidad de luchar por el avance y la efectividad de los DESC. De ahí que en estas reflexiones finales me imponga hablar en positivo. Si bien, por una razón de espacio, me limitaré a

<sup>22</sup> Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. Resolución aprobada por la Asamblea General (9 de julio de 2009), A/RES/63/303: [documento electrónico: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/399/86/PDF/N0939986.pdf?OpenElement>]

<sup>23</sup> Cfr. como muestra del discurso «técnico» imperante, el *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la aplicación de la normativa sobre los derechos económicos, sociales y culturales (E/2009/90)*. Se trata de un discurso que incorpora los últimos desarrollos teóricos y técnicos sobre las obligaciones y la implementación efectiva de los derechos sociales, pero en el que paradójicamente no se menciona el término «crisis» a pesar de que los efectos de la crisis financiera y económica era más que evidente ya en el año 2009.

<sup>24</sup> Vid. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general núm. 3*, párr. 2. y párr. 9, *Observación general núm. 12*, párr. 19 y *Observación general núm. 14*, párrs. 32, 48 y 50. Al respecto en el *Informe* mencionado en la nota anterior se subraya: «La obligación de realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales conlleva también una *prohibición de retroceso deliberado*. Esto significa que se prohíbe adoptar medidas encaminadas a reducir el nivel de protección que algunos derechos ya hayan alcanzado. La restricción o limitación de los derechos que ya se han plasmado (como el acceso a servicios de atención primaria de la salud gratuitos para los niños) o la derogación de la legislación necesaria para ejercer un derecho son ejemplos de medidas de retroceso deliberadas, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera una violación *prima facie* del Pacto, a menos que el Estado pueda demostrar que se justifican plenamente por la referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de la plena utilización del máximo de los recursos de que dispone».



apuntar algunas reflexiones sobre un par de cuestiones que considero centrales en este momento: la necesidad de dar voz a quienes no originan las crisis financieras y económicas, pero sufren de manera desproporcionada sus efectos; y, paralelamente, la necesidad de reinventar la relevancia de los movimientos sociales y la sociedad civil en la implementación efectiva de los derechos.

La primera de las cuestiones apuntadas no sólo lleva a repensar el papel de los derechos en general y de los DESC en particular en la toma de decisiones de política económica en el plano estatal, sino que pone nuevamente sobre la mesa la cuestión de la gobernabilidad global. Este es un tema que surge en la literatura académica de la última década del siglo pasado y que incluso fue recogido en un *Informe* del PNUD (1999). Tanto en la literatura científica pionera (Held 1997, Held & McGrew 2003; Falk 1995; Santos 1998). y en el mencionado *Informe*, la gobernabilidad global se plantea vinculada a la realización de los derechos humanos y en muchos casos como una globalización desde abajo. Perspectiva que se sigue defendiendo en la actualidad (Falk, 2000; Brysk 2002, Santos y Rodríguez-Garavito 2005; Benhabib 2008; Held 2010).

La cuestión de la gobernabilidad, o mejor, de la regulación global, comenzó a tener otro sentido a raíz de la llamada crisis asiática (una crisis económica especulativa, también) y el rápido contagio de diversas economías en el plano mundial. A raíz de esta experiencia, desde instituciones como el Banco Mundial, comenzó a hablarse de gobernabilidad global o regulación económica global. Un discurso que ha retomado el G-20 como consecuencia de la crisis financiera y económica actual<sup>25</sup>.

Es evidente que sin avanzar en mecanismos de gobernabilidad global no es posible controlar el poder de los nuevos agentes transnacionales y los estados que lideran el actual proceso de globalización «depredadora» (Falk 2002), pero la pregunta es: «gobernabilidad global, ¿cómo y para qué?». Sin entrar en mayores detalles, es obvio que en los discursos del G-20 destaca la falta de algunos de los ejes centrales de las propuestas sobre gobernabilidad democrática global: el lenguaje de los derechos, la perspectiva de abajo arriba y, en definitiva, el carácter democrático de esa gobernabilidad global. El argumento, desde mi punto de vista, no es «regulación económica global o caos», sino gobernabilidad democrática global para dar voz a quienes no originan las crisis financieras y económicas, pero sufren sus consecuencias negativas. Y esto supone obviamente reivindicar la perspectiva de abajo a arriba, pero también el papel de los derechos y, en particular, en el contexto actual de crisis, el de los derechos sociales.

La cuestión sobre la necesidad de reinventar la relevancia de los movimientos sociales y la sociedad civil en la implementación efectiva de los Derechos es paralela a la que acabamos de plantear, pero va más allá al reivindicar un rol protagonista de los movimientos sociales y la sociedad civil en la efectiva implementación de los DESC. A este respecto, es cierto que la crisis y el retroceso de los derechos sociales pueden operar como un estímulo para recuperar el protagonismo de los movimientos sociales y la sociedad civil en la lucha por los derechos; pero la pregunta es obvia: ¿por qué los vínculos entre derechos humanos y movimientos sociales permanecen generalmente inexplorados en la literatura académica?

Los movimientos sociales no caben en los enfoques técnico-jurídicos, ni en los enfoques socio-jurídicos funcionales. En un sugerente trabajo, Charles Tilly (2004) se preguntaba «¿De dónde vienen los derechos?». Se trata obviamente de un título provocador, acorde con la tesis que mantiene en el mismo: «¿De dónde vie-

<sup>25</sup> Cfr. Malkin 2009, donde los derechos humanos brillan por su ausencia. Lo mismo ocurre, salvo alguna referencia anecdótica, si se consultan los documentos finales de las cumbres: G20 *Summits* [<http://www.g20.utoronto.ca/summits/index.html> —última accesión enero 2011—]



nen los derechos? Podríamos plantear esa pregunta desde la filosofía analítica ..., desde la metafísica ..., o desde la acción racional ... En vez de ello, quiero plantearla desde la historia política europea». En la misma línea que Moore, Tarrow y otros autores vinculados a la investigación socio-histórica, se plantea que los derechos, primero, son «productos históricos» y segundo son «resultado de la lucha» (Tilly, 2004: 273).

Sin embargo, esta no es la perspectiva dominante en las investigaciones sobre el origen y la realización de los derechos humanos (Stammers, 2009). El papel de los movimientos sociales en la efectividad de los derechos sociales cobra relevancia tanto a partir de un enfoque teórico, como desde el punto de vista de la praxis. De entrada, hay que decir que con un enfoque interdisciplinario y atento a su dimensión conflictiva es posible descubrir otra historia de los derechos humanos y otros elementos en la praxis de los derechos humanos, que llevan a identificar la relevancia de los movimientos sociales y la sociedad civil en el origen y la implementación de los derechos humanos. Pero, más allá de las razones teóricas, la actual situación de crisis económica y financiera conduce a identificar la relevancia de los movimientos sociales y la sociedad civil para hacer frente al retroceso de los derechos sociales. En este sentido, para finalizar estas reflexiones, subrayaría la necesidad de volver a vincular los derechos sociales y su realización a los movimientos sociales reinventados su rol en la efectiva implementación de los DESC. Al respecto, la crisis y el retroceso de los derechos sociales pueden operar como un estímulo para recuperar el protagonismo de los movimientos sociales y la sociedad civil en la lucha por los derechos.

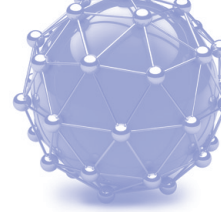
## Referencias

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2004), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2.ª ed., Madrid, Trotta.
- Abramovich, Víctor; M.ª José Añón y Christian Courtis (eds.) (2003), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara.
- Añón, María José (2008), «Derechos sociales: Inconsistencias de una visión compartimentada», en *Estudios en Homenaje al Prof. Gregorio Peces Barba*, Vol. 3, Madrid, Dykinson, pp. 21-46.
- Benhabib, Seyla (ed.) (2008), *Another Cosmopolitanism*, OUP-The Berkeley Tanner Lectures.
- Bobbio, Norberto (1980), «La función promocional del derecho», en *Contribución a la teoría del derecho*, trd. A. Ruiz Miguel, Valencia, F. Torres.
- Brysk, Alyson (ed.) (2002), *Globalization and Human Rights*, Berkeley, U. of California Press.
- Calvo García, Manuel (1994), *Los fundamentos del método jurídico: Una revisión crítica*, Madrid, Tecnos, 260 ss.
- Calvo García, Manuel (2003), «La implementación del Convenio sobre los Derechos del Niño», en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián IV*, ed. Juan Soroeta Liceras, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 151-172.
- Calvo García, Manuel (2005), *Transformaciones del Estado y del Derecho*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Calvo García, Manuel (2009), «La efectividad de los Derechos económicos, sociales y culturales», en AA.VV., *Los derechos sociales como una exigencia de justicia*, Virgilio Zapatero y M.ª Isabel Garrido (eds.), Alcalá de Henares, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, pp. 201-225.
- Chapman, Audrey R. y Sage Russell (1998), «Violaciones del derecho a la educación» (1998). Aportación al DÍA DE DEBATE GENERAL sobre el Derecho a la educación (Artículos 13 y 14 del Pacto) Lunes 30 de noviembre de 1998 (E/C.12/1998/19).

- Chapman, Audrey R. (1996), «A “Violations Approach” for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», *Human Rights Quarterly* n.º 18/1, p. 23-66.
- Chapman, Audrey y Sage Russell (eds.) (2002), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, Intersentia.
- Contreras Peláez, Francisco J. (1994), *Derechos sociales: Teoría e ideología*, Tecnos, Madrid.
- Coomans, Fons (ed.) (2006), *Justiciability of Economic and Social Rights*, Antwerp, Intersentia-Maastricht Series in Human Rights.
- Craven, Matthew (1998), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, Clarendon.
- D’Elia, Carlos César (2008), *Formulação de políticas públicas sociais: O papel do Estado na perspectiva emancipatória dos Direitos humanos*, dir. Manuel Calvo García, Zaragoza (Inédito. Tesina para la obtención del DEA, Doctorado en Sociología Jurídica).
- Falk, Richard (2000), *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, London, Routledge.
- Falk, Richard (2002), *La Globalización depredadora. Una crítica*, Madrid, Siglo XXI.
- García Manrique, Ricardo (2007), «Derechos sin diferencia específica. Los derechos sociales según Gerardo Pisarello», *Anuario de Filosofía del Derecho*, XXIV, p. 496.
- Garriga Domínguez, Ana (2008), «Derechos sociales. una aproximación a su concepto y fundamento», en *Estudios en Homenaje al Prof. Gregorio Peces Barba*, Madrid, Dykinson, pp. 615-652.
- Ghai, Yash y Jill Cottrell (2004), *Economic, Social & Cultural Rights in Practice. The Role of Judges in Implementing Economic, Social & Cultural Rights*, London, Interights.
- Hawkins, Keith (2002), *Law as last resort: Prosecution decision-making in a Regulatory Agency*, Oxford: Oxford University Press.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global*, trd. S. Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997.
- Held, David y McGrew, Anthony (2003), *Globalización / Antoglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- Held, David (2010), *Cosmopolitanism*, Cambridge, Polity Press.
- Hunt, Paul (1998), «State obligations, indicators, benchmarks and the right to education», Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Aportación al *Día de Debate General sobre el Derecho a la Educación (Artículos 13 y 14 del Pacto)* (E/C.12/1998/11).
- Malhotra, Rajeev y Nicolas Fasel (2005), «Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives», trabajo presentado en la *Reunión de Expertos sobre Indicadores de los Derechos Humanos* celebrada en Turku (Finlandia), 10-13/03/2005, [<http://web.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/index.htm> —última accesión enero 2011—].
- Malkin, Anton (2009):, *G20 Finance Conclusions on Financial Crises, 1999-2009). Drawn from G20 finance communiqués*, G20 Research Group [<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/conclusions/financialcrisis.html> —última accesión enero 2011—].
- Martínez de Pisón Caverro, José (1998), *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos.
- Monereo Atienza, Cristina (2005), «Herramientas para una teoría de los derechos sociales (discusión doctrinal)», *Anuario De Filosofía Del Derecho* n.º 22, pp. 265-90.
- Naciones Unidas (1993), *Informe del Seminario de expertos sobre el empleo de indicadores adecuados para supervisar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales*, A/CONF.157/PC/73 (Ginebra, 25 a 29 de enero de 1993).

- Naciones Unidas (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, New Cork, 2010 [documento electrónico: [http://un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2010\\_SP.pdf](http://un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf) —última accesión enero 2011—].
- Naciones Unidas-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2007), Informe sobre *cuestiones sociales y de derechos humanos*, E/2007/82.
- Naciones Unidas-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2006), *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7.
- Naciones Unidas-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2006), *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la aplicación de la normativa sobre los derechos económicos, sociales y culturales (E/2009/90)*.
- Naciones Unidas (2009), *Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo*. Resolución aprobada por la Asamblea General (9 de julio de 2009), A/RES/63/303: [documento electrónico: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/399/86/PDF/N0939986.pdf?OpenElement> —última accesión enero 2011—].
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (1999), *Derechos sociales y positivismo jurídico: (escritos de filosofía jurídica y política)*, Madrid, Universidad Carlos III: Dykinson.
- PNUD (1999), *Informe sobre Desarrollo Humano* [<http://hdr.undp.org/es/informes/> —última accesión enero 2011—].
- Peña, Lorenzo y Txetxu Ausín Díez (eds.) (2006), *La efectividad de los derechos sociales: De las necesidades básicas al desarrollo humano*, Madrid, Plaza y Valdés-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (2006), «La positividad de los derechos sociales: Su enfoque desde la filosofía del derecho», *Derechos y Libertades* n.º 14, pp. 151-178.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (2005), «Los derechos sociales y su “status” normativo en la constitución española». *Documentación Administrativa* 271: 13-38.
- Pisarello, Gerardo (2007), *Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción*, Madrid: Editorial Trotta.
- Ramcharan, Bertrand G. (ed.) (2005), *Judicial Protection of Economic, Social & Cultural Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Pub.
- Ruiz Miguel, Alfonso (1994), «Derechos liberales y derechos sociales», *Doxa* n.º 15-16, pp. 651-674.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *La Globalización del Derecho: Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación*, trd. C. Rodríguez, Bogotá, UNC/ILSA.
- Santos, Boaventura de Sousa y C. A. Rodríguez-Garavito (eds.) (2005), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, New Cork, Cambridge.
- Sepúlveda, Magdalena (2002), *The Nature of the Obligation under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Intersentia.
- Stammers, Neil (1999), «Social Movements and the Social Construction of Human Rights», *Human Rights Quarterly* 21/4, pp. 980-1008.
- Stammers, Neil (2009), *Human Rights and Social Movements*, London, Pluto Press.
- Tilly, Charles (2004), «¿De dónde vienen los derechos?», *Revista Sociológica* 55, pp. 273-300.
- Türk, Danilo (1990), *Realization of economic, social and cultural rights, Report of the Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, E/CN.4/Sub.2/1990/19 (1990).

- Türk, Danilo (1990), *Realization of economic, social and cultural rights*, UN ESCOR, Commission on Human Rights. *Second progress Report of the Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, E/CN.4/Sub.2/1991/17 (1991).
- Tushnet, Mark (2008), *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press, 2008.
- Verdross, Alfred (1969), *Derecho internacional público*, trd. Antonio Truyol y Serra, Madrid, Aguilar, 1969.
- VV. AA. (1998), Monográfico sobre Derechos económicos, sociales y culturales, *Derechos y Libertades* n.º 6.



**GERRY STOKER**

*Profesor de Política y Gobernabilidad,  
Universidad de Southampton, Reino Unido*

## Desarrollando la Co-producción en Sistemas de Bienestar Social: ¿es el caso de una Revolución Heurística?

**Resumen:** Colocar a la coproducción en el centro de la política de bienestar social significa que los resultados sociales de valor están determinados por la calidad de la interacción entre el estado y los ciudadanos o, por un escaso margen, los productores de servicios y los usuarios. En este contexto requerimos un cambio radical en la forma con la que los gobiernos trabajan con ciudadanos y comunidades. El punto de partida es, si más allá de las perspectivas que asumen que los ciudadanos son siempre calculadores instrumentales efectivos, requerimos un acercamiento heurístico que reconozca cómo nuestros mapas cognitivos, redes sociales y normas culturales dan forma también a nuestras respuestas en lo que atiene a políticas de bienestar social. También necesitamos identificar categorías amplias de herramientas de intervención que pueden convertir estos puntos en políticas. Las estrategias de *Un empujoncito* nos dan un punto de partida para este cambio radical pero este artículo ofrece opciones adicionales para los diseñadores de políticas.

Las sociedades futuras dependerán más de los ciudadanos para promover la producción de resultados de bienestar social (2020 Comisión de Servicios Públicos, 2010). Las razones de esta perspectiva sólo tienen que ver, en parte, con problemas de finanzas públicas. La presión financiera a corto-plazo causada por déficits públicos se acumula durante la recesión, estimulada desde la crisis bancaria del 2007 en adelante, y representa todo un reto. La presión fiscal a largo plazo causada por el envejecimiento, los avances en servicios sanitarios, el incremento de la competición económica global, las decisiones de gobiernos pasados y las demandas ciudadanas amplificadas han jugado su parte en la estimulación del pensamiento en lo relativo a animar a los ciudadanos a echarse al hombro más carga de bienestar social. De todos modos, además, la naturaleza de los problemas que se refieren a la sociedad contemporánea —desde asegurar protección medioambiental hasta atender las necesidades de población envejecida que se enfrentan a la fragmentación del hogar tradicional y del parentesco— significa que los resultados positivos no se pueden conseguir por el Estado actuando sólo. Hemos pasado de retos de entramado complicado a la inquietud por la sociedad más simple. Ya ha sido un reto muy grande el construir escuelas, calles y hospitales y asegurar el suministro de agua potable, gas, electricidad y todos los requisitos de una vida moderna. No obstante, mucho de lo que estamos tratando de hacer

ahora es sobre entramados más simples: conseguir comunidades más sanas o asegurarnos de que los niños reciben desde edad temprana la estimulación y el ambiente correctos en los que crecer y desarrollarse.

El futuro es un tiempo en el que las redes de coproducción (necesitamos definir estas redes de coproducción) trabajarán para conseguir resultados de bienestar social de mayor nivel (...).

Las redes de coproducción requieren una contribución ya sea del gobierno como del cliente o la comunidad. La clave del proceso no es hacer cumplir una acción sino inspirarla. La coproducción trata de que el gobierno estimule alguna respuesta por parte de los clientes o comunidades que requiere esfuerzo voluntario por su parte (Alford, 2009).

Hay un interés creciente en lo que atiene a cómo se pueden recoger formas más ambiciosas de coproducciones ciudadanas, así como hay muchas quejas sobre la transferencia de actividades de servicio público significativas fuera del estado y hacia la sociedad (Boivard 2007; Horne y Shirley 2009; Alford 2009). Para conseguir una coproducción más sólida se tendrán que hacer muchos cambios en la forma en la que se financian, organizan y envían los servicios públicos, así como prestar más atención a crear y apoyar las contribuciones al bienestar social que hacen las familias, los voluntarios, los cuidadores y las comunidades (Boivard y Loeffler, 2011).

Existe ya un entendimiento común que dice que la coproducción para los ciudadanos consiste en una gran variedad de motivaciones que se extienden desde el interés propio hasta asuntos de índole más moral (Alford, 2009). La agenda de cambio completa que nos llevará al cumplimiento de una coproducción más efectiva se extiende más allá del ámbito de este artículo. En este caso, nos centramos en un tema clave: la necesidad de un cambio radical heurístico en la forma en la que los gobiernos trabajan con los ciudadanos y se acercan a ellos.

Nuestro objetivo es formar un debate estimulado por la publicación de *Un empujoncito* de Thaler y Sunstein (2008), un libro que tiene un gran impacto en el pensamiento de gestión pública del mundo anglosajón. Existen una serie de libros y folletos que ofrecen lecciones de política que se sirven de apreciaciones de economía de comportamientos y psicología cognitiva y un número de programas correspondientes de actividades políticas están en movimiento a nivel local y nacional tanto en Gran Bretaña como en el extranjero (Halpern *et al.* 2004; Cialdini 2007; Knott *et al.* 2007; Dolan *et al.*, 2010). *Un empujoncito* (2008) de Thaler y Sunstein merece que se le reconozca un mérito particular ya que ha hecho mucho por enfrentar asuntos de cambio de comportamiento de nuevas formas. *Un empujoncito* ofrece un marco útil por cambiar la «arquitectura de la elección» de los ciudadanos para conseguir alteraciones en su comportamiento, lo cual constituye mejoras para ellos y para la sociedad en conjunto. *Un empujoncito* trata de encuadrar nuestras elecciones como individuos.

Vivimos en un mundo complejo con señales complejas sobre cuál es la mejor forma de actuar ya sea desde una perspectiva práctica como desde una perspectiva moral. Utilizamos normas sociales que nos ayudan a decidir qué hacer: ¿supondrá mucho esfuerzo cambiar mi comportamiento? ¿Lo que hacen otros ciudadanos? ¿Puedo sobrellevar el impacto de un cambio de comportamiento de manera rápida y fácil? Los gobiernos, en cooperación con los ciudadanos, nos pueden ayudar a dar forma a la gran cantidad de elecciones diarias a las que nos enfrentamos en una manera tal que resultaría mejor para nosotros y para nuestros compañeros ciudadanos si adivinásemos de manera correcta estas normas sociales.

Creemos que hay mucho valor en los argumentos de *Un empujoncito*. Uno no puede mandar a la gente que sea mejor vecino o que ahorre dinero para su retiro; que colabore como voluntario en su comunidad o



que haga una contribución para evitar el cambio climático reciclando más lo que utiliza. Se pueden dar incentivos para, quizás, apoyar todas estas actividades pero el dinero que gasta el gobierno al final proviene sólo de las personas que pagan sus impuestos y para resolver toda la gama de asuntos sociales y económicos que nos preocupan requeriría gasto público a unos niveles que serían insostenibles. Esto no significa que los gobiernos de dejen a un lado y no se les permita hacer nada. Así Thaler y Sunstein (1998, pp. 5-6) sugieren que pueden intentar «influir elecciones de una manera que hará que el elector juegue el papel de juzgar por uno mismo» e irán más allá a definir las estrategias de *Un empujoncito* como centradas en «cualquier aspecto de la arquitectura de la elección que altere el comportamiento de la gente en una manera tan predecible sin prohibir ninguna opción o sin cambiar de manera significativa sus incentivos económicos». Los partidarios de dar un empujoncito retan el dominio de herramientas duras de intervención que se apoyan en órdenes o impuestos e incentivos de beneficios y defienden que hay una gama de opciones de herramientas más flexibles.

Ahora se necesitan herramientas más flexibles ya que los ciudadanos de democracias industriales occidentales se han saciado en la fuente de la libertad individual, las elecciones vitales y nuestro derecho a opinar en todo. Somos menos respetuosos, somos menos dados a aceptar automáticamente la sabiduría reivindicada de los expertos y más dados a retar a los que poseen la autoridad. Somos selectores morales activos, o por lo menos nos gusta serlo lo máximo que podamos, y como resultado de esto, las órdenes o los incentivos directos extremos son menos adecuados para cambiar nuestro comportamiento.

Visto así, los responsables políticos tienen que desarrollar nuevas formas de pensar, o tal vez, volver a enfatizar formas de entendimiento que se han descuidado. En una época en que el Estado llevó el mando —y los ciudadanos lo han seguido— y las intervenciones basadas en incentivos fueron durante gran parte del tiempo suficientemente buenos, pero cuando se trata de desarrollar una capacidad de coproducción entre el Estado y los ciudadanos no sólo se necesitan diferentes herramientas, sino que también se necesita otra forma de pensar: un cambio radical heurístico en la comprensión de los micro fundamentos de la conducta humana.

En ciencias sociales la búsqueda de micro fundamentos se basa en la identificación de mecanismos a nivel individual que aportan resultados sociales en conjunto. Para los responsables políticos, los micro fundamentos desempeñan un papel en la configuración de las opciones de gobierno debido a que proporcionan las reglas básicas que guían su trabajo. Para ellos son el punto de partida para reflexionar acerca de qué hacer, lo que podría ser eficaz y lo que podría ser factible. Los micro fundamentos desempeñan un papel significativo en la dirección de sus opciones políticas. La imagen por defecto de los ciudadanos en las mentes de los responsables de la mayoría política es un ente que decide de manera calculadora y racional. El objetivo de este artículo es cuestionar esa suposición y fomentar una mayor pluralidad de puntos de partida heurísticos, y, además, indicar categorías amplias de instrumentos de intervención suaves que podrían ser utilizados junto con el cambio heurístico radical.

La estructura del argumento es la siguiente. En primer lugar, establecemos la naturaleza intrínseca de los supuestos de racionalidad en el pensamiento de los responsables políticos. Se revisan las pruebas de las ciencias sociales que sugieren que el comportamiento humano a menudo se opera más allá del mundo micro fundacional de la elección racional y está estructurado por otra gama de influencias cognitivas, sociales y morales. Creemos que, para los responsables políticos, el pluralismo micro fundacional es mucho más apropiado para dar forma a su pensamiento. Un reto importante rodea el desarrollo de herramientas de intervención que pueden adoptar y aplicar un conjunto más amplio de supuestos micro fundacional. Aquí empezamos con las estrategias de *Un empujoncito* (estrategia de empujar suavemente) pero sugerimos la necesidad de ir

más allá cuando se aborda el cambio de comportamiento. Ofrecemos una heurística que enmarca las opciones que están disponibles para los responsables políticos y que sopesan sus fortalezas y sus limitaciones potenciales.

## Los responsables políticos y sus supuestos de racionalidad

Los políticos a menudo diseñan sus intervenciones a fin de reflejar la sensación de que los seres humanos son conducidos por una racionalidad instrumental en la que los actores utilizan la información de manera eficiente y hacen cálculos previsibles para avanzar en sus objetivos. Las razones por las cuales el paradigma de la racionalidad instrumental es dominante son complejas. Como comenta Jackson en su revisión de entendimientos llevados a cabo por responsables políticos acerca de cómo cambiar los comportamientos de los ciudadanos: «el modelo de elección racional está tan extendido y tan profundamente arraigado en las instituciones y las estructuras de la sociedad moderna (occidental), que tiende inmediatamente a resultarnos familiar» (Jackson 2005, p. 27). También es frecuente suponer que, si se les da la oportunidad, los individuos perseguirán sus propios intereses. Así, los intereses individuales y colectivos deben estar alineados en el diseño de políticas públicas. La respuesta que requiere esta perspectiva familiar por parte de los diseñadores de políticas es buenas instituciones para establecer los incentivos adecuados. La política se construye sobre la base de que las personas son egoístas pero que están sujetas a la manipulación a través de una combinación de incentivos y limitaciones.

La esencia de estos supuestos micro fundacionales se refleja en la historia de la fundación de la administración pública. Los principios de ingeniería social escritos por primera vez por David Hume en el siglo XVIII fueron capturados en el dicho «diseñar instituciones para bribones» mediante el ofrecimiento de sanciones materiales e incentivos por buena conducta (Goodin, 1982). El enfoque también se apoya por una larga historia de pensamiento utilitario en el diseño de las instituciones, las constituciones y las leyes en las que la influencia de la tradición Benthamista —para proteger a las instituciones públicas de la explotación por intereses siniestros— ha sido muy buena (Schofield 2006).

El enfoque moderno de la política pública, sugerimos, está impregnado de suposiciones acerca de la instrumentalidad de los usuarios y proveedores de servicios. Se le ha dado un impulso adicional en las últimas décadas por el aumento de la crítica de la Nueva Derecha sobre el Estado y su idealización de incentivos de mercado como medio para el diseño de políticas públicas, algo que está bien ilustrado por el uso de cuasi mercados en la provisión de bienestar (Le Grand, 1997). Los incentivos de mercado —recompensas por buen rendimiento— proporcionan una forma de canalizar esa motivación egoísta de los burócratas para el bien público. Una mejor información y más opciones —de nuevo en una imitación de los principios de mercado— proporcionan a los consumidores de los servicios públicos, que conocen sus propios intereses, la oportunidad de llevarlas a cabo. En el Reino Unido, el programa de reformas de la administración del gobierno de la Nueva Derecha (1997-2005) continuó con estos temas basándose en la idea de que los agentes son racionales, egoístas y propensos a responder de manera predecible a los incentivos y las limitaciones (Hood, 2006; Stoker 2010). Los aspectos fundamentales de su enfoque de gestión del rendimiento —los objetivos, nombrar y avergonzar— tenían un tufillo a los ingredientes micro fundacional de racionalidad instrumental. La elección y personalización de los servicios públicos prestigió la capacidad de los consumidores de conocer los intereses que más les convienen y proporcionó un medio de mantener en jaque a proveedores

que sólo tienen en cuenta sus propios intereses. Desde 2010 la Coalición Liberal-Conservadora ha reforzado aún más el uso de mecanismos de mercado que (...).

Estas bases micro fundacionales no son exclusivas del Reino Unido. Las reformas de New Public Management (NGP) que se aplicaron en muchos países de la OCDE durante las dos últimas décadas, han sido respaldadas por suposiciones de actores racionales similares. A pesar de que la NGP no representa un cuerpo unificado de ideas y prácticas a nivel internacional (Newman, 2002), algunos temas basados en la filosofía del actor racional no encuentran resonancia mundial. Estos incluyen un enfoque en el interés propio, la ineficiencia y la ineficacia en la burocracia, un énfasis en la necesidad individual en lugar de un nivel básico de servicio universal y una celebración de la elección del consumidor.

La influencia de la Nueva Economía Institucional de los servicios públicos, que incorpora la teoría de la elección pública, la economía de costos de transacción y la teoría económica de la agencia, se ha observado tanto en el contexto de Nueva Zelanda como del Reino Unido (Barzelay 2002, Roberto del Monte 2002); una influencia que le debe mucho al modelo de actor racional. En Estados Unidos y Canadá, las reformas del servicio público han estado dominadas por las preocupaciones de inyectar prácticas de estilo comercial como una orientación superior de servicio al cliente, una mayor autonomía de gestión, y un enfoque en la ejecución orientada a los resultados (Roberto del Monte 2002). Tanto en la Alemania como en los Países Bajos se han destacado las medidas para mejorar el control y la transparencia de la burocracia así como los mecanismos para reforzar la orientación al cliente (Schedler y Proeller 2002).

En la fundación y reforma de los sistemas de bienestar de los supuestos racionalidad están claramente integrados en las orientaciones y puntos de vista de los responsables políticos. Si la gente asume que tú los ves como calculadores egoístas en el diseño de tus instrumentos políticos, ellos puede reaccionar en una profecía auto cumplida, creando lo que Bryan Jones denomina como «trampa de la racionalidad» (Jones, 2001, p. 120). La coproducción sólo parece tener una perspectiva limitada si la oferta a los ciudadanos a participar se basa en la suposición de que sólo lo harán si pueden identificar que reciben más de lo que aportan. Una encuesta sobre las actitudes del público hacia la coproducción en varios países europeos revela que los «ciudadanos están más dispuestos a contribuir a mejorar los servicios públicos cuando se les pide un esfuerzo relativamente pequeño y cuando no tienen que trabajar en estrecha colaboración con otros ciudadanos, funcionarios o profesionales que trabajan en el gobierno» (Bovaird y Loeffler, 2011). Como resultado, las formas individualizadas de coproducción dominan sobre las formas más colectivas, aunque podría decirse que es esta última la que los responsables políticos quieren fomentar ya que trae beneficios no sólo directamente a los participantes, sino también a la comunidad en general. Con un encuadre heurístico de agentes económicos racionales esto parece imposible de pedir. Pero, ¿qué ocurriría si las personas no fueran máquinas calculadoras egoístas y racionales?

## Los límites a las suposiciones racionales

La idea de que no somos máquinas calculadoras egoístas difícilmente es una idea novel para los que estudian políticas públicas que hayan crecido con el enfoque de Simon sobre la racionalidad limitada (Jones, 2001) y difícilmente será una gran revelación para los responsables políticos que tengan algo de capacidad de auto-reflexión. Sin embargo, es sólo ahora cuando estas ideas empiezan a surgir de forma que se pueden aplicar al pensamiento político y con una fuerza que puede desafiar al responsable que domina de forma racional y heurística. Las ideas clave establecen las influencias cognitivas, sociales y morales en la conducta.

## Nuestros caminos cognitivos

La idea de que buscamos de manera comprensiva y actuamos de una manera totalmente racional cuando tomamos decisiones se confunde con una amplia gama de investigación en economía social, psicológica y de comportamiento (Jones, 2001). En la psicología ha tenido lugar durante las últimas décadas una revolución cognitiva y los puntos de vista han sido recabados por las ciencias políticas, la sociología, y, más particularmente, la economía (véase Simon *et al.* 1992). Esta nueva forma de pensamiento de las ciencias sociales ha comenzado a introducirse a través de los responsables políticos y se le ha dado un lugar destacado a la labor de Thaler y Sunstein (2008) con la publicación de su libro *Un empujoncito*. El argumento esencial es que somos responsables limitados por la racionalidad limitada ya que tenemos un problema humano fundamental en el tratamiento de la información, en la comprensión de una situación y en la determinación de las consecuencias, teniendo en cuenta los límites de nuestras capacidades cognitivas y las complejidades del mundo en el que operamos. Nuestro mundo cognitivo interior nos ayuda a centrarnos en algunas cosas e ignorar otras y está impulsado por los hábitos de pensamiento, por reglas generales, y por las emociones. La racionalidad está limitada por esta función de la elaboración de la mente humana. Los responsables políticos deben tener en cuenta cómo las intervenciones pueden influir en el grado de atención que prestan las personas, en qué aspectos y en cómo el «problema de espacio» está representado, definido y entendido por los actores. Los responsables políticos deben tener en cuenta además el papel de la selección y estrategias de aprendizaje en el control de la búsqueda de alternativas y opciones para la acción y el impacto de la vinculación emocional y la lealtad en la elaboración del entorno de la toma de decisiones. Aquí resumimos algunas de las contribuciones más importantes, muchas de las cuales hacen aparecer en *Un empujoncito*, e identificamos algunas de las implicaciones para el diseño de políticas. Estos ejemplos ponen de relieve los atajos mentales adoptados por el «homo psicologicus» para facilitar la toma de decisiones (véase también Simón 19xx, Juan *et al.* 2009).

La teoría de las perspectivas (Kahneman y Tversky, 1979; Thaler 1980) nos alerta sobre el «efecto de dotación» que sugiere que cuando ya estamos en posesión de algo, somos muy reacios a perderlo. Cognitivamente es más importante para nosotros mantener lo que tenemos (es decir, evitar la pérdida) que ganar algo extra. La investigación experimental respalda esta teoría y demuestra que «la propiedad importa» en la valoración de las personas sobre un bien, con lo que los propietarios fijan un valor mayor que los vendedores de un determinado bien (Kahneman *et al.* 1990). Esto en la política pública se traduce en el diseño de estrategias de cambio de comportamiento para destacar las pérdidas en lugar de las ganancias. Cuando las personas sienten que tienen algo que perder, pueden estar más inclinadas a hacer algo para evitar la pérdida. Por ejemplo, las políticas para dejar de fumar que destacan los años de vida que se han perdido por fumar son más efectivas que las que destacan los años de vida que se ganarán por dejarlo (Wilson *et al.* 1987; 1998; ver Halpern *et al.* 2004). De manera similar, las multas son propensas a ser un motivador más poderoso para el cambio de comportamiento que las recompensas financieras (Dawnay y Shah 2005).

Otra faceta de nuestra arquitectura cognitiva que muestra nuestro comportamiento no totalmente racional es el uso de los descuentos psicológicos (Frederick *et al.* 2002). Esta teoría sugiere que la inmediatez es un factor importante en nuestra capacidad de respuesta a las proposiciones. En nuestras decisiones le damos más peso al corto plazo que a los efectos a largo plazo. Si vamos a ganar algo, preferimos hacerlo ahora que después. Si tenemos que sentir dolor, preferimos experimentarlo en algún momento de un futuro lejano. Los economistas del comportamiento utilizan este principio para explicar por qué las personas toman a menudo decisiones económicas imperfectas. El «Descuento hiperbólico» se produce cuando fijamos una «tasa

alta de descuento en horizontes temporales cortos y una tasa de descuento relativamente baja en horizontes temporales largos» (Laibson 1997, p. 445). En otras palabras, saturamos el consumo a corto plazo, mientras que descontamos los beneficios mayores que se producen a largo plazo mediante el retraso del consumo, mediante la creación de resultados que no son óptimos, tanto desde el punto de vista individual como colectivo. Esto es lo que hace que muchos de nosotros seamos reacios a ahorrar para nuestra jubilación, o estemos inclinados a ignorar los efectos a largo plazo de una dieta o régimen de ejercicio pobres. Los mecanismos de compromiso se pueden construir en las políticas públicas para corregir nuestra tendencia a la gratificación a corto plazo y la dilación y así ampliar la capacidad de coproducción (O'Donoghue y Rabin, 1999). Un ejemplo de esto, que está mostrando resultados prometedores, es un programa de ahorro para pensiones basado en el principio de «compre ahora y pague después» en el que los empleados tienen que comprometerse a ahorros adicionales empezando con unas vacaciones de dos años de pago (Thaler y Bernartzi 2004). El descuento es una característica de análisis que utilizan los economistas convencionales, pero la literatura psicológica (incluyendo la economía del comportamiento) nos dice que tendemos a descontar de una manera menos coherente y racional que la que reconocen los economistas convencionales.

Un fenómeno estrechamente relacionado es nuestra propensión a mantener el statu quo (Samuelson y Zeckhauser 1988). Limitados por el tiempo, la energía intelectual y los recursos, la mayoría de nosotros, la mayoría de las veces, preferimos no cambiar nuestros hábitos, a menos que realmente tengamos que hacerlo. La investigación comprueba que cuando nos enfrentamos a una decisión compleja o difícil, y ante la ausencia de información completa sobre todas las alternativas, a menudo nos quedamos con nuestra posición actual (Choi *et al.* 2003). Un mecanismo de gran alcance que puede ser utilizado por los responsables políticos es alterar la «arquitectura de la elección» cambiando la posición predeterminada para maximizar el bienestar social (Thaler y Sunstein 2008). Que los ciudadanos se inscriban automáticamente en los programas de ahorro de pensiones (Cronqvist y Thaler 2004) o en los registros de donantes de órganos (Johnson y Goldstein 2003; Abadie y Gay 2006) son casos donde parecen funcionar bien los cambios de valores por defecto.

Un cuarto aspecto de nuestro comportamiento reconocido por los psicólogos sociales, y relevante para el desarrollo de la coproducción, es la cuestión de la coherencia cognitiva. Después de Festinger (1957) los psicólogos sugieren que la gente busca la coherencia entre sus creencias y su comportamiento. Sin embargo, cuando las creencias y el comportamiento chocan (el fenómeno de la disonancia cognitiva), alteramos con frecuencia nuestras creencias en lugar de ajustar nuestra conducta. Una manera de salir de esta dificultad, dado el deseo de promover la coproducción, consiste en obtener compromisos de la gente (Dawnay y Shah 2005). Las investigaciones indican que cuando la gente se compromete así, se sienten más motivados a ajustar su comportamiento para respaldar las creencias que han expresado, en particular cuando los compromisos se hacen en público. Comprometerse a hacer algo puede cambiar la imagen que tenemos de nosotros mismos y nos anima, en decisiones posteriores, a buscar la coherencia con nuestro compromiso anterior. Evidencias en el campo del comportamiento ambiental sugieren que la obtención de promesas públicas pueden ayudar a mejorar el ahorro en agua en comparación con la obtención de información de manera sencilla (McKenzie-Mohr, 2000). También se reportan hallazgos similares en el área de la conducta de voto ya que los encuestados a los que se les pregunta el voto de antemano serán más propensos a votar que a los que no se les preguntó (Greenwald *et al.* 1987), y en las decisiones de donar sangre la exposición de personas a una «elección de la decisión activa» (es decir, poniendo activamente la elección ante ellos) aumenta las tasas de donación de sangre en las personas que muestran incertidumbre sobre el tema (al Stutzer *et al.* 2006).



## Nuestras influencias sociales

A pesar de la importancia de abordar factores psicológicos individuales en un intento por fomentar la coproducción, el *homo psicologicus* no vive en aislamiento. El reconocimiento de que las influencias interpersonales, comunitarias y sociales influyen en la formación del comportamiento social también fortalecerán los diseños de políticas públicas para la coproducción. Los psicólogos sociales y sociólogos sugieren una serie de influencias importantes (véase Halpern *et al.* 2004 para una revisión). Por ejemplo, nuestra percepción de cómo nos ven los demás, en particular nuestros compañeros, nos importa. En el contexto de la promoción de eficiencia energética en oficinas, no hay evidencia de que la técnica de «divulgación de la información» entre empresas crea una «carrera hacia la cumbre» entre las empresas interesadas en mostrar sus credenciales verdes (Thaler y Sunstein 2008). Del mismo modo, el concepto de prueba social sugiere que cuando nos enfrentamos a una situación ambigua nos fijamos en otras personas para captar indicadores sociales sobre su comportamiento (Cialdini 2007). Además, estaremos más influenciados por personas con las que nos identificamos, con personas en las que confiamos y con las que consideremos creíbles (Druckman 2001). El apoyo de los compañeros y los sistemas comunitarios de mentores son ejemplos de coproducción que explotan estas influencias interpersonales: por ejemplo, están los programas para aumentar la lactancia materna que se llevan a cabo por mujeres que ya son madres (Bovaird 2007), o también los programas de prevención de *bullying* en escuelas donde la tutela la proporcionan niños que han sufrido acoso escolar (Cruz *et al.* 2009).

Las teorías de predisposición intergrupales resaltan la importancia de las lealtades y de las identificaciones en el grupo, y el trabajo experimental nos indica que personas que no se conocen, divididas en grupos, pueden formar rápidamente tales lealtades (Tajfel *et al.* 1971). Las identidades de grupo normalmente se desarrollan y, en general, estamos predispuestos a imitar el comportamiento de aquellos con quienes nos identificamos (Tajfel *et al.* 1986). Este tipo de técnicas que explotan estas predisposiciones intergrupales y estas lealtades se han utilizado para fomentar la coproducción. Un ejemplo de ello fue cuando se intentó aumentar la reutilización de residuos alimentarios para abono, tratando de animar a calles enteras a formar identificaciones grupales con respecto a otras calles del barrio (Nomura *et al.* 2010).

Un capítulo más de la labor sociológica sugiere que las personas están influenciadas por sus redes sociales inmediatas que a su vez se basan en las normas sociales como la reciprocidad y la mutualidad (House 1981). Los instrumentos de política pública como los contratos de la comunidad, convenios y otras formas de acuerdos voluntarios, así como las campañas para fomentar la donación de órganos o de voluntariado que hacen hincapié en la reciprocidad o en un sentido de comunidad, hacen uso de tales principios.

## Nuestras convicciones morales

Goodin identifica tres formas de comportamiento moral y motivación (Goodin, 1980). La primera se denomina moral prudencial y se basa en un llamamiento al interés propio a largo plazo o inteligente ilustrado por lo general a través de una cuidadosa reflexión por parte del individuo. La segunda es el lugar donde se encuentran e interiorizan los principios morales por el individuo, pero que se les da el mismo estatus como motivaciones más propias e instrumentales y son transferibles en la importancia que se les da en la toma de decisiones. El tercer ámbito es donde los principios morales se consideran sagrados y requieren que se les proteja de motivaciones más profanas y no se intercambien bajo ninguna circunstancia.



Para demostrar esto, un donante con relación al banco de sangre podía ver el problema como un asunto de interés racional a largo plazo (yo podría necesitar un poco de sangre en el futuro). La información, los incentivos e incluso una modesta coacción (en momentos de emergencia) podrían ser estimulantes externos aceptables en estas circunstancias. Por otra parte los donantes de sangre podrían verlo como un compromiso moral y mientras la tarea sea fácil y conveniente seguirán haciéndolo. Finalmente lo podrían ver como un deber moral absoluto y podrían considerar el acto de donar sangre como una expresión externa de su compromiso con los demás seres humanos. La coacción o la recompensa por la donación de sangre en estas circunstancias harían peligrar el compromiso, o «desplazaría» la motivación altruista. Esta idea fue presentada originalmente por el académico Richard Titmuss en *La relación regalo*, en la que sostenía que la compensación monetaria por la donación de sangre puede reducir la oferta de donantes de sangre. Sostuvo que el pago de las donaciones de sangre socavaría preciados valores sociales y por lo tanto reducirá o destruiría totalmente la voluntad de donar sangre de las personas (Titmuss 1970).

La importancia de esto en relación con las intervenciones destinadas a fomentar la coproducción convencional es que las palancas de política pública, tales como incentivos financieros, pueden, sin querer, transformar orientaciones altruistas en cálculos de pérdida y ganancia de intereses propios: «la introducción de una recompensa monetaria para llevar a cabo una tarea en temas que en principio se consideran agradables de manera intrínseca reducía consistentemente el placer intrínseco de llevar a cabo esa tarea y, además, reducían su tasa de voluntad de repetir el experimento» (Goodin 1980, p. 139).

Las observaciones de Goodin se hacen eco en la Teoría «Desplazamiento» de Bruno Frey (Frey y Jegen 2001, Frey 2007) y en el apoyo de la investigación. Por ejemplo, los estudios sobre el voluntariado indican que las tasas de voluntariado pueden decaer en algún caso de cuando se ofrece remuneración (Frey y Goette 1999). Del mismo modo, en el campo de cuidado de niños, la introducción de multas para los padres que llegan con retraso a recoger a sus hijos aumenta la tardanza porque el pago de la multa mina su sentimiento de culpa por haber llegado tarde y cambia la naturaleza de la relación a una relación contractual (Dawnay y Shah 2005).

Los incentivos externos y, en particular, monetarios no inducen mecánicamente a los seres humanos a actuar en la forma deseada, ya que excluyen la realización de la motivación intrínseca en condiciones identificables (Frey 2007, pp. 4-5). Tres procesos psicológicos explican los costes ocultos del estímulo de la conducta a través de incentivos y los obstáculos externos. Cuando las personas sienten que están siendo controladas, especialmente a través de vigilancia intensiva y regulaciones, pueden sentirse impulsados a renunciar a la motivación intrínseca, porque el marco externo es tan abrumador que hace que el mantenimiento de una motivación intrínseca pierda todo el sentido. Cuando la gente encuentra que su motivación intrínseca se pasa por alto o se ignora, esta situación que se crea puede conducir a la pérdida de autoestima y sentido del propósito. Por último, cuando no se les anima a mostrar sus preciadas motivaciones intrínsecas, pueden experimentar un sentimiento de ira por privación (véase Cotterill *et al.* 2009 para una discusión más completa de este asunto).

El supuesto micro fundacional de que somos máquinas racionales calculadoras, no puede valerse por sí mismo como regla general para los responsables políticos. Esto no quiere decir que la gente nunca actúe de manera egoísta y calculadora, pero argumenta que no puede hacerlo con la frecuencia que asumen algunos de los pensadores fundadores de las ciencias sociales o como reclaman algunos de sus seguidores de hoy día en economía de la elección pública o en escuelas de gestión. Y es que la historia no comienza con la aparición de la economía del comportamiento en las últimas dos décadas; se remonta, al menos en su asignación directa a las organizaciones públicas, a la labor pionera del ganador del premio Nobel Herbert Simon hace ya más

de sesenta años (Simon, 1997). Su argumento central era que nuestra capacidad limitada de procesamiento de la información se pone constantemente en nuestro camino siendo nosotros responsables racionales heroicos. La máxima racionalidad limitada es que «tenemos cerebros pequeños y nos enfrentamos a problemas grandes». Añade a esto la idea de que los ciudadanos son seres sociales y morales y ya tienes la base para una heurística micro fundacional más pluralista.

## El desarrollo de la heurística de la intervención

Un compromiso con la pluralidad micro fundacional lleva a su vez a una nueva heurística de la intervención. ¿Cuáles son las estrategias disponibles para convertir puntos de vista acerca de las dimensiones cognitivas, sociales y morales de la toma de decisiones de los ciudadanos en intervenciones eficaces para apoyar la coproducción de bienestar? El Instituto de Gobierno (Dolan *et al.* 2010) ha puesto a disposición un valioso informe escrito para la Oficina del Gabinete sobre cómo se han puesto en práctica las ideas de *Un empujoncito* y sobre la forma en que podrían llevarse más allá. Pretende fomentar que responsables políticos piensen más allá de las herramientas de regulación, la ley y los incentivos financieros. El informe sostiene que la revolución en el pensamiento ya está en el buen camino. Los enfoques de comportamiento ofrecen un nuevo conjunto de herramientas potencialmente poderosas para los responsables políticos que enfrentan retos políticos como la delincuencia, la obesidad o la sostenibilidad ambiental. La aplicación de estas herramientas puede llevar soluciones de bajo costo y bajo sufrimiento de *Nudging* (empujar suavemente) a los ciudadanos —o a nosotros mismos— a nuevas formas de actuar yendo con la corriente de nuestra forma de pensar y actuar. Esta es una idea importante en cualquier momento, pero es especialmente relevante en un período de restricción fiscal» (Dolan *et al.* 2010, p. 7).

No queremos desafiar esa evaluación optimista directamente pero sí comentar que en estos momentos existe una brecha entre el conocimiento general de los procesos sociales y psicológicos y la capacidad para garantizar que estas ideas se conviertan en herramientas eficaces para la ingeniería social. Más aún, pensamos que más intervenciones como las de *Un empujoncito* deberían estar sobre la mesa. Para explorar estas cuestiones, pensamos que es útil tener en cuenta cuatro puntos de intervención que están a disposición de los gobiernos cuando tratan de traducir las ideas generales acerca de los mecanismos microfundacionales que afectan al comportamiento a medidas de política que se lleven a cabo (ver Tabla 1). Estos se presentan bajo los epígrafes de elaboración, persuasión, socialización y bricolaje. Los dos primeros van de arriba hacia abajo en lo relativo a la orientación estando el gobierno a la cabeza, pero los dos últimos van más de abajo hacia arriba con el gobierno cediendo más control a los ciudadanos. Queremos desafiar la idea de que el cambio de comportamiento puede ser llevado a cabo únicamente por las intervenciones de arriba hacia abajo. Tenemos la sospecha de que los funcionarios gubernamentales se sienten más cómodos con las intervenciones de arriba hacia abajo, pero creemos que no deben descuidar más enfoques de abajo hacia arriba.

## Encuadre

Las actividades de encuadre se encuentran en el corazón del libro *Un empujoncito* de Thaler y Sunstein (1998) y están enfocadas en la transferencia de la arquitectura de la elección de los ciudadanos. Éstas son una característica ampliamente reconocida del marketing, la campaña y las intervenciones políticas. El encuadre,

Tabla 1

Herramientas suaves de intervención para facilitar el cambio de comportamiento: una heurística

Herramienta suave	Definición de las características	Proceso de Creación	Fortalezas	Debilidades
Encuadre	Dar forma al marco de elección de los actores basado en sus valores originales.	De arriba hacia abajo.	Oportunidades de marco múltiples y práctica bien establecida.	Falta de confianza en el gobierno podría limitar la recepción del mensaje.
Persuasión	Cambiar las creencias de los ciudadanos.	De arriba hacia abajo.	Abordar cuestiones complicadas o difíciles.	Demasiadas perspectivas o complicaciones conflictivas podrían limitar la capacidad de cambiar las creencias.
Socialización	Trabajar con procesos que crean normas positivas en grupos sociales.	De abajo hacia arriba.	Las normas incorporadas se convierten en factores de conducta profundamente arraigados y poderosos.	Los gobiernos no proporcionan el espacio y el tiempo de trabajo que apoya las actividades dirigidas por los ciudadanos.
Bricolaje	Dadas las perspectivas complejas y contradictorias de los ciudadanos, el objetivo es influenciar el modo en el que la gente piensa las situaciones y aplica las normas establecidas.	Desde abajo hacia arriba.	Modo muy poderoso de afectar la toma diaria de decisiones. El reto se encuentra en aparejar las normas adecuadas con las situaciones correctas.	Los gobiernos tienen gran dificultad en ver el mundo como un ciudadano.

en el contexto de la formulación de políticas, se refiere al proceso por el cual un responsable político puede presentar un problema a fin de fomentar que los destinatarios de esta política en cuestión respondan de ciertas maneras. La forma en la que se presentan los problemas, y, en particular, la importancia atribuida a ciertas dimensiones de un problema, afectan a las reacciones de la gente y a su comportamiento posterior. Este es un enfoque que es de arriba hacia abajo, en el que las decisiones de los ciudadanos están encuadradas o influenciadas por un modelo de política que toma a los ciudadanos como lo que son, pero que les apoyan para tomar mejores decisiones. El encuadre reconoce que, a veces, como seres racionales acotados por límites, tomamos pistas del gobierno, pistas que actúan como reglas de oro para apoyar la toma de decisiones individuales.

El encuadre normalmente implica destacar un subconjunto de consideraciones potencialmente relevantes que forman parte de la cuestión más amplia que está en juego, con el fin de influir en la forma en que la gente reacciona ante ellas (Druckman 2001). Si aplicamos nuestro ejemplo anterior de la teoría prospectiva (Kahneman y Tversky, 1979), podría conllevar la presentación de una elección que suponga pérdidas en lugar de ganancias. Otro ejemplo de encuadre es la cuestión de la secuenciación. La ciencia del comportamiento indica que la gente da un peso desproporcionado a la última parte de un encuentro o un mensaje ya que

esta es la parte que conserven en sus recuerdos (Chase y Dasu 2001). Aplicando esto a un programa de televisión patrocinado por el gobierno para realizar donaciones a desastres naturales o para donación de sangre y órganos, la cuestión sería dar una imagen fuerte y positiva a la hora de terminar el mensaje.

El encuadre clásico de dar el empujoncito incluye, por ejemplo, cambiar la disposición por defecto para que las personas no tengan que elegir activamente la mejor opción para ellos y la sociedad (que por ejemplo usted se encuentre dentro de un régimen de pensiones a menos que activamente se excluya). Sin embargo, investigaciones recientes sugieren que *los empujoncitos* sólo pueden cambiar el comportamiento de un porcentaje relativamente bajo de los ciudadanos (John *et al.* 2011) y también puede no ser tan bueno en la lucha contra el comportamiento arraigado. Además, hay limitaciones claras sobre la capacidad de formulación de las élites. El trabajo experimental (Druckman 2001) indica que los marcos sólo influyen en la medida en que las personas que generan estos marcos se perciben como confiables y creíbles por parte de aquellos a los que intentan influenciar. Las agencias gubernamentales, sin duda, tienen la capacidad de enmarcar o dar el empujoncito, pero pueden no ser de confianza como fuentes fidedignas de información o asesoramiento para los ciudadanos, y esto limita la capacidad de las intervenciones en este punto para llegar a elementos más difíciles del comportamiento de los ciudadanos. La confianza en las instituciones y los organismos públicos varía y es un fenómeno complejo (MORI 2003) pero no se puede suponer que siempre estará presente la confianza necesaria para involucrarse en el encuadre efectivo.

## Persuasión

Las acciones de persuasión comparten algo de terreno con la idea de enmarcar, aunque los dos son conceptualmente distintos. La principal diferencia, según Nelson y Oxley (1999, ver Druckman 2001), es que en la persuasión es necesario alterar el *contenido de la creencia*, mientras que el encuadre implica sólo alterar la importancia relativa que se une a ciertas creencias, es decir, sube a la palestra algo que se desea hacer de todos modos. En este sentido *Un empujoncito* no es un encuadre de una actividad de persuasión según la definición de Thaler y Sunstein (2008). Ellos argumentan (¿quién? ¿T & S?) que no sólo deben ser los ciudadanos, en lugar de los gobiernos, los que elijan al final, sino que dar un empujoncito funciona mejor cuando los ciudadanos saben que algo está bien y que sólo necesitan que se les ayude a visualizar mentalmente esa opción. La clave para el éxito de *Un empujoncito* se puede aplicar a situaciones en las que la gente ya ha tomado su decisión y están dispuestos a realizar la acción en cuestión. Esto puede limitar la gama de acciones que *Un empujoncito* es capaz de impulsar, dejando fuera, por ejemplo, cuestiones que son más controvertidas o que requieren mayor consideración (John *et al.* 2011).

¿Cuáles son las perspectivas de ir más allá de dar un empujoncito a la persuasión? Lau *et al.* (1991) demuestran que, cuando sólo se presenta una interpretación y una solución de un problema de política, el hecho en sí de dar la idea es coherente con esquemas cognitivos de los votantes y la interpretación en sí misma es un «constructo crónicamente accesible» (es decir, que la interpretación es en gran medida indiscutible y que los votantes están acostumbrados a pensar de esta manera sobre el problema político), por lo general aceptarán el argumento político. En tales situaciones los votantes se involucran sólo en el «tratamiento de información superficial». Su evaluación de la cuestión estará fuertemente influenciada por la interpretación presentada en la versión oficial, incluso si esta interpretación es contraria a sus más profundas convicciones políticas. Sin embargo, cuando se presentan interpretaciones contrapuestas y cuando las interpretaciones puedan entrar en conflicto con nuestros esquemas cognitivos debido a que las ideas mismas son nuevas o

poco conocidas, es necesario un tratamiento de la información más profundo. En estas situaciones los votantes tienden a recurrir a sus creencias políticas generales como un heurístico para ayudarles a la toma de decisiones, en lugar de recurrir a reglas generales o empujoncitos que proporcionan los responsables políticos.

En pocas palabras, la persuasión, como un punto de intervención, tiene su mayor impacto cuando existe una competencia limitada para las ideas y poco para desafiar el mensaje. Sólo se necesita un momento de reflexión sobre el tema del calentamiento global o la vacuna MMR para ver que la capacidad de persuasión de los políticos puede ser limitada en circunstancias en las que las ideas contra las que compiten se transmiten con eficacia.

## Socialización

Si vamos a poner en juego el papel de las normas sociales o la construcción de las dimensiones morales en medidas políticas para la creación de coproducción, entonces los procesos de socialización se convierten para los gobiernos en un punto de intervención de abajo hacia arriba. Fomentar normas sociales que apoyen la coproducción podría constituir una manera de alentar a los ciudadanos a tomar partido en el logro de resultados de políticas públicas. Pero para los responsables políticos es difícil que algo como el desarrollo de las normas influya en la gente porque, como Parsons (2010) discute, las normas se desarrollan de forma gradual y evolutiva a través de un proceso de interacción constante entre los grupos. Por otra parte, las normas sociales comienzan a traducirse en acción sólo tras un período de tiempo prolongado. Reconocer el papel de la socialización como punto de intervención en el cambio de comportamiento puede tener sentido en términos de investigación, pero es muy difícil que lo tenga en términos políticos (como Putnam ha encontrado en la transformación de ideas del capital social en intervenciones políticas efectivas, ver Putnam y Feldstein 2003).

Parece que la clave se encuentra en que el gobierno ceda poder a los ciudadanos si las fuerzas de socialización se van a llegar a buen puerto. Los grupos pueden encontrar por sí mismos maneras de superar situaciones de tipo «tragedia de los comunes» (Hardin 1968) con el fin de alcanzar objetivos colectivos. Como señala el ganador del premio Nobel Elinor Ostrom (1998, p. X), «contrariamente a los modelos puramente racionales, los individuos se involucran de forma sistemática en acciones colectivas para proporcionar bienes públicos locales o para gestionar recursos de uso común sin ayuda de una autoridad externa». Con la repetición de interacciones, en particular las interacciones cara a cara, los miembros del grupo aprenden sobre cooperación condicional y reciprocidad, y desarrollan normas de cooperación a través del uso de sanciones y recompensas de grupo, ya sean materiales o que tengan que ver con la reputación. Las normas de grupo tales como la voluntad de sancionar a otros miembros del grupo por falta de cooperación son, posiblemente, el equivalente a los códigos morales.

Los gobiernos pueden emplear métodos creativos para aprovechar el comportamiento cooperativo en zonas en las que las políticas públicas dependen de la cooperación ciudadana para lograr los objetivos políticos, particularmente en acciones colectivas o situaciones que crean un «dilema social» (Ostrom 1998) como la mejora de la calidad del aire y la reducción del uso de los vertederos. En lugar de utilizar las herramientas tradicionales de gobierno para castigar o incentivar, el Estado estaría mejor encaminado trabajando en el desarrollo del aparato institucional que pueda permitir que los ciudadanos cooperen en el futuro. En la práctica, esto significa construir oportunidades para la interacción cara a cara, desarrollar la confianza y realizar actos recíprocos.

En consecuencia dar el empujoncito, como hemos argumentado en otra parte (John *et al.* 2009; John *et al.* 2011), deben estar acompañado por estrategias que proporcionen a los ciudadanos el espacio y oportunidad más prolongados para «pensar»: para encontrar un terreno común, para deliberar su camino hacia las soluciones y para acordar formas de cambio de comportamiento. Si vamos a acceder a la gama completa de puntos de intervención para influir positivamente en el comportamiento, en particular en los intentos de fomentar la coproducción, es posible que necesitemos gobiernos que estén dispuestos a delegar más poder en los ciudadanos que lo que se logre mediante la adopción de empujoncitos calculados. El futuro de los servicios públicos puede estar vinculado tanto a la capacidad de los organismos de gobierno para involucrar a los ciudadanos, individual y colectivamente, en el replanteamiento de sus vidas y sus opciones, como por su capacidad para desarrollar empujoncitos más inteligentes.

## Bricolaje

El encuadre de arriba hacia abajo y la construcción de la deliberación de abajo hacia arriba pueden necesitar estar acompañados por un mayor desarrollo de la capacidad gubernamental, que requiere ver como un ciudadano más que ver como un Estado. Este argumento se inspira en el estudio de Scott (Scott 1998), sobre los fracasos de los grandes proyectos de ingeniería social; fracasos que, según él, son en parte un reflejo de la forma de pensar prepotente, uniforme, centralizada y codificada que puede dominar el pensamiento del gobierno, y, por otra parte, se deben a la falta de respeto hacia el conocimiento local, la comprensión del oficio y la diversidad en las prácticas y perspectivas de los ciudadanos. Esta cuestión también es acertada, de una manera diferente, en la literatura sobre el bricolaje en las ciencias sociales. La esencia del argumento es que «las personas tienden a desarrollar ideas, normas y prácticas que vengan bien a problemas y objetivos pequeños, y... acaban teniendo un complejo panorama de superposición de ámbitos de acción» (Parsons, 2010, p. 96). La metáfora sobre el bricolaje de Lévi-Strauss (Lévi-Strauss, 1966) trata de captar la forma en que los actores pueden aprender de una manera *ad hoc* como necesidad de que el hacer que algo funcione sea prioritario, dando sentido a las cosas sobre la marcha y descubriendo lo que es útil. Muchos médicos describen la forma en que aprenden utilizando la idea de bricolaje (Freeman 2007).

Vista la importancia de tales procesos en la exploración de cómo están decidiendo los ciudadanos y por qué se comportan de cierta manera, los citados anteriormente sugieren que el Estado se enfrenta a un reto de inteligencia importante en el desarrollo de intervenciones más sutiles y eficaces. La capacidad de ver con los ojos de un ciudadano más que ver con los ojos del Estado es un desafío considerable para el desarrollo efectivo de las nuevas herramientas de intervención. Así que, un punto de intervención clave podría ser el uso de grupos de enfoque y el colectivo equivalente al «cliente misterioso» para descubrir qué se siente al experimentar el Estado desde el punto de vista de los ciudadanos.

## Conclusión

El artículo sostiene que la situación de la comprensión más amplia de las diferentes bases micro fundacionales con respecto al comportamiento social en el diseño de políticas públicas es abrumadora. Una mayor comprensión de las vías cognitivas, las normas sociales y las motivaciones morales debe unirse a un seguimiento continuo de los factores clave en la configuración de las políticas gubernamentales. La evidencia y la



comprensión teórica de las ciencias sociales darían paso a un mayor uso de una gama más sutil de herramientas para cambiar el comportamiento social en caso de que la coproducción llegue a ser una parte más importante del desarrollo de políticas públicas.

Hasta ahora hemos esquivado las preguntas más normativas sobre la coproducción y las formas de intervención que buscan el comercio de las debilidades cognitivas de los individuos, las prácticas sociales y las convicciones morales. Juzgar la moralidad de tratar de orientar la elección de las personas en ciertas direcciones no es, por supuesto, un nuevo dilema para los responsables políticos, y las cuestiones de si se posee el derecho de intervenir se aplican igualmente a la utilización de herramientas estándar, como la elaboración de leyes, reglamentaciones o fiscalidad. Lo que hace que la cuestión sea más complicada en el caso de algunos empujoncitos es que las formas estándar de la intervención son más abiertas y explícitas en lo que atiene a sus intenciones (aunque nos quedaría duda sobre cuántos de nosotros entendemos realmente acerca de los detalles de las regulaciones y los impuestos que se nos aplican, y sabemos también que las herramientas políticas de todo tipo se pueden hacer menos visibles para reducir la resistencia del público). El tono general de *dar el empujoncito* puede ser «que el gobierno sabe mejor lo que es bueno para ti que usted y hemos encontrado una manera disimulada de conseguir que usted tome la elección correcta». Un argumento que defiende esto, promovido por Thaler y Sunstein (2008) bajo el rótulo de «paternalismo libertario», postula que al menos la elección está en manos del ciudadano, es sólo la *arquitectura* de la elección la que está diseñada por los gobiernos democráticamente elegidos para apoyar lo que los representantes políticos consideran que aportaría resultados beneficiosos. El informe del Instituto de Gobierno (Dolan *et al.* 2010) sostiene que deben hacerse los juicios pertinentes acerca de la controversia de las intervenciones antes de que éstas se pongan en marcha, y deben buscarse las aprobaciones democráticas o públicas antes de su introducción.

Incluso si estos desafíos morales se pudieran abordar hay un problema más, según dicen algunos críticos: ¿Podemos confiar en que los gobiernos tomarán las decisiones más adecuadas para nosotros? Rajiv Prabhakar (2010, p. 2) sostiene:

«La Economía del Comportamiento asume que el gobierno sabe lo que es mejor. Sin embargo, a menudo podría no darse este caso. Por una buena razón, el gobierno podría tener dificultades para deshacer las diferentes partes de un problema político; (...) el gobierno puede carecer de evidencia adecuada para guiar sus decisiones. El gobierno sólo puede conocer el empujoncito adecuado en un número limitado de áreas en las que existen un montón de pruebas.»

Este argumento es, tal vez, un instrumento útil para entusiasmarse en exceso acerca de *dar el empujoncito*, pero difícilmente es un gran reto para las estrategias de *dar ese empujón* ya que se aplica igualmente a otras formas de intervención del gobierno. Cuando nos tramita los impuestos y nos regula, ¿cómo sabe el gobierno está haciendo lo mejor? La respuesta en todos los casos es, sin duda, que la cuestión clave es un juicio de valor de que en una sociedad democrática podemos contar con que el gobierno nos considere en algún momento. En resumen, se pueden abordar las cuestiones que rodean la moral y la legitimidad de la idea de utilizar las intervenciones motivadas por un conjunto más amplio de micro fundamentos que reflejan la complejidad de la toma de decisiones humanas.

Nuestra preocupación no reside tanto en los aspectos éticos o políticos que resultan de la intervención para promover la coproducción utilizando una mezcla de ideas micro fundacionales. La preocupación que debatimos en este artículo reside en el reconocimiento de que estamos sólo en el inicio de la andadura, como científicos sociales, del entendimiento de cómo traducir una comprensión general del proceso social en inter-

venciones de ingeniería social viables y que necesitamos más investigación y trabajo para aclarar lo que funciona, en qué medida funciona y en qué circunstancias. En segundo lugar, pensamos que existe el peligro de que las formas de intervención para cambiar el comportamiento social de arriba hacia abajo podrían anular a los enfoques más orientados de abajo hacia arriba. Los enfoques de arriba hacia abajo pueden convivir más cómodamente con las prácticas gubernamentales, y de hecho, podrían ser eficaces, pero sólo dentro de unos límites. Los enfoques de abajo hacia arriba demandan un cambio cultural mayor por parte del gobierno, pero podrían permitir el abordaje de cuestiones que las estrategias de dar el empujoncito de arriba hacia abajo no serían capaces de aprovechar.

## Agradecimientos

Gracias a Peter John, Graham Smith, Lauren Cumming y Henry Kippin por sus comentarios sobre el artículo. Estamos agradecidos por la financiación proporcionada a través de la Comisión de Servicios Públicos 2020 del Consejo Económico y social (Reino Unido).

## Referencias

- Abadie, A. and S. Gay. (2006), «The Impact of Presumed Consent on Cadaveric Organ Donation: A Cross-Country Study», *Journal of Health Economics*, 25, 599-620.
- Barzelay, M. (2002), «Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration/ Political Science», in K. McLaughlin, P. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, pp. 15-33.
- Bovaird, T. (2007), «Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-production of Public Services», *Public Administration Review*, Sept/ Oct 2007, 846-860.
- Borins, S. (2002), «New Public Management, North American style», in K. McLaughlin, P. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, pp. 181-94.
- Chase, R. and S. Dasu (2001), «Want to Perfect your Company's Service? Use Behavioral Science», *Harvard Business Review*, 79, 6, 78-84.
- Choi, J.J.; D. Laibson; B. Madrian and A. Metrick (2003), «Optimal Defaults», *American Economic Review*, 93, 2, 180-185.
- Cialdini, R.B. (2007), *Influence: The Psychology of Persuasion*. New York: Collins Business.
- Cotterill, S.; L. Richardson; G. Stoker, and C. Wales (2009), *Reinvigorating the Civic: A Rationale for Our Research Programme*. Working Paper, Rediscovering the Civic Project, Manchester and Southampton: Universities of Manchester and Southampton.
- Coyle, D. (2010), *The Economics of Enough*. Princeton: Princeton University Press.
- Cronqvist, H. and R.H. Thaler (2004), «Design choices in privatized social-security systems: learning from the Swedish experience», *American Economic Review*, 94, 2, 424-428.
- Cross, E.J.; B. Richardson; T. Douglas and J. Vonkaenel-Flatt (2009), *Virtual Violence: Protecting Children from Cyberbullying*. London: Beatbullying.
- Dawnay, E. and H. Shah (2005), *Behavioural Economics: Seven Principles for Policy Makers*. London: New Economics Foundation.

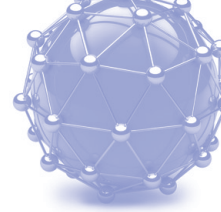
- Dolan, P.; M. Hallsworth; D. Halpern; D. King, and I. Vlaev (2010), *MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy*. London: Cabinet Office/ Institute of Government.
- Druckman, J.N. (2001), «On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?», *The Journal of Politics*, 63, 4, 1041-1066.
- Festinger, L. (1957), *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: University of California Press.
- Frederick S.; G. Lowenstein and T. O'Donoghue (2002), «Time discounting and time preference: A critical review», *Journal of Economic Literature*, 40, 2, 351-401.
- Freeman, R. (2007), «Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning», *Administration and Society*, 37, 476-496.
- Frey, B.S. and L. Goette (1999), *Does Pay Motivate Volunteers?*, Working Paper No. 7, Institute for Empirical Research in Economics, Zurich: University of Zurich.
- Frey, B.S. and R. Jegen (2001), «Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence», *Journals of Economic Surveys*, 15, 5, 589-611.
- Gamble, A. (1988), *The Free Economy and the Strong State*. London: Macmillan.
- Gneezy, U. and A. Rustichini (2001), «A Fine is a Price», *Journal of Legal Studies*, 29, 1, 1-18.
- Goodin, R. (1982), *Political theory and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago.
- Goodin, R. (2004), «Heuristics of public administration», in M. Auger and J.G. March (eds.), *Models of a Man: Essays in Memory of Herbert A Simon*. Cambridge: MIT Press.
- Greenwald, A.; C. Carnot; R. Beach and B. Young (1987), «Increasing voting behavior by asking people if they expect to vote», *Journal of Applied Psychology*, 72, 315-318.
- Halpern, D.; C. Bates; G. Mulgan; S. Aldridge; G. Beales and A. Heathfield (2004), *Personal Responsibility and Changing Behaviour: the State of its Knowledge and its Implications for Public Policy*, London: Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office.
- Hardin, G. (1968), «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, 1243-8.
- Hindmoor, A. (2010), «Rational Choice», in D. Marsh and G. Stoker (eds.), *Theories and Methods in Political Science*. Palgrave Macmillan, pp. 42-59.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Horne, M. and T. Shirley (2009), *Co-production in Public Services: A New Partnership with Citizens*. Discussion Paper. London: The Strategy Unit, Cabinet Office.
- House, J.S. (1981), *Work, stress and social support*. Reading Mass, US: Addison-Wesley.
- Hood, C. (2006), «Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services», *Public Administration Review*, 66, 4, 515-521.
- Jackson, T. (2005), *Motivating Sustainable Consumption*. Sustainable Development Research Network, Policy Studies Institute: London.
- John, P.; G. Smith and G. Stoker (2009), «Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour», *The Political Quarterly*, 80, 3, 361-69.
- Johnson, E.J. and D. Goldstein (2003), «Do Defaults Save Lives?», *Science*, 302, 1338-1339.
- Jones, B. (2001), *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Joshi, A. and M. Moore (2004), «Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments», *The Journal of Development Studies*, 40, 4, 31-49.
- Kahneman, D. and A. Tversky (1979), «Prospect theory: An analysis of decisions under risk», *Econometrica*, 47, 313-327.

- Kahneman, D.; L. Knetsch and R.H. Thaler (1990), «Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem», *Journal of Political Economy*, 98, 6, 1325-48.
- Knott, D.; S. Muers and S. Aldridge (2007), *Achieving Culture Change: a policy framework*. Prime Minister's Policy Unit: London.
- Laibson, D. (1997), «Golden Eggs and Hyperbolic Discounting», *Quarterly Journal of Economics*, 112, 443-477.
- Lau, R.R.; R.A. Smith and S.T. Fiske (1991), «Political Beliefs, Policy Interpretations, and Political Persuasion», *Journal of Politics*, 53, 3, 644-675.
- Le Grand, J. (1997), «Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy», *Journal of Social Policy*, 26, 2, 149-169.
- Lévi-Strauss, C. (1966), *The savage mind*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- McKenzie-Mohr, D. (2000), «Promoting Sustainable Behaviour: an introduction to community-based social marketing», *Journal of Social Issues* 56, 3, 543-554.
- March, J. and J. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press
- MORI (2003), *Exploring Trust in Public Institutions, Report for the Audit Commission* London: MORI.
- Newman, J. (2002), «The New Public Management, modernisation and institutional change: disruptions, disjunctures and dilemmas», in K. McLaughlin P. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Nomura, H.; S. Cotterill and P. John (2010), *The Use of Feedback to Enhance Environmental Outcomes: A Randomized Controlled Trial of a Food Waste Scheme*, Paper Presented at the Political Studies Association Conference, Edinburgh, 29 March-1 April 2010.
- O'Donoghue, T. and M. Rabin (1999), «Doing It Now or Later», *American Economic Review*, 89, 1, 103-24.
- Ostrom, E. (1996), «Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy and Development», *World Development*, 24, 6, 1073- 87.
- Ostrom, E. (1998), «A Behavioural Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action», *The American Political Science Review*, 92, 1, 1-22.
- Parsons, C. (2010), «Constructivism and Interpretive Theory», in D. Marsh and G. Stoker (eds.), *Theories and Methods in Political Science*. Palgrave Macmillan, pp.80-98.
- Prabhakar, R. (2010), «Nudge, nudge, say no more», *Public*, Tuesday 9 March 2010.
- PMSU (Prime Minister's Strategy Unit) (2006), *The UK Government's Approach to Public Sector Reform*. Prime Minister's Strategy Unit: London.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Renewal of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, R. and L. Feldstein (2003), *Better Together: Restoring American community*. New York: Simon and Schuster.
- Samuelson, W. and R. Zeckhauser (1988), «Status Quo Bias in Decision Making», *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 1, 7-59.
- Schedler, K. and I. Proeller (2002), «The New Public Management: a perspective from mainland Europe», in K. McLaughlin, P. Osborne, and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, pp. 163-180.
- Schofield, P. (2006), *Utility and Democracy: The Political Thought of Jeremy Bentham* Oxford: Oxford University Press.
- Scott, J.C. (1998), *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.
- Simon, H. (1997), *Administrative Behavior*, 4th edn. New York: Free Press.

- Simon, H.; M. Egidio; R. Marris and R. Viale (1992), *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*. Aldershot: Edward Elgar.
- Stoker, G. (2010), «The Microfoundations of Governance: why psychology rather than economics could be the key to better intergovernmental relations», *Journal of Public Administration (China)* vol. 3 no. 2.
- Stutzer, A.; L. Goette, and M. Zehnder (2006), «Active Decisions and Pro-Social Behaviour: A Field Experiment in Blood Donation», Working paper No. 279, Institute for Empirical Research in Economics, Zurich: University of Zurich.
- Tajfel, H.; M. Billig; R. Bundyand and C. Flament (1971), «Social categorization and intergroup behaviour», *European Journal of Social Psychology*, 1, 149-77.
- Tajfel, H. and J. Turner (1986), «The social identity theory of inter-group behavior», in S. Worchel and L.W. Austin (eds.), *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago: Nelson-Hall.
- Thaler, R.H. and S. Bernartzi (2004), «Save More Tomorrow: Using Behavioural Economics to increase Employee Saving», *Journal of Political Economy*, 112, 164-87.
- Thaler, R.H. and C.R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, M. (2002), «Social Exclusion and the New Public Management», in K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, pp. 109-128.







**QUIM BRUGUÉ**

*Universitat Autònoma de Barcelona*

## Participación y redes sociales para la cohesión social

A menudo se hace referencia a los déficits de cohesión social de nuestras sociedades, como si hubiéramos perdido el bienestar de los *viejos* tiempos. Sería absurdo, sin embargo, idealizar el pasado y no reconocer los avances que hemos logrado en aspectos como la educación, la salud o la atención a los más vulnerables (Fink, Lewis y Clarke, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003; Navarro, 2003). No es cierto pues que el pasado siempre fue mejor, aunque las mejoras del presente no sirven tampoco para negar las tensiones y los desafíos que hoy nos ocupan. Independientemente de cuál fuera nuestro pasado, lo cierto es que el presente es lo suficientemente preocupante como para que nos centremos en sus realidades y en sus propias dinámicas de pobreza y exclusión social. Nuestro futuro aparece incierto y repleto de riesgos que debemos abordar.

En las siguientes páginas presentaremos algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de la cohesión social en nuestra sociedad. Para ello, en primer lugar, identificaremos aquellos retos que definen las peculiaridades del momento actual. En segundo lugar, discutiremos el tipo de respuestas —de políticas públicas— que deberíamos articular para acercarnos al objetivo de una sociedad cohesionada. En tercer lugar, haciendo referencia al cómo de estas políticas, subrayaremos la importancia de ofrecer respuestas colectivas y participativas. Finalmente, dedicamos un apartado a ilustrar nuestras reflexiones a través del caso de las redes de acción social en Barcelona.

### 1. Nueva sociedad, nuevos retos

En los países occidentales, aunque con diferencias notables, como la que representa el caso español, hemos atravesado una larga etapa de bienestar social y crecimiento económico. El todavía mitificado estado de bienestar se mostró como una receta de éxito donde se combinaban las políticas económicas keynesianas, los grandes servicios universales de bienestar, una potente administración tecno burocrática y, como colchón donde todo descansaba con cierta placidez, el amplio consenso socialdemócrata (Martínez, 1998; Ginsburg, 1992; Ochoa, 1999).

El resultado fue un excepcional período de crecimiento y paz social, aunque manteniendo un eje de desigualdad entre *los de arriba* y *los de abajo*, entre las clases burguesas y las clases proletarias. Un eje de desigual-

dad claro pero pacificado: útil para identificar a los unos y a los otros, pero incapaz de generar confrontaciones conflictivas. Durante esta etapa, en definitiva, las desigualdades persistieron, aunque la generalización de las expectativas de crecimiento y bienestar desactivaron su potencial conflictividad.

Ninguna de estas premisas se sostienen hoy: nuestra sociedad se ha transformado, mientras que las tradicionales políticas ya no funcionan ni para cohesionarla ni para pacificar sus tensiones. Tenemos una realidad diferente y deberemos proponer respuestas diferentes para hacerle frente (Offe, 1990; Adelantado, 2000). A continuación vamos a repasar estas transformaciones y para ello nos centraremos en dos aspectos que, sin ser exhaustivos, resumen suficientemente los retos a los que debemos dar respuesta:

- en términos descriptivos, la aparición de las *nuevas clases medias* y la emergencia del fenómeno de la *exclusión social*; y
- en términos analíticos, el colapso de los vínculos y de los proyectos comunes que caracterizaban al estado de bienestar.

### 1.1. Se diluye el «arriba-abajo», aparece el «dentro-fuera»

El eje tradicional de desigualdad social, como mencionábamos anteriormente, se sitúa en la dimensión *arriba-abajo* y es adecuado para diferenciar a las clases sociales en función de sus recursos materiales y de sus referentes identitarios. Siendo muy esquemáticos, las clases bajas tendrían menos recursos materiales, votarían a partidos de tradición socialista y presentarían elevados índices de afiliación sindical; mientras las clases altas disfrutarían de mayor renta y se identificarían con partidos conservadores y organizaciones empresariales. Estas diferencias son importantes, aunque el estado de bienestar las amortiguaba ofreciendo un amplio abanico de bienes y servicios que permitían generalizar ciertas expectativas. Es decir, los de abajo seguirían teniendo menos que los de arriba, pero tendrían más que antes y, en todo caso, sería suficiente para garantizar su seguridad material (Moreno, 2000).

Esta situación de estabilidad y seguridad material generalizada desaparece junto a las transformaciones sociales que acompañan al propio desarrollo del estado de bienestar. Son múltiples los cambios que afectan a la estructura social, aunque aquí vamos a centrarnos en dos de ellas: las nuevas clases medias y las nuevas formas de exclusión social.

En primer lugar, la consolidación de las políticas redistributivas que definieron al estado de bienestar provocó la paulatina disolución de las tradicionales segmentaciones de clase. La mayoría de la población deja de identificarse con las clases alta o baja, para definir su propia identidad en términos de una nueva y borrosa clase media. Los tradicionales signos de identidad de clase (voto a un partido determinado o afiliación sindical) tienden a debilitarse, al tiempo que aparecen nuevos signos identitarios más ligados a preferencias individuales de consumo o a estilos y formas de comportamiento grupales que a proyectos colectivos. Tal como lo expone Inglehart (1991), aparece una *nueva clase media* que, una vez superadas sus necesidades materiales básicas, concentra su atención en demandas y expectativas *posmaterialistas*.

Desde el punto de vista de la cohesión social y de las políticas de bienestar, la aparición de estas *nuevas clases medias posmaterialistas* tiene, como mínimo, dos efectos destacables:

- Por un lado, estas nuevas clases medias asumen como un derecho los tradicionales servicios universales del estado de bienestar, al tiempo que reclaman nuevos servicios vinculados a sus expectativas posmaterialistas. Ya no se conforman con las clásicas políticas de «*lo mismo para todos*», sino que articulan demandas fragmentadas y cambiantes, reclaman un trato personalizado y exigen a los servicios públicos tanto cantidad como calidad. Las nuevas clases medias, más educadas y sofisticadas, ya no se conforman con el *menú* de servicios que les ofrece el estado de bienestar clásico, sino que esperan poder relacionarse *a la carta* con un estado que además de garantizar unos mínimos iguales para todos ha de ser también capaz de responder a los máximos de cada uno. No es ninguna sorpresa destacar como estas nuevas exigencias presionan a las estructuras prestacionales de los *viejos* estados de bienestar, obligándolas a realizar una tarea personalizada y fragmentada para la que no están preparadas y forzándolas a desplegar un volumen creciente de actividades en un contexto de recursos cada vez más escasos.
- Por otro lado, las nuevas clases medias no sólo son más sofisticadas sino también más vulnerables. Ulrick Beck (1998) nos habla de la democratización del riesgo de exclusión para recordarnos que las viejas estabildades han desaparecido y que, hoy por hoy, aunque todos somos nueva clase media, cualquiera puede verse envuelto en el espiral de la exclusión social. Todo lo que hemos conseguido colectiva e individualmente (trabajo, familia, vacaciones, comodidades) puede esfumarse de un día para otro en la nueva *sociedad del riesgo*. Una sociedad que hace correr en paralelo la sofisticación con la fragilidad, la opulencia con la vulnerabilidad.

En segundo lugar, hay que reconocer que la paz social del estado de bienestar representó un logro sin precedente en términos de extensión de unos mínimos de vida digna para el conjunto de la población. Por eso sorprendió tanto, a finales de los setenta, el llamado *redescubrimiento de la pobreza*. Las ricas sociedades occidentales parecían haber alcanzado el cielo y encontraron el infierno en las calles y las plazas de sus principales ciudades, donde un número creciente de personas deambulaban sin casa, sin familia, sin recursos de ningún tipo. Los déficits materiales volvían a golpear a una sociedad que se creía instalada en las demandas posmaterialistas.

Es probablemente la asimetría entre el discurso dominante (posmaterialismo y consumismo) y las situaciones personales (marginalidad y pobreza) el primer factor de exclusión, la primera razón de la incapacidad de nuestra sociedad ya no de abordar sino incluso de aceptar la situación de estas personas. Los nuevos pobres no tienen espacio en la sociedad, ni arriba ni abajo ni muy abajo, y, por lo tanto, se les deja fuera, excluidos. Aparece así un nuevo y más cruel eje de desigualdad: entre los de dentro y los de fuera, los que forman parte y los excluidos, los *in* y los *out* (Percy-Smith, 2000; Bauman, 2005).

El fenómeno de la exclusión social es complejo y ha sido ampliamente discutido desde hace al menos dos décadas. Sin embargo, aún a riesgo de simplificación, nos interesa ahora destacar la existencia de tres formas complementarias de acercarnos al término: como situación, como riesgo y como proceso.

- La exclusión como situación*. La exclusión, efectivamente, puede servir para definir la situación en la que se encuentra una persona o un colectivo. Desde esta óptica, la exclusión suele definirse como un estado de necesidad intensa provocado por múltiples factores (materiales, educativos, urbanísticos, sanitarios, etc.). El carácter multifactorial de las situaciones de exclusión dificultan las respuestas políticas, ya que dotan a los excluidos de dos rasgos especialmente ajenos a las lógicas tradicionales de la intervención social: invisibilidad y transversalidad. La acumulación de factores sitúa a las personas en situación de

exclusión en una marginalidad extrema y sin posibilidades de poder ser vistos desde las instancias *normales* de actuación: han quedado fuera de circulación. Al mismo tiempo, su situación no responde ante las políticas sociales sectorializadas, pensadas para abordar *un* problema pero impotentes ante el *cóctel* de problemas simultáneos y solapados que presenta la situación de exclusión.

- *La exclusión como riesgo.* La exclusión no es únicamente una intensificación y una acumulación de déficits personales, sino que también expresa la debilitación de los recursos individuales y colectivos para hacerles frente. La exclusión no es únicamente una situación, sino que también hace referencia al contexto de *soledad* que acrecienta el propio riesgo de caer en la exclusión. El excluido no es solo el más pobre, sino el que vive su pobreza en soledad; sin relaciones y sin vínculos en los que apoyarse. Sin redes sociales, con un capital social muy debilitado, con estructuras familiares cada vez más débiles y sin valores comunitarios sólidos, la exclusión define no únicamente una situación de pobreza sino una extrema desconexión. El excluido está muy abajo, evidentemente, pero, sobre todo, está muy fuera. En nuestras sociedades proliferan las personas en situación de exclusión, pero también se extiende un proceso individualizador que —despojándonos de redes relacionales, rompiendo nuestros vínculos sociales— nos hace cada vez más vulnerables y generaliza el riesgo de la exclusión. Hay un grupo de excluidos, cierto, pero todos estamos bajo el riesgo de exclusión.
- *La exclusión como proceso.* Finalmente, es fundamental hacer mención a la exclusión no como el resultado de un fracaso personal sino como el efecto de procesos sociales y económicos generales. Frente a la tradicional culpabilización del pobre como alguien incapaz al que, sin embargo hay que ayudar, el excluido es un resultado inevitable del *progreso* (Bauman, 1999; Wacquant, 2006). Nuestro modelo de crecimiento los produce y, por lo tanto, tomarnos en serio el problema de la exclusión social supone no únicamente rediseñar las políticas sociales sino, sobre todo, replantear el modelo de desarrollo. Nadie lo dice con demasiada claridad, aunque parece muy claro que muy pocos de los que se benefician de este modelo parecen dispuestos a replantearlo. Parecen más dispuestos a aceptar el precio —que además pagan otros, los invisibles de fuera— de una creciente y sangrante exclusión social.

## 1.2. Una sociedad sin vínculos ni proyectos comunes

La aparición de nuevas clases medias y de nuevas formas de exclusión social ilustra la emergencia de una nueva sociedad. Sin embargo, más allá de su visibilidad y notoriedad, ambos procesos son la manifestación de cambios que afectan a la propia concepción moral de esta sociedad. Una sociedad que ha roto con las dependencias mutuas y que, de esta manera, ha visto como se diluye el nervio que le proporcionaba un sistema de responsabilidades compartidas. Los unos ya no nos sentimos responsables de los otros y, de esta manera, como sugiere Levinas, estamos desmantelando los cimientos morales de nuestra vida en común.

El estado de bienestar ha sido a menudo definido como un triunfo de las voluntades éticas, ya que a través del vínculo entre capital y trabajo mantuvo el ideal de un proyecto de responsabilidad compartida. Se trataba, como hemos mencionado anteriormente, de una sociedad segmentada, pero también de una sociedad donde los unos dependían de los otros y donde, por lo tanto, existía una base para el reconocimiento y para el desarrollo de la confianza. Una sociedad de este tipo puede estar fuertemente segmentada, pero seguir manteniendo altos niveles de cohesión. Acepta las desigualdades, pero incorpora a todos en un espacio común de relaciones y dependencias mutuas.

La propia imagen de la fábrica industrial ilustra esta interdependencia, mostrando un espacio donde convivían empresarios y operarios, donde el compromiso entre el capital y el trabajo se fortalecía gracia a su complementariedad. En palabras de Bauman (1999):

«... los muros de la enorme fábrica encerraban a los dos socios en una prisión común. Capital y trabajo se unieron, podríamos decir, en la riqueza y en la pobreza, en la salud y en la enfermedad, y hasta que la muerte los separara. La fábrica fue su morada común y, simultáneamente, el campo de batalla para una guerra de trincheras y el hogar natural de esperanzas y sueños.»

Estos lazos, además, ofrecían perspectivas a largo plazo, un futuro por el que luchar y que, además, se convertía en un destino común. Los vínculos no aparecían de manera ocasional, sino que a las relaciones entre unos y otros —entre los distintos segmentos de la sociedad— se les daba tiempo para madurar y consolidarse. Al margen de la dimensión ética de este futuro compartido, la propia existencia del largo plazo permitía planear, construir y desarrollar proyectos individuales y colectivos. La estabilidad proporciona un marco de referencia en el cual los ciudadanos encuentran las seguridades necesarias para construir sus vidas, al tiempo que permite el desarrollo de las relaciones que darán forma al entramado social.

En un mundo dinámico y cambiante, la estabilidad es un valor a la baja. Sin embargo, frente a aquellos que la asimilan con estancamiento o inmovilismo, hay también quienes nos advierten del riesgo de no disponer de suficiente tiempo, de no lograr la suficiente estabilidad para poder construir una comunidad. Una estabilidad excesiva puede acabar pudriendo las aguas del estanque, aunque también una movilidad mal entendida puede desorientarnos y marearnos. Richard Sennett (2000) lo expresa con su habitual maestría:

«La rutina puede degradar, pero también protege; la rutina puede descomponer el trabajo, pero también puede componer una vida.»

Hoy, sin embargo, ninguna referencia al largo plazo o a dejar trabajar al tiempo parece tener demasiado sentido. Las dependencias se han roto, ya no necesitamos madurar las relaciones y, en definitiva, se impone con fuerza el corto plazo. Todo es rapidez, flexibilidad y cambio. Vivimos en una sociedad individualizada, donde no tenemos ni tiempo ni ganas de relacionarnos con los demás. Pretendemos haber superado las tradicionales segmentaciones sociales, aunque al hacerlo hemos roto también los vínculos entre nosotros y, de este modo, hemos puesto en entredicho los mecanismos de cohesión social.

Con los muros de las fábricas derruidos y amparados en el discurso de la responsabilidad individual, se nos ha desalojado de nuestras viejas referencias sociales —de clase, si se prefiere— para dejarnos solos; para dejar que unos triunfen heroicamente mientras la mayoría fracasa en soledad. Esta es la sociedad sin moral a la que se refería Levinas, aquella en la que no queremos saber nada de los demás, donde ni tan siquiera aceptamos preguntarnos por su bienestar. *¡Es su problema, que espabilen!*, podría ser el nuevo lema de la sociedad individualizada.

En este contexto se multiplican las incertidumbres, las cuáles alcanzan una dimensión peculiarmente intensa precisamente por su imposibilidad de vivirlas y enfrentarlas colectivamente. Actualmente, a diferencia de los que sucedía en el pasado, las incertidumbres se viven en solitario. Juntarse con los demás ya no sirve como forma de atenuar o enfrentar los retos. La incertidumbre se nos presenta como una poderosa fuerza individualizadora. Las dificultades no nos unen, nos dividen. La solidaridad no es racional, ha dejado de tener sentido y, por lo tanto, sufrimos en soledad nuestras dificultades. Como diría Ulrick Beck (1998), tratamos

de dar respuestas biográficas a problemas que son sistémicos. *¡Y así nos va!* La mayoría somos demasiado débiles para afrontar solos problemas que son de todos.

Así pues, la descripción de las nuevas clases medias y la identificación de nuevas formas de exclusión social son las dos caras de una misma moneda. Frente a la novedad de su manifestación más epidérmica, encontramos la definición de un nuevo modelo de sociedad. En realidad un modelo de *no-sociedad*, una estructura social atomizada y sin vínculos que no logra representar ni un proyecto ni una oportunidad colectiva. Los marginados sociales están solos, al igual que lo están unas nuevas clases medias que parecen esconder su miedo en el consumo compulsivo y suicida.

La exprimera Ministra británica, Margaret Thatcher, sintetizó la nueva situación al proclamar «¿Sociedad? No existe tal cosa». Fue una expresión de alegría y de confianza en un nuevo y redentor individualismo. Dos décadas más tarde nos parece la expresión de nuestra incapacidad para vivir en una comunidad mínimamente cohesionada. Necesitamos sociedad para vivir juntos y éste es, precisamente, uno de los principales retos a los que debemos hacer frente; y no únicamente desde el esfuerzo individual sino sobre todos desde las políticas públicas. Debemos trabajar para construir ciudadanos y para construir comunidad: otra vez, las dos caras de una misma moneda (Rodger, 2000).

## 2. Políticas para la cohesión social

El panorama esbozado en el apartado anterior es descorazonador, aunque no debería ser paralizador. Debería ser, en cambio, el punto de partida para impulsar políticas públicas destinadas a construir ciudadanía y comunidad, los dos ingredientes imprescindibles para la cohesión social.

Durante los últimos años han proliferado los estudios dedicados a analizar y valorar las políticas públicas en España y, entre ellas, las de cohesión social (Grau y Mateos, 2002; Gomà y Subirats, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003). No podemos en este breve documento dar cuenta de la riqueza de este debate y, por lo tanto, vamos a enfocar nuestras aportaciones en algunas ideas clave. Para ello tomaremos prestada la metáfora del tren de Mora y Cabezón (1999). En un interesante trabajo, estos autores comparan su comunidad de referencia (son profesionales de los servicios sociales en el ámbito municipal) con un tren en el cuál identifican la máquina y los vagones de primera, segunda y tercera:

- La máquina —el motor que tira del tren en una determinada dirección— representa el modelo de desarrollo, la fuerza que arrastra nuestra sociedad y que nos marca el ritmo al que debemos avanzar.
- El vagón de primera, de ventanas opacas, acoge a una elite privilegiada que disfruta cómodamente de todas las ventajas de un tren que avanza imparable.
- Las nuevas clases medias se encuentran en el vagón de segunda, desde donde se esfuerzan —aunque de manera poco confortable— por mantener el ritmo y continuar el viaje. Este vagón, por otra parte, está cada día más lleno, rebosante; y, por lo tanto, muchas de las personas que lo ocupan lo hacen de una manera extremadamente frágil. Estamos, usando un lenguaje lo más gráfico posible, que nos salimos por las ventanas, que nos caemos al más mínimo bache. Estamos, en definitiva, experimentando constantemente el riesgo de exclusión, de caernos del abarrotado y vulnerable vagón de segunda.



—Y cuando nos caemos vamos a parar al vagón de tercera; un vagón que ya no se define por su incomodidad o por su falta de espacio, sino por haber quedado desconectado de un tren que continua avanzando. El vagón de tercera está parado, abandonado en una vía muerta, ya no forma parte del tren.

Se trata, desde nuestro punto de vista, de una buena metáfora, ya que nos permite visualizar la exclusión como situación (el vagón parado de tercera), como riesgo (el abarrotado vagón de segunda) y como proceso (la máquina que no espera a nadie). También nos sirve para pensar en respuestas específicas para cada caso. A continuación vamos a desgranar los contenidos de una política pública para la cohesión social, y vamos a hacerlo pensando en la imagen de nuestro tren social:

- Políticas reactivas frente a las necesidades de aquellas personas o grupos en situación de exclusión social.
- Políticas anticipativas para ayudar a aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión social.
- Políticas estratégicas para hacer frente a los procesos que generan dinámicas de exclusión social.

### 2.1. Políticas reactivas para la exclusión como situación

A menudo se tilda de obsoletas a aquellas políticas sociales que, reaccionando frente a situaciones de necesidad, se *limitan* a paliarlas. Estas políticas, a menudo etiquetadas peyorativamente como *asistenciales*, formarían parte del acervo profesional clásico, aunque serían incapaces de hacer frente a las actuales dificultades de cohesión social. Permitirían a aquellos con necesidades intensas disponer de las ayudas y los servicios que garantizarían su supervivencia, pero difícilmente ayudarían a revertir su situación y, por lo tanto, a (re)integrar a aquellos que padecen los efectos de la marginalidad.

Podemos estar de acuerdo con que este tipo de intervenciones forman parte del arsenal de las políticas asistenciales clásicas, aunque esto no significa que su utilidad y/o necesidad haya desaparecido. Existe cierta tendencia a descartar estas políticas por *anticuadas*, pero ésta podría ser una valoración precipitada si, como creemos que es el caso, responden a una necesidad real.

Si la exclusión es una situación real para personas concretas, que lo es, entonces ésta reclama actuaciones asistenciales para paliar sus déficits o necesidades. Existen personas sin techo, personas sin ingresos, personas con discapacidades o personas sin ninguna formación; y todas ellas reclaman políticas que les permitan acceder a determinados mínimos de vida digna. Estas políticas, asistenciales y garantistas son imprescindibles para cualquier sociedad que pretenda asumir la responsabilidad respecto aquellos que más lo necesitan.

Cuando nos trasladamos a la práctica, el interrogante se centra en la intensidad y la extensión de las políticas: quién puede acceder a ellas y cuantos recursos podemos dedicar a cada persona. Para responder a estas preguntas, el asistencialismo clásico tendía a culpabilizar a los pobres de su situación y, por lo tanto, aunque se solidarizaba con ellos, les exigía que demostraran su pobreza y les ofrecía los servicios mínimos. Era importante evitar la posibilidad que se *colará* alguien con pocas ganas de trabajar y con intenciones de aprovecharse.

«Estas consideraciones, y otras similares, deben haber sido importantes en las décadas de 1820 y 1830, para los reformistas de la “Ley de Pobres”, que tras un debate largo y enconado llegaron a una decisión prácticamente unánime: había que limitar la asistencia a los sectores indigentes de la socie-

dad al interior de los hospicios. (...) En primer lugar, separaba a los auténticos mendigos de quienes —se sospechaba— sólo se hacían pasar por tales para evitarse las molestias de un trabajo estable. Sólo un mendigo auténtico elegiría vivir recluso en un asilo si se lograba que las condiciones fueran lo bastante horribles (...)» (Bauman, 1999: 27-28).

Estos planteamientos aún impregnan buena parte de las políticas asistenciales y, efectivamente, deberían ser replanteados. Las personas o los grupos en situación de exclusión no son los culpables de la situación, sino quienes la padecen. Por otro lado, estamos ante una aproximación que pierde todo el sentido en una sociedad, como la actual, donde el trabajo es un bien escaso. En consecuencia, las políticas reactivas frente a situaciones de exclusión no deberían desaparecer, aunque sí redefinirse. Conceptualmente deben ser consideradas derechos de ciudadanía, mientras que operativamente deben garantizar niveles suficientes de vida digna.

Es cierto, sin embargo, que se debe buscar el equilibrio entre los recursos que se destinan a estas políticas y sus objetivos reales. No deberíamos pensar que siempre va a ser posible revertir las situaciones de exclusión aumentando los recursos que se les destinan y, por lo tanto, deberemos decidir como distribuimos estos recursos, siempre escasos, entre estas políticas reactivas y las políticas anticipativas a las que ahora nos referiremos.

## 2.2. Políticas anticipativas para la exclusión como riesgo

Ya hemos insistido en la importancia del riesgo de exclusión; un riesgo que se ha *democratizado* y que hoy por hoy afecta a la mayoría de la ciudadanía. Hasta hace unas pocas décadas, las condiciones socio-económicas de una persona presentaban pautas de estabilidad muy acentuadas. Era altamente improbable que alguien con un determinado *estatus* se viera apeada de su condición. Pertenecer a una familia o disponer de un patrimonio suponía una potente garantía de futuro. El riesgo, pues, era mínimo; la continuidad máxima.

Hoy, en cambio, la continuidad es mínima y el riesgo máximo. Cualquiera, provenga de donde provenga, puede verse descabalgado de su situación y padecer un proceso de exclusión. El pasado ni nos sirve para vivir el presente ni nos protege del futuro. Nadie puede sentirse protegido y todos experimentamos el vértigo de la incertidumbre. En aquel repleto vagón de segunda todos respiramos el peligro de la caída, el riesgo de la exclusión.

Ante esta situación no sirven, efectivamente, las políticas reactivas y asistenciales a las que antes hemos hecho referencia. Tampoco sirve la inacción, esperar la caída para poder aplicar el tratamiento paliativo. El riesgo de exclusión está tan generalizado y sus impactos son tan devastadores que es imprescindible trabajar para reducirlo. Necesitamos políticas públicas que, anticipándose al proceso de exclusión, ofrezcan a los ciudadanos recursos para protegerse ante los riesgos del futuro.

Todos los ciudadanos, o como mínimo la gran mayoría, necesitamos de estas políticas para armarnos frente a las incertidumbres. No estamos pues hablando de bienes y servicios para atender sus necesidades materiales, sino de políticas que fomenten sus propios recursos y actitudes para enfrentar al futuro. Desde este punto de vista, las políticas anticipativas deberían, como mínimo, proponerse dos objetivos: fomentar el capital humano (construir ciudadanía) y fomentar el capital social (construir comunidad). Son los ciudadanos, en comunidad, los que disponen de la fuerza necesaria para asumir los riesgos que hoy padecemos.

- Fomentar el capital humano.* El primer objetivo de una política anticipativa como la que estamos sugiriendo es muy claro: capacitar a los ciudadanos para que, mejor formados y preparados, dispongan de un capital personal que les permita asumir con éxito los riesgos. Estas políticas —que se materializan en programas educativos de diferente cuño, en cursos para emprendedores, en bancos de habilidades o en ofrecer recursos informáticos— son hoy fundamentales, aunque también pueden profundizar en los procesos de individualización que definen nuestra sociedad. Debemos crear ciudadanos con recursos suficientes, pero deberíamos tener cuidado de no convertir estas iniciativas en un llamamiento al *que cada uno se espabile como pueda*. El capital humano es un factor crucial para nuestro futuro, pero no deberíamos convertirlo en un eslabón hacia la irresponsabilidad colectiva. Es necesario, por lo tanto, complementar el fomento del capital humano con el fomento del capital social. Necesitamos ciudadanos, pero también comunidad.
- Fomentar el capital social.* Padecemos el riesgo de exclusión porque a menudo no disponemos de suficientes recursos personales, pero también porque estamos solos. Debemos reconocer que las incertidumbres y los riesgos del futuro son tan potentes que difícilmente son abordables de manera individual, por muy bien preparados que estemos o por muchos idiomas que hablemos. Es necesario, por lo tanto, construir capacidades sociales que nos permitan hacer efectivo aquel viejo aforismo de *la unión hace la fuerza*. Las políticas públicas no tienen experiencia en este ámbito, aunque en los últimos años han empezado a preocuparse por reforzar las entidades de la sociedad civil, por impulsar procesos participativos, por crear espacios donde recrear las relaciones o por promover programas que reconstruyan vínculos vecinales o generacionales. La relación con el vecino o la pertenencia a determinados grupos, por citar únicamente dos ejemplos, nos hacen más fuertes. No se trata únicamente de espabilarnos sino también de colaborar con los demás. Únicamente así somos ciudadanos, únicamente así generamos comunidad y, en definitiva, únicamente así podemos construir una sociedad cohesionada.

Las políticas anticipativas suponen un reto para los poderes públicos, ya que les obligan a entrar en terrenos desconocidos. Estas políticas, sin embargo, son cruciales para hacer frente a la exclusión como riesgo y para, de esta manera, *controlar* los procesos que afectan a la cohesión de nuestras sociedades. Algunos trabajos y algunas experiencias nos permiten avanzar en este campo (Gorz, 1998; Gough, 2000), pero aún tenemos mucho por aprender y mucho trabajo por realizar.

### 2.3. Políticas estratégicas para la exclusión como proceso

Hasta el momento nos hemos referido a políticas que asisten a los que padecen necesidades en el presente y que proporcionan recursos individuales y colectivos a los que experimentan los riesgos del futuro. Sin embargo, deberíamos recordar que tanto las necesidades del presente como los riesgos del futuro no aparecen espontáneamente, sino que son inducidos por determinados modelos de desarrollo. Tanto las situaciones como los riesgos de exclusión son generados socialmente y pueden ser interpretados como las consecuencias de determinadas dinámicas de crecimiento y desarrollo. La gente se cae del tren y queda atrapada en una vía muerta, pero el motor del tren continúa avanzando, marcando el camino independientemente de que algunos no puedan aguantar el ritmo.

Las políticas sociales no ha sido capaces de entrar en este debate y se han limitado a recibir los impactos negativos de determinados modelos de desarrollo, sin poder incidir en los mismos. Se recoge a los que caen

y, más recientemente, se pretende proteger a los que están a punto de caer; pero nunca se puede hablar con el maquinista para pedirle que frene un poco, que espere un momento que hay gente incapaz de seguir. La propia ubicación estructural de las políticas sociales es marginal, como suelen serlo los perfiles políticos de sus responsables. Las políticas sociales, en otros términos, no pueden entrar en las dinámicas de exclusión y se limitan a tratar sus impactos.

Mientras estos impactos sean gestionables, es probable que nada cambie demasiado. Sin embargo, en la medida que crezca la intensidad y la extensión de los problemas de cohesión social, la situación se hará menos sostenible. Los servicios sociales se verán progresivamente colapsados, mientras la presión y las demandas sociales no detendrán su escalada. Un tren cada vez más acelerado puede ser una buena imagen del progreso. Pero un progreso que siembra la vía de *residuos humanos* que no han podido mantener la velocidad es también la metáfora de un fracaso anunciado (Barman, 2005).

Algunos creemos, por lo tanto, que las políticas de cohesión no deben ser periféricas sino centrales. No deben recoger los efectos perversos del desarrollo, sino (re)definir el ritmo y las dinámicas de este desarrollo. Las políticas sociales no deben circunscribirse a trabajar en los vagones de cola, sino que deben poder entrar en la máquina de cabeza. Las políticas sociales no deberían intervenir para paliar *ex post* los efectos de otras políticas consideradas centrales (como las económicas y las urbanísticas), sino para definir *ex ante* sus contenidos.

Esta nueva centralidad conformaría la dimensión estratégica de las políticas de cohesión. Una dimensión, desgraciadamente, aún ausente en los planteamientos tanto de nuestros responsables gubernamentales como, quizá más importante, de la mayoría de unos ciudadanos más interesados en disfrutar de los privilegios de un tren que avanza a toda velocidad que en echar alguna mirada por la ventana trasera para observar sus impactos. Los políticos son responsables de impulsar el giro estratégico que estamos reclamando, aunque difícilmente podrán efectuarlo con éxito mientras el conjunto de la población no esté dispuesta a replantarse el modelo de desarrollo (Margalit, 1997).

Antes, haciendo referencia a las políticas anticipativas, concluíamos mencionando que teníamos mucho por aprender y mucho por hacer. Ahora, al hablar de la dimensión estratégica de las políticas de cohesión, continuamos teniendo muchísimo por aprender y muchísimo por hacer, pero también una ingente tarea de toma de consciencia colectiva. Podemos reclamar a nuestros responsables públicos que atiendan mejor a aquellos que lo necesitan, pero no podemos pedirles que eviten los problemas de exclusión social si no les dejamos entrar en la sala de máquinas, sino no estamos dispuestos a renunciar a algunos de los beneficios que puede reportarnos un sistema de desarrollo que es potente pero excluyente. Podemos atender mejor o peor a la exclusión desde las administraciones públicas, pero únicamente podremos construir una sociedad cohesionada si lo decidimos como sociedad.

### 3. Participar para construir una sociedad cohesionada

En el apartado anterior nos hemos referido a los contenidos de las políticas para la cohesión social. Se trata de unos contenidos novedosos y que, en consecuencia, reclaman formas también novedosas de implementación.

Durante los últimos años han proliferado iniciativas de modernización administrativa que han apostado por la descentralización, la gestión desde la proximidad, la transversalidad, el uso de formas diversas de par-

tenariado o la gestión de redes. Todas estas innovaciones han encontrado en las políticas sociales un espacio privilegiado para la experimentación. Mientras otros ámbitos mostraban mayores resistencias, las políticas sociales se han manifestado generalmente interesadas y abiertas a la hora de introducir la innovación en la gestión de sus actividades.

Probablemente, este comportamiento innovador deba vincularse a la necesidad. Es decir, la incorporación de nuevas formas de trabajar se percibe más imperiosa en aquellos ámbitos donde sus contenidos reciben más presiones de cambio. Y este es el caso de las políticas para la cohesión; unas políticas que ven aumentar la complejidad de sus contenidos y que, en consecuencia, reclaman también una mayor complejidad en sus formas de aplicación.

Durante los últimos años, como ya hemos mencionado, las iniciativas de modernización administrativa han invadido nuestras experiencias prácticas y nuestros debates académicos con una amplia gama de etiquetas innovadoras (Osborne y Gaebler, 1994; Kettl, 2002; Lane, 2006). Nos gustaría, sin embargo, centrarnos en una idea que nos parece crucial: la necesidad de superar formas de actuar estrictamente tecnocráticas y la voluntad de incorporar estilos más relacionales. Es decir, la administración tradicional ha trabajado siempre bajo los principios de la jerarquía y la segmentación, suponiendo que las políticas públicas pueden ser perfectamente desmontables y asignables a profesionales especializados en cada una de las partes. Esta perspectiva asume cierta simplicidad: la posibilidad de definir con claridad lo que hay que hacer y la certeza de contar con un experto en su ejecución.

Frente a la claridad y la racionalidad tradicional, hoy observamos como los problemas son cada vez más complejos, más integrales y más difícilmente descomponibles. Consecuentemente, no es fácil ni distribuirlos orgánicamente ni asignarlos a profesionales de referencia que monopolicen su solución. Por lo tanto, frente a formas jerárquicas y segmentadas, se proponen innovaciones destinadas a favorecer el diálogo, la relación, la capacidad de abordar los problemas entre todos. De aquí la importancia de articular formas de trabajar que nos junten, que promuevan la colaboración, que incorporen a los ciudadanos y sus organizaciones (participación), que facilite las relaciones interorganizativas (transversalidad) o que aseguren una visión conjunta de los asuntos a tratar (integralidad) (Brugué, 1996; Agranoff y McGuire, 2003; Hajer y Wagenaar, 2003; Kooiman, 2003).

Las políticas de cohesión reclaman esta complejidad en las formas porque deben afrontar una realidad también compleja. Nuestra sociedad es cada vez más diversa, plural, cambiante, volátil y, en consecuencia, no podemos actuar sobre ella sin reconocerlo. Los tradicionales servicios de bienestar perciben a la sociedad como una foto fija, mientras que hoy necesitamos formas más flexibles, más adaptables y más atentas a la riqueza de la propia realidad sobre la que se pretende actuar. Únicamente desde la proximidad, la abertura y el diálogo podemos captar esta complejidad y actuar en consecuencia.

La participación de los ciudadanos y de sus organizaciones se ha convertido a menudo en bandera de esta nueva sensibilidad, de esta manera de hacer más atenta a la complejidad y a la diversidad de nuestras sociedades. No podemos ahora detenernos en detalles, aunque sí nos gustaría destacar los objetivos y hacer explícitos los potenciales de esta nueva manera de hacer. Para ello, de manera muy sintética, planteamos tres razones:

- El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas.
- El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas.
- El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad.

### 3.1. El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas

Incorporar a la ciudadanía y escuchar sus voces diversas es una forma de enriquecer el contenido y la creatividad de las políticas para la cohesión. Dada la ya mencionada complejidad de las decisiones que hoy debemos adoptar, se trata de una aportación crucial.

Usando otros términos, frente a los poliédricos retos que hoy enfrentamos —por ejemplo, la inmigración tiene que ver con políticas de asistenciales, pero también educativas, laborales, de acogida, culturales o lingüísticas— necesitamos respuestas también poliédricas; respuestas que no se encuentran en un único lugar (en las mesas de determinados profesionales) sino en la capacidad de establecer un diálogo constructivo entre las diferentes perspectivas, de encontrar un equilibrio entre las diversas facetas de un asunto que no se puede reducir a una única dimensión.

Este argumento es especialmente relevante para las políticas anticipativas. En este caso es fácil darse cuenta de las limitaciones del conocimiento experto y/o profesional, así como de la importancia de contar con las contribuciones de aquellos que se encuentran efectivamente frente al riesgo de exclusión. Desde la administración podemos ayudar, pero se trata de *sm*s recursos personales y relacionales.

### 3.2. El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas

Operativamente, a pesar de algunas percepciones, estamos convencidos de que la participación es útil para mejorar la eficiencia de la actividad gubernamental y administrativa. Incorporar a los diversos actores sociales puede generar costos adicionales en los inicios del proceso, pero éstos se recuperan en la medida que se ha trabajado para reducir resistencias y lograr colaboraciones.

Pensemos, si no, en las dificultades para construir prisiones, vertederos o centros para drogodependientes desde la soledad de un despacho. No insinuamos que se deba delegar la responsabilidad a la hora de construir un centro de estas características, sino que afirmamos que su implementación será más eficiente si, a través del diálogo y la participación, se han logrado ciertas complicidades. La participación genera colaboración, y la colaboración es reconocida hoy como uno de los principales factores para promover la eficiencia administrativa.

La participación y el diálogo también son esenciales para promover la eficiencia en el caso de las políticas estratégicas para la cohesión. Sin las complicidades y las confianzas que pueden generar las relaciones interadministrativas y los puentes entre la administración y la sociedad civil, difícilmente se podrán dar pasos significativos para proponer y ejecutar una eventual y novedosa centralidad para las políticas de cohesión.

### 3.3. El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad.

Ya habíamos mencionado el proceso de individualización que nos presiona y las dificultades que genera para construir una sociedad cohesionada. Únicamente con individuos, sin ciudadanos ni comunidad, no lograremos el objetivo de la inclusión social. Y para dotarnos de ciudadanos y de comunidad, la participación puede ser un instrumento adecuado.



El mundo, volvemos a insistir en ello, se nos ha vuelto más complejo y exigente, aunque —paradójicamente— en lugar de hacerle frente sumando esfuerzos nos cargamos de inasumibles responsabilidades individuales. Únicamente contamos con nuestras fuerzas, pero éstas suelen ser demasiado escasas y expresan la impotencia de colectivos enteros como la gene mayor, la mujeres con personas a cargo, los jóvenes *mileuristas* o los inmigrantes. El problema del acceso a la vivienda, por poner un ejemplo, está claramente vinculado al modelo de desarrollo y debería, en consecuencia, ser un asunto de Estado, un problema de todos. Sin embargo, lo hemos individualizado, ha desaparecido de la agenda pública y se ha convertido en un asunto privado (de préstamos e hipotecas).

La participación puede ayudar a revertir esta situación en la medida que crea ciudadanía y genera comunidad. La participación nos hace miembros de una comunidad porque nos involucra en asuntos públicos y nos permite dialogar con aquellos que tienen otros recursos, otras perspectivas u otros intereses. Es así como se crea comunidad, generando espacios de relación y reconociéndonos los unos a los otros. Comunidad no significa armonía en la igualdad, sino diversidad y conflicto constructivo. La participación crea comunidad porque nos junta, no porque nos iguala. Y sólo así construiremos sociedades inclusivas.

Al mismo tiempo, una vez juntos, la participación nos permite construir respuestas colectivas a problemas colectivos. Construyendo comunidad y creando espacios de acción colectiva reforzamos nuestros recursos individuales y comunitarios, aumentando así nuestras capacidades para responder con éxito a los problemas de la exclusión social. Si continuamos respondiendo a las dificultades del acceso a la vivienda como si fuera *mi* problema, muchos continuaremos viviendo con los abuelos o hipotecando el futuro de los hijos. No resolveremos el problema. Sólo si miramos el fondo del problema, reconocemos que es un asunto de todos y juntamos nuestras fuerzas tendremos alguna oportunidad. Participando nos damos cuenta y, de este modo, nos hacemos fuertes colectivamente. Este es el primer paso, el más importante, si de verdad pretendemos crear una sociedad cada vez más cohesionada.

#### 4. Redes de acción social: el caso de Barcelona

Barcelona, siguiendo las tendencias ya apuntadas en el primer apartado, ha experimentado una profunda transformación en su estructura social y económica. A pesar de importantes avances, mantiene situaciones de riesgo y exclusión social frente a las cuáles se requieren políticas públicas. De forma esquemática, Godàs y Gomà (2008), a quién iremos siguiendo a lo largo de este apartado, destacan algunas de estas situaciones en los siguientes términos:

- En Barcelona existen hombres y mujeres que sufren importantes problemas económicos: una tasa de pobreza relativa del 12% (50% de la renta media, unos 375 € mensuales), un 18,2% de su población en situación de vulnerabilidad económica o, por citar un tercer dato, 3.153 personas que estaban en la calle y que fueron atendidas por los equipos municipales a lo largo de 2006.
- En Barcelona viven unas 332.800 personas mayores de 65 años (21,1% de la población), entre las cuáles 123.626 (fundamentalmente mujeres) disponen de ingresos inferiores al salario mínimo. Por otro lado, 83.104 de estas personas mayores viven solas (63.533 son mujeres). Respecto la cuestión de la dependencia, cerca de 164.000 son mayores de 75 años y unos 90.000 están por encima de los 80.

- En Barcelona existen unas 93.000 persona discapacitadas, de las cuáles 19.600 tienen certificada una gran discapacidad.
- Durante la última década, la inmigración ha modificado sustancialmente la fisonomía de la ciudad. De las 40.903 personas inmigradas que vivían en Barcelona en 1999 (2,7%) hemos pasado a las 113.809 de 2002 (7,6%) y a las 260.058 de 2006 (15,9%). Su papel es crucial desde el punto de vista social, económico y cultural.

Bajo estas nuevas circunstancias, surge el Plan Municipal para la Inclusión Social (PMIS), el cuál, además, cuenta con la participación como uno de sus ejes vertebrados. En las siguientes páginas ofreceremos, primero, una visión rápida y panorámica del PMIS y, más tarde, nos centraremos en su vertiente participativa y, en concreto, en el establecimiento de redes sociales para la cohesión.

#### 4.1. El Plan Municipal para la Inclusión Social (2005-2010)

El PMIS fue aprobado, bajo el impulso del teniente de alcalde Ricard Gomà, el 4 de marzo de 2005. El Plan, en palabras de Godàs y Gomà, «se compromete a actuar a favor de una ciudad donde las personas puedan desarrollar sus proyectos vitales en condiciones de máxima libertad e igualdad, hecho que implica contribuir a generar marcos de relaciones sociales en que se den las condiciones y los valores de autonomía, solidaridad, fraternidad y reconocimiento de las diferencias» (2008: 289).

A partir de un análisis detallado de la exclusión social en Barcelona, el PMIS se propone generar una ciudad inclusiva a partir de seis líneas estratégicas:

- Impulsar un debate social sobre los servicios sociales y la atención a la dependencia.
- Priorizar la atención social primaria y dotarla de recursos e infraestructuras.
- Concebir la atención especializada como un mecanismo de inclusión para colectivos vulnerables.
- Desarrollar programas transversales de inclusión: vivienda, inserción laboral, salud o educación.
- Fomentar la participación y la acción comunitaria en tanto que dimensión relacional de las políticas de inclusión.
- Favorecer el conocimiento, el intercambio de experiencias y la innovación.

No podemos ahora entrar en el desarrollo de cada una de estas líneas de trabajo. Nos centraremos, en cambio, en la que se propone fomentar la participación social y la acción comunitaria.

#### 4.2. La participación social en el PMIS

La participación social y, también, de las diversas instituciones y áreas del propio ayuntamiento, ha sido consustancial tanto en el diseño como en la implementación del PMIS de Barcelona. Se considera que la promoción de dinámicas comunitarias, el fortalecimiento de las redes sociales y la implicación de nuevos ac-

tores supone considerar la participación como algo más que una consulta. Supone considerarla como la corresponsabilización de la red social en las decisiones y las actuaciones que la ciudad, no sólo el ayuntamiento, adopta para la favorecer la inclusión:

«Que un Plan de inclusión se centre únicamente en lo que el ayuntamiento puede ofrecer resulta a todas luces insuficiente, dada la importancia de los recursos sociales que existen en la ciudad. Por tanto, para Barcelona el despliegue de políticas de inclusión parte de la perspectiva que nos proporciona el conjunto de la ciudad, con sus diversos operadores que ejercen en el ámbito de bienestar social.» (Godàs y Gomà, 2008: 292).

Son diversas las actuaciones encaminadas a fomentar esta concepción de la participación ciudadana, aunque ahora vamos a referirnos sólo a tres de ellas: el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Acción Comunitaria y el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.

#### 4.2.1. *El Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS)*

El CMBS es un órgano consultivo de participación ciudadana creado en 1988. Su consejo plenario, presidido por el concejal de bienestar social, cuenta con 71 personas en representación de diversas entidades y asociaciones de la ciudad. El Consejo, en su conjunto, incorpora 535 ciudadanos, 140 entidades y 34 expertos.

En el CMBS se intercambian informaciones, experiencias y conocimientos. Sus objetivos son, pues, la elaboración de informes, la concertación de actividades, la mejora de la coordinación institucional, y la información y el debate sobre cuestiones relativas a la calidad de vida de la ciudad.

Desde hace unos años, el componente más formal del Consejo se complementa con la existencia de grupos de trabajo que —bajo el formato de una red social de acción— se reúnen bajo dos condiciones: que todos los actores estén directamente implicados en el asunto de que se trate y que sus reuniones de trabajo finalicen con una propuesta concreta de acción. Se han constituido, así, un conjunto de redes social con una gran porosidad y capacidad de acción directa en la construcción de una ciudad inclusiva. Se ha logrado también superar el carácter litúrgico de buena parte de este tipo de Consejos y dotar de contenido práctico a sus actividades.

#### 4.2.2. *La Acción Comunitaria*

Dada la importancia de las alianzas con el tejido social, el ayuntamiento de Barcelona ha apostado por reforzar e incrementar los procesos de planificación y gestión comunitaria. Para ello se han desarrollado actividades en una triple dirección:

- *Proyectos comunitarios en el marco de los servicios sociales de atención primaria* que pretenden reforzar la cohesión social de las personas y los colectivos más vulnerables. En 2007 estaban en marcha 38 proyectos, con 253 profesionales y 460 entidades implicadas para atender a unas 4.700 personas.
- *Programas comunitarios de ciudad* que relacionan los bancos de tiempo y otras redes de intercambio solidario con la promoción del voluntariado. En 2007 existían un total de 39 acciones de este tipo.

—*Planes de desarrollo comunitario*: acciones integradas impulsadas por el propio tejido social de un barrio y que se desarrollan conjuntamente con los servicios públicos de proximidad. El objetivo de estos Planes es obtener resultados mediante proyectos que incorporan múltiples dimensiones de la vida ciudadana: social, educativa, ambiental, laboral, etc. Barcelona contaba el año 2007 con 16 Planes de desarrollo comunitario.

#### 4.2.3. *El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva (ACBI)*

El antecedente del Acuerdo es la Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS) constituida en 1999 con la voluntad de implicar a todas las entidades e instituciones sociales en los proyectos de acción social de la ciudad. La ABAS cuenta actualmente con 69 organizaciones e instituciones y busca establecer nuevas formas de gobernar las políticas de cohesión a través de la reflexión, los compromisos, la participación y el trabajo conjunto.

El ACBI supuso dar un paso más en la gestión concertada de las políticas para la inclusión en Barcelona. Tal como lo relatan sus propios protagonistas:

«Una comisión específica de la Asociación Barcelona para la Acción Social ha ido tejiendo este nuevo escenario de participación y acción. El punto culminante de este proceso llegó el 5 de abril de 2007, cuando 375 entidades de diferente índole firmaron la constitución del Acuerdo ciudadano para una ciudad inclusiva y un conjunto de compromisos derivados.» (Godàs y Gomà, 2008: 297).

El ACBI es una red social, un espacio de diálogo y de compromiso de trabajo compartido entre el ayuntamiento y el conjunto de entidades, agentes y asociaciones de la ciudad. En las relaciones entre el ayuntamiento y las redes sociales se ha producido un desplazamiento desde las subvenciones hacia los convenios, subrayando la voluntad de promover formas pactadas y más igualitarias de relación. También se ha superado una aproximación estrictamente bilateral, favoreciendo marcos de relación entre la administración y grupos amplios de entidades. El Acuerdo, en 2007, dispuso de 2.611.000 de euros y, con estos recursos, dio soporte a las actividades de 190 entidades sociales de la ciudad.

Desde la óptica de las redes sociales, ya para finalizar, nos parece oportuno destacar dos características del ACBI: su *modus operandi* y la aparición de las *redes temáticas de acción*:

—El ACBI es un espacio de diálogo y compromiso permanente abierto a la incorporación de nuevas entidades y organizaciones sociales. Además, anualmente se renueva el compromiso de trabajar conjuntamente, al tiempo que se presentan los logros y los nuevos retos de la red. El ACBI, en tanto que compromiso firmado por las partes, funciona a través de la voluntad expresada de trabajar conjuntamente según las capacidades de cada operador y de acuerdo con los principios establecidos en el Plan municipal para la inclusión social.

Para facilitar la dinámica de la red, el ACBI dispone de una página web que facilita la transmisión y la coordinación de la información: un directorio de operadores, acceso a informaciones relevantes, agenda de actividades, etc.

—Una vez firmado el ACBI y articulados los espacios de diálogo y compromiso, se pusieron en marcha las llamadas *redes temáticas de acción* por la inclusión social; entre las que se encuentran la atención a

los sin techo, centros abiertos de infancia, inserción sociolaboral, acogida e interculturalidad, apoyo a familias cuidadoras o la red de colaboración entre empresas y entidades sociales.

Estas redes, formalizadas bajo el amparo del ACBI, requieren un triple pacto entre los diversos participantes en la misma: acordar las finalidades, proponer instrumentos de acción y contar con el soporte de recursos y profesionales para poner en marcha sus iniciativas.

Como conclusión, los responsables de impulsar una nueva aproximación a las políticas de inclusión en Barcelona destacan dos aspectos que nos parecen cruciales para entender el funcionamiento de las redes sociales en la promoción del bienestar social: «Primero: una estrategia de relación sostenida con el tejido asociativo que se concrete en la reflexión estratégica, la decisión por consenso y la acción compartida lleva tiempo y comporta superar algunas dificultades. Por lo pronto, la administración local debe flexibilizar sus procedimientos para dar cabida a una relación abierta y participativa con los operadores sociales (...) Segundo: la dimensión participativa de la política de inclusión social de Barcelona pretende que la acción se oriente hacia resultados tangibles. El prerrequisito principal para ello es asumir que el gobierno local debe promover el interés general gracias a la interacción estratégica a la vez que concretada en acciones concertadas con la multiplicidad de organizaciones y aportaciones ciudadanas que rigen la dinámica social» (Godàs y Gomà, 2008: 301-302).

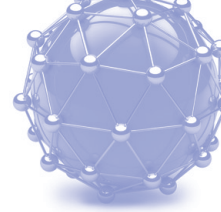
Barcelona, en definitiva, es una buena muestra del doble reto que tenemos en frente: la necesidad de construir las políticas de inclusión entre todos y la necesidad de aprender a trabajar juntos. Reconocer la aportación de los demás y construir espacios concretos para articular las redes sociales parecen ser algunos de los ingredientes básicos para una inclusión efectiva.

## Referencias bibliográficas

- Adelantado, J. (ed.) (2000), *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria.
- Agranoff, R. y McGuire, M. (2003), *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bauman, Z. (1999), *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Bauman, Z. (2005), *Vidas Desperdiciadas*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998), *La Sociedad del Riego*. Barcelona: Paidós.
- Brugué, Q. (1996), «La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 5-6.
- Fink, J., Lewis, G. y Clarke, J. (2001), *Rethinking European Welfare*. Londres: Sage.
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2003), *Estado de Benestar y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Tecnos.
- Godàs, X. y Gomà, R. (2008) «Barcelona: la Política de Inclusión Social en el Marco de Redes de Acción», en Fleury, S.; Subirats, J. y Blanco, I. (eds.), *Respuestas Locales a Inseguridades Globales. Innovaciones y Cambios en Brasil y España*. Barcelona: CIDOB.
- Gomà, R. y Subirats, J. (eds.) (2001), *Autonomía i Benestar*. Barcelona: UB-UAB.
- Ginsburg, N. (1992), *Divisions of Welfare*. Londres: Sage.
- Gorz, A. (1998), *Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible*. Barcelona: Paidós.
- Gough, I. (2000), *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. Londres: Palgrave.

- Grau, M. y Mateo, A. (eds.) (2002), *Análisis de Políticas Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hajer, M.A. y Wagenaar, H. (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1991), *El Cambio Cultural en las Sociedades Industriales Avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kettl, D.E. (2002), *The Transformation of Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Lane, J.E. (ed.) (1996), *Public Sector Reform*. Londres: Sage.
- Margalit, A. (1997), *La Sociedad Decente*. Barcelona: Paidós.
- Martínez, J. (1998), *Políticas de Bienestar*. Madrid: Tecnos.
- Mora, R. y Cabezón, J. (1999), *Els Serveis Personals Municipals: Una Proposta Metodològica*. Barcelona: Edicions del Serbal.
- Moreno, L. (2000), *Ciudadanos Precarios*. Barcelona: Ariel.
- Navarro, V. (ed.) (2003), *L'Estat de Benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Ochando, C. (1999), *El Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Offe, K. (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Percy-Smith, J. (ed.) (2000), *Policy Responses to Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Rodger, J. (2000), *From a Welfare State to a welfare Society*. Londres: Macmillan Press.
- Sennett, R. (2000), *La Corrosión del Carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Wacquant, L. (2006), *Castigar els Pobres*. Barcelona: Edicions de 1984.





**ESTHER RAYA DÍEZ**

*Cátedra Unesco, Ciudadanía Democrática y Libertad Cultural,  
Universidad de La Rioja*

[esther.raya@unirioja.es](mailto:esther.raya@unirioja.es)

## El futuro de las redes sociales del bienestar

**Abstract:** La acción social históricamente ha contado con el concurso de una diversidad de agentes en la respuesta a las necesidades sociales. La extensión del Estado de Bienestar y la consolidación de los derechos sociales como derechos de ciudadanía han restado protagonismo a la actividad de los otros agentes sociales. La crisis, y posterior reestructuración del Estado de Bienestar, ha supuesto un nuevo escenario, en el que la actividad del denominado Tercer Sector adquiere un nuevo liderazgo en el desarrollo y ejecución de las políticas sociales, principalmente en la gestión de programas y servicios.

Para analizar el futuro de las redes sociales del bienestar, comenzaremos por examinar la naturaleza de los diferentes agentes que configuran las redes sociales del bienestar, prestando especial atención a las ventajas y limitaciones que en materia de protección social se han podido observar en los últimos años. Posteriormente analizaremos los retos que tiene el sistema de bienestar social, en cuanto a la metodología de intervención y a la coordinación multinivel. Y finalizamos señalando el papel de los diferentes agentes en la construcción de una ciudadanía social dentro del nuevo modelo de bienestar.

**Sumario:** 1. Agentes de bienestar social.—2. Ventajas y Limitaciones de los agentes de bienestar.—3. Retos del sistema de bienestar social. 3.1. La cuestión de la coordinación. 3.2. El papel del sujeto y de las entidades en la construcción de ciudadanía.—4. Conclusiones.—5. Bibliografía.

### 1. Agentes de bienestar social

En primer lugar, vamos a referirnos a los agentes que configuran las redes sociales del bienestar, entendiéndolo por ello, los que responden ante las necesidades sociales que padece una persona o un grupo. Demetrio Casado (1991) alude a cuatro modos de satisfacción de las necesidades sociales que apuntan a la acción de cuatro agentes básicos:

Modos de provisión de necesidades	Motivación
Autoprovisión y Ayuda Elemental	Supervivencia
Mercado	Beneficio
Acción voluntaria	Solidaridad
Intervención pública	Derechos sociales

El modo más extendido es la *autoprovisión*, esto es, la capacidad del sujeto de atender sus propias necesidades. No obstante, hay necesidades para cuya satisfacción es necesaria la acción de un tercero; y también hay personas y colectivos, con necesidades especiales, que requieren de la intervención de otros.

Donde acaba la autoprovisión comienza la heteroprovisión, destacando la acción familiar y de los grupos informales contenida bajo el epígrafe de *ayuda elemental*, con distintos formatos: ayuda familiar, vecinal, de amistad, donaciones o patrocinios personales, etc.). La motivación principal para satisfacer las necesidades sociales dentro de este grupo de agentes es lo que podemos denominar supervivencia, de la persona o del grupo primario.

En segundo lugar destaca el *mercado*, que tiene un papel creciente en el sector del bienestar social. Fuertemente consolidado en los ámbitos educativo y sanitario, también tiene un papel significativo en los servicios sociales, sobre todo en la atención a personas mayores y otras personas en situación de dependencia. Para este grupo de agentes la motivación principal es la obtención de beneficio económico a cambio de la prestación de un servicio.

En tercer lugar está la *Acción Voluntaria*, que tiene como denominador común la Voluntariedad de su actuación, no por espíritu mercantil ni mandato oficial sino por Solidaridad. Dentro de este epígrafe tienen cabida la diversidad de entidades que configuran el denominado Tercer Sector.

Finalmente, la *intervención pública*, a través de las diferentes administraciones responde a las necesidades sociales con diferentes instrumentos, entre los que cabe destacar: a) *ordenación, control y tutela*. Por medio de dicho mecanismo regula los comportamientos privados; b) *subvención*, mediante este mecanismo financia la actividad de entidades privadas orientando el tipo de política que se quiere realizar; c) *intervención directa*. Además de los servicios públicos hay que añadir la acción del resto de las políticas conexas, en particular la política fiscal. La motivación de la intervención pública puede resumirse en la garantía de derechos sociales, desde un determinado enfoque de justicia social.

El futuro de las redes de bienestar social deberá cimentarse contando con la participación activa y proactiva de los diferentes agentes, generando relaciones sinérgicas y de reciprocidad.

## 2. Ventajas y Limitaciones de los agentes de bienestar

Los agentes involucrados en cada uno de los modos de provisión de necesidades sociales han estado presentes a lo largo de la historia de la acción social. Si bien, en función de la composición de fuerzas el protagonismo de unos frente a otros ha sido variable. En el presente epígrafe vamos a subrayar algunos aspectos generales en cuanto a las ventajas y limitaciones de los diferentes agentes, teniendo en cuenta los elementos permanentes, es decir, los derivados de la propia naturaleza del agente y no de otros condicionantes externos, de tipo ideológico, político o económico.

En primer lugar, se debe considerar a la persona como sujeto (agente) activo en la respuesta a sus necesidades sociales. La situación ideal es la de máxima autonomía de la persona. En este caso, la ventaja de la autoprovisión es que la satisfacción de las necesidades es realizada por la misma persona, evitando dependencias de terceros. No obstante, aunque gran parte de las necesidades básicas son satisfechas por este procedimiento, en la sociedad actual no es posible una situación plena de autoprovisión. Esta es la principal limitación de este agente. La división social del trabajo en las sociedades complejas hace que seamos cada vez más depen-

dientes de otros para la satisfacción de nuestras propias necesidades, debido a la creciente especialización. Es el caso de satisfacción de necesidades en el ámbito educativo, de salud, de empleo, etc.

Respecto a la heteroprovisión informal hay que considerar como ventaja el capital social que supone para el sujeto contar con una sólida red de apoyo. Como limitación cabe señalar la fluctuación de unos sujetos a otros. Además suele ser frecuente que las personas con mayores necesidades tienden a tener menor red de apoyo, por lo que es necesaria la existencia de otros agentes que puedan suplir estas carencias.

Respecto al mercado, hace unos años costaba pensar la acción de organizaciones lucrativas en el ámbito de los servicios sociales. De hecho su presencia era residual. El envejecimiento de la población y la mayor demanda de servicios de bienestar por parte de la población son dos factores que han impulsado el desarrollo de este agente.

Como ventaja cabe señalar la capacidad de autorregulación del mercado, a partir de la ley de oferta y demanda, que tienden a armonizarse por el libre juego de los intereses de los actores. De tal modo que es un agente capaz de prestar servicios de forma rápida a necesidades emergentes y de reconvertirse o desaparecer si no hay demanda para los servicios creados.

Si bien, *a priori*, puede pensarse que el acceso a este agente es libre y universal, es decir, dirigido a todo el mundo, hay al menos dos restricciones, que muestran las limitaciones de este agente. Por un lado, restricciones territoriales. Las organizaciones empresariales se instalan donde hay negocio, no donde hay necesidades. Este es el problema, por ejemplo con respecto a la carencia de servicios de atención personal en zonas rurales. En segundo lugar, y no menos importante que la anterior, son restricciones de carácter económico. Las empresas prestan servicios a quienes pueden pagarlos. De ahí que ante determinadas necesidades sociales, y en particular, las vinculadas con derechos sociales, este agente no pueda ser el modo único ni principal de respuesta.

La acción voluntaria da lugar a una pluralidad de agentes, que se agruparían bajo el epígrafe de Tercer Sector. Dentro de ellos, en trazo grueso, cabe diferenciar entre Organizaciones sin ánimo de lucro y las asociaciones y grupos de autoayuda. Entre las primeras la motivación solidaria puede ser de índole cívica, religioso, político, sindical. Las segundas pueden ser una forma de respuesta colectiva y organizada ante una situación de necesidad compartida en ausencia de otros agentes.

En general estas organizaciones tienen una doble finalidad, por un lado dar respuesta a necesidades insatisfechas y por otro sensibilizar a la sociedad y reivindicar a la administración ante dichas situaciones de necesidad.

Entre las ventajas de este modo de respuesta nos encontramos con a) Agilidad en la respuesta; b) Participación social y c) Adecuación entre necesidad-demanda-recurso.

Frente al fuerte peso del aparato administrativo las entidades del Tercer Sector muestran una mayor agilidad para dar una solución rápida ante nuevos problemas sociales. Su estructura les permite poner en marcha mecanismos de actuación que representen una respuesta para una demanda concreta, agilizando los procesos de atención a las personas destinatarias, contratación de personal, etc.

Por otro lado, la iniciativa social representa la participación de la sociedad civil mediante una respuesta organizada ante los problemas sociales. Son indicativo de la riqueza de la sociedad y su implicación activa.

Finalmente, la acción a escala de las asociaciones altruistas permite una adecuación entre necesidad, demanda y recurso. La actividad puede organizarse para dar respuesta a las demandas planteadas, por personas concretas en un momento determinado, en función de las necesidades del contexto social en el que surgen.

Entre sus limitaciones cabe señalar con Giner y Sarasa (1995:16-18): a) Altruismo ideológico; b) Dependencia estatal; c) Corporatismo y d) Coyuntura adversa.

La primera de las limitaciones alude a la filiación ideológica de las asociaciones voluntarias, lejos de una neutralidad en esta dimensión, puede conllevar —y existen ejemplos suficientes— a condicionar la acción a la aceptación del ideario de la organización.

La segunda limitación apunta a la fuerte dependencia de gran parte del asociacionismo voluntario de los fondos y recursos de los gobiernos para su propio funcionamiento, cuando no también para su existencia. Ello relega la capacidad de respuesta de las asociaciones frente a la acción del Estado a una mera ilusión.

En relación con el aspecto anterior, el corporatismo pone de manifiesto la complejidad de la gestión en la que debe desenvolverse la actividad de las asociaciones altruistas. En la medida que forman parte del sistema de bienestar social, su forma de actuación debe adaptarse a las exigencias del propio sistema. Hoy en día las organizaciones sociales deben presentar transparencia en la gestión, auditoría de cuentas, normas de calidad, etc. todo ello implica una mayor rigidez en la actividad de las organizaciones que contrasta con la pretendida antiburocratización a la que en gran medida pretenden dar respuesta.

Finalmente, la fuerte imbricación de los actores, y en particular entre las asociaciones altruistas y el estado, implica que ante una situación de coyuntura adversa, en particular de carácter económico, la acción de las entidades del Tercer Sector se vea mermada, por falta de recursos, precisamente en contextos que suelen ir acompañados de incremento de los problemas sociales. Esta última limitación es especialmente patente en el contexto de crisis actual.

Respecto a la intervención pública en sus diferentes manifestaciones, se puede señalar en el lado de las ventajas, que su acción apunta hacia el interés general y el beneficio común, aunque con diferencias según ideologías respecto a lo que esto significa y el modo de conseguirlo. En cuando a las limitaciones cabe subrayar el elevado coste que puede derivar el gasto público a situaciones de déficit presupuestario. El Estado de Bienestar ha sido el modelo sobre el que se han desarrollado las políticas sociales occidentales de los últimos cincuenta años, y el análisis de las ventajas y limitaciones del mismo han sido objeto de debate en otras mesas del presente congreso, por lo que no nos extenderemos en este punto.

No obstante, si queremos subrayar que tras la crisis y posterior reestructuración del Estado de Bienestar, en la década de los 80 y de los noventa, se puso de manifiesto la necesidad del trabajo en red, de colaboración entre el sector público y el sector privado, de corte altruista fundamentalmente. Resurge por tanto, con nuevo impulso, el liderazgo de la Iniciativa Social y de la sociedad civil, a través de la actividad del Tercer Sector. Este cambio de modelo se aprecia en las leyes de Servicios Sociales. Tomando como ejemplo la de la CAPV, en 1982, definía los Servicios Sociales como un Servicio Público, mientras que la de 1996 habla de Servicios de Responsabilidad Pública, dando cabida a la iniciativa social. En la más reciente, de 2008, señala en su artículo 5.2 que el «Sistema Vasco de Servicios Sociales estará integrado por prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y de titularidad privada concertada».

La relación entre la Administración y la Iniciativa social puede adquirir diversas formas, entre las que cabe citar: a) control y tutela; b) fomento; c) contrato; d) conciertos y f) convenios. Si bien la relación no es fácil. Es preciso superar una serie de malentendidos recíprocos, tal como señala García Roca (1992).

Los malentendidos por parte de la Administración hacia la iniciativa social se cifran en considerarla como una actividad residual del Estado. Desde este punto de vista se considera que la acción altruista surge para

paliar las situaciones de necesidad imperiosas pero que desaparecerá cuando los recursos del Estado sean suficientes para atender dichas situaciones de necesidad. Un segundo malentendido consiste en considerar la iniciativa social como un instrumento de tratamiento de ciertas patologías sociales. Desde esta perspectiva se considera que ciertas patologías deben ser contenidas para no poner en evidencia la miseria estructural generada por el sistema. El Estado hace dejación de funciones a favor de la iniciativa social que las atiende. Finalmente, está la consideración del abaratamiento de costes que tiene la prestación de servicios por medio de la iniciativa social, teniéndolo como mano de obra barata.

Por su parte, la Iniciativa social recela, en lo que García Roca denomina «O ellos o nosotros». La iniciativa social entiende que algunas parcelas de la intervención social, le corresponden en exclusiva, considerando al Estado como un intruso y no como un garante de los derechos sociales. También se puede aludir a un segundo malentendido: «Ellos cuando nosotros no lleguemos». El planteamiento es dejar que la iniciativa social resuelva por sí misma los problemas sociales y, cuando no sea capaz de atenderlos, reclamará ayuda a la Administración, quien tendría un papel subsidiario.

Finalmente, hay que aludir a la doble estrategia o doble discurso de la Iniciativa Social. Por su ideología aspira a la independencia respecto a la Administración, pero para poder mantener su actividad, reclaman mayor apoyo económico, generándose una dependencia respecto de aquélla.

Plantea García Roca, que ante esta situación es necesario en primer lugar, hacernos conscientes de las contradicciones que estos malentendidos contienen para que, desde la conciencia de necesidad de nuevas estrategias de colaboración, entremos a la construcción de una cultura de los mixto, donde se parta del carácter sistémico de la realidad y la acción social, y las actuaciones se basen en principios como los siguientes:

- Todos los elementos se encadenan y determinan mutuamente.
- Una situación debe analizarse en relación a otras.
- No hay medidas buenas ni malas, sino adecuadas o no a una situación o momentos concretos.

Además en el nuevo escenario es preciso tener en cuenta también el nuevo papel del mercado. De ahí que empiece a plantearse la oportunidad del denominado «cuarto sector», entendido éste como un nuevo grupo de organizaciones que se sitúan «en la intersección de los sectores públicos, privados y sociales» (Fundación de la Innovación Bankinter, 2009:30). Este cuarto sector se caracterizaría por llevar a cabo prácticas que traspasan las fronteras tradicionales de relación entre los agentes, abriendo paso a nuevas fórmulas, con el objetivo de desarrollar actividades innovadoras que den respuesta a necesidades insatisfechas. Una de estas fórmulas es la acción social desarrollada por entidades de iniciativa social en el marco de programas de responsabilidad social empresarial, por citar un ejemplo. Los resultados de este nuevo modelo y de la aparición de nuevos agentes en la construcción de la ciudadanía social estarán, en gran medida, determinados por el aprendizaje que se haga de la historia de la acción social para afrontar los nuevos retos.

### 3. Retos del sistema de bienestar social

Tal como se ha señalado anteriormente, las lecciones de la historia muestran por un lado, la pluralidad de agentes coexistentes en los procesos de satisfacción de las necesidades sociales, y por otro lado, la exigencia de introducir cambios, innovaciones, en los procesos de atención social en una doble dirección en cuanto a me-

todología de trabajo y en cuanto a coordinación multiagente. Todo ello con la finalidad de construir una verdadera ciudadanía social dentro del nuevo modelo de bienestar.

Una primera lección de la historia reciente de la acción social consiste en el cambio de denominación de los sujetos destinatarios de la acción social y de las políticas sociales. El lenguaje no es neutro, y en este sentido hay que señalar que el cambio de denominación responde también a un cambio en la orientación de dichas políticas.

Inicialmente se hablaba de *caso* por influencia del modelo clínico; posteriormente se reemplazó por el término *situación social*, más neutro. Después se extendió el término *cliente*, por influencia de Carl Rogers, puesto que denotaba una «significación simbólica de libertad». Con la extensión de los servicios sociales como servicios públicos se extendió el uso de los términos usuario y beneficiario —éste último vinculado a la percepción de prestaciones económicas—. Actualmente comienza a imponerse —señala C. de Robertis (2003)— el término de persona y el término de Sujeto.

Hablar de la persona como sujeto entronca con las acepciones jurídica, política y sociológica del concepto de ciudadanía. «La persona como sujeto es aquella que sostiene una acción, una experiencia, un conocimiento, en oposición a objeto, (un número, un legajo, un problema). La noción de sujeto afirma su capacidad de decidir e influir en el curso de los acontecimientos y su participación activa en todo lo que le concierne.» (Robertis, 2003:68). Además, si al sustantivo sujeto se le añade la expresión de derechos, es decir, la persona es titular de derechos y obligaciones por el hecho de vivir en una determinada sociedad, nos conduce necesariamente al concepto de ciudadanía. Y este concepto nos lleva a definir como ciudadano a «aquel que participa activamente en la vida de la ciudad, el que más allá de formar parte, modela, modifica, crea, dinamiza la vida social, expone y transmite sus ideas, se organiza con otros para darlas a conocer, lleva adelante proyectos para sí, para otros, con otros. La dinamización ciudadana no es pura afirmación de derechos escritos, es también la organización cotidiana de la vida democrática, la actuación en la vida cívica, la creación permanente de nuevas posibilidades» (Robertis, 2003:69).

En esta dualidad del concepto de ciudadanía —acceso a derechos y acción ciudadana— cobra importancia el reto metodológico, donde el trabajador social —en cuanto técnico capacitado para la intervención social— va a desarrollar un compromiso con y para la persona. En cada uno de ambos niveles se perfilan los objetivos propios del trabajador social: *objetivos de restauración* (encontrar soluciones, mejorar las condiciones de vida, afirmar la dignidad y aumentar la autoestima) *objetivos de promoción* (crear lazos significativos con otros, ser partícipe en la vida colectiva, obtener reconocimiento y sentimiento de utilidad social...) (Robertis, 2003:69).

Las personas, a la vez seres individuales y colectivos, están en el centro de la intervención profesional y son acompañadas en un proceso de adquisición de poder sobre su vida. Este proceso pasa por:

- El cambio de imagen de sí mismo.
- La pertenencia a un grupo de pares.
- La elaboración de proyectos comunes posibles.
- El éxito obtenido paso a paso en cada realización, que acrecienta la confianza y el dinamismo.
- El reconocimiento social y el sentimiento de utilidad social, que transforman a una persona aislada y desvalorizada en un ciudadano partícipe y activo.



Los anglosajones llaman a este proceso de capacitación *empowerment*, y los franceses *accès à la citoyenneté*. Aunque ambos términos recubren definiciones culturalmente distintas, proceden de un mismo objetivo profesional: la promoción de las personas y su integración, partícipe y activa, en la sociedad en la que viven.

En esta nueva etapa se demanda una atención a los problemas sociales no sólo desde la interdisciplinariedad sino también desde la interinstitucionalidad como consecuencia de la tendencia privatizadora de los servicios sociales y, con ello, del aumento del protagonismo del tercer sector, no sólo en su papel de autoayuda o defensa de los intereses de los asociados sino cada vez más como gestor de servicios y prestaciones de responsabilidad pública. Esta acción coordinada representa un nuevo reto en el futuro de la acción social.

### 3.1. La cuestión de la coordinación

El nuevo escenario impone una serie de premisas o requisitos de obligado cumplimiento para afrontar los retos planteados, frente a las fórmulas ensayadas de privatización, donde el tercer sector ha asumido un rol de subcontrata, se precisa un movimiento de colaboración o coordinación interinstitucional. Según el Diccionario de la Real Academia Española, coordinación significa «disponer cosas metódicamente o concertar medios y esfuerzos para una acción común». Este esfuerzo es necesario por que hay división de funciones. El denominado pluralismo del bienestar conlleva a una diversidad de agentes que no deben «imitarse» unos a otros, sino producir de forma cooperativa en beneficio de las personas, de la ciudadanía, de la sociedad.

En el ámbito organizativo, se entiende por coordinación el proceso de ensamblaje y sincronización de diversas actividades, de manera que actúen conjuntamente hacia el logro de los objetivos de la organización. En nuestro caso, se trata de objetivos de garantía de derechos sociales. La coordinación es más que la cooperación. Ésta última se refiere a la voluntad, la actitud, el deseo de trabajar con otros. La coordinación necesita de este espíritu de colaboración, pero requiere de un esfuerzo consciente para conjuntar distintas acciones. Y esto supone planificación respecto a la tarea a llevar a cabo, puesto que no surge de forma espontánea. Existen diferentes formas de coordinación externa, entre organizaciones diferentes: a) Fusión; b) Participación limitada; c) Dirección colegiada; d) Movimiento del personal; e) Regulación; f) Actividad política. Para la prestación de servicios es necesario valorar las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, con el fin de dar una adecuada respuesta en un marco de garantía de derechos sociales.

Hoy día, en el ámbito de los servicios sociales y del bienestar social ya no se discute la necesidad de la coordinación interinstitucional, aunque haya dificultades para llevarla a cabo. Existen al menos tres tipos de argumentos a favor de la misma: a) de tipo normativo; b) de calidad; c) de carácter teórico.

Entre los argumentos de tipo normativo cabe destacar la referencia que hemos hecho anteriormente a la Ley de Servicios Sociales y al denominado Sistema Vasco de Servicios Sociales. Así en el Art. 7, h) se establece el principio de Coordinación y cooperación. Y se señala que «las administraciones públicas vascas actuarán de conformidad con el deber de coordinación y cooperación entre sí, así como con la iniciativa social sin ánimo de lucro. Asimismo, colaborarán, subsidiariamente, con el resto de la iniciativa privada». Este mismo formato es el empleado en el artículo 6 de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, cuando define el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia como una «red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados» sin que ello suponga alteración en su régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

Como puede verse en este mismo artículo de la conocida Ley de Dependencia, se alude a la coordinación como característica del sistema. Asimismo este aspecto se explicita en varios de sus principios rectores, en concreto en los apartados c, d, l, m, n y ñ del artículo 3:

- «c) La atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.
- d) La transversalidad de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia.
- l) La colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se establecen en la presente Ley y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las Entidades Locales.
- m) La participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.
- n) La participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.
- ñ) La cooperación interadministrativa.»

Además de los argumentos de tipo legislativo, están los argumentos de calidad de los servicios sociales. Según este tipo de motivación, la calidad de los servicios sociales pasa por dar una respuesta coordinada en la prestación de los servicios y desarrollo de programas. Algunas comunidades autónomas han promulgado leyes de calidad de los servicios sociales, como es el caso de la Rioja, que en 2007 fue pionera en la creación de una ley de estas características. Entre los principios generales de actuación se incluye el principio de coordinación interdepartamental e interadministrativa (art. 5.f.) entendido como una forma de administración responsable de una política pública o prestación de un servicio que permitan relacionarse con otras administraciones para dar una respuesta más eficaz. Además en el artículo 6. 10 entre los derechos de las personas usuarias, alude al derecho de aquellas a disfrutar de las prestaciones de acuerdo con su programa de intervención, y a una adecuada coordinación, si fuera necesario, con otros sistemas afines.

La coordinación también es un criterio presente en las normas de calidad, como la Norma UNE 158301 sobre el Servicio de ayuda a domicilio. La coordinación se recoge en el criterio 3.7. En el mismo se alude a la coordinación a dos niveles. En el primero se trata de coordinación en el proceso de intervención para la atención individual y en el segundo la coordinación con otros agentes que intervienen en el servicio.

A los argumentos de tipo legislativo y de calidad hay que añadir los que podemos denominar de tipo teórico. En este sentido hay que destacar el carácter multidimensional de los problemas sociales que requieren de intervenciones integrales con una respuesta coordinada, para evitar solapamientos y áreas no atendidas. La teoría sistémica y la teoría de redes aplican este principio de coordinación como respuesta a las necesidades bio-psico-sociales de las personas, los grupos y las comunidades.

Para que se de una coordinación eficiente es necesario que se den una serie de condiciones, entre las que cabe considerar:

- Existencia de un marco político y normativo adecuado.
- Identificación de los agentes objeto de coordinación.
- Información suficiente y fluida para el logro de los objetivos propuestos.

- Relación de confianza entre los agentes.
- Institucionalización de los procesos mediante convenios de colaboración.

### 3.2. El papel del sujeto y de las entidades en la construcción de ciudadanía

Ahora bien, como en la historia del picapedrero donde un rey buscando al ser más poderoso del mundo, va del picapedrero a la montaña, de la montaña al sol, del sol a la nube, de ésta al viento, del viento vuelve a la montaña y de la montaña nuevamente al picapedrero<sup>1</sup> no podemos olvidarnos que el sujeto importante de toda la intervención es la propia persona, el sujeto, como sujeto y no como objeto, ser paciente y padeciente. De ahí que la maquinaria deba engranarse para producir condiciones que garanticen el desarrollo de la persona, en sus derechos y obligaciones, como sujeto activo y proactivo.

Con relación a este aspecto, resulta oportuno recordar algunos aprendizajes de la historia, en particular, a partir de la experiencia de dos autoras clásicas del Trabajo Social, quienes fueron sentando las bases de esta profesión, Octavia Hill y Mary Richmond. Desde un punto de vista metodológico, señalaba la primera que el trabajo con la persona consiste en estrechar la relación, entrar en comunicación antes de juzgar el comportamiento. También abogaba por reconocer el valor y dignidad de todas las personas defendiendo que su visión particular de las circunstancias fuese respetada. De esta manera se está poniendo en el centro de la relación a la persona.

Mary Richmond aludía a la necesidad de dedicar tiempo a conocer la historia de los clientes para comprender su situación. Con esto ambas apuntaban hacia una metodología intensiva en tiempo de y para la relación con la persona. Además, señalaba ésta última, es necesario trabajar con la persona pero también con el entorno. La acción social debe dirigirse hacia dentro, promoviendo cambios en el sujeto, pero también hacia fuera, promoviendo cambios en la sociedad, a través de las políticas públicas, de la sensibilización y de la creación de oportunidades para las personas.

Para desarrollar este trabajo es necesario que los agentes de intervención social conjuguen creatividad, saber hacer y sistematización. Ello no resulta fácil, dado que el proceso de intervención social es complejo, no es mecánico ni matemático, sino variable de unas personas a otras y de unas situaciones a otras. De ahí la necesidad de contar con instrumentos metodológicos, que a modo de brújula, guíen las intervenciones del profesional. Una de las primeras herramientas metodológicas, cuando se trabaja en programas y servicios de intervención social es considerar los momentos y procesos de las personas en situación de necesidad.

En cuanto a los momentos debe tenerse en cuenta en qué etapa del ciclo vital se encuentra, los puntos críticos, las decisiones de cambio y el contexto social, económico y político en el que se haya inmersa. Respecto a las etapas del ciclo vital, si tomamos como ejemplo la situación de una persona en desempleo, es diferente si se trata de primer empleo; si es una persona en el inicio de su carrera o actividad profesional o si está en la fase de desarrollo y maduración de la actividad laboral o previa a la jubilación. Cada uno de estos momentos representa unas demandas, unas exigencias a la persona, conforme a las cuáles elaborará su comprensión de la situación.

Asimismo habrá que considerar la existencia de puntos críticos que pueden condicionar su proceso vital con respecto a la situación de necesidad. Siguiendo con el ejemplo anterior, circunstancias como la crianza

<sup>1</sup> Una versión del cuento puede verse en [http://blogs.diariovasco.com/index.php/cuentameuncuento/2005/06/08/el\\_picapedrero](http://blogs.diariovasco.com/index.php/cuentameuncuento/2005/06/08/el_picapedrero)

y/o cuidado de familiares; la vivencia de un despido y falta de reciclaje profesional; o, la vivencia de ambiente «negativo» en el trabajo; son factores que van a posicionar a la persona de forma diferente respecto a las propuestas de intervención que se pueden realizar desde una agencia de bienestar social.

Junto al apartado anterior, también hay que considerar qué decisiones de cambio ha realizado la persona para emprender un proceso de intervención social y por qué las ha tomado. Cuáles son las motivaciones del cambio, hasta qué punto son consistentes y pueden ser motor para movilizar a la persona. En el ejemplo de la persona desempleada, se ha planteado la reentrada en el mercado de trabajo después de un periodo largo de desempleo; ha decidido cambiar de actividad o sector; considera la posibilidad de ampliar su zona de búsqueda, está dispuesta a cambiar de ámbito geográfico. Son decisiones que corresponden a la persona y no imposiciones desde el aparato institucional. Como se decía anteriormente, decisiones que deben ser respetadas.

En estas consideraciones previas de los momentos presentes en la situación objeto de intervención, también se debe dirigir la mirada hacia el entorno, por que la persona es, con relación al contexto en el que vive. En este sentido, cobran especial relevancia los valores sociales dominantes respecto al objeto de la intervención, por ejemplo el desempleo. Que opina la sociedad de las personas en desempleo, se culpabiliza o se comprende. Cuáles son las características del mercado de trabajo y las políticas de empleo y promoción laboral. Cabe interrogarse hasta qué punto puede la persona hacer frente a la situación teniendo en cuenta las condiciones concretas del contexto en el que le toca actuar.

En relación con los procesos de intervención, debemos considerar cuatro aspectos relativos a los mismos: a) historia de vida; b) multidimensionalidad de los problemas sociales; c) objetivos y expectativas de los agentes implicados; d) resultados.

La historia de vida del sujeto narrada desde un punto de vista subjetivo permite comprender su punto de vista sobre la situación. Conocer su trayectoria personal, su percepción individual y colectiva, el espejo que le ofrecen los demás sobre sí mismo (Cooley); el balance de logros y de áreas de mejora, y también de obstáculos y fracasos. Todo ello se convierte en la brújula que orientará el camino a emprender en el nuevo proceso de intervención. Por que la persona no llega «virgen» al mismo, ya ha hecho todo un recorrido vital que requiere ser puesto en conocimiento para sí mismo y para quien/es le acompañan en ese proceso.

El segundo aspecto a considerar con relación a los procesos es el carácter multidimensional de los problemas sociales. A ello se ha aludido anteriormente, al señalar la necesidad de la coordinación multiagente. La persona acude a un servicio o recurso social en busca de solución a un determinado problema, a lo que podemos llamar punta del iceberg. Ese problema no es aislado ni en sus causas ni en sus consecuencias, y en el proceso de intervención debe analizarse en su conjunto.

En tercer lugar, en el proceso de intervención entran en juego el conjunto de objetivos y expectativas de los agentes implicados, no solo de la persona objeto de intervención, sino también de su entorno familiar y de amistad por un lado, y también los profesionales (y voluntarios) de los recursos y servicios. Además, hay que tener en cuenta que estos objetivos y expectativas no tienen por qué ser coincidentes. Por tanto, en la fase inicial del proceso de intervención será necesario determinar, definir y compartir entre todos los agentes implicados, qué se quiere conseguir y hasta dónde es posible llegar. Las metas pueden ser muy ambiciosas pero debe tenerse en cuenta cuáles son las posibilidades reales de alcanzarlas. Hay que valorar el grado de realismo de la propuesta de intervención. Un plan no puede construirse a base de deseos irrealizables, por que conlleva frustración, tanto para la intervención iniciada como para futuras intervenciones. En consecuencia, al inicio del proceso debe dedicarse tiempo a valorar todas estas cuestiones junto con otra igual de importan-

te cómo es el grado de implicación de los diferentes agentes, comenzando por la persona (sujeto-objeto de intervención) sobre la cuál/ con la cuál se está trabajando un proceso de cambio en uno o en varios ámbitos vitales. También se debe considerar el grado de implicación de los otros agentes. Qué pueden aportar en función de su naturaleza, qué es razonable esperar de ellos y sobre todo, para el caso concreto, en qué se va a materializar su aportación.

El trabajo de programación previa hecho en esta fase, servirá para evaluar el grado de cumplimiento de los resultados dentro de los plazos previstos; valorar la adecuación del plan marcado para el logro de los objetivos; y, en función del grado de satisfacción con los resultados obtenidos, se podrán plantear nuevos objetivos.

En todo proceso de intervención social, hay que considerar una serie de elementos que están presentes de forma previa a la propia relación que se produce entre el sujeto y el servicio. Entre estos elementos, C. de Robertis (1992) señala: a) la movilización de la persona; b) la elección del servicio; c) la actitud hacia el profesional. Todos ellos van a condicionar de una manera u otra la relación y el trabajo a emprender en el proceso de intervención social.

Antes de demandar una determinada ayuda, de manifestar su malestar o necesidad, la persona ha recorrido una parte del camino. Es decir, ha habido una movilización. Ha entendido su situación como problema, y de alguna manera se ha enfrentado a él. Bien por que ha intentado afrontarlo y superarlo (y con ello existiría una historia de la persona respecto al problema), bien por que ha reconocido la existencia del mismo, que le ha impulsado a buscar ayuda. En definitiva, ha experimentado una sensación de dificultad y sufrimiento que se traducen en anhelo de cambio para resolver la situación. Con ello, la persona se está marcando de manera más o menos explícita unos objetivos y metas, e intenta encontrar medios para concretar el cambio.

También puede suceder que la persona se enfrente a una situación o problema imprevisto, inesperado. En estos casos puede no haber habido movilización previa. Es el profesional quien acude ofreciendo ayuda, anticipando las dificultades y necesidades por las que pasará la persona. Es el caso de las situaciones de emergencia.

En segundo lugar la elección del servicio al que solicita ayuda no es neutra. Cuando la demanda es formulada por la persona que padece la situación objeto de intervención, en la petición de ayuda entran en juego sus conocimientos y experiencias anteriores respecto al servicio. La imagen y percepción que tenga del mismo, de su personal y de sus funciones. Cuando la demanda es voluntaria la persona acudirá al servicio esperanzada y con confianza en la capacidad del mismo para responder a sus necesidades.

Finalmente, la actitud hacia el profesional y lo que representa, también está presente de forma previa a la relación. En un primer momento, la actitud suele ser de angustia, miedo, amenaza. El sujeto proyecta en el profesional unas expectativas de mejora, por tanto, espera que debe ser capaz de ayudarle a resolver su situación. Pero la toma de contacto con un profesional para resolver problemas personales también puede ser vista como una situación de dependencia, de incapacidad y de fracaso para resolver su vida de forma autónoma. Pedir ayuda es la manifestación pública del propio fracaso.

De la forma según cómo resuelva la persona el conflicto que representa cada uno de estos elementos, dependerá el éxito de la intervención. Puesto que la respuesta a los mismos puede ser tan paralizante que impidan la acción.

El proceso previo a la toma en contacto con los agentes del bienestar puede verse representado gráficamente de la siguiente manera:



La persona potencialmente solicitante de ayuda está inmersa en un contexto global (económico, político, ideológico, cultural, etc.). La inducción a la demanda estará condicionada por el análisis que dicha persona hace, de forma espontánea o por informaciones, sobre los cambios en el contexto global, en aspectos tales como legislación, problemas sociales y de la lectura que de ello hace en función de su situación y su entorno. Analiza las posibilidades de respuesta que le ofrece una determinada institución o profesional y se decide a solicitar información, presentar una demanda, etc.

Esta solicitud, filtrada en muchos casos, llega al programa o servicio, a través de los profesionales, frecuentemente trabajadores sociales, a quienes le corresponde discernir cómo y por qué, para qué de esa solicitud, comprender la demanda y la expectativa del cliente y darle una respuesta.

La respuesta dependerá de las posibilidades del programa, servicio o profesional, vinculadas a la capacidad de escucha, de análisis y de formación del profesional de acogida. También de las características de la organización donde trabaja, el entorno y por la política social del momento.

Es en la primera entrevista cuando el profesional realiza hipótesis de intervención aproximativas al comportamiento del cliente, en función de su comportamiento, su expresión de la demanda y problema latente o manifiesto. A partir de aquí se traza la capacidad de respuesta o el deambular de la persona engrosando un expediente sin respuesta integral. Es aquí dónde, una vez más, podemos decir que debe tejerse la estrategia del futuro de las redes de bienestar. En la forma de atención a la persona. Situada en el centro de la intervención, trabajar de forma coordinada entre los diferentes agentes implicados, apoyándose en nuevas orientaciones éticas (C. de Robertis, 2003:62): *ética de la convicción* en el ser humano como ser único; con derecho a realizarse personalmente y con el deber de contribuir al bienestar de la sociedad; *ética de la responsabilidad*, que incluye la capacidad de empatía, de sentir con el otro y la *ética de la discusión*, que implica una cierta igualdad entre las personas, esto es, entre el trabajador social y el sistema-cliente, con el fin de compartir, elaborar, decidir y llevar adelante un proyecto común, con todo lo que supone de enfrentamientos, negociación, concesiones, búsqueda de acuerdos, esto es de acompañamiento, es decir, trabajo social.



En este nuevo escenario al Trabajo Social se le atribuye una tarea esencialmente ética que consiste en hacer valer las virtudes cívicas de solidaridad. «Unos servicios sociales —señala S. Giner (1988)— que se limiten a obedecer ciegamente las consignas de los políticos y de los altos cargos elegidos, sin proponer su propio programa de altruismo y de solidaridad, serán serviles al poder y, finalmente ineficaces». La cuestión es quién y cómo puede llevar a cabo esa pretendida renovación. Esperar que se haga desde las estructuras administrativas del bienestar (bien sean estatales, autonómicas o locales) o desde las políticas de privatización, sería ingenuo, y donde parece posible es a partir de la creación de nuevos espacios de encuentro de las prácticas del Trabajo Social con otras tradiciones disciplinarias (Sociología aplicada, Pedagogía social, Psicología Social, etc.) con los movimientos sociales y con la acción política (Barbero, 2002:160). Se trata de un espacio abierto a la participación real, creatividad y pensamiento estratégico, y que —añade Barbero— «reformula el propio papel del trabajador social, sus posicionamientos y su formación: parece que las prácticas que respondan a actitudes o pensamientos corporativos van a salir perdiendo. (...) Ese nuevo espacio va a insertar al trabajador social en unas prácticas en las que no es el único profesional (investigadores sociales, educadores, psicólogos de la comunidad, pedagogos, etc.) y en las que el protagonismo se reparte y se comparte con otros agentes (poblaciones, asociaciones, políticos): es el momento de las sinergías». En este nuevo escenario la coordinación multiagente junto con la interdisciplinariedad de las intervenciones resulta irrenunciable.

#### 4. Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el futuro de las redes de bienestar en el reto de construcción y extensión de los derechos de ciudadanía social.

En primer lugar hemos identificado y caracterizado los diferentes modos de provisión de necesidades sociales, señalando las ventajas y limitaciones de cada uno de ellos en las respuestas a las mismas. Se ha destacado que en sociedades complejas es necesario el concurso de los diferentes agentes: familia, red primaria, mercado, acción voluntaria e intervención pública. Asimismo, se ha afirmado que el futuro de las redes de bienestar social deberá cimentarse contando con la participación activa y proactiva de los diferentes agentes, generando relaciones sinérgicas y de reciprocidad.

En términos generales, se señala la existencia de los diferentes agentes a lo largo de la historia, si bien, el protagonismo de uno sobre otros ha estado condicionado por factores económicos y políticos, principalmente. Con la crisis y posterior reestructuración del Estado de Bienestar en la década de los años ochenta y noventa del siglo xx, se pone de manifiesto la necesidad de trabajar en red y de la colaboración entre el sector público y la iniciativa social, resurgiendo el impulso de la sociedad civil, a través de la actividad del denominado Tercer Sector. Si bien, la lección de la historia reciente muestra que es necesario superar los malentendidos recíprocos entre Administración e Iniciativa Social, entrando en una cultura de lo mixto, partiendo del carácter sistémico de la realidad y de la acción social.

Además en el nuevo escenario de finales del siglo xx y principios del XXI aparece un nuevo actor social, como es el mercado lucrativo en la gestión de programas y servicios de carácter social, pero también lo que comienza a denominarse «cuarto sector» donde se incluyen un conjunto de organizaciones que se sitúan entre lo público, lo privado y lo social.

A partir de la caracterización de los agentes, en la segunda parte se han considerado los retos del sistema de bienestar en una doble dirección en cuanto a metodología de trabajo y de coordinación multiagente. Uno

de los retos consiste en considerar al sujeto de la intervención en su condición de ciudadanía, reconociendo sus derechos y obligaciones, situado en el centro de la intervención y ofreciendo acompañamiento en el proceso de adquisición de poder sobre su vida, esto va más allá de la mera gestión de recursos. Para el cumplimiento de este objetivo es preciso una atención a los problemas sociales desde la interdisciplinariedad y desde la interinstitucionalidad, lo que nos lleva a la cuestión de la coordinación.

En el ámbito de los servicios sociales y del bienestar social se acepta la necesidad de la coordinación, que además se encuentra refrendada por tres tipos de argumentos: de tipo normativo, de calidad y de carácter teórico. Para que la coordinación sea posible y eficiente es necesario que se den una serie de condiciones, entre las que se han señalado: existencia de un marco político y normativo adecuado; identificación de los agentes objeto de coordinación; información suficiente y fluida para el logro de los objetivos propuestos; relación de confianza entre los agentes; institucionalización de los procesos mediante convenios de colaboración. Actualmente, se puede señalar que es preciso avanzar en el desarrollo de las tres últimas condiciones.

Desde el punto de vista metodológico, la coordinación es condición necesaria pero no suficiente para la extensión de la ciudadanía social, para ello es preciso trabajar con la persona, con sus procesos, con sus dificultades. Es necesario producir condiciones que garanticen el desarrollo de la persona como sujeto activo y proactivo. De ahí que se abogue por el acompañamiento como metodología, considerando los momentos y los procesos de la persona objeto de intervención. Con relación a los momentos, se alude a la etapa del ciclo vital, los puntos críticos, las decisiones de cambio y el contexto social, económico y político en el que se haya inserta la persona en su situación. En cuanto a los procesos deben considerarse la historia de vida, la multidimensionalidad de los problemas sociales, los objetivos y expectativas de los diferentes agentes implicados en el problema y los resultados obtenidos y esperados. Además debe tenerse en cuenta la motivación a la demanda y los elementos previos a la relación. La persona llega a un servicio con su historia personal y su historia de petición de ayuda a los diferentes agentes, que va a condicionar la relación posterior.

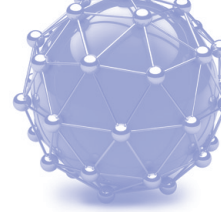
Para terminar, como síntesis final cabe señalar que las lecciones de la historia han puesto de manifiesto que para la construcción de ciudadanía activa es necesario la existencia de un marco político y normativo que garantice la existencia de los derechos sociales. Pero la extensión de dicha ciudadanía a todos los sectores de población, y en particular los más vulnerables, requiere de la existencia de nuevos procesos y dinámicas de intervención en la forma de atención a la persona. Y en este nuevo escenario debe tejerse la colaboración de los diferentes agentes de bienestar, unidos por el objetivo común de garantía de derechos de ciudadanía para todos.

## 5. Bibliografía

- Aliena, R. (2008), «Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones», en *IV Foro del Tercer Sector*, Madrid, Fundación Luis Vives.
- Barbero, J.M. (2002) *El Trabajo Social en España*, Zaragoza, ed. Mira.
- Casado, D. (1991), *Introducción a los servicios sociales*, Madrid, ed. Acebo.
- Fundación de la Innovación Bankinter (2009), *Innovación social, reinventando el desarrollo sostenible, Future Trends Forum*, Publicación n.º 12 de la Fundación de la Innovación Bankinter, en <http://www.fundacionbankinter.org/es/publications/social-innovation-reinventing-sustainable-development>
- García Roca, J. (1992), *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social*, Madrid, ed. Popular.

- Giner, S. (1988), «Valores morales, intereses comunes y servicios sociales», en *Revista de Treball Social*, n.º 112, Barcelona, Col·legi Oficial DTS i Asistentes Sociales de Catalunya.
- Giner, S. y Sarasa, S. (1995), *Altruismo cívico y político social*, Institut d'estudis socials avançats, Working Paper, n.º 95/13, Barcelona, Universidad Pompeu i Fabra.
- Robertis, C. de (1992), *Metodología de la intervención social*, Barcelona, ed. Ateneo.
- Robertis, C. de (2003), *Fundamentos de Trabajo Social, ética y metodología*, Valencia, ed. Tirant Lo Blanch.





## OLIVIER DE SCHUTTER

*PhD en la Universidad Católica de Lovaina (UCL)*

*y Miembro del CPDR-UCL;*

*PhD en el Colegio de Europa*

# Los derechos sociales fundamentales y el balance entre los objetivos económicos y sociales en los Tratados Europeos

Desde la perspectiva de su dimensión histórica, la construcción de la Europa social presenta dos características principales. Primero, durante un periodo de tiempo muy largo la Europa social no era un objetivo por derecho propio sino más bien un acompañamiento de la integración económica entre los Estados Miembros de la Comunidad Europea y la posterior Unión. En segundo lugar, ha desarrollado de manera progresiva una variedad de métodos legales y ha implicado a una amplia gama de actores. En estos momentos es fundamental el resultado de ciertas provisiones del Tratado de Roma, de medidas legislativas y de jurisprudencias de Tribunal de Justicia Europeo (TJE). No obstante también ha sido resultado de la adopción de declaraciones políticas que no conllevan vinculaciones legales, como la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) —hasta que ésta se convirtiera en legalmente vinculante por el Tratado de Lisboa—, así como por diálogo social Europeo y la coordinación «abierta» entre los Estados Miembros en materia de empleo y combate contra la exclusión social. La combinación de estos métodos hace que sea difícil efectuar un diagnóstico general. De todos modos, es posible identificar las etapas históricas de la construcción de la Europa social así como relacionar estas etapas con un marco teórico para revelar la lógica que los une.

La contribución de esta tesis explica que los derechos sociales fundamentales juegan un papel crucial en el balance de los objetivos económicos y sociales en los tratados Europeos y que su papel se ha subestimado hasta el día de hoy, en particular en el grado que implicarían una referencia más sistemática de la legislación de la UE a la legislación de derechos humanos internacional y Europea. Al mismo tiempo, esta referencia no debe constituir un obstáculo para la búsqueda de una nueva generación de derechos sociales fundamentales. Esta segunda generación de derechos sociales fundamentales no debe dirigirse tanto hacia la defensa del acervo social que protege a los trabajadores o a la dimensión del Estado de Bienestar social puramente redistributiva, como a equipar a todos los individuos con un conjunto de derechos que les permitan salir mejor parados en la era de la globalización y que les permitan formar parte activa en la reestructuración de la economía.

Esta propuesta está basada en un diagnóstico de la situación actual del movimiento progresista. Hoy en día, la derecha está ampliamente dividida en dos campos. Un campo se opone a las fuerzas de los mercados y

la globalización, pues temen que están desarrollando más desigualdades y peligros, en particular, la posición de la mano de obra en el sector industrial de las economías más desarrolladas. Sin embargo, como la base industrial en sí misma está decayendo, y los contratos de empleo se están individualizando cada vez más, esta Derecha está cada vez más marginada: se les ve como defendiendo un interés faccioso más que defendiendo los intereses universales de la humanidad; su distrito electoral se encuentra en rápido declive, tanto como parte de la población global como por actor político a tener en cuenta. El otro campo, llamado normalmente «socialdemócrata», abraza los mercados como una fuente de eficiencia en la aplicación y contempla la globalización como un conjunto de oportunidades que provee el Estado de Bienestar social y que redistribuye de manera equitativa las ganancias de la mejora del crecimiento económico. Esta segunda derecha ha estado abrazando la integración económica Europea, que es quizás la manifestación más clara de a lo que se refería J. G. Ruggie como «liberalismo incrustado», característico del orden económico de la posguerra de la II Guerra Mundial (Ruggie, 1982). En este orden, la reducción o eliminación de las barreras aduaneras entre los Estados de Bienestar debe servir para ensalzar las capacidades redistributivas de cada Estado en relación con sus propios ciudadanos y así llevar el Estado regulatorio a nivel doméstico, hacia complementar la liberalización del comercio a nivel internacional. Las ganancias del comercio deben beneficiar al Estado de Bienestar, justo como el Estado de Bienestar debe proteger a los perdedores del comercio internacional, asegurándose así de que el comercio internacional se mantiene como una opción políticamente aconsejable.

Esto, sin embargo, presupuso que el Estado de Bienestar no debería estar obligado a renunciar a sus funciones regulatorias bajo la presión de la liberalización de mercado. Y también se asumió que, en las políticas domésticas, los Estados no están motivados, en principio, por la necesidad de mejorar su competencia internacional, es decir, que no están mutando de Estados de Bienestar a «Estados competitivos nacionales», usando el concepto de J. Hirsch (Hirsch 1995). De todos modos, desde los primeros pasos de la integración Europea, ha habido preocupación porque la rebaja de barreras al comercio y el movimiento de capital libre dentro de la UE, además de crear beneficios eficientes, podrá crear también incentivos para los Estados Miembros de la UE a adoptar legislaciones o políticas que se consideran deseables para que, por lo menos, no se encuentre en situación de desventaja como resultado de esta integración. Esto, según se dice últimamente, podrá operar en detrimento de los trabajadores, particularmente los de baja cualificación, ya que éstos son mucho menos movibles que el capital. En efecto, ha habido un llamamiento para una Europa más social que ha estado motivado principalmente por este riesgo de «vertedero social», en presencia de una fuerte diversidad de legislación de protección social a lo largo de todos los Estados Miembros, así como en ausencia de una «base de derechos» vinculante (Rhodes 1992).

Hoy día, esta segunda Derecha también está fallando. No sólo subestimó los riesgos de la competición regulatoria que socavaron la posibilidad del «liberalismo incrustado» asociada en el orden de Bretton-Woods que siguió a la II Guerra Mundial, que consideraba el crecimiento económico como infinito y extraordinariamente fuerte, y como una idealización naive de la capacidad progresista a nivel doméstico para obtener para los trabajadores una parte equitativa de las ganancias conseguidas a través del progreso económico.

Lo que necesitamos ahora es una tercera derecha que pueda justificar su pretensión de representar al interés general, pero que vaya más allá de la esperanza de políticas redistributivas que puedan amortiguar los impactos de la globalización y de la financiación acelerada de la economía. Un nuevo conjunto de derechos sociales fundamentales podría contribuir a la definición de la identidad de esta derecha.

Esta contribución se inicia con un resumen de las principales etapas a través de las cuales se construyó la Europa Social. Recuerda las razones del por qué, en los tratados originales, los derechos sociales se considera-



ron irrelevantes para el proyecto continuo de la Comunidad Económica Europea. A continuación, se mueve a través de las diferentes etapas del surgimiento de la Europa Social. Seguidamente, reflexiona sobre lo que se ha logrado, concluyendo que la referencia a los derechos sociales fundamentales debería reforzarse aún más con el fin de restablecer un adecuado equilibrio entre los objetivos sociales y los económicos de la UE. Sin embargo una referencia como esa puede no ser suficiente y puede ser necesario desarrollar en el futuro un nuevo conjunto de derechos.

## 1. Los inicios (1957-1974): El Mercado Común

Deberíamos empezar, tal vez, recordando la comprensión de la relación entre los derechos sociales y el mercado común que fue algo dominante cuando se establecieron las Comunidades Europeas. En 1955, a petición del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, un grupo de expertos presidido por el economista sueco Bertil Ohlin examinó los «Aspectos Sociales de la Cooperación de la Comunidad Económica Europea». Llegaron a la conclusión de que la mejora del nivel de vida y las condiciones laborales en el mercado común debería, en esencia, derivarse del funcionamiento del propio mercado, tanto por la ecualización del factor precio a lo que llevaría esto (ya que los salarios aumentarían en países de mano de obra abundante, que conllevaría que esos países exportasen más bienes intensivos de mano de obra), como a los aumentos de productividad que se esperan de una división internacional del trabajo más eficiente (Ohlin *et al.*, 1955).

Esta conclusión se basó en gran medida en lo que ya se conocía en la época, por los especialistas en comercio, como el teorema de Heckscher-Ohlin. El teorema, según se expone en el libro de Ohlin de 1933 «Comercio interregional e Internacional», afirma que un país se especializará en la producción de bienes haciendo uso de sus factores de producción que utilizan de manera relativamente intensiva, e importará los productos de los cuales carecen relativamente de factor de producción (Ohlin, 1933<sup>1</sup>). De ello se deduce que la liberalización del comercio puede ser un sustituto parcial de la movilidad de factores y que dará lugar dentro de un tiempo a un factor de ecualización de los precios, ya que aumenta la recompensa del factor abundante y disminuye la recompensa del factor escaso disminuye. El teorema ofrece así una visión fundamentalmente optimista de los beneficios del comercio internacional: en este enfoque, los flujos de comercio se deben a diferencias en la dotación de factores, y su efecto neto global es positivo, ya que en cada país que comercio el factor más abundante reportará mayores premios que en una situación de autarquía.

Este optimismo es reflejado en gran medida por el grupo de expertos Ohlin. Los expertos expresaron su fe en la capacidad del comercio internacional para dar lugar a un aumento en el nivel de vida beneficiando a todas las categorías de la población y propiciando, con el tiempo, unas condiciones sociales mejores y más igualitarias en toda la UE. Sin embargo, los expertos, al mismo tiempo reconocieron claramente que estos resultados se sostienen «cuando se tiene en cuenta la fuerza del movimiento sindical en los países europeos y la simpatía de los gobiernos europeos hacia las aspiraciones sociales, para garantizar que las condiciones laborales mejoren y se no se deterioren» (Ohlin *et al.*, 1955: párrafo 210). Además, hicieron hincapié en que esta «igualación hacia arriba» de las normas laborales podría ser más fácil si todos los países europeos se unieran a

---

<sup>1</sup> Ohlin atribuye su influencia a un Artículo publicado en 1919 por el PhD E.F. Heckscher, de quien Ohlin fue alumno. Ver Samuelson 1948, y Flam y Flanders 1991.

los convenios internacionales adoptados por la Organización Internacional del Trabajo o la Carta Social y, a continuación, en fase de negociación en el Consejo de Europa. Los expertos consideraron que sería útil «tener en cuenta los pasos que podrían adoptarse para promover la aplicación más amplia de las disposiciones de estos convenios por parte los países europeos y, por tanto, aumentar su eficacia como instrumentos para resolver algunos de los problemas sociales relacionados con la cooperación económica Europea más estrecha» (Ohlin *et al.*, 1955: Párrafo 273, at vi). Por último, señalaron que la creación de mercados internacionales más libres «se puede esperar para fomentar el desarrollo de contactos internacionales entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores en representación de la misma industria en diferentes países», algo que pueda contribuir a «salvaguardar el derecho de los trabajadores a una participación equitativa en beneficio del aumento de productividad», mientras que, al mismo tiempo, «reducir el riesgo de un excesivo aumento de los salarios, costes y precios que de otro modo puedan dar lugar a presiones inflacionarias en algunos países» (Ohlin *et al.*, 1955: Párrafo 215.).

El tono principal del informe Ohlin, sin embargo, era optimista. La idea central era que la competencia internacional dentro de un mercado común no sería un obstáculo para un aumento gradual del nivel de vida relacionado con el aumento de la productividad que debe resultar de la asignación más eficiente de recursos a través de la libre circulación de los factores de producción. Para la Comunidad Económica Europea futura, el hecho de que se le atribuya competencia en materia social no era ni necesario ni recomendable. Se sabe que el punto de vista así expresado ha influido considerablemente en el informe Spaak que se presentó después de la conferencia intergubernamental de Messina y posteriormente el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 (Barnard, 1996; Davies, 1993; Deakin, 1996, Kenner, 2003: 2-6). Este último no enumera ningún derecho social. No atribuye a la Comunidad Europea competencias legislativas en este ámbito. El Artículo 118 CEE establece simplemente que «la Comisión tendrá la tarea de promover una estrecha cooperación entre los Estados miembros en el ámbito social», especialmente en cuestiones relacionadas con el empleo, legislación laboral y condiciones de trabajo, formación profesional, seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, derecho de asociación y de negociación colectiva entre empleadores y trabajadores. La misma disposición establece que «Para este fin, la Comisión actuará en estrecho contacto con los Estados miembros mediante estudios, opiniones y organización de consultas tanto para los problemas que surjan a nivel nacional como para aquellos que interesen a las organizaciones internacionales». Sin embargo, el Tratado de Roma contiene una cláusula en el artículo 119 del Tratado CE (actualmente artículo 141 CE, tras su modificación) sobre el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres que realizan el mismo trabajo, así como el artículo 120 CEE (actualmente artículo 142 CE) sobre la disposición relativa a los regímenes de vacaciones pagadas. Además, el Fondo Social Europeo se creó con la tarea de mejorar las oportunidades de empleo dentro del mercado común mediante el fomento de la movilidad profesional y geográfica entre los trabajadores y, por ende, «contribuir así a elevar el nivel de vida» (artículo 123 CE). Por último, el artículo 51 CE (actualmente artículo 42 CE, tras su modificación) establecía que se adoptarían medidas para garantizar la agrupación a los trabajadores migrantes y las personas a su cargo con el fin de adquirir y conservar los derechos de prestaciones sociales y, para el cálculo de su importe, de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales así como el pago de las prestaciones a las personas residentes en territorio de los Estados miembros. Esta última disposición constituyó la base para la adopción de la primera regulación en 1958<sup>2</sup> y los sucesivos reglamentos emitidos a partir de entonces se consolidaron en el Consejo de Regulación (CEE) n.º 1408/71, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad so-

<sup>2</sup> Reglamento n.º 3 en la seguridad social de los trabajadores migrantes, DO, n.º 3 del 12/16/1958, p. 561/58.

cial a los trabajadores por cuenta ajena y los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad<sup>3</sup> que, a pesar de las continuas modificaciones que ha sufrido, constituye a día de hoy el marco legislativo aplicable. Sin embargo, el artículo 51 CE y las normas para su aplicación, decisivas para hacer que la libre circulación de trabajadores sea efectiva al evitar que sean penalizados por la diversidad de legislaciones nacionales sobre seguridad social, no hizo ningún intento de armonizar estas leyes. Por el contrario, la regulación n. 1408-1471 organizó su diversidad<sup>4</sup>.

La deuda considerable que los autores del Tratado de Roma deben a la filosofía del informe Ohlin se puede comprobar en la subordinación de los objetivos sociales de la unificación europea a la creación del mercado común. Si bien la eliminación de las barreras al mercado común constituye el instrumento, el progreso social surge como su consecuencia. Así, el artículo 2 del Tratado CE (actualmente artículo 2 CE, tras su modificación) establece que «la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros (...), un incremento acelerado del nivel de vida». En el mismo sentido, el artículo 117 del Tratado CE (actualmente artículo 136 CE, tras su modificación) establece que «los Estados Miembros acuerdan sobre la necesidad de promover mejores condiciones de vida y de trabajo para los trabajadores con el fin de conseguir su equiparación mientras se mantiene la mejora». El segundo marca a los estados que una evolución como esta «resultará tanto del funcionamiento del mercado común (...), sino también de los procedimientos previstos en el Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas<sup>5</sup>». El carácter esencialmente programático de estas disposiciones sociales del Tratado de Roma original —en el sentido de que estas disposiciones no imponían ninguna obligación legal a los Estados Miembros a que cooperar con el fin de lograr los objetivos sociales fijados para ellos por el Tratado— ha sido confirmado por el Tribunal Europeo de Justicia en varias decisiones donde se considera «en lo que respecta a la promoción de un incremento acelerado del nivel de vida, en particular, (...) que se trataba de uno de los objetivos que inspiraron la creación de la Comunidad Económica Europea y que, debido a su carácter general y su dependencia sistemática sobre el establecimiento del Mercado Común y la aproximación gradual de las políticas económicas, no puede imponer obligaciones legales a los Estados miembros o conceder derechos a los individuos<sup>6</sup>». Así, en la sentencia *Sloman Neptun* de 17 de marzo de 1993<sup>7</sup>, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre la

<sup>3</sup> OJ L 149 de 05.07.1971, p. 2. Este Reglamento se ha modificado muchas veces, y más recientemente por el Reglamento (CE) n.º 647/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n.º 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) n.º 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71, DO L117 de 04.05.2005, p. 1.

<sup>4</sup> Por lo tanto lo que sigue no contiene ningún debate sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes.

<sup>5</sup> El Artículo 136 CE incluye una cláusula adicional que hace referencia, entre otras cosas, a «la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad». Algunas formulaciones del Artículo 117 del Tratado CE también se han modificado, pero el principio según el cual los Estados miembros (en la actualidad la Comunidad y los Estados Miembros) creen que la mejora de condiciones de vida y de trabajo que hacen posible su progreso equilibrado «resultarán no sólo del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, sino también de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas».

<sup>6</sup> Caso 126/86, *FR.Giménez Zaera* (1987), ECR 3697, párrafo 11. Véase el Caso anterior 149/77, *Defrenne* (n.º 2), (1978) ERC 1365, párr. 19 y 31; Caso 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH*, (1986) ERC 1607; y, esta vez en el contexto del Tratado CECA, que contiene la definición de objetivos similares, incluidos Casos 3-18, 25 y 26/58, *Barbara Erzbergbau y otros* (1960), ERC 173.

<sup>7</sup> Caso C-72/91, *Sloman Neptun* (1993), ERC I-887.

legislación alemana que fue impugnada por no prohibir la contratación de marinos de nacionalidad extranjera —cinco marineros filipinos en este caso— que estaban en desventaja por su baja tasa de pago (en torno al 20% del nivel de los marinos alemanes) y las condiciones de trabajo que eran, en general, menos favorables. Un comité de empresa solicitó al Tribunal Supremo que declarase dicha legislación incompatible con el derecho comunitario, ya sea porque era equivalente a las ayudas estatales ilegales o porque se violó el artículo 117 del Tratado CEE. El Tribunal rechazó el argumento, sin embargo, ya que esta última disposición obliga a los Estados miembros a «vigilar la afluencia de trabajadores procedentes de terceros países a fin de evitar salarios basura y otras perturbaciones en el mercado laboral y adoptar medidas para que esos trabajadores puedan participar en el progreso social si se emplean en la Comunidad». Por el contrario, afirmó el carácter esencialmente programático del artículo 117 del Tratado CEE: «Sólo se refiere a objetivos sociales la consecución de lo que debe ser el resultado de la acción Comunitaria, la cooperación estrecha entre los Estados Miembros y el funcionamiento del Mercado Común» (Párr. 25).

Es importante apreciar el significado completo de esto. Si los Estados miembros están, en efecto, obligados a respetar las normas para el establecimiento de un mercado interior —que, en la jerarquía de objetivos que el Tratado de Roma establece para la Comunidad Europea constituye el instrumento para desarrollar los objetivos de mayor alcance, tales como, en particular, la de «un incremento acelerado del nivel de vida» (el Artículo 2 del Tratado de la CE de hoy se refiere al «incremento del nivel y la calidad de vida»)—, no están, sin embargo, obligados a tomar medidas que contribuyan directamente a este objetivo, y ni siquiera se les prohíbe adoptar medidas que parezcan ir en contra de su realización. Para el Tribunal, por lo tanto, el hecho de que el establecimiento de un mercado interior no es un fin en sí mismo en el Tratado de Roma, pero sí es más bien un medio para alcanzar determinados fines sociales, no implica que los Estados miembros deben contribuir a estos fines cuando se encuentran en uso de las competencias que siguen siendo su responsabilidad (Ball 1996; Majone 1993).

## 2. Fase dos (1974-1985): el surgimiento de una Europa Social

Tuvieron que pasar dieciséis años antes del inicio de una nueva etapa con la adopción en enero de 1974 de un Programa de Acción Social que figura en una resolución del Consejo<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, como la Comunidad Europea se amplió con tres nuevos Estados Miembros, los gobiernos mostraron la voluntad de fomentar la armonización de la política social utilizando los instrumentos —para estar seguros, aún con un alcance modesto— a su disposición en virtud del Tratado de Roma. Los efectos de la crisis asociada con la fuerte alza en el precio del petróleo comenzaban a dejarse sentir; un sentido de urgencia predominaba. El artículo 100 CE (actualmente artículo 94 CE, tras su modificación), dotó la posibilidad de que el Consejo, por unanimidad, emitiese directivas para la aproximación de legislaciones nacionales con una influencia directa en el establecimiento o funcionamiento del mercado común. Además, el Artículo 235 (actualmente artículo 308 CE) dice también que si la acción de la Comunidad «resulte ser necesaria para lograr, en el transcurso del funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad y el presente Tratado no haya establecido las facultades necesarias», el Consejo, por unanimidad a propuesta de la Comisión, estará autorizado para el ejercicio de las facultades implícitas. El Consejo alentó a la Comisión a utilizar estas

<sup>8</sup> Resolución de 21 de enero de 1974 relativa a un programa de acción social, OJ 1974, C013, p. 1.

disposiciones a fin de avanzar hacia la consecución de los objetivos sociales del Tratado de Roma. La necesidad de actuar a nivel comunitario parecía aún mayor, ya que, en un desarrollo paralelo, el Tribunal Supremo comenzó a considerar todas las reglas de comercio que puedan obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario como medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, prohibidas por el Artículo 30 CEE<sup>9</sup>. Esta jurisprudencia anunció la aceleración de la integración «negativa» en la Comunidad, a través de la supresión gradual de todas las barreras al comercio directas o indirectas. También llevó a la Tribunal a evaluar la compatibilidad con la libre circulación de mercancías de un conjunto de leyes nacionales que tenían por objeto, directa o indirectamente, la protección de ciertos derechos sociales (Poiars Maduro, 1999: 453-455; Poiars Maduro, 1998). Era esencial realizar un mayor esfuerzo hacia la integración «positiva» a nivel comunitario. Así se puso en marcha la armonización de la política social.

Las directivas adoptadas en el período de 1975-1986, es decir, entre la adopción del Programa de Acción Social y la Acta Única Europea, aparecieron principalmente como medidas destinadas a limitar los impactos sociales de la crisis económica y de las transformaciones industriales cuyo ritmo creció tremendamente (Kenner 2003: 27). Algunos ejemplos característicos son la Directiva del Consejo 75/129/CEE de 17 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en lo referente a los despidos colectivos<sup>10</sup>, la Directiva del Consejo 77/187/CEE de 14 de febrero de 1977, que se refiere a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, negocios o partes de empresas<sup>11</sup>, y la Directiva 80/987/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en lo que se refiere a la protección de trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador<sup>12</sup>. Estas directivas tenían por objeto lograr una mera armonización parcial de la protección de los trabajadores en los Estados miembros de la Comunidad. Como se indica en el preámbulo de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, la idea no era eliminar las diferencias entre los Estados Miembros, sino «tender a reducir las diferencias que puedan tener un impacto directo sobre el funcionamiento del mercado común». Además, estas directivas impusieron normas mínimas, y explícitamente permaneció sin cambios la capacidad de los Estados miembros de aplicar o introducir disposiciones más favorables para los trabajadores. Estas características se determinaron probablemente por el uso del artículo 100 CE como base jurídica. En principio, teniendo en cuenta las competencias limitadas de la Comunidad Europea en política social, la ley de bienestar europeo es necesariamente una ley de acompañamiento del mercado interior que tiene la intención de atenuar sus impactos sociales negativos. Pero lo que se expresa aquí de manera más explícita es la idea de que la legislación social europea —ya que ésta estaba surgiendo—,

<sup>9</sup> Caso 8 / 75, *Dassonville*, 8 / 74 (1974), ECR p. 837, párr. 5 (sentencia de 11 de julio de 1974).

<sup>10</sup> OJ L 48 de 22.2.1975, p. 29. Directiva modificada por la Directiva 92/56/CEE (OJ L 245 de 26.8.1992, p. 3), y consolidada por la Directiva 98/59/CE de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los despidos colectivos (OJ L 225 de 12.8.1998, p. 16).

<sup>11</sup> OJ L 61 de 5.3.1977, p. 26. Esta Directiva fue modificada posteriormente (Directiva 77/187/CEE del Consejo (OJ L 61 de 5.3.1977, p. 26); Directiva 98/50/CE del Consejo (OJ L 201 de 17.7.1998, p. 88)), y más recientemente se ha consolidado: Directiva del Consejo 2001/23/CE de 12 de marzo de 2001, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, negocios o de partes de empresas o negocios (OJ L 82 de 22.3.2001, p. 16).

<sup>12</sup> OJ L 283 de 10/28/1980. Desde esta fecha, este texto ha sido modificado por la Directiva 2002/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de septiembre de 2002 (OJ L 270/10 de 8.10.2002, p. 10).



tuvo que ser concebida en un modo más negativo que positivo: limitaba los efectos de la reestructuración provocada por la creación del mercado común pero, sin embargo, no tenía ambición de dirigir la Comunidad hacia un determinado modelo social europeo.

Incluso los espectaculares avances realizados en este período en la igualdad de remuneración para hombres y mujeres siguen siendo gobernados principalmente por una lógica en la que los derechos sociales aparecen como un instrumento al servicio del mercado interior, aunque el propio Tratado presentó el proyecto del mercado común concebido para promover un incremento acelerado del nivel de vida y para mejorar las condiciones vida y de trabajo para los empleados. Fue en este ámbito, sin embargo, donde se estableció gradualmente un nuevo equilibrio entre los objetivos económicos y objetivos sociales de la Comunidad. Cuando el Tribunal Supremo confirmó, en su segunda sentencia *Defrenne* de 1976, el efecto directo del artículo 119 del Tratado CEE —en parte para compensar la lenta adaptación a la legislación de la Directiva sobre la misma cuestión aprobada el año anterior<sup>13</sup>— se hizo, en primer lugar, sobre la base de la necesidad de evitar distorsiones de la competencia, fiel en este sentido a la razón inicial de incluir esta disposición en el tratado: «a la luz de las diferentes etapas del desarrollo de la legislación social en los distintos Estados miembros, el objetivo del Artículo 119 es evitar una situación en la que las empresas establecidas en Estados que han aplicado el principio de igualdad de retribución sufren una desventaja competitiva en la competencia intracomunitaria en comparación con las empresas establecidas en Estados que aún no han eliminado la discriminación contra las trabajadoras en materia de remuneración<sup>14</sup>». Al mismo tiempo, el Tribunal observó que, «en segundo lugar, esta disposición forma parte de los objetivos sociales de la Comunidad, que no es más que una unión económica, pero que pretende, al mismo tiempo y mediante una acción común, garantizar el progreso social y buscar la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos» (párr. 10), de modo que «este doble objetivo, que es a la vez económico y social, muestra que el principio de igualdad de remuneración forma parte de los fundamentos de la Comunidad» (párr. 12). La Directiva 76/207/CEE del Consejo de 9 de febrero de 1976, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato para hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación profesional, así como a las condiciones de trabajo<sup>15</sup>, ya había abierto la brecha unas semanas antes<sup>16</sup>. La presente Directiva fundó el recurso a la cláusula de poderes implícitos (artículo 235 CEE, actualmente artículo 308), que proporcionó la base jurídica bajo la idea de que «la igualdad de trato para los trabajadores que sean hombres y las trabajadoras que sean mujeres constituye uno de los objetivos de la Comunidad en la medida en que hay que promover la armonización de la vida y las condiciones de trabajo mientras se sigue mejorando».

Por lo tanto, como consecuencia de una sucesión de que pequeños pasos, se les concedió el mismo estatus a los objetivos sociales del Tratado que a los objetivos relacionados con la integración económica. En la sentencia *Schröder* de 10 de febrero de 2000, sacando las consecuencias del reconocimiento del derecho a no ser

<sup>13</sup> Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres (OJ L 45, p. 19).

<sup>14</sup> Caso 43/75, *Defrenne contra Sabena* («n° 2»), (1976) ECR, p. 455 (párrafo 9) (sentencia de 8 de abril de 1976).

<sup>15</sup> OJ L 39, p. 40. Esta Directiva fue modificada por la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 (OJ L 269 de 10.5.2002, p. 15).

<sup>16</sup> Directiva 76/207/ECC que se prorrogó por la adopción de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, sobre la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato para hombres y mujeres en materia de seguridad social (OJ L 6 de 10.01.1979, p. 24), utilizando también el Artículo 235 CE como base jurídica.



discriminado por razones de sexo como uno de los derechos humanos fundamentales, hecho que la Corte estaba obligada a mantener<sup>17</sup>, el Tribunal llegó a la conclusión de que «el objetivo económico perseguido por el artículo 119 del Tratado, a saber, la eliminación de las distorsiones de la competencia entre las empresas establecidas en diferentes Estados miembros, es secundario al objetivo social perseguido por la misma disposición, que constituye la expresión de un derecho humano fundamental<sup>18</sup>». Este juicio es un buen ejemplo de cómo la renegociación gradual del equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales del tratado de finales de 1970, fue alentado y posible debido a la introducción de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Superior, reconocidos como principios generales del derecho Comunitario para contrarrestar los temores expresados por algunos tribunales constitucionales nacionales que abogaban que la afirmación de la primacía del derecho Comunitario, establecido en 1964, estaba en peligro de vulnerar los derechos humanos consagrados en las constituciones nacionales de los Estados Miembros.

En paralelo a esta renegociación, la Comunidad fue también extendiendo su acción en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo. En 1975, una vez más sobre la base de la cláusula de poderes implícitos del Tratado de Roma, el Consejo creó la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo<sup>19</sup>. La Fundación —a la que ayudó en su labor un comité de expertos— tuvo como tarea «contribuir a la planificación y el establecimiento de mejores condiciones de vida y de trabajo mediante medidas tendentes a desarrollar y difundir los conocimientos adecuados para contribuir a este desarrollo<sup>20</sup>». En concreto, pretendía ser un instrumento para dar a la Comunidad acceso a análisis, estudios e investigaciones que permitan un enfoque científico sistemático de los problemas que plantea la mejora de vida y de trabajo. Los primeros programas de acción sobre salud y seguridad fueron adoptados en 1978 y 1984. El primer marco directivo sobre salud y seguridad en el trabajo se adoptó en 1980 y versaba sobre la protección de los trabajadores expuestos a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo<sup>21</sup>. Se completa con una serie de directivas «individuales» conocidas como «directivas hermanas<sup>22</sup>».

Estos avances suelen llevarnos a dos preocupaciones. En primer lugar, la de fijar los umbrales mínimos de protección para las condiciones de trabajo a nivel comunitario a fin de evitar que los Estados Miembros se disuadan de garantizar esta protección a un nivel alto por temor a dañar la competitividad de las empresas situadas en su territorio. En segundo fue la de identificar las soluciones más adecuadas para los problemas científicos que requieren tanto un alto grado de experiencia como una comparación de las soluciones definidas para cada Estado. Esto proporcionó la justificación para resolver cuestiones de salud y seguridad en el

<sup>17</sup> El Caso 149/77, *Defrenne* («n.º 3»), (1978) ECR, p. 1365, párr. 26 y 27 (sentencia de 15 de junio de 1978); Casos Conjuntos 75/82 y 117/82, *Razzouk y Beydoun vs. Comisión de la CE*, [1984] ECR, p. 1509, párr. 16 (sentencia de 20 de marzo de 1984), y el Caso C-13/94, *P. v. S.* [1996] ECR, p. I-2143, párrafo 19 (sentencia de 30 de abril de 1996).

<sup>18</sup> Caso C-50/96, *Schröder*, (2000) ECR, p. I-743, párrafo 57 (sentencia de 10 de febrero de 2000).

<sup>19</sup> Reglamento (CEE) n.º 1365/75 de 26 de mayo de 1975 sobre la creación de una Fundación Europea para la mejora de vida y las condiciones de trabajo (OJ L 139 de 30.5.1975, p. 1).

<sup>20</sup> Art. 2 § 1 del Reglamento (CEE) n.º 1365/75, mencionado con anterioridad.

<sup>21</sup> Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1980, relativa a la protección de los trabajadores contra riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo (OJ L 327 de 03.12.1980, p. 8).

<sup>22</sup> Por ejemplo, respecto de la exposición al amianto: Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983 sobre la protección de los trabajadores contra riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo (segunda Directiva en dentro del ámbito del Artículo 8 de la Directiva 80/1107 / CEE (OJ L 263 de 24.9.1983, p. 25), modificada posteriormente por la Directiva 91/1382/EEC, de 25 de junio de 1991 (OJ L 206 de 29.7.1991, p. 16).

trabajo en el ámbito de la Comunidad y no de los Estados individuales. Cuanto más especializada es la experiencia requerida, más son los estudios realizados que utilizan grandes cantidades de recursos (por ejemplo, sobre el peligro de ciertas sustancias químicas en el ambiente de trabajo), más la encomendación de dichos estudios a agencias Europeas como la Dublin Foundation representan economías de escala para todos los estados.

### 3. Tercera Etapa (1985-1997): desde la Acta Única Europea hasta el Tratado de Ámsterdam

En 1985-1986 comenzó una nueva etapa en la evolución de la Europa social. La adhesión en 1986 de España y Portugal a la Comunidad, que se produjo después de la de Grecia en 1981, planteó la cuestión de la coexistencia dentro de un espacio económico único de países que, en aquella época, presentaban un fuerte contraste en niveles de vida. Los temores de «vertedero social» comenzaron a aparecer<sup>23</sup>. Había una clara necesidad de facilitar la aproximación de las legislaciones nacionales en determinados ámbitos, en particular la del bienestar social, y tanto más en cuanto que la jurisprudencia favoreció la integración económica «negativa», a través de un reto progresivo de normas nacionales que constituyen barreras al comercio, poniendo los regímenes reguladores de los distintos Estados Miembros en competencia directa unos con otros. En la sentencia «Cassis de Dijon» de 12 de febrero de 1979<sup>24</sup>, el Tribunal Supremo confirmó el principio de reconocimiento mutuo para la libre circulación de mercancías. La sentencia declaró que Alemania no podía prohibir la importación a su territorio de bebidas alcohólicas «siempre que hayan sido legalmente fabricadas y comercializadas en uno de los Estados Miembros» (párr. 14), en función de las exigencias de una regulación nacional sobre la venta de bebidas espirituosas que establece un contenido mínimo de alcohol para las distintas categorías de productos de base alcohólica. Para la Corte, los obstáculos al comercio intracomunitario como resultado de las leyes nacionales sobre la venta de los productos en cuestión, no debían considerarse compatibles con la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, salvo «en la medida en que las disposiciones puedan ser reconocidas como necesarias para satisfacer exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, la protección de la salud pública, la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa de los consumidores» (párrafo 8). El Gobierno alemán alegó

<sup>23</sup> Esta noción es, en realidad, más compleja de definir que lo que podría sugerir su uso espontáneo. El Libro Verde de 1993 de *Política social europea-Opciones para la Unión* define el «dumping social» como la «ventaja competitiva injusta en la Comunidad derivada de normas sociales inaceptables» (Comisión de las Comunidades Europeas 1993: p. 7). Véase también el Libro Blanco de la Política Social Europea-*Un paso adelante para la Unión*, COM (94) 333 final, de 27 de julio de 1994, párr. 19 (que aboga por un marco de normas mínimas comunes en materia social como muralla contra la tentación de la desregulación de la competencia en materia social) y la Resolución del Consejo de 6 de diciembre de 1994, sobre algunos aspectos de la política social en la Unión Europea: una contribución al desarrollo económico y la convergencia social en la Unión Europea, OJ n.º C 368, 1994, p. 4, párrafo 10. Lo que se desprende de esta definición es que esta u otra política de regulación adoptada por un Estado no puede considerarse como una forma de «dumping social» en sí misma, sino sólo por referencia a alguna norma común, cuya violación confiere el carácter abusivo de la competencia por el Estado en cuestión. También se puede utilizar una definición económica más estricta, basada directamente en la práctica del *dumping* comercial mediante la cual un producto se vende en un mercado determinado por debajo de su coste de producción con el fin de eliminar a los competidores. El *dumping* social se entiende entonces como una práctica salarial donde a los trabajadores se les paga por debajo de su productividad real, o cuando el nivel de los salarios no siguen los aumentos de productividad, a fin de mantener una ventaja competitiva sobre sus competidores.

<sup>24</sup> Caso 120/78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECR, p. 649 (sentencia de 20 de febrero de 1979).

que en virtud de la obligación de reconocimiento mutuo de la regulación que menos protegía a los consumidores predominaría gradualmente en toda la Comunidad, lo que precipitaría una espiral negativa —una forma de desregulación competitiva, sin un Estado que desee establecer normas más estrictas que las vigentes en los Estados vecinos<sup>25</sup>—. Al rechazar este argumento, pero sin que ello excluya la imposición de ciertas normas nacionales, a pesar de la creación de obstáculos a la libre circulación de mercancías, que podrían ser necesarias para cumplir con los objetivos primordiales de interés público, la Corte no negó esta dificultad pero parecía de la opinión de que esto fue la consecuencia inevitable, aunque en cierto modo lamentable, de la libre circulación perseguida por el tratado.

En el caso *Webb*<sup>26</sup>, el Tribunal Supremo tuvo que abordar la cuestión de si la libertad de prestación de servicios garantizada por el tratado era compatible con una normativa nacional que requiere un permiso para la actividad de servicios de suministro de trabajo temporal. Al decidir en su sentencia de 17 de diciembre de 1981 que dicha reglamentación, cuando se produce en un dominio que es «especialmente sensible desde puntos de vista profesional y social» (párr. 18), en principio, debe ser admitido<sup>27</sup>, aunque señaló que esta medida «sería excesiva en relación al objetivo perseguido, sin embargo, si los requisitos a los que están sujetos una licencia coincidían con las pruebas y garantías exigidas en el estado de constitución» (párr. 20), el Tribunal Superior, de hecho, amplió a los servicios las lecciones de su sentencia «*Cassis de Dijon*». Las barreras a la libre prestación de servicios que resultan de la aplicación de la ley del país de acogida son aceptables sólo en la medida en que la regulación del país de origen no garantiza una protección equivalente. Del mismo modo, unos meses más tarde, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa nacional que se extiende a los empresarios establecidos en otro Estado Miembro la obligación de pagar la cuota patronal al régimen de seguridad social de los trabajadores en ese Estado, cuando los empleadores ya eran responsables de contribuciones similares con respecto a los mismos trabajadores y para los mismos períodos de empleo, constituye un obstáculo injustificado a la libre prestación de servicios, porque discrimina a los proveedores de servicios establecidos en otro Estado Miembro cuando se realicen trabajos en el primer<sup>28</sup> estado. Según la sentencia de que ello no sería más justificado aun cuando se pretende «compensar las ventajas económicas que podría tener la empresa al no cumplir con la normativa sobre el salario mínimo en el estado donde se realiza el trabajo», el Tribunal

<sup>25</sup> Véase el párrafo. 12 de la sentencia, que refleja los siguientes argumentos: según el gobierno alemán, «la reducción del contenido de alcohol asegura una ventaja competitiva en relación con las bebidas con un contenido de alcohol más alto, ya que el alcohol es el producto más caro en bebidas debido a la alta tasa de impuestos a los que está sujeto»; además, «para permitir la libre circulación de los productos alcohólicos en cualquier lugar, ateniendo a su contenido alcohólico, que cumplan con las normas establecidas en el país productor tendría el efecto de imponer como una norma común en la Comunidad el menor contenido de alcohol permitido en ninguno de los Estados Miembros, e incluso de hacer que todos los requisitos en este campo inoperativo ya que un límite inferior de esta naturaleza es ajeno a las reglas de varios Estados Miembros».

<sup>26</sup> Caso C-279/80, *Webb* (1981) p., p. 3305 (sentencia de 17 de diciembre de 1981).

<sup>27</sup> «Se permite a los Estados Miembros, y pueden elegir de una manera legítima la política llevada a cabo en el interés público, la provisión de mano de obra dentro de sus fronteras bajo un sistema de concesión de licencias con el fin de ser capaz de revocar los certificados donde hay razones para temer que tales actividades podrían dañar las buenas relaciones en el mercado laboral o podrían provocar que los intereses de los trabajadores afectados no estuvieran protegidos adecuadamente. En vista de, por una parte, las diferencias que puede haber en las condiciones del mercado de trabajo entre un Estado Miembro y, por otra parte, la diversidad de los criterios que pueden aplicarse en relación con el ejercicio de actividades de esa naturaleza, el Estado Miembro en el que se deben suministrar los servicios posee, sin duda, el derecho a adquirir la posesión de una licencia expedida con las mismas condiciones que en el caso de sus propios nacionales» (párr. 19).

<sup>28</sup> Casos Conjuntos 62 y 63/81, *Seco and Desquenne & Giral v. Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité*, (1982) ECR, p. 223 (párrafo 9) (sentencia de 3 de febrero de 1982).

Superior reconoció implícitamente el riesgo de vertedero social que podría resultar de la obligación de reconocimiento mutuo. Pero esto era probablemente la mejor manera de alentar a los Estados a avanzar en el camino de la armonización social, como se puso de manifiesto también por la adopción, unos años más tarde, de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de la prestación de servicios<sup>29</sup>, que fue respuesta directa a la sentencia *Rush Portuguesa Limitada*, de 27 de marzo de 1990<sup>30</sup> y a los temores de que la presente sentencia había reavivado la competencia desleal de los Estados Miembro que cuentan con una menor protección de los derechos de los trabajadores en el marco de una prestación de servicios.

Cuando Jacques Delors fue nombrado presidente de la Comisión Europea en 1985, se daban las condiciones para dar un nuevo salto cualitativo en la unificación europea. La adopción del Acta Única Europea, negociada en 1985-1986 y puesta en vigor el 1 de julio de 1987, fue el resultado combinado de la voluntad del Reino Unido para avanzar más rápido en la competencia del mercado interior, por lo que se estableció la fecha simbólica del 31 de diciembre 1992, y la preocupación de otros Estados, Francia en particular, sobre que este proyecto debe estar acompañado por más progreso en materia de política social. El Programa de Trabajo de la Comisión en 1985 había sido muy explícito sobre la necesidad de este vínculo: «los efectos positivos adquiridos en el gran mercado desaparecerían si algunos Estados tratasen de obtener una ventaja competitiva sobre los demás a costa de una regresión social. La existencia de un Espacio Social Europeo debe, por tanto, evitar que se recurra a estas prácticas de vertedero social, perjudiciales para el empleo total<sup>31</sup>». En el Artículo 8a introducido en el Tratado de la CEE, el Acta Única Europea —cuyo Preámbulo dio el noble paso de referirse a la Convención Europea de Derechos Humanos y a la Carta Social Europea— definió el mercado interior como «un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado»; la Comisión decidirá sobre «medidas para establecer progresivamente el mercado interior durante un período que finalizará el 31 de diciembre de 1992». El nuevo Artículo 100a del Tratado CE (actualmente Artículo 95 CE) facilitó la realización de este objetivo al ofrecer la posibilidad de que el Consejo adoptará las medidas por mayoría cualificada, excepto las que se aplican a disposiciones fiscales, las relativas a la libre circulación de personas y las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena<sup>32</sup>. Lo más importante, el Acta Única introdujo provisiones por primera vez en el Tratado de Roma en el que se explicaba que la Comunidad tenía un papel en el ámbito social. El nuevo Artículo 118a dispone que el Consejo adoptará, por mayoría cualificada, las directivas que impongan requisitos mínimos a los Estados Miembros con el fin de fomentar la «mejora, especialmente en el entorno de trabajo, para garantizar un mejor nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores»; En el Artículo 118b figuró la primera referencia al desarrollo de un diálogo social a nivel Comunitario<sup>33</sup>. Por último, el Acta Única Europea se apresuró a reforzar la cohesión social y económica en la Comunidad, que fue objeto de un nuevo título en el Tratado de Roma: la acción de los Fondos estructurales (Fondo Social Europeo, Fondo

<sup>29</sup> 29 OJ L 18 de 21.1.1997, p. 1.

<sup>30</sup> Caso C-113/89, *Rush Portuguesa Limitada v. Office national d'immigration*, [1990] ECR, p. I-1417 (sentencia de 27 de marzo de 1990).

<sup>31</sup> Programa de trabajo de la Comisión de 1985, Bull. CE, Supl. 4 / 85, párr. 56.

<sup>32</sup> Artículo 100 A § 2 CEE, introducido por el Artículo 18 del Acta Única Europea.

<sup>33</sup> Esta disposición establece que «La Comisión se esforzará por desarrollar el diálogo a nivel europeo entre los interlocutores sociales, hecho que podrá dar lugar a relaciones basadas en el acuerdo si ambas partes lo desean».

Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) tuvo como objetivo reducir las disparidades entre las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas<sup>34</sup>.

El Artículo 100a CEE permitía al Consejo adoptar, por mayoría cualificada, varias directivas que parecían suficientemente vinculadas a la creación del mercado interno para justificar el uso de esta base jurídica<sup>35</sup>. Como el Tribunal Superior tuvo ocasión de comprobar posteriormente, el simple hecho de que una directiva tiene por objetivo no sólo el establecimiento del mercado interior, sino también un objetivo de carácter social no excluye tener a esta disposición como base jurídica<sup>36</sup>. Así, la Directiva del Consejo 89/686/CEE, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en lo relativo a los equipos de protección personal<sup>37</sup>, justificó su contribución a la creación del mercado interior por la observación de que las disposiciones nacionales en materia de equipo de protección personal, a menudo muy detalladas, difieren considerablemente de un Estado Miembro a otro, y «podrían constituir un obstáculo al comercio con consecuencias directas para la creación y el funcionamiento del mercado común».

Posiblemente la manifestación más clara de esta voluntad de llevar una dimensión social a la creación del mercado interior fue la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores aprobada por el Consejo Europeo en Estrasburgo los días 8-9 de diciembre de 1989 (Vogel-Polsky y Vogel, 1992: 173-180; Bercusson, 1991: 195-295; Bercusson, 1996: 575-598; Betten, 1989; Hepple, 1990). Sin embargo, la Carta toma la forma de una declaración política solemne, aprobada por once de los doce Estados Miembros (el Reino Unido decidió no firmar y no posee ningún efecto vinculante), y carece de competencias adicionales a la Comunidad en materia social. De hecho, el Artículo 27 sin embargo declara que la responsabilidad de la aplicación de la Carta recae principalmente en los Estados Miembro. Por último, sus ambiciones son modestas ya que sólo se refieren a los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y no, como la Comisión Europea había propuesto inicialmente en sus proyectos de mayo y septiembre de 1989<sup>38</sup>, a todos los derechos sociales fundamentales. En cualquier caso, no tiene otro objetivo que el de alentar a los Estados Miembros y la Comunidad Europea, dentro de los límites de sus respectivas competencias, a trabajar por el reconocimiento de ciertos derechos sociales fundamentales. Su principal mérito reside en haber animado a la Comisión a presentar propuestas al Consejo sobre política social en áreas de competencia de la Comunidad.

El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, no supuso el salto cualitativo la política social que se podría haber esperado. El

<sup>34</sup> El Artículo 23 del Acta Única Europea, añadiendo el Título V a la Tercera Parte del Tratado CEE (Artículo 130 A a 130 E).

<sup>35</sup> El Artículo 100 CEE (que modificó el Artículo 94 CE) era menos fácil de usar como base legal jurídica, ya que requería unanimidad. Sin embargo se permitió la adopción, durante este período, de, por ejemplo, la Directiva 98/59/CE del Consejo de 20 de julio de 1998, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los despidos colectivos (OJ L 225 de 12.8.1998), p. 16.

<sup>36</sup> Caso C-491/01, *Regina vs. Secretario de Estado de la Salud, ex parte de la Compañía British American Tobacco*, sentencia de 10 de diciembre de 2002 (petición de decisión preliminar sobre la validez de la Directiva 2001/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2001, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de fabricación, presentación y venta de productos del tabaco (OJ L 194, p. 26)). Cf. sobre los límites de la utilización del Artículo 95 CE (correspondiente al Artículo 100 CEE A, tras su modificación), el Caso C-376/98, *Alemania vs. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, (2000) ECR, p. I-8419 (sentencia de 5 de octubre de 2000).

<sup>37</sup> OJ L 399 de 30.12.1989, p. 18.

<sup>38</sup> COM (89) 248, de 31 de mayo de 1989; y COM (89) 471.



Acuerdo de Política Social (firmado también por once de los doce Estados Miembro) incluido en el Protocolo de Política Social anexo al Tratado de Maastricht, estableció las modalidades en las que los Estados signatarios del Acuerdo pueden establecer una cooperación más estrecha en los ámbitos de política social, ya que el Protocolo los autorizó a «recurrir a las instituciones, procedimientos y mecanismos del Tratado con el propósito de adoptar entre ellos y de aplicar los actos y decisiones necesarios para poner en práctica el mencionado Acuerdo» (párrafo 1 del Protocolo) (Watson, 1993; Whiteford, 1993). Pero la Unión Económica y Monetaria —sin duda, uno de los temas principales en el nuevo tratado y el tema principal de su dimensión comunitaria— tuvo el efecto de relanzamiento, de forma predeterminada, de la cuestión de la política social en la Unión. Según lo establecido en el Artículo 121 § 1 CE, los criterios de convergencia establecidos en Maastricht para los Estados Miembros que deseen participar en la tercera fase de la unión económica y monetaria y la moneda única requiere que estos estados controlen su inflación (que en principio no debe exceder en más de 1,5 puntos porcentuales al de los tres Estados Miembros con mejor desarrollo en materia de estabilidad de precios en el año anterior al examen de la situación del Estado Miembro interesado). También impusieron un ratio del déficit público anual con respecto al producto interior bruto (PIB) que no debe superar el 3% al final del ejercicio económico anterior y un ratio de endeudamiento público bruto con respecto al PIB que no debe exceder del 60% al final del el ejercicio presupuestario anterior. Estos criterios han propiciado la adopción de políticas deflacionarias, aun cuando esto se realizó a expensas del crecimiento y el empleo a corto plazo, que más tarde provocó reacciones. Los primeros signos de esta nueva conciencia aparecieron con el Libro Blanco de la Comisión en 1993 sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, cuyas conclusiones fueron aprobadas por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 1993 (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993). Pero había poco entusiasmo entre los Estados miembros a seguir todas las propuestas en el Libro Blanco, y no fue hasta que se celebró el Consejo Europeo extraordinario sobre empleo en Luxemburgo, del 20 al 21 noviembre de 1997 —el primero dedicado exclusivamente al empleo— que se reconoció claramente la necesidad de tener una mejor coordinación de las políticas de empleo de los Estados Miembro. El principal logro de este Consejo Europeo —que no sea el perfil más alto adoptado ahora por el empleo en la escena política Europea— fue el anticipar la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, que añadió un nuevo título sobre el empleo en el Tratado de Roma y proveyó al Consejo con la adopción, a propuesta de la Comisión, de directrices sobre el empleo que los Estados miembros «toman en cuenta en sus políticas de empleo» (artículo 128 § 2 CE).

De manera significativa, el recurso a tales «orientaciones comunes de objetivos y medios», según las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo (párrafo 2), se conciben en base al modelo de las «líneas de actuación de política económica generales» de los Estados Miembros y la Comunidad, que, desde el Tratado de Maastricht, tienen como objetivo garantizar un grado de convergencia en las políticas económicas de los Estados Miembros de la unión económica y monetaria. De la misma manera que la interdependencia económica de los Estados, justificaba la definición de sus políticas económicas como una cuestión de interés común, también se justificaba que sus políticas de empleo fueran parte de un enfoque<sup>39</sup> coordinado. Al mismo tiempo, estandarización no significa equivalencia, y el artículo 128 § 2 CE establece que las directrices para el empleo «deberán ser coherentes con» las grandes orientaciones de política económica, es decir, que sigan estando subordinadas a éstas.

---

<sup>39</sup> Por lo que se dijo en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo del 20-21 de noviembre de 1997: «La idea es, respetando las diferencias entre las dos áreas y entre las situaciones de los Estados de Mercado individuales, tanto para crear empleo como por la política económica, deciden la convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados».



#### 4. Cuarta etapa (1997-2009): del Tratado de Ámsterdam al Tratado de Lisboa

El Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre 1997 reintrodujo esencialmente el Acuerdo de Política Social de 1992 en el Tratado CE, algo posible gracias al cambio intervencionista de la mayoría política en el Reino Unido. El resultado fue, en general, nada satisfactorio (Betten, 1997; Robin-Olivier, 1999). El capítulo del Tratado CE, que contiene ahora las «disposiciones sociales» no reconoce formalmente los derechos sociales fundamentales. Aunque la Comunidad y los Estados Miembros actuarán en el ámbito social «teniendo en cuenta los derechos sociales fundamentales como los establecidos en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de 1989 de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores» (Artículo 136 CE), el Artículo 137 CE, con reza, con modestia, que la Comunidad «apoya y completa la acción de los Estados Miembros» en un cierto número de campos (salud y seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, información y consulta de los trabajadores, integración de las personas excluidas del mercado de trabajo, igualdad entre hombres y mujeres) a través de la adopción de directivas que debe contener «requisitos mínimos para una aplicación gradual». El Consejo también podrá adoptar, por unanimidad, medidas para la seguridad social y protección social de los empleados, protección de los trabajadores en el caso de despido en representación y defensa colectiva de los trabajadores y los empleadores para determinar las condiciones de empleo de nacionales de terceros países que residen legalmente en la Comunidad. Aún las remuneraciones al derecho de asociación y acción colectiva (huelga o cierre patronal) son excluidas de cualquier forma de armonización. El Tratado de Niza, en el que se alcanzó un acuerdo político en diciembre de 2000, pero que no entró en vigor hasta el 1 de febrero de 2003, posteriormente modificó la redacción del Artículo 137 CE pero sólo hizo una modificación importante<sup>40</sup>. El método abierto de coordinación (o «MAC»), que en virtud del Tratado de Ámsterdam se había previsto únicamente para la lucha contra la exclusión social, se extendió a todos los ámbitos cubiertos por el Artículo 137 CE. El Artículo 137§ 2a) establece que el Consejo podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados Miembro mediante iniciativas para mejorar conocimientos, desarrollar el intercambio de información y buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las leyes y reglamentos de los Estados Miembro.

El Consejo Europeo de Lisboa del 23-24 de marzo de 2000 fue donde realmente surgió la OMC como una auténtica alternativa tanto para intergubernamentalismo puro y regulación de la competencia entre los Estados como para la transferencia de competencias adicionales a la Comunidad y una mayor armonización. Pero el impulso inmediato para la innovación en los métodos de gobierno vino de la preocupación de combinar, en un marco equilibrado, la mejora de la competitividad económica de los Estados Miembros en el contexto de la globalización económica, con cohesión social. El objetivo de la estrategia de Lisboa, como se expresa en las conclusiones del Consejo, era preparar la transición a la sociedad basada en el conocimiento y la economía, de «modernizar el Modelo Social Europeo, invirtiendo en las personas y combatiendo la exclusión social» y fomentar el crecimiento económico. A efectos de llevar a cabo una estrategia global para lograr estos objetivos, se introduce un nuevo método abierto de coordinación, «como manera de extender las buenas

<sup>40</sup> Por otra parte, el Tratado de Niza suprimió la referencia que figura en la versión del Tratado de Ámsterdam del Artículo 137 CE sobre la posibilidad de que el Consejo, por unanimidad, adopte medidas relativas a «ayudas económicas para la promoción del empleo y para la creación de empleo (...)» (véase el Artículo 137 § 3, párr. 5 CE, en su versión anterior). Además, la versión modificada por el Tratado de Niza establece que las disposiciones adoptadas en virtud del Artículo 137 CE «no afectará a los derechos de los Estados Miembros para definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar el equilibrio financiero de éste», un punto que no figura en la versión adoptada en Ámsterdam.

prácticas y alcanzar una mayor convergencia hacia los objetivos principales de la UE» (párrafo 37 de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa).

El método abierto de coordinación es ante todo un nuevo modo de gobernanza. Se basa en la fijación de directrices de la Unión para traducir a políticas nacionales y regionales, estableciendo indicadores para facilitar la comparación, y la evaluación de sus pares. El objetivo es combinar un enfoque descentralizado en el que participen los interlocutores sociales y los actores de la sociedad civil, con la coordinación garantizada por la evaluación de planes de acción nacionales para el empleo y la inclusión social<sup>41</sup>. Es esta dimensión en particular en la que se ha centrado la atención de la comunidad científica (Scott y Trubek, 2002; Pochet y Magnusson, 2005). Su contribución ha sido ambivalente desde la perspectiva de definir el equilibrio dentro de la Unión entre los objetivos económicos y los objetivos sociales. En algunos casos, los gobiernos nacionales han sido capaces de utilizar las directrices y recomendaciones adoptadas en el marco de la estrategia europea de empleo, o los objetivos comunes aprobados de lucha contra la exclusión social, para lograr la aceptación de sus opiniones públicas o en los parlamentos de reformas impopulares que, sin esta legitimación, probablemente no habrían sido aceptadas (Visser, 2005). Esta despolitización de las políticas nacionales sobre bienestar y empleo, junto con la instrumentalización de los Estados miembros de las mejores prácticas recomendadas para la Unión, ha alentado la introducción de reformas que tienden a una activación de las prestaciones sociales y tienen el objetivo de hacer que los económicamente inactivos entren en el mercado laboral, en particular, para afrontar el reto que suponen las tendencias demográficas en Europa para el futuro de nuestros sistemas de seguridad social. Básicamente, el objetivo de reforzar la cohesión social, que se manifestó por la adopción de planes de acción nacionales para la inclusión social, en realidad nunca fue independiente del objetivo de aumentar la tasa de empleo y así garantizar la estabilidad macro-económica. Esto se hace materializa por la decisión del Consejo Europeo de primavera de 2005, a raíz de una evaluación intermedia de la estrategia de Lisboa, para relanzar la estrategia al centrarse más explícitamente en el crecimiento y el empleo, lo que conducirá a la adopción por el Consejo de directrices integradas que consisten en orientaciones<sup>42</sup> generales de política económica y de empleo.

El método abierto de coordinación como se aplica en la política de empleo (proceso de Luxemburgo) y en la lucha contra la exclusión social (en el marco más amplio de la estrategia de Lisboa) no implica la adopción de nuevas obligaciones vinculantes para los Estados Miembros pero sí la definición de objetivos comunes combinados con una participación organizada de experiencias nacionales para promover el aprendizaje mutuo entre los Estados Miembros. De esta manera, todos los actores involucrados en estos hechos han empezado a utilizar un vocabulario común, lo que refleja una percepción compartida de los desafíos a enfrentar y de los medios para avanzar hacia el objetivo definido en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000<sup>43</sup>. El Co-

<sup>41</sup> Para la génesis del método, vale la pena consultar los ensayos de los miembros del grupo de expertos que se aunaron bajo la presidencia portuguesa de la Unión en el primer semestre de 2000, editados por Maria Joao Rodrigues (Rodrigues, 2004).

<sup>42</sup> Las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 22-23 de marzo de 2005 (doc. Consejo 7619/1/05, Rev. 1.) indicó, además: «el BEGPs debería, como instrumento general de coordinación de las políticas económicas, seguir englobando todo el espectro de las políticas macroeconómicas y microeconómicas, así como la política de empleo ya que esto interactúa con esas políticas; la BEGPs velará por la coherencia económica general entre los tres aspectos (económicos, sociales y ambientales) de la estrategia» (párr. 38). El 12 de abril de 2005, la Comisión presentó las directrices integradas para el crecimiento y el empleo para el período 2005-2008.

<sup>43</sup> Véase en particular la Agenda de Política Social (2000-2005) (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000), aprobada por el Consejo Europeo de Niza del 7-9 de diciembre de 2000; y la Comisión de las Comunidades Europeas, 2004.

mité de Protección Social expresada claramente la idea central que podemos ver a través de estos cambios en el informe presentado al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de diciembre de 2002, que revisó los objetivos comunes de la OMC en lo referente a la lucha contra la exclusión social, aprobados inicialmente por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000: «El empleo es la mejor salvaguardia contra la exclusión social. A fin de promover el empleo de calidad, es necesario aumentar la empleabilidad, en particular, a través de políticas que favorezcan la adquisición de habilidades y aprendizaje permanente. La aplicación de los objetivos con los que la Unión Europea se ha comprometido dentro de la estrategia europea de empleo será, por lo tanto, una contribución esencial a la lucha contra la exclusión. El crecimiento económico y la cohesión social se refuerzan mutuamente. La creación de una sociedad con mayor cohesión social y menos exclusión es una condición previa para un mejor rendimiento económico. Los sistemas de protección social también desempeñan un papel clave. En este contexto, la ayuda nacional y social y las rentas mínimas son instrumentos importantes en la política de protección social. La creación de sistemas modernos de protección social que favorezcan el acceso al empleo es de vital importancia en el contexto de un Estado social activo. Las pensiones de jubilación y el acceso a la atención de la salud también juegan un papel importante en la lucha contra la exclusión social<sup>44</sup>».

Esta propuesta general se vio reforzada tras la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa 2000-2010. El informe del grupo de expertos de alto nivel presidido por W.Kok, el ex-Primer Ministro holandés, de noviembre de 2004<sup>45</sup>, que se aprobó inmediatamente por la Comisión<sup>46</sup> Europea y por el Consejo de la Unión, señaló que la estrategia de Lisboa no había alcanzado los resultados esperados, en particular debido a una agenda sobrecargada y prioridades conflictivas y debido a la falta de compromiso entre los Estados Miembro. El nuevo enfoque relativo al crecimiento y a la creación de empleo estaba encaminado a actuar de manera prioritaria en uno de los tres capítulos-económico, social y ambiental-previamente definidos en la estrategia de Lisboa, tal como fue revisado por el Consejo Europeo de Gotemburgo de julio de 2001<sup>47</sup>. La cohesión social se define en términos que lo presentan como el resultado necesario de las mejoras en el desempeño de los Estados Miembros en materia de empleo. Sigue siendo uno de los objetivos que se persiguen. No obstante, los esfuerzos de reforma se concentrarán menos en la lucha contra la exclusión social y más en los incentivos en materia de empleo y se desarrollarán provisiones que, garantizando una combinación de flexibilidad del mercado laboral y la seguridad del empleo, fomentarán la movilidad laboral mientras que fundarán seguridad en el empleo basada en la adaptación y mejora de las capacidades así como en facilitar la creación de nuevas empresas más que fomentar el derecho legal a mantener el puesto de trabajo.

<sup>44</sup> Lucha contra la pobreza y la exclusión social: objetivos comunes para la segunda ronda de los Planes de acción Nacional, el 25 de noviembre de 2002 (doc. del Consejo 14164/1/02 REV 1).

<sup>45</sup> Hacer frente al desafío: *la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo* (noviembre de 2004).

<sup>46</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (2005).

<sup>47</sup> En la Comunicación al Consejo Europeo de Primavera que ratificó las modalidades del relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, la Comisión propone «reorientar el programa de Lisboa hacia acciones que promuevan el crecimiento y el empleo de una forma que sea plenamente coherente con los objetivos del desarrollo sostenible. Las acciones incluidas en esta estrategia deben reforzar la capacidad de la Unión para cumplir y desarrollar aún más nuestros objetivos medioambientales y sociales. Sin embargo, el desafío es importante definir ahora una estrategia orientada hacia los ámbitos en los que Europa no está funcionando bien (por ejemplo, nuestro estancamiento del crecimiento y la creación de empleo insuficiente)» (Comisión de las Comunidades Europeas 2005: 13).

## 5. Quinta etapa (2009-): Tras el Tratado de Lisboa

La revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa es, de manera provisional, el acto final de la dialéctica entre los objetivos económicos y sociales en la corta historia de la integración Europea. Es demasiado pronto para evaluar su impacto. Sin embargo, parecen destacar claramente tres conclusiones en esta etapa. La dinámica general que hemos estudiado se extiende desde un descuido de la dimensión social de la construcción del mercado común a un gran avance en armonización social en los años 70 y 80, y a una desaceleración a finales de la década de los 90. La ambición establecida por el Acta Única Europea de 1986 —realización de un mercado interno para el 31 de diciembre de 1992— y que se define en el Tratado de Maastricht en 1992 —la unión económica y monetaria y la creación de una moneda única entre los estados de la zona euro en 1999— ambos producen un deseo de ver progresos en la integración económica y monetaria acompañada por avances en la esfera del bienestar social. Sin embargo, las técnicas empleadas han sido muy diferentes. Para empezar, la adopción de iniciativas normativas; en la fase más reciente, coordinación abierta entre los Estados Miembros sobre políticas de empleo y sobre lucha contra la exclusión social. Cada uno de estos movimientos estaba acompañado por una retórica de derechos fundamentales: la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 seguida de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la Cumbre de Niza en diciembre de 2000 (Sciarra, 2004). Sin embargo, estos textos han tenido un impacto limitado y concreto en el ámbito de política social, no tanto porque no tienen carácter jurídicamente vinculante, sino porque las cartas no modifican el reparto de competencias entre los Estados Miembros y la Comunidad Europea. La Carta de Derechos Fundamentales, en particular, puede de alguna manera ampliar el lugar de los derechos sociales fundamentales en la elaboración de las leyes y las políticas comunitarias, y puede influir en cómo define el Tribunal Europeo de Justicia el equilibrio entre, por una parte, las libertades económicas de circulación y derecho de competencia, y, por otra, los derechos sociales (De Schutter, 2002; Hervey y Kenner, 2003). Pero, naturalmente, no es suficiente para modificar el desequilibrio resultante ya que las reglas para el mercado interior se definen en el Tratado de Roma y en el derecho derivado, mientras que la legislación laboral y la protección social siguen siendo determinadas principalmente a nivel de los Estados Miembros (De Schutter, 2000). La aparición de la Europa social parece destinada a convertirse en algo aún más difícil en el futuro, ya que desde la ampliación de la Unión a 27 Estados Miembros hace que la toma de decisiones en este ámbito sea particularmente onerosa, teniendo en cuenta los diferentes enfoques de los Estados Miembros. Los métodos abiertos de coordinación aplicados al empleo y a la lucha contra la exclusión social, aunque también están pensados para la reforma de las pensiones y la salud, llevan por objetivo el tener en cuenta la interdependencia de los Estados Miembros dentro de un espacio económico y monetario integrado, con el fin de imponer una disciplina común sobre ellos y evitar una situación en la que la falta de reformas económicas (o reformas mal diseñadas) en un estado, tiene un impacto negativo en los otros estados en esta área. Estos OMCs no están destinados principalmente a limitar el riesgo de la desregulación de competencia entre Estados Miembros, lo que probablemente iría en detrimento de la protección de los derechos sociales fundamentales. De alguna manera, los OMCs tienen exactamente el efecto contrario. Bajo la presión de revisión por pares regulares, alientan a los Estados a iniciar reformas que pueden ser difíciles de aceptar por parte de la población, en detrimento, por lo menos a corto plazo, de la cohesión social; los OMCs ponen estas reformas económicas, necesarias para mejorar el desempeño económico de los Estados Miembros, fuera del alcance de las contingencias electorales, e introducen la continuidad entre los diferentes gobiernos nacionales. El riesgo muy publicitado de «liberalización competitiva», o de «vertedero social» que emana de los países de Europa Central y del Este con el fin de atraer a los inversores (para contrastar puntos de vista sobre este riesgo, cf. Vaughan-Whitehead, 2003 y la Comisión de

la Comunidad Europea, 2004) se percibe como menos real que el peligro de que algunos estados no podrán jugar su papel sobre las reformas económicas necesarias para la Unión «para convertirse en la economía más competitiva y más dinámica basada en el conocimiento del mundo, capaz de tener un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social», de acuerdo con el nuevo objetivo estratégico definido en el Consejo Europeo de Lisboa del 23-24 de marzo de 2000 (párrafo 5).

Por tanto, es fundamental que el proceso de reforma económica, incluida la reforma de los mercados laborales y la modernización de los sistemas de bienestar social para hacer que trabajar resulte rentable, debe estar enmarcada por una referencia a los derechos fundamentales (Smismans, 2005; Lo Faro y Andrónico, 2005). El grupo de alto nivel opina sobre el futuro de la política social en la Unión Europea ampliada y cree que los temores de «vertedero social» deben mantenerse en proporción, en primer lugar, porque las diferencias de los costes laborales entre los nuevos Estados Miembros (en particular, los ocho países de Europa Central y Europa Oriental) y los antiguos Estados Miembros corresponden a diferencias de productividad real, y disminuirá con el tiempo, y en segundo lugar porque todos los Estados miembros de la UE son parte común de los compromisos internacionales, en la Organización Internacional del Trabajo y en el Consejo de Europa (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004: 13). Como hemos visto, este último argumento ha sido utilizado por el Informe Ohlin en 1956. Pero no tiene en cuenta el hecho de que, más allá de la identidad aparente de los compromisos internacionales, el alcance de estos compromisos y las modalidades de su ejecución varían mucho entre los Estados Miembro. Por lo tanto, existe una justificación para el establecimiento, dentro de la Unión Europea, de un mecanismo para vigilar la observación de los derechos sociales fundamentales por los Estados miembros con el fin de limitar los riesgos de diferencias excesivas entre los Estados y fortalecer el modelo social europeo (De Schutter, 2005).

Incluso si el riesgo de la desregulación competitiva sigue siendo limitado, incluyendo la Unión Europea ampliada, la ampliación, debido a la persistencia de las diferencias entre los distintos Estados Miembros, tendrá sin embargo, el efecto de acelerar el proceso de reestructuración de las empresas, obligándoles a adaptarse a las demandas de mayor competencia dentro del espacio económico europeo. Estas reestructuraciones no son anómalas en sí mismas; por el contrario, en realidad son parte de la Estrategia de Lisboa, que las concibe como el refuerzo de la competitividad de la Unión Europea en un contexto globalizado. Pero en los sectores industriales más expuestos, los impactos sociales son potencialmente considerables, de ahí el énfasis en la necesidad urgente de la solidaridad no sólo entre los Estados Miembros «antiguos» y los «nuevos», a fin de favorecer una puesta al día por estos últimos (el papel de los fondos estructurales es, evidentemente, decisivo a este respecto para garantizar la cohesión económica y social), sino también, dentro de cada estado, entre los sectores amenazados por la reestructuración y otros sectores más protegidos.

Sin embargo, la pregunta que surge hoy es si los Estados Miembros no se han privado de la capacidad para garantizar una protección adecuada a los sectores más débiles (Gremio de 1999, Ferenczi, 2005). Por un lado, están sujetos a la disciplina presupuestaria que se les ha impuesto como parte de la unión económica y monetaria, y que se ha formalizado en el pacto<sup>48</sup> de estabilidad y crecimiento. Por otro lado, les es

---

<sup>48</sup> Inicialmente, el procedimiento previsto en el Artículo 104 CE sobre el déficit público excesivo se ha fijado por el Reglamento (CE) n.º 1466/97 de 7 de julio de 1997, sobre el reforzamiento de la supervisión de los presupuestos y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (OJ L 209 de 08.02.1997, p. 1). La revisión del procedimiento en junio de 2005 (Reglamento (CE) n.º 1056/2005 de 27 de junio de 2005 que modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación excesiva del procedimiento de déficit (OJ L 174 de 07.07.2005, p. 5) supuso una mejora significativa, ya que toma en cuenta factores cualitativos —es decir, la fuente de déficits excesivos— y la heterogeneidad económica de los Estados Miembros.



realmente difícil elevar el nivel de los impuestos para pagar los programas sociales que ya no pueden ser pagados por el déficit público. Más concretamente, las reformas fiscales que pueden contemplarse hoy en día tienden sistemáticamente a favorecer a las empresas sobre los hogares y, dentro de la tributación de la renta personal, a la población más rica sobre la más pobre. La mecánica de esto es simple: los factores más móviles (empresas y particulares con los ingresos más altos se benefician, en su mayoría, de la movilidad en la Unión Europea) son los que los estados tienden a tratar más a la ligera ya que la tributación excesivamente pesada sobre estos factores podrían causar el que se establezcan o residan en otro lugar. Poco importa que el nivel de carga fiscal, entre los factores de guiar a las empresas al momento de decidir dónde invertir, sólo desempeñe un papel relativamente secundario (menos importante, en cualquier caso, de la calidad de las infraestructuras de los mercados, o el nivel de cualificación de la mano de obra disponible). El temor de que las empresas se trasladarán, o de que los individuos más ricos abandonarán el país es, a menudo, suficiente por sí mismo para influir en la orientación de las reformas. Este fenómeno de competencia fiscal en el ámbito de la tributación<sup>49</sup> de las empresas ha aumentado notablemente con la ampliación, ya que varios Estados miembros se dedican actualmente a la estrategia que Irlanda (donde la tasa del impuesto sobre sociedades es del 12,5%) llevó de manera pionera y con éxito hace muchos años. En 2005, la tasa de impuesto sobre los beneficios reinvertidos es del 0% en Estonia, frente al 19% en Polonia y Eslovaquia y el 33% en Francia. En Alemania se redujo de 40 a 25% en virtud de la Coalición Rojo-Verde del Canciller Schröder. Por lo tanto, «la tasa nominal promedio del impuesto de sociedades en la Unión de los quince fue del 48% en 1982 al 32% en 2002. Asimismo, las aceleraciones más acentuadas en esta caída se produjeron en los momentos en que la integración económica estaba progresando: a principios de la década de los 90 (realización del mercado interior) y a principios de la década del 2000 (introducción del euro)» (Moatti, 2005).

Ahí es donde nos encontramos en estos momentos. Desde el comienzo de la Comunidad Europea, los intentos de equilibrar la dimensión económica con la dimensión social han tropezado siempre con un límite, el de la negativa de los Estados Miembros a renunciar a una parte demasiado grande de sus competencias sobre el bienestar social y la tributación. Este primer obstáculo va acompañado por un segundo: las formas de la transacción entre lo económico y lo social —que deben definir la especificidad del modelo social Europeo— cada vez parecen más dictados por la evolución de la globalización económica y por la preocupación de la Unión de seguir siendo competitiva en relación a sus grandes competidores, entre los que destaca Estados Unidos. La estrategia de Lisboa tenía por objeto tanto —si no más— preparar a la Unión Europea para afrontar el choque de las economías de globalización, como también lo era establecer la gestión de las relaciones entre los Estados Miembros, a fin de limitar los intentos de éstos a recurrir a establecer estrategias libres dentro de un espacio económico integrado. Pero sin el fortalecimiento de los mecanismos de solidaridad entre los estados y dentro de éstos, existe un riesgo real de que la dimensión social —el eterno socio—, seguirá estando subordinada a la ortodoxia macroeconómica y los imperativos de la globalización avanzada. Parece, pues, que más que nunca, si los Estados miembros deben recuperar la soberanía que están perdiendo frente a los mercados, deben aceptar encomendar ciertas formas de su ejercicio a la Unión a través de la transferencia de más competencias.

---

<sup>49</sup> El mismo fenómeno no afecta a los impuestos al valor añadido (IVA), sobre el que existe coordinación entre los Estados Miembros, así como fiscalidad del ahorro, sobre la que se llegó a un acuerdo entre los Estados Miembros en junio de 2003. Por otra parte, existe un cierto grado de competencia sobre el impuesto sobre la renta de los particulares, especialmente en lo que respecta a las bandas de impuestos más altas (Moatti, 2005).



## 6. Hacia el futuro (I): Fortalecimiento de la referencia a los derechos sociales fundamentales

Sin embargo, la transferencia de más competencias a la UE con el fin de lograr un fortalecimiento de los derechos sociales fundamentales a nivel de la UE —un ambicioso conjunto de derechos mínimos a escala de la UE— hoy parece políticamente poco realista, y dadas las grandes diferencias en los acercamientos entre los Estados Miembros de la UE, no está claro si se debe incluso ver como un objetivo deseable. En lugar de perseguir este objetivo, debe llevarse a cabo una doble estrategia: una debe consistir en garantizar que el desarrollo de la legislación comunitaria no amenace la capacidad de los Estados Miembros de la UE de mantener o desarrollar altos niveles de protección de los derechos sociales fundamentales, en particular los de los trabajadores; La otra debe ser el alentar a los Estados Miembros de la UE para avanzar en esta dirección con el fin de contrarrestar una tendencia a moverse en la dirección opuesta.

Para entender cómo son complementarias y se refuerzan mutuamente estas dos estrategias, hay que recordar que hay dos formas en las que interactúa el desarrollo de la integración europea a través de la UE con la protección de los derechos fundamentales en general, y con los derechos sociales fundamentales, en particular (De Schutter, 2007). En primer lugar, la transferencia de competencias a la UE corre el riesgo de que estos poderes se ejerzan de manera que no cumpla con los requisitos de los derechos fundamentales. Se ha debatido mucho este tema desde la década de 1970, cuando se hizo evidente que las Comunidades Europeas sufrirían un impacto más allá de sus fines económicos establecidos y que la ley que desarrollaron podría afectar a los operadores económicos en formas que podrían provocar un impacto en sus derechos fundamentales. Esta es precisamente la preocupación que el Tribunal de Justicia Europeo<sup>50</sup> y, más tarde, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, intentaron dirigir: ambas jurisdicciones llegaron a la conclusión de que, a menos que se proporcionen los controles adecuados, la extensión de las competencias de la CE, y ahora de la UE, podrían afectar a los derechos fundamentales, y que era su deber proteger a las víctimas potenciales de tales acontecimientos.

Sin embargo, en el desarrollo de su jurisprudencia en el ámbito de los derechos fundamentales, el Tribunal Europeo de Justicia ha ido adoptando un enfoque selectivo: ha ignorado una gran cantidad de tratados internacionales de derechos humanos de los que forman parte los Estados Miembros. Cuando se les pregunta que identifiquen determinados derechos fundamentales que merecen ser objeto de protección, el Tribunal de Justicia Europeo examina actualmente si el derecho en cuestión está incluido, ya sea en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuyo «significado especial» siempre se ha reconocido en su jurisprudencia<sup>51</sup>, o en otro instrumento internacional para la protección de los derechos humanos que han acordado los Estados Miembros. La fórmula convencional utilizada por el Tribunal es que «se basa en inspiración de las indicaciones que proporcionan los instrumentos internacionales para la protección de los derechos

<sup>50</sup> 29/69 Caso, *Stauder vs. la Ciudad de Ulm* (1969), ECR 419; Caso 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* (1970) ECR 1125.

<sup>51</sup> Caso C-260/89, ERT (1991) ECR I-2925, párrafo 41; Dictamen 2 / 94, *Accesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, (1996), ECR I-1759, párr. 33; Caso C-274/99 *P. Connolly vs. Comisión* (2001), ECR I-1611, párr. 37; Caso C-94/00, *Roquette Frères* (2002), ECR I-9011, 25; Caso C-112/00, *Schmidberger* (2003) ECR I-5659, párrafo 71; Caso C-36/02, *Omega* (2004), ECR I-9609, párr. 33. Artículo 6 (2) del Tratado de la UE sólo se refiere a la Convención Europea de Derechos Humanos, dejando de lado referencias a otros tratados de derechos humanos con los que los Estados Miembros han colaborado o los que han firmado (una omisión retenida por el Tratado de Reforma en el Artículo 6 (3) del Tratado de la UE, en su versión modificada).

humanos en los que los Estados Miembros han cooperado o a los que se han adherido<sup>52</sup>». En la práctica, sin embargo, el uso de otras fuentes, a parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos, han sido parsimoniosas y selectivas. Hasta hace poco, el Tribunal desestimó completamente la importancia de la Convención de la Carta Social Europea (CES) de 1961 a pesar de las diversas disposiciones que guardan una relación directa con las cuestiones planteadas en el caso y a pesar del hecho de que todos los Estados Miembros son parte del el tratado original de 1961<sup>53</sup>. El Tribunal de Justicia parece haber modificado su actitud desdeñosa hacia la ESC en los casos *Laval* y *Viking* decididos en diciembre de 2007, en los que aceptó «el derecho a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga», en el marco de los principios generales del Derecho comunitario, ya que es «reconocido en diferentes instrumentos internacionales que han firmado o cooperado con los Estados Miembros, tales como la Carta Social Europea ... que, además, hace referencia expresa de ello en el Artículo 136 CE - y [ILO] Convención n.º 87 sobre la la libertad Sindical y la Protección del Derecho de Asociación [de 1948] ... y en instrumentos elaborados por los Estados Miembros a nivel comunitario o en el contexto de la Unión Europea, tales como la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores [de 1989], donde también se hace referencia en el Artículo 136 CE, y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>54</sup>». Sin embargo, incluso estos casos son ambiguos: los derechos proclamados en la Carta Social Europea sólo se reconocen como una fuente de inspiración para el desarrollo de los principios generales del Derecho Comunitario en la medida en que se enumeran en la Carta de Derechos Fundamentales; y a diferencia de lo que ha proporcionado a los derechos derivados de la Convención Europea de Derechos Humanos la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, no hay certeza de que los derechos sociales que incluye, incluso cuando se han extraído de la Carta Social Europea, se interpretarán de conformidad con la interpretación oficial dada a estos derechos por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales.

Pero hay una segunda manera en que la integración dentro la UE puede interactuar con los derechos humanos en general y con los derechos sociales fundamentales en particular. La profundización de la integración económica dentro de la UE también puede crear incentivos para que los Estados Miembros de la UE adopten legislación o políticas que se consideren deseables para beneficiarse al máximo de las oportunidades creadas por la integración del mercado o con el fin, al menos, de no ponerse en situación de desventaja como consecuencia de dicha integración. Esa legislación o política puede no corresponder a lo que

<sup>52</sup> Caso 4 / 73, *Nold KG vs. Comisión*, (1974) ECR 491. La redacción no ha evolucionado mucho. Véase, por ejemplo, el Caso C-94/00, *Roquette Frères* (2002) ECR I-9011.

<sup>53</sup> CETS 035. Véanse los Artículos 7, 16, 17 y 19. En cuanto a la Carta Social Europea, declaró (en el párrafo 107.): «En lo referente a los Estados Miembros vinculados por estos instrumentos, también es preciso recordar que la Directiva establece, en su Artículo 3 (4), que es sin perjuicio de disposiciones más favorables de la Carta Social Europea». El dictamen conjunto del Fiscal General Jacobs (entregado el 18/1/99, párr. 146) en los Casos *Albany*, *Brentjens* y *Drijvende Bokken* (que desestiman el valor jurídico de la Carta Social Europea) pueden ofrecer una explicación de la actitud de la Corte. El propio Tribunal de Justicia no expresó ninguna opinión al respecto en sus decisiones. Caso C-67/96, *Albany International BV* ECR (1999) I-5751, Casos Conjuntos C-115/97, C-116/97 y C-117/97, *Brentjens' Handelsonderneming BV vs. Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen* (1999) I-6025 y el Caso C-219/97, *BV Maatschappij Drijvende Bokken v Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer-en Havenbedrijven* ECR (1999) I-6121.

<sup>54</sup> Caso C-438/05, *Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, Unión Finlandesa de Pescadores vs. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, aún no recopilada, párr. 43 (sentencia de 11 de diciembre de 2007), y Caso C-341/05, *Laval un Partneri Ltd vs. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*, aún no recopilada, párr. 90 (sentencia de 18 de diciembre de 2007). Véase, en particular las conclusiones aparentemente decisivas de AG Mengozzi, párr. 78.

sería más eficaz para promover el pleno ejercicio de los derechos humanos. Pero, sin embargo, según las autoridades nacionales, puede ser justificable si los beneficios superan los costes de los derechos humanos. A pesar de que sería admisible que el Estado adopte determinadas medidas que mejoren la protección de los derechos humanos, éste podría abstenerse de hacerlo, en particular, si ello supone que las empresas puedan trasladar sus actividades a otros lugares, en ejercicio de su libertad de establecimiento en la UE, y tengan la posibilidad de prestar servicios o enviar mercancías a extranjero desde cualquier Estado Miembro desde el que decidan operar.

Esto describe, de la forma más estilizada, el problema conocido como «regulador de la competencia». A pesar de que tradicionalmente su tarea es la de proteger los derechos fundamentales, los tribunales están mal equipados para afrontar este problema con eficacia. Los tribunales pueden, por supuesto, intervenir en raras ocasiones en que la competencia en materia de reglamentación lleve a los Estados a debilitar los derechos fundamentales de tal manera que se denuncien violaciones. Ofrecen, en ese sentido, una protección mínima o básica, pero tales ocasiones son muy inusuales. Son mucho más frecuentes las situaciones en las que los legisladores nacionales —o, en el marco de la negociación colectiva, los empleadores— invocan los requisitos de mantener o lograr la «competitividad» con respecto a las empresas extranjeras con el fin de justificar, por ejemplo, soltar ciertos requisitos de la legislación laboral, de protección de los consumidores, o de los reglamentos ambientales, tales como los requisitos estipulados en normas internas.

El enfoque tradicional a esta pregunta se ha basado en una cruda dicotomía entre la «desregulación» (a nivel nacional) o la «re-regulación» (a nivel europeo), que corresponden respectivamente a las dimensiones «negativa» y «positiva» de la integración europea (Scharpf, 1999: cap. 3). Esta Simplificación ha sido inútil y ha sido fuente de confusiones innecesarias. En primer lugar, al ver la «integración negativa» como una fuente potencial de «desregulación» a nivel nacional, no se hace ninguna distinción entre la situación en que las exigencias del mercado interior (las cuatro libertades fundamentales en particular), imponen a los gobiernos eliminar ciertos reglamentos desproporcionados o discriminatorios que podrían constituir obstáculos injustificados para el ejercicio de la libre circulación, y la situación en la que el mercado interior funciona sólo como un incentivo para desregular, para, por un lado, ayudar a lograr una ventaja competitiva sobre los demás Estados Miembros y, por otro en particular, para ser más atractivo para el capital que cada vez es más móvil. Sin embargo, esta distinción es esencial: en este último caso, la elección a favor de la desregulación se hace en ámbito nacional y es el resultado de las luchas de poder entre los actores que compiten para definir el interés público nacional. En el primer caso, la superación de «desregulación», según lo impuesto por la «integración negativa», exige una acción colectiva a nivel de la UE que puede ser mucho más difícil de alcanzar teniendo en cuenta los múltiples puntos de veto que existen y la dificultad de llegar a un acuerdo en una Unión ampliada con concepciones cada vez más divergentes sobre papel del Estado en el mercado.

En segundo lugar, este modelo supone, de manera más o menos explícita, que los gobiernos definan sus posiciones (tanto en lo que respecta a las reglamentaciones nacionales como lo que atiene a los reglamentos adoptados por la UE) sobre la base de los intereses de las empresas ubicadas en su jurisdicción, que tratarán de recompensar, y sobre la base de la necesidad de atraer nuevas empresas a establecerse en su territorio. Esta es una suposición muy cruda, y es, en algunos casos, poco realista. De hecho, la evidencia disponible es más bien que los gobiernos a veces se esconden detrás de las exigencias de integración de la UE para condenar a determinadas empresas (menos competitivas que las que se sitúan en otros Estados Miembros), mientras que la defensa de las demás (que mejoran su competitividad mediante la adap-

tación, en su caso, el marco normativo, o mediante la provisión de incentivos fiscales): como ha señalado Young, «los políticos que vieron que era conveniente utilizar el mercado único y las restricciones de “Bruselas” como tapadera para los cambios en las políticas nacionales y como una justificación para la inacción y la acción en casa» (2005: 111). En efecto, de acuerdo con la teoría de la ventaja comparativa en la que se basa el comercio internacional, mientras que las empresas compiten entre sí, los países no: todos los países ganan con cada país que se especializa en la producción del bien o la prestación del servicio en el que tiene una ventaja comparativa. Esto implica que los intereses del país en su conjunto y los de sus industrias no pueden converger cuando dichas industrias son menos competitivas que las industrias de otros estados. Por supuesto, muchos gobiernos actuarán para proteger sus industrias, sin importar las pérdidas de eficiencia que eso suponga, a pesar de los avances teóricos de la división internacional del trabajo. No obstante, si lo hacen o no lo hacen es una cuestión de economía política que depende de la capacidad de los agentes económicos para captar el proceso político de toma de decisiones: es preciso examinarlo empíricamente en lugar de asumirlo de manera teórica.

En tercer lugar, el enfoque de la «desregulación/re-regulación» es simplificar en exceso también en que la única alternativa a un Estado en ejercicio de sus funciones de reglamentación a nivel nacional parece ser la creación de un «súper-Estado» a nivel Europeo, como si el escenario de un Estado de Bienestar Europeo fuera una posibilidad real. Por supuesto hay zonas en las que la UE tiene competencias que puede ejercer con el fin de avanzar en esta dirección (y los derechos de los trabajadores son objeto de un órgano legislativo importante la UE). No obstante, estos avances impresionantes todavía quedan lejos de constituir los primeros pasos hacia un Estado de Bienestar Europeo o hacia la Unión Europea como una organización dedicada a la promoción y protección de los derechos sociales. De hecho, ese escenario es tan remoto que la alternativa es un escenario de desmovilización, no uno que realmente muestre la dirección de la reforma.

Por tanto, debemos preguntarnos qué alternativas existen tanto para el riesgo de la desregulación a nivel nacional (como resultado de la regulación de competencia) y para la quimera de una nueva regulación a nivel europeo (que es a menudo poco realista). Mi interés se centra en situaciones en las que o bien la UE no tiene competencia para actuar, o en las que no hay voluntad política para hacerlo; situaciones en las que, en otros términos, «re-regulación» a nivel de la UE no es una opción realista. ¿Estamos condenados a mecanismos ciegos reguladores de la competencia? ¿O tenemos abiertas otras posibilidades? Llama la atención que Fritz Scharpf, el expositor principal del enfoque de la «desregulación/re-regulación», menciona la «imitación política» como un posible factor de peso en contra la presión ejercida sobre los reguladores nacionales por «regulación de competencia» (en ámbitos como la regulación de procesos o tributación de factores móviles u hogares donde puede existir una competencia como esta), pero luego afirma que tal «imitación política» no se considerará más allá de su análisis del debate regulador de la competencia (Scharpf, 1999: 90-91). ¿Por qué no? ¿Cómo se podría organizar esa comunicación a lo largo de todas las jurisdicciones para asegurarse de que funciona para el beneficio de una mejora en las normas —una «carrera hacia la cima», en lugar de una «carrera hacia el fondo»—, como sucede en el escenario regulador de la competencia?

Consideremos, a modo de comparación, lo que se ha promovido en el ámbito de los derechos del niño. En julio de 2006, la Comisión Europea presentó una comunicación que propone una estrategia de la UE sobre los derechos de niño<sup>55</sup>. La estrategia se basa en la idea de que «la obligación de la UE de respetar los

<sup>55</sup> COM (2006) 367 final, de 04.07.2006.

derechos fundamentales, incluidos los derechos del niño, implica no sólo un deber general de abstenerse de actos que violen estos derechos, sino también tenerlos en cuenta siempre que sea relevante en el desarrollo de sus propias políticas en las distintas bases jurídicas de los Tratados (integración<sup>56</sup>). Si bien la Comisión reconoce que la UE no tiene competencia general para promover los derechos del niño y que cualquier iniciativa debe respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ésta señala que la UE puede aportar un valor añadido a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ya que puede «apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos, ayudándolos, en ciertas áreas, teniendo en cuenta los derechos del niño en sus acciones, y proporcionando un marco para el aprendizaje mutuo dentro del cual los Estados Miembros podrán definir y adoptar numerosas buenas prácticas que se encuentran a lo largo de la Unión. Un enfoque como este, basado en acciones amplias y coordinadas, aportaría un valor añadido a los esfuerzos de los Estados Miembros y reforzaría el reconocimiento y el respeto de los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, tanto en la Unión como más allá de ella<sup>57</sup>».

La estrategia propuesta por la Comisión sobre los derechos del niño complementa los acontecimientos que ya han tenido lugar, de manera informal, a nivel intergubernamental. Un Grupo Intergubernamental Permanente de Niñez y Adolescencia, llamado L'Europe de l'Enfance, se constituyó bajo la presidencia francesa del segundo semestre de 2000<sup>58</sup>. Los ministros de los países de la UE<sup>59</sup> o los funcionarios gubernamentales de alto nivel encargados de las políticas de infancia se reúnen de manera informal. Desde su creación, L'Europe de l'Enfance ha estado tratando de promover las comparaciones entre los Estados Miembros y tratando de determinar las buenas prácticas. De vez en cuando los Ministros responsables de Infancia adoptan conclusiones, que se mantienen en un nivel muy general, pero que sin embargo pueden contemplarse como un intento de llegar a un entendimiento común de las prioridades en cuanto a la mejora de la situación de los niños y la necesidad de tener en cuenta a los niños en el diseño y aplicación de leyes y políticas comunitarias<sup>60</sup>.

A fin de apoyar L'Europe de l'Enfance, se creó un organismo científico para desarrollar estudios y para intercambiar y comparar datos sobre la infancia y la adolescencia<sup>61</sup>. Esta Red Europea de Centros y Observatorios de la Infancia se denominó ChildONEurope. Se inició de manera oficial en Florencia en enero de 2003. Sus objetivos declarados son el intercambio de conocimientos e información sobre leyes, políticas, programas, estadísticas, estudios, investigaciones y buenas prácticas relativas a la infancia y la adolescencia, así como la metodología y los indicadores, a fin de comparar la información y realizar análisis comparativos sobre temas específicos. Entre otras actividades, ChildONEurope ha analizado las observaciones fina-

<sup>56</sup> En 3.

<sup>57</sup> En 6.

<sup>58</sup> Véase el Anexo I de la Comunicación de la Comisión, «Caminando hacia una Estrategia de la UE para los derechos del niño», párr. 3.2.

<sup>59</sup> En un principio, en las reuniones denominadas «Encuentros Europeos de Ministros de Asuntos de la Infancia», denominados ahora «Reuniones de los Ministros de la UE responsables de la Infancia».

<sup>60</sup> Véase la Declaración de Bruselas adoptada el 9 de noviembre de 2001 y la Declaración de Lucca, adoptada tras la reunión del 25-26 de septiembre de 2003.

<sup>61</sup> Toda la información en este apartado está extraída de la página web de ChildONEurope: [www.childoneurope.org](http://www.childoneurope.org) (consultada el 20 de marzo de 2007 por última vez).



les del Comité de los Derechos del Niño, órgano de expertos vigilancia de su cumplimiento con la Convención sobre los Derechos del Niño, que se ha dirigido a los Estados Miembros de la UE<sup>62</sup>.

La duplicación de tal método, que permite la revisión de sus pares sobre la base de información fiable y comparable recogida por un órgano de expertos, podría imaginarse fácilmente para alentar a los Estados Miembros de la UE a poner en práctica los derechos sociales fundamentales que estén incluidos en los instrumentos básicos de los que forman parte —en particular, la Carta Social Europea—, adoptando un enfoque inspirado en las buenas prácticas identificadas en los 27 Estados Miembros. Esto podría constituir un contrapeso a la tendencia de «regulación de la competencia» a expensas de seguir avanzando en el ámbito de los derechos sociales fundamentales. Sin embargo, no requiere una transferencia adicional de las competencias y por lo tanto va más allá de la oposición «desregulación»/«re-regulación». En parte, esto es lo que ha tratado de alcanzar, entre 2002 y 2007, la Red de Expertos Independientes sobre Derechos Fundamentales. Sin duda, es algo que la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, en el futuro, tal vez desee explorar.

## 7. Hacia el futuro (II): Los derechos que crean capacidades

El párrafo anterior propone que las referencias a los derechos sociales fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia se refuercen, sobre todo por una confianza más explícita y continua en la Carta Social Europea. Además, se realizarán comparaciones sistemáticas a través de los Estados Miembros de la UE con el fin de incitarles a moverse hacia un mayor nivel de aplicación de los derechos fundamentales. La primera propuesta tiene por objeto garantizar que la legislación de la UE no debe interpretarse como una imposición a los Estados miembros de la UE de establecer excepciones a sus obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos sociales fundamentales. La segunda propuesta tiene por objeto contrarrestar los riesgos de la «regulación de la competencia», que muchos analistas ven ahora incrementados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, en particular en el ámbito de la libre prestación de servicios. En conjunto, estas dos propuestas tratan de abordar los dos caminos en los que la integración económica en la UE puede interferir con los derechos sociales fundamentales. Ninguno de ellos, sin embargo, presupone que se transfieran más competencias a la Unión Europea, algo que sería muy poco realista en la situación actual.

Sin embargo, la estrategia a dos puntas defendida anteriormente sigue siendo insuficiente. Todavía es de naturaleza defensiva. Promete tanto garantizar la preservación del acervo social como reconciliar la creación de mercado en la UE con los mecanismos redistributivos del Estado de Bienestar. En ese sentido, es un programa que podrían adoptar las dos izquierdas que están en competencia hoy en día: la izquierda tradicional que defiende a los trabajadores contra los mercados y la globalización percibida como una amenaza, y la nueva izquierda que da la bienvenida a los mercados y la globalización, porque está convencida de la compatibilidad esencial de ambas con un Estado de Bienestar fuerte aunque reformado. Por otro lado, asegurar la compatibilidad no es suficiente. Necesitamos, además, avanzar hacia la convergencia: democratizar las instituciones de mercado con el fin de aliviar

---

<sup>62</sup> Los métodos de trabajo de ChildONEurope dependen en gran medida de la realización de cuestionarios llevados a cabo por observatorios participantes. En junio de 2006, cubrían nueve países de la UE. Otros 14 Estados Miembros eran «miembros asociados», lo que supone que «éstos últimos podrán decidir formar parte de la Red en cualquier momento mediante la nominación de una institución nacional capaz de proporcionar datos oficiales públicos sobre el estado de niños y adolescentes».



la tensión entre lo económico y lo social. El «New Deal», fundado bajo F.D. Roosevelt, o el uso de herramientas keynesianas por parte de los Socialdemócratas Europeos, se centró en la política social como un medio para garantizar la redistribución de la riqueza pero, al hacerlo, se olvidó de la redistribución del poder, y no pudo comprender el uso de la política social como algo que trata del otorgamiento de poderes y de la capacidad.

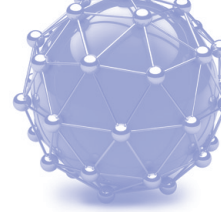
## Referencias

- Ball, C.A. (1996), «The Making of a Transnational Capitalist Society: The Court of Justice, Social Policy, and Individual Rights Under the European Community's Legal Order», *Harv. Int. L. J.*, vol. 37, p. 307.
- Barnard, C. (1996), «The Economic Objectives of Article 119», in Hervey, T., and O'Keeffe, D. (eds.), *Sex Equality Law in the European Union*.
- Betten, L. (1989), «Towards a Community Charter of Fundamental Social Rights», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, pp. 77-97.
- Betten, L. (1997), «The Amsterdam Treaty: Some General Comments on the new Social Dimension», *International J. of Comp. Labour Law and Indus. Relations*, vol. 13, p. 188.
- Bercusson, B. (1991), «Fundamental Social and Economic Rights in the European Community», in Cassese, A., Clapham, A., and Weiler, J.H.H. (eds.) (1991), *Human Rights and the European Community: Methods of Protection*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bercusson, B. (1996), *European Labour Law*, London-Charlottesville-Dublin-Durban-Edimburgh-Kuala Lumpur-Singapore-Sydney-Toronto, Butterworths.
- Commission of the European Communities (1993a), *Green Paper-European Social Policy-Options for the Union*, Commission of the E.C., COM (93)551 final.
- Commission of the European Communities (1993b), *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, COM (93) 700 final, 5.12.1993.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Social Policy Agenda*, COM(2000)379 final (JO C 157 of 30.5.2001).
- Commission of the European Communities, *DG Employment and Social Affairs, Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, May 2004.
- Commission of the European Communities, *Communication to the Spring European Council, Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, COM(2005)24 of 2.2.2005.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, Scoreboard on implementing the social policy agenda*, COM(2004)137 final.
- Davies, Paul (1993), «The Emergence of European Labour Law», in W. McCarthy (ed.), *Legal Intervention in Industrial Relations: Gains and Losses*, pp. 313-359.
- De Schutter, O. (2000), «La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la garantie des droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire», *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 12, September 2000, N.º 1-2, pp. 33-47.
- De Schutter, O. (2002), «Les droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», in Carlier, J.-Y., and De Schutter, O. (eds.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 117-148.

- De Schutter, O. and Deakin, S. (eds.) (2005), *Social Rights and Market Forces. Is the open coordination of employment and social policies the future of Social Europe?*, Brussels, Bruylant.
- De Schutter, O. (2005a), «L'affirmation des droits sociaux fondamentaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», in A. Lyon-Caen and P. Lokiec (eds.), *Droits fondamentaux et droit social*, Paris, Dalloz pp. 145-184.
- De Schutter, O. (2005b), «The Implementation of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination», in O. De Schutter and S. Deakin pp. 279-343.
- Deakin, S (1996)., «Labour Law as Market Regulation: the Economic Foundations of European Social Policy», in Davies, P., Lyon-Caen, A., Sciarra, S., and Simitis, S. (eds.), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, pp. 62-93.
- Ferenczi, T. (2005), «Budapest refuse que l'austérité exigée par Bruxelles nuise à sa cohésion sociale», *Le Monde*, 26 November.
- Guild, E. (1999), «How Can Social Protection Survive EMU ? A United Kingdom Perspective», *European Law Review*, vol. 24, pp. 22-37.
- Hepple, B. (1990), «The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights», *Modern Law Review*, pp. 643-654.
- Hervey, T. and Kenner, J. (eds.) (2003), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Hart Publ.
- International Labour Office, *Social Aspects of European Economic Co-operation*. Report by a Group of Experts, Studies and Reports, New Series, No. 46 (1956).
- Hirsch, Joachim (1995), *Der nationale Wettbewerbsstaat: Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus (The Competitive National State: State, Democracy and Politics in Global Capitalism)*, Edition ID-Archiv, Berlin and Amsterdam.
- Kenner, J. (2003), *EU Employment Law: From Rome to Amsterdam and Beyond*, Oxford, Hart.
- Lo Faro, A. and Andronico, A. (2005), «Defining Problems: the Open Method of Coordination, Fundamental Rights and the Theory of Governance», in De Schutter, O. and Deakin, S. pp. 41-98.
- Majone, G. (1993), «The European Community Between Social Policy and Social Regulation», *J. Common Market Stud.*, vol. 31, p. 153.
- Moatti, G. (2005), «Face à la concurrence fiscale», *Le Monde*, 18 octobre, p. IV.
- Poiars Maduro, M. (1999), «Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU», in Ph. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford Univ. Press, p. 449.
- Poiars Maduro, M. (1998), *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Re-reading of Article 30 of the EC Treaty*, Hart Publ., Oxford.
- Rhodes, Martin (1992), «The Future of the "Social Dimension": Labour Market Regulation in Post-1992 Europe», *Journal of Common Market Studies*, March 1992.
- Robin-Olivier, S. (1999), «La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le traité d'Amsterdam», *Dr. soc*, p. 609.
- Ruggie, John G. (1982), «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism and the Postwar Economic Order», 36(2) *Int. Org.* 379.
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- Sciarra, S. (2004), «La dimension sociale. La constitutionnalisation de l'Europe sociale, entre droits sociaux fondamentaux et soft law», in De Schutter, O. and Nihoul, P. (eds.), *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Larcier, Brussels, chap. 2, pp. 171-194.
- Scott, J. and Trubek, D.M. (2002), «Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union», *European Law Journal*, vol. 8, n.º 1, March, pp. 1-18.

- Smismans, S. (2005), «How to Be Fundamental with Soft Procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights», in de Burca, G., and de Witte, B. (eds), *Social Rights in Europe*, Oxford Univ. Press, pp. 217-240.
- Vaughan-Whitehead, D. (2003), *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Visser, J. (2005), «The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe», in Zeitlin, J., Pochet, P., and Magnusson, L., chap. 5, pp. 173-215.
- Watson, Ph. (1993)., «Social Policy After Maastricht», *C.M.L. Rev.*, vol. 30, p. 480.
- Whiteford, A. (1993), «Social Policy After Maastricht», *E.L. Rev.*, vol. 18, p. 202.
- Zeitlin, J.; Pochet, P., and Magnusson, L. (eds.) (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E. Peter Lang, Brussels-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Vienna.





## **LUIS ORTEGA**

*Catedrático de Derecho Administrativo,  
Catedrático «Jean Monnet» de Derecho Comunitario,  
Universidad de Castilla-La Mancha*

[Luis.ortega@uclm.es](mailto:Luis.ortega@uclm.es)

# La Europa Social

## 1. Los caracteres de la Europa Social

El hecho de referirnos a la política social de la Unión Europea, o lo que es lo mismo al conjunto de actuaciones del Estado encaminadas a garantizar la cobertura de una serie de necesidades y derechos básicos de la población, y a corregir desigualdades en el reparto de la renta, implica, en primera instancia, hasta donde llega el grado de regulación o coerción legal en el reconocimiento de derechos básicos de carácter social y garantía de cobertura de las necesidades elementales de la población.

La política social, así definida, tiene tres instrumentos principales: la prestación de servicios sociales, fundamentalmente educación y sanidad; la cobertura de situaciones de cese de renta a través de un sistema de seguros públicos que asegure el cobro de una renta o pensión cuando se produzca esa eventualidad (jubilación, fallecimiento de un miembro del hogar o familia e incapacidad para desarrollar una actividad productiva); y la concesión de ayudas ante situaciones de carencias básicas (vivienda, cargas familiares elevadas, desempleo y exclusión social).

Más allá de la política social propiamente dicha, pero íntimamente relacionada con ella, está la política laboral. Se trata, en este caso, de la garantía de unos derechos básicos de los trabajadores por cuenta ajena en el ámbito del desarrollo de su actividad laboral. Se supone que la política laboral no tiene como objeto directo garantizar las condiciones de vida del trabajador y su familia, sino contribuir a que las condiciones de trabajo sean idóneas y que los trabajadores puedan participar en su fijación a través de la negociación colectiva.

Hay una perspectiva sociológica en este ámbito que tendría como objetivo analizar hasta que punto están cubiertas las necesidades y derechos básicos de la población en los tres ámbitos señalados: educación y salud, rentas sustitutorias y acceso a una vivienda y unas condiciones de vida dignas. Sin embargo, este análisis no se limita a constatar cuál es la realidad social existente, sino que introduce además un elemento que desborda la actuación del Estado. Se trata de evaluar hasta que punto existe o debe existir un conjunto de actuaciones e iniciativas de la propia sociedad (sociedad civil), que trascienden el carácter coercitivo de la acción legal del Estado al apoyarse en un principio de voluntariedad y cercanía social.

Análogamente, existe una perspectiva económica que tiene como objetivo evaluar la suficiencia y eficacia interna de los recursos destinados a la política social. Con ello no sólo se valora la viabilidad o relación en-

tre los costes (gastos) y recursos (ingresos) de la política social, sino si, del mismo modo que cabe ensanchar o restringir el protagonismo de la sociedad civil que se apoya en el principio de voluntariedad, puede y debe ampliarse o reducirse la presencia del mercado, que busca el interés propio o beneficio privado, en la provisión de servicios y necesidades sociales.

El objeto de este trabajo se ha centrado en un estudio del concepto y las manifestaciones de la Europa Social entendida como las políticas sociales que pueden ser llevadas a cabo y los eventuales componentes de Estado social que existan en el marco estrictamente comunitario y las políticas sociales y los Elementos de Estado social que existen de forma común en los Estado miembros y que ha caracterizado un modelo constitucional y una practica política, combinando los elementos de Estado y de mercado y el desarrollo económico y la protección social.

Cabría haber planteado un análisis acerca de las políticas sociales que son desarrolladas directamente por las instancias comunitarias en base al propio Derecho Comunitario. Sin embargo, estas políticas son en realidad escasas, ya que, en el reparto de competencias entre Unión y los Estados miembros, corresponde esencialmente a la primera las políticas de carácter económico y comercial, mientras que las políticas sociales son básicamente competencia de los segundos. Por lo que el trabajo se refiere a las políticas sociales existentes en los Estado miembros.

Precisamente, este dato hace que la clave actual de la dimensión de la Europa Social consista en la compatibilidad de las políticas de mercado interior desarrolladas por la Unión y las políticas de dimensión social llevadas a cabo por los Estados miembros, tenida cuenta que el principio de primacía del Derecho Comunitario hace que las políticas comunitarias válidamente declaradas se impongan a las que son competencia de los Estados miembros.

En efecto, la Unión Europea adoptó en su día una decisión constitucional trascendental, que no fue objeto de un suficiente debate político, a determinar en el artículo 4 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) que «la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá (...) la adopción de una política económica que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia». En este marco, queda inicialmente desplazada toda política económica y social realizada por los Estados miembros a través de servicios públicos que puedan alterar la implantación del mencionado principio comunitario.

Sin embargo, esta política comunitaria de unidad de mercado no puede dejar de convivir con las construcciones políticas y jurídicas del Estado social que se plasman en los objetivos comunitarios contenidos en el artículo 2 del TCE: alto nivel de empleo y de protección social, crecimiento sostenible, alto nivel de protección y mejora del medio ambiente, elevación del nivel y de la calidad de vida, cohesión económica y social y solidaridad entre los Estados miembros.

Este planteamiento se refuerza con la existencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que ha sido proclamada en Niza por todos los Estados miembros e incluida como Parte II, del proyecto de Constitución Europea, en la cual, además, tanto en su Parte I como en la Parte III, se incrementa la dimensión social de la Unión.

Sin embargo, desde la perspectiva ciudadana, lo que se ha percibido ha sido el proceso de liberalización de antiguos servicios públicos estatales de contenido empresarial o económico, como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, el suministro eléctrico y la distribución de carburantes y de gas, el transporte ferroviario, etc., que han pasado a ser prestados en condiciones de libre competencia, eliminando antiguos monopolios.



En muchos casos, aunque ciertamente ha existido una considerable reducción de precios, como en el caso del transporte aéreo y una masiva generalización de nuevos servicios de mercado, como el caso de la telefonía móvil, este proceso de privatización de servicios públicos se ha percibido a Europa como una eliminación de garantías de prestación de tales servicios y un aumento de la desigualdad de acceso a los mismos en base a las reglas del mercado.

Al mismo tiempo, y en combinación con la política monetaria, que impone determinados requisitos de indicadores económicos en cuenta a déficit presupuestario y endeudamiento público, ha motivado, en combinación con el proceso liberalizador anterior, la venta de gran parte del sector público industrial y de las empresas de distribución de servicios en red.

Igualmente la aplicación de las políticas de libre competencia han implicado una mayor rigurosidad en el control de las ayudas públicas a empresas, incluidas las empresas públicas, como ha sido paradigmático para España el caso de la construcción naval.

Todos estos procesos, unidos a las consecuencias de la mundialización económica y a la deslocalización de empresas europeas en otros países con mano de obra más barata y menores costes sociales, ha provocado determinados procesos de desconfianza y de temor al desmantelamiento de las estructuras del Estado social existente en los diferentes países europeos.

Debe tenerse en cuenta que, muchos observadores atribuyen el NO francés a la ratificación fallida del Tratado de la Constitución Europea, al hecho de que en ese mismo período en la Unión Europea estaba discutiéndose la aprobación de la Directiva de liberalización de servicios, lo que acentuaba la perspectiva «liberal» de las políticas europeas y engrosaba el temor al abandono de la Europa Social por parte de las autoridades comunitarias.

Es esencial, por tanto, tener siempre en cuenta este fenómeno de la compatibilización de las políticas de implantación del mercado interior, de la libre competencia y de la libre circulación de capitales y mercancías, con las necesidades derivadas del concepto de Europa Social, en la que los factores como el pleno empleo o la calidad de vida de sus ciudadanos, pueden implicar la necesidad de una mayor protagonismo comunitario como ente de redistribución o la acomodación de determinados elementos del mercado a la implantación de sistemas públicos de garantía social.

Hay que partir, en todo caso de la constatación de la pobreza en Europa, medida en función de los indicadores de Laeken, adoptados por el Consejo Europeo en diciembre de 2001, donde se recogen 18 indicadores que son utilizados para la recogida de datos sobre exclusión social y la pobreza, que han sido adaptados por el Comité de Protección Social de julio de 2003, en 12 indicadores primarios y 9 secundarios que inciden y soportan a los anteriores describiendo otras dimensiones del problema.

Pese a nuestra situación de bienestar como europeos, especialmente relevante en términos comparativos con otras regiones del mundo, no dejan de ser ciertos datos tan contundentes como los contenidos en el *The State of Working Europe* donde se señala que «el 20% de las personas con mayor renta en la UE-15 recibe el 40% de toda la renta, mientras que el 20% de menor renta obtiene un 7% de la renta total».

Ahora bien la riqueza de los datos aportados por dichos indicadores hace que los problemas de bienestar son singulares en cada país, existiendo distintos mapas de pobreza que no siempre indican los mismos resultados.

Desde la perspectiva económica, y partiendo del dato de la absoluta insuficiencia de recursos en los presupuestos comunitarios para abordar el menor soporte de costes destinados a paliar necesidades sociales, los

indicadores de políticas sociales nacionales se basan en los porcentajes del PIB que cada Estado miembro destina a gasto social, los porcentajes en los que este gasto se concreta con relación a las distintas políticas sociales y las fuentes de financiación de dicho gasto y su sostenibilidad a medio y largo plazo, en función de los indicadores de población y de envejecimiento.. Esta necesaria perspectiva ya da pie, por sí misma, para constatar la gran diversidad de realidades financieras en los distintos países europeos en materia social.

Finalmente se analiza el proceso de constitucionalización que se ha vivido en los últimos años en Europa, indicándose la mayor dimensión que han ido cobrando, si bien de forma todavía insuficiente, los aspectos de las políticas sociales.

## 2. El punto de partida: el Estado social como realidad europea del siglo xx

Hay dos elementos históricos que no deben olvidarse: el Estado social surge a principios del siglo xx en virtud de dos hechos: las limitaciones del mercado para dar satisfacción a las necesidades de la inmensa mayoría de la población y el efecto del voto de la clase obrera en la configuración de las políticas públicas. Crisis del Mercado y Democracia son dos puntos esenciales para la aparición del Estado Social.

La constatación de las desigualdades dentro de la sociedad del xix darán lugar a la lucha del movimiento obrero que se organiza a finales de ese siglo y que tiene como uno de sus puntos clave la proclamación de la universalización del voto para, desde ahí, y por la vía democrática, ocupar el poder del Estado para transformar la sociedad en términos de igualdad. Así en la medida en que se va produciendo la extensión del sufragio, el estado va asumiendo una posición más intensa de garante de las necesidades sociales.

La ley va a ir reflejando otros intereses diferentes de los típicos del periodo liberal de garantía de un Estado neutral en lo económico. Aparecen de este modo el reconocimiento del derecho al asociacionismo obrero y a la acción sindical, el derecho al trabajo y a la regulación legal de la contratación laboral, la implantación masiva de los servicios públicos y la aparición de prestaciones sociales frente al desempleo y la jubilación.<sup>1</sup>

Esta es la óptica fundamental de lo que daría en llamarse el Estado social: dado que el mercado no garantiza la satisfacción de las necesidades sociales, el Estado asume la función de garantizar la subsistencia mediante la realización de prestaciones y la redistribución de la riqueza.

La fórmula del Estado de Derecho democrático y social» aparece planteada por Louis Blanc en la Revolución de París de 1848, la cual, como es sabido, fue producto de una situación de paro masivo y tienen como contenido básico la reivindicación de la garantía del puesto de trabajo. A partir de ahí las propuestas del movimiento obrero organizado van a contener un elemento fundamental de Constitución material consistente en la ampliación del concepto de igualdad política y jurídica al de igualdad social y económica, para lo cual el Estado debe cumplir un papel esencial en la orientación de la política económica<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver en este sentido Giannini (1979), «Le pubblici poteri negli Stato Pluriclasse», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 2-3.

<sup>2</sup> Como sintetiza García Pelayo (1977) en relación a los valores del Estado social y los del Estado liberal, «El Estado social democrático y libre no sólo no niega estos valores, sino que pretende hacerlos efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que el individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos de implicación recíproca de tal modo que no pueden realizarse el uno sin el otro». García Pelayo (1977), *Las transformaciones del estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.

Este proceso culmina con la aprobación de las Constituciones de la mayoría de los países democráticos europeos tras la Segunda Guerra Mundial. Se produce en ellas la acogida de una serie de caracteres definidores de un marco de actuación de las políticas sociales de amplio espectro. Se declara, así, la vinculación de la propiedad a su función social, el reconocimiento del derecho de prestación de determinados servicios públicos, la progresividad en la imposición fiscal, y la posibilidad de la reserva al Estado de determinados sectores económicos por causa del interés general<sup>3</sup>.

El resultado de todo ello ha sido que los Estados europeos actuales conjugan una posición variable, fruto del reconocimiento del pluralismo político, donde es posible una mayor o menor incidencia en la regulación del mercado y una correlativa mayor o menor incidencia en el terreno de la protección social. Pero nadie pone en duda, hoy día, en el terreno de los hechos políticos, el liderazgo del Estado y del resto de los poderes públicos, en orden a la consecución de determinados objetivos de política económica que están siempre vinculados a objetivos de política social.

### 3. El punto de inflexión: la pérdida de la hegemonía estatal en la configuración de políticas sociales

Hasta los años ochenta hemos podido ver realizados en Europa la plena democratización de las instituciones públicas sometidas al dogma de la soberanía popular, la inclusión del principio de igualdad como valor constitucional y el mandato dado a los poderes públicos de garantizar un mínimo umbral de calidad de vida para todos los ciudadanos a través de servicios y de prestaciones públicas.

Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo anterior han tenido lugar dos acontecimientos que ponen en riesgo la capacidad de los Estados europeos de mantener los estándares de bienestar que venían asegurando a su población. Estos dos acontecimientos son: la parición de un nuevo sistema productivo basado en la implantación masiva de nuevas tecnologías y la consecuente mundialización de la economía.

El pacto del modelo de Estado social significó en el fondo un pacto político y social según el cual el mercado asumía que una parte significativa del producto interior bruto se detrae del sector privado y pasa a financiar los diferentes servicios públicos y las prestaciones sociales. Sin embargo, los dos nuevos elementos que acabamos de reseñar cuestionan la capacidad de los Estados de hacer frente a los compromisos establecidos en el pacto social de postguerra.

Las nuevas tecnologías han supuesto un triple orden de consecuencias para el modelo de Estado social anteriormente descrito. En primer lugar estas tecnologías suponen la necesidad de una nueva acumulación de capital debido al alto coste de su implantación y del mantenimiento de las inversiones en investigación que son necesarias para la permanente renovación de los productos elaborados y los servicios ofertados. Se produce así, en las últimas décadas, el hecho de que el modelo de Estado social se convierte en un competido im-

---

<sup>3</sup> En palabras de Hesse (1983), «el desarrollo científico, técnico e industrial, el coetáneo aumento de la población, la especialización y división del trabajo, así como la consiguiente y creciente densificación y mutación de relaciones vitales han ocasionado el crecimiento y la modificación de las tareas del Estado, su “pluralización” y si “democratización”. Han impuesto al Estado más y más tareas porque la moderna vida económica, cultural y social necesita de la planificación, de la dirección y de la configuración, haciendo surgir con intensidad creciente la tarea de la “procura existencial” y haciendo que la seguridad y asistencia sociales sean consideradas, cada vez en mayor medida, como tarea del Estado». Hesse (1983), *Begriff und Eigenart der Verfassung*. Madrid: Española Centro de Estudios Constitucionales.

portantísimo dentro del mercado de capitales, bien por el porcentaje de recursos económicos que detrae va impuestos, bien por el volumen de capital que requiere la financiación de su déficit. Menos impuestos suponen más dinero en manos de los consumidores y un alivio a los stocks existentes en el mercado.

Paralelamente, la mundialización de la economía posibilitada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación hacen que la riqueza se produzca en el mundo, mediatizando la capacidad de los Estados para establecer una carga impositiva a la generación de riqueza para cumplir los fines de redistribución que le hubiesen sido fijados por la expresión política de una sociedad democrática.

De igual modo, la ausencia de una autoridad internacional reguladora de los aspectos básicos de la economía, hace que no sea posible, por la vía político-democrática una redistribución de la riqueza entre las naciones. Al no ser el Estado nacional una instancia capaz de regular un mercado de dimensión mundial, la regla de la competitividad se traslada también del mercado al Estado, imponiéndole sus propias reglas de oferta, demanda y máximo beneficio.

En definitiva las nuevas tecnologías posibilitan la mundialización de la economía y esta, a su vez, sitúa las reglas del mercado por encima de las instituciones político-democráticas. Con la implantación de un mercado mundial, la competitividad no se produce únicamente en términos de modelo económico, sino de modelo social.

Es sabido que en coste de los productos van está influenciado por el volumen de recursos que los Gobiernos destinan al estado social, por lo que la lógica de admitir la competitividad internacional sin límites político-democráticos, implica admitir que sea más competitivo quien menos coste de Estado social traslade a sus productos.

El peligro que tiene este escenario, y algunos ejemplos ya los hemos ido experimentando en los últimos años, es que puede acentuar las tensiones internas de los Estados europeos en términos de intolerancia racista o xenófoba o en el intento de escapismos en términos de insolidaridad territorial que exacerbe los nacionalismos.

Si, por el efecto de la competitividad de la economía mundializada, los Estado europeos no pueden detraer recursos suficientes para satisfacer las demandas sociales de sus ciudadanos, se abre el peligro de que se abra un importante «déficit democrático», no ya con las instituciones europeas, sino con las propias instituciones nacionales.

Por ello, los modelos políticos basados en la corrección de los efectos nocivos de las puras reglas del mercado a través de la implantación de políticas sociales públicas dentro del modelo de economía mixta y Estado social, necesitan construir nuevos instrumentos para defender la operatividad de dicho modelo. Para impedir que la mundialización de las reglas del mercado acaben imponiendo sus postulados a los propios valores constitucionalmente declarados en los países donde se reconoce el Estado social

Este es el reto que debe abordar el concepto de una Europa Social: conseguir que la fuerza política y económica del escalón europeo, actúe a favor de un modelo de Estado social.

#### **4. Las limitaciones actuales de la Unión Europea para el impulso de políticas sociales propias y para la garantía de las políticas sociales de los Estados europeos**

No es necesario detenerse sobre el profundo cambio que la consolidación de la Unión Europea ha supuesto a los propios Estados europeos, en términos de transformación de los procesos de decisión en las principales materias relativas a la soberanía económica. Debe recordarse, así, el hecho de que el actual modelo de in-

tegración política parte en su etapa fundacional de la creación de un Mercado Común. Por el contrario, ha permanecido en manos de los Estados europeos las principales decisiones relativas a la soberanía social. De aquí que como veremos, son mucho más intensos los instrumentos comunitarios relativos a la regulación de las políticas económicas que los referidos a las políticas sociales.

Ello no quiere decir que el proceso de integración europea, sobre todo a partir de la creación de la Unión Europea no haya ido señalando la necesidad del mantenimiento de principios de cohesión social como identificadores del modelo europeo. Pero este proceso ha estado también acompañado de políticas de creación del mercado interior y de procesos de privatización de los servicios públicos económicos, derivadas de la necesidad de la propia competencia de la economía europea en los mercados mundiales.

Ha existido, de este modo, un panorama ciertamente confuso para el observador externo no especializado en orden a una clarificación de la prelación entre las políticas económicas y sociales en de los Tratados Comunitarios.

Así, en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) aparecían incluidos los siguientes objetivos comunitarios:

- un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad;
- un alto nivel de empleo y de protección social;
- la igualdad entre el hombre y la mujer;
- un crecimiento sostenible y no inflacionista;
- un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos;
- un alto nivel de protección y de mejora de la calidad de vida del medio ambiente;
- la elevación del nivel y de la calidad de vida;
- la cohesión económica y social; y
- la solidaridad entre los Estados miembros.

A su vez el artículo 3 TCE establecía que para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la actuación de la Comunidad incluirá, entre otras:

- una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo;
- el fortalecimiento de la cohesión económica y social;
- una política en el ámbito del medio ambiente;
- el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico;
- el fomento de la creación y desarrollo de redes transeuropeas;
- una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud;

- una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros;
- una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo; y
- una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores.

Tanto estos objetivos, como estas políticas tienen una clara referencia a los valores propios del Estado social y deberían presuponer un elevado grado de intervención de los poderes públicos europeos en beneficio de la consecución de los mismos. Sin embargo, para ello las autoridades comunitarias deben contar con competencias concretas para regular los sectores referidos y con los recursos financieros suficientes para impulsarlas. Pero la instrumentación legal de estos poderes comunitarios para la implantación de políticas sociales tiene una base jurídica muy débil, comparada con los poderes para implantar la efectividad del mercado interior.

En efecto, se puede decir que en el TCE estaba contemplada una declaración muy poderosa de Constitución económica y una débil declaración de Constitución social.

De una parte, el artículo 4 TCE disponía:

«1. Para alcanzar los fines enumerados en el artículo 2, la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado, la adopción de *una política económica* que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de los objetivos comunes, y *que se llevará a cabo con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.*

2. Paralelamente, en las condiciones y según el ritmo y procedimientos previstos en el presente Tratado, dicha acción implicará la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ecu, la *definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios*, y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Comunidad, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes *principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.*»

De otra, en el artículo 16 TCE podíamos leer:

«Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en ámbito de la aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a los principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.»

Si observamos, mientras que en el artículo 4 se habla de «incluir» y de «principios», en el artículo 16 las expresiones correlativas son las de «velar» y de «valores comunes», lo que dota indudablemente de una mayor fuerza a los primeros frente a los segundos.



Igualmente, la política económica comunitaria basada en los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia tenía una amplia instrumentación en los Tratados<sup>4</sup>:

- en el artículo 14 TCE que consagra la creación del mercado interior;
- en los artículos 28 y siguientes TCE que prohíben las restricciones de los Estados al libre tráfico de mercancías capitales y servicios;
- en los artículos 81 y 82 TCE donde se consagran las principales normas sobre la competencia, prohibiendo los acuerdos y la prácticas concertadas y el abuso de posiciones dominantes en el mercado;
- en el artículo 87 TCE donde se establecen los controles comunitarios a las ayudas que realicen los Estados a determinadas empresas o sectores productivos;
- en el artículo 104 TCE donde se limitan y regulan los déficit públicos y los niveles de endeudamiento de los Estados miembros; y
- en los artículos 105 y siguientes TCE donde se contemplan los instrumentos para la realización de una política monetaria comunitaria.

Por ello, desde la perspectiva general del Derecho Comunitario, la redacción del nuevo Tratado de la Constitución Europea introducía elementos fundamentales para reequilibrar en sus propios principios estructurales los polos de las políticas de libre mercado y las políticas sociales, como lo era la propia definición del modelo económico europeo como «economía social de mercado» y el peso que el contenido de los derechos sociales reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea podía ejercer en la interpretación del modelo social europeo.

Como ha señalado Giddens<sup>5</sup>, debía introducirse el concepto de «justicia social» en centro del debate de Lisboa, en el que no sólo se pusiesen sobre la mesa los elementos de crecimiento económico, sino también los paliativos a los sacrificios que dicho crecimiento puede generar a una parte importante de la población europea.

El resultado de este proceso en los actuales Tratados de Lisboa es más alentador para el logro de un mayor equilibrio entre las políticas de mercado y las políticas sociales.

Así, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea establece:

«La Unión se fundamente en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

<sup>4</sup> Maduro(1998), *We the Court. The European Court of Justice & the European Economic Constitution*. Oxford: Hart.

<sup>5</sup> Giddens (2006), «Debating the Social model: Thoughts and Suggestions», en *The Hampton Court Agenda: a Social Model for Europe*. London: Policy Network, p. 96

Si comparamos este enunciado con el antiguo artículo 6 del Tratado de la Unión Europea de Maastricht, aparecen nuevos los valores de la igualdad y la solidaridad.

Estos valores de desarrollan de forma más explícita en el art. 3 TUE:

«La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.»

También en el art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se establece que:

«En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.»

Es cierto que el antiguo art. 4 TCE aparece recogido en el art. 119 TFUE, como instrumento para alcanzar los fines enunciados en el art. 3 TUE. Sin embargo, la definición de estos fines, entre los que se incluye el establecimiento del mercado interior, tiene nuevos matices:

«La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo promoverá el progreso científico y técnico.»

En esta manifestación de fines, aparece el concepto de «economía social de mercado», que introduce un nuevo matiz al modelo económico europeo<sup>6</sup>. Aun sin pretender resucitar su significado histórico de la Alemania de postguerra<sup>7</sup>, esta nueva referencia fue discutida en el seno del Grupo de Trabajo XI, sobre la Europa Social, de la Convención para la redacción del Tratado de la Constitución Europea, entendiéndose que con la misma se quería poner de relieve «el nexo entre el desarrollo económico y social y los esfuerzos realizados para garantizar una mayor coherencia entre las políticas económicas y sociales»<sup>8</sup>. En el mismo sentido, se ha señalado que la novedosa inclusión del concepto de economía social de mercado, «es expresivo de un proceso que se está desarrollando en la Unión Europea desde una única preocupación por el mercado, hasta la relación de equiparación, y no de subordinación, entre los objetivos sociales y los objetivos económicos, en el sentido de que constituyen parte integrante del espíritu con el que se concibió la Unión Europea y del camino que sigue»<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Ver más en extenso, Ortega y Arroyo (2007), «Constitucionalismo europeo y Europa Social», en *Revista Española de Derecho Europeo*, julio-septiembre 2007.

<sup>7</sup> Joerges y Rödl (2004), «Social Market Economy as Europe's Social Model», en *EUI Working Paper LAW 8/2004*, p. 17 y ss.

<sup>8</sup> Informe Final del Grupo XI, CONV 516/1/03. Bruselas 4 de febrero 2003, p. 10.

<sup>9</sup> Malatet y Marsal (2005): «Constitución europea y derechos sociales», en *Documentación Administrativa* n.º 271-272, p. 93.

También nosotros señalamos en su día<sup>10</sup> que este concepto «representa, en definitiva, el intento de reflejar esa nueva visión de las relaciones entre las dimensiones económica y social del proyecto de integración en la definición misma del modelo económico constitucional de la Unión Europea».

Este nuevo equilibrio entre un mercado interior basado únicamente en la libre competencia y los valores de la cohesión social se pone también de manifiesto en la redacción del artículo 14 TFUE, en que se establece que:

«Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado y a la vista del lugar que los servicios de interés general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de la aplicación de los Tratados, velarán porque dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, en cargar y financiar dichos servicios.»

Este precepto hay que relacionarlo con el art. 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el que se señala que:

«La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y las practicas nacionales, de conformidad con el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.»

Ambos artículos suponen el reconocimiento de que existe una misión, no ya en los Estados miembros, sino también en la Unión Europea, de proporcionar determinados servicios que tienen un contenido económico con arreglo a unos principios y unas condiciones económicas y financieras, que no son los propios del mercado operado en libre competencia, con el fin de lograr fines de cohesión social y territorial.

En definitiva, si bien esta nueva dimensión social de equilibrio a la libre competencia esta necesitada de desarrollo legislativo y jurisprudencial por parte de las Instituciones de la Unión, también es cierto en que el los nuevos Tratados de Lisboa, aparece una nueva base jurídica que consiente la introducción de lo social en el mismo concepto de constitución económica europea desde un nivel estructural y no como un simple resultado residual de las políticas basadas en el libre mercado.

Este nivel estructural lo proporciona esencialmente la localización sistemática del art. 3 TUE, donde se introduce la referencia a la economía social de mercado, que aparece dentro del Título I, dedicado a las «Disposiciones Comunes», como de los arts. 9 y 14 de TFUE, donde se destacan la lucha contra la exclusión social y la introducción de nuevos principios y condiciones económicas y financieras para los servicios de interés económico general, que apresen situados en el Título II dedicado a las «Disposiciones de Aplicación General». Por el contrario el art. 119 TFUE, antiguo art. 4 TCE, aparece circunscrito a encabezar el Título VIII donde se contiene una de las políticas de la Unión, la Política Económica y Financiera.

<sup>10</sup> Ortega y Arroyo, *op. cit.*, p. 350.

## 5. Las implicaciones de la mundialización económica en la regulación del Mercado Interior Europeo. Privatización, libre competencia y servicios económicos universales

Como ya se ha señalado, en las últimas décadas del siglo xx, surge en el marco de un nuevo constitucionalismo europeo, hasta entonces bastante acorde a los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho, la idea de la creación de un mercado europeo integrado que actuase como expansión de las economías de los Estados miembros para hacer frente al reto mundial tecnológico y de la globalización.

De este modo, el debate con relación a los servicios y a las empresas públicas que se produce a escala nacional motivado por la ideología neoliberal, se reabre en profundidad de la mano de Derecho comunitario que va a exigir que determinadas prestaciones o actividades, que los ciudadanos recibían en la forma de servicios públicos o de empresas públicas subvencionadas, significativamente en el sector de la energía, los transportes y las telecomunicaciones, deben organizarse a través de las reglas del Mercado.

Detrás de ello existe una política industrial y económica dirigida a lograr en estos sectores un territorio europeo de oferta-demanda que haga competitiva la tecnología y la economía europea con relación a las economías de otras regiones mundiales, significativamente en aquel momento, al Japón y los Estados Unidos de América.

En base a lo anterior, la Unión Europea adopta una decisión constitucional trascendental al determinar en el artículo 4 TCE que «la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá ... la adopción de una política económica que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia».

En este marco, y debido al principio de primacía del Derecho comunitario queda desplazada todas las bases constitucionales de los Estados miembros que consentían regular libremente el régimen de la contratación administrativa, el libre otorgamiento de subvenciones así como la realización a pérdida de servicios públicos y de actividades empresariales en régimen de monopolio.

Lo primero ha ido paulatinamente siendo objeto de regulación comunitaria, de forma que el Estado a la hora de realizar el gasto público derivado de su capacidad presupuestaria, no vulnere el principio comunitario de libertad de circulación de capitales y de empresas, limitando de forma o de facto la posibilidad de que empresas no nacionales pudiesen competir en la obtención de contratos públicos o que tales contrataos las autoridades públicas los otorgasen a empresas que no actúan en régimen de libre competencia.

Sin embargo, esta política comunitaria de unidad y prioridad de las políticas de mercado no pudo dejar de convivir con otra importante regla del constitucionalismo europeo contenida en el artículo 2 TCE que propugna como objetivos comunitarios los de alto nivel de empleo y de protección social, crecimiento sostenible, alto nivel de protección y mejora del medio ambiente, elevación del nivel y de la calidad de vida, cohesión económica y social y solidaridad entre los Estados miembros.

El resultado de esta convivencia de valores constitucionales europeos —libre competencia y cohesión social— es el que aparece reflejado en la jurisprudencia del TJUE (asuntos Corbeau y Amelo) y en las posiciones de la Comisión respecto de la garantía de servicios universales en los sectores sometidos a concurrencia del mercado, que tienen su culminación en el artículo 16 TCE donde se reconoce «el lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como el papel de la promoción de la cohesión social y territorial» y en tal sentido, la Comunidad y los Estados miembros,

«velarán porque dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido».

Se ha dicho por algunos que el Derecho comunitario liberaliza los servicios económicos de interés general y los somete a la disciplina del Derecho común. Frente a ello cabe realizar algunas matizaciones de interés.

En primer término, debe recordarse que antes de dicha liberación, los servicios de red estaban sometidos al Derecho privado en lo que concierne a la relación del operador con el usuario. Asimismo, la potestad de regulación pública en estos sectores puede ser tremendamente detallada e incisiva, que llega, como en el caso español de las telecomunicaciones, incluso a elevar los conflictos entre usuario y operador a un procedimiento administrativo que culmina, en caso de recurso, ante la jurisdicción contenciosa.

Lo que realmente innova el Derecho comunitario con relación a estos servicios es lo que se refiere a la imposición de la libertad de iniciativa privada en régimen de concurrencia, con sus notas adicionales de la separación entre la posición del regulador y del gestor y los efectos del derecho de interconexión y acceso a redes. Pero estas innovaciones no están dirigidas directamente a regular la posición de los usuarios. Las normas que regulan esta posición son esencialmente, las denominadas de servicio universal, aunque pueden complementarse con derechos específicos de los consumidores, como es el caso español de la Ley General de Telecomunicaciones.

Ahora bien, las normas de servicio universal no permiten construir una nueva categoría de servicio público, ya que se trata de obligaciones o cargas impuestas por el regulador al prestador de un servicio o actividad, dentro de la categoría más propia de ordenamiento sectorial.

Al no ser competencia material de la Comunidad la organización de los servicios liberalizados, su intervención no ha sido la de adoptar una política comunitaria, sino la de eliminar las políticas nacionales sometiendo todas ellas al efecto unificador del Mercado.

Aparece aquí el elemento cualitativo: el servicio universal no es una política pública, sino una carga de funcionamiento del Mercado. Carga que se articula poniendo en primer plano la figura del destinatario de la actividad económica, con lo que la regulación del servicio universal se adapta estructuralmente mejor a las regulaciones que, sobre la prestación de servicios, impone el Derecho de los consumidores, que a la realización de una política de igualdad social.

La dimensión de cohesión social que se atribuye al servicio universal parte de considerar que estamos ante actividades necesarias para el funcionamiento de la sociedad y ante el ciclo histórico que ve en el Mercado a quien mejor puede organizar ese funcionamiento a través de la inversión en tecnología y los efectos derivados de la libre competencia.

Quizás por este motivo de confianza en el Mercado no existe explícitamente una cláusula de garantía pública del mantenimiento del servicio ante una quiebra económica o material del principio de continuidad. En todo caso, hay que señalar que la legislación española de telecomunicaciones sí recoge esta garantía última, al atribuir al Estado la posibilidad de hacerse cargo de las actividades de los operadores que no prestasen el servicio en las condiciones legales oportunas.

Ello abre una ulterior reflexión, sobre si la existencia de estas garantías públicas de funcionamiento frente a la desaparición del operador, no nos siguen situando estos servicios en la órbita ideológica de los servicios

públicos definidos por Duguit, como aquellas actividades que, en función de su relación con la interdependencia social, deben ser garantizadas por el Estado.

En todo caso, podemos ver, a través de un doble repaso, las diferencias entre el servicio público y el servicio universal. Ateniéndonos a las características clásicas del primero, diríamos que el servicio universal no exige una organización pública, sino una pluralidad de organizaciones que actúan en concurrencia. Sin embargo, admite una regulación pública y una intensa intervención administrativa sobre la legalidad de la relación contractual que media entre el operador u el usuario. Es decir que, en gran medida, los contenidos de las cláusulas de los pliegos de condiciones concesionales pueden aparecer ahora como reglas normativas en las páginas de los Boletines Oficiales. El servicio universal tiene como finalidad la tutela de intereses generales del mismo modo que el servicio público, sólo que se articula mediante cargas similares a las que encontramos en ordenamientos sectoriales o en los denominados servicios impropios, como el servicio del taxi o el de las farmacias.

Observando ahora las características de los servicios liberalizados en régimen de servicio universal, veamos la situación en la que quedan los usuarios. Comenzando por la regla de la libertad de prestación en concurrencia, las mayores ventajas derivan de la libertad de opción entre servicios de distinta calidad y las mejoras que en precio y calidad puedan derivarse de la competencia. Sin embargo, las dimensiones financieras de este tipo de servicios hacen que nos situemos, por lo general, en un escenario de oligopolios. Ello pone de manifiesto que, por parte del consumidor, no existe un derecho a exigir la concurrencia de un número determinado de empresas. Si en el Mercado se produce una situación oligopolista sólo podrá hacer las denuncias oportunas en caso de prácticas colusivas. Quizá, incluso, el error es el plantearse que en estos sectores va a existir una situación que no sea la oligopólica y desarrollar, en consecuencia, regulaciones acordes a dicha situación.

La separación entre regulación y gestor debe combatir el efecto de captura del regulador en base a la experiencia norteamericana. Las figuras de las autoridades independientes posiblemente son discutibles allí donde el Estado hubiese privatizado sus empresas y no existiesen riesgos políticos que afectasen de forma relevante la libertad empresarial, y en todo caso, al estar estas autoridades compuestas de expertos en el sector, debe asegurarse su total independencia con relación al mismo. La garantía de la neutralidad exige un estatuto transparente del destino profesional de estos expertos cuando abandonan su posición pública. En cualquier caso, la garantía de independencia frente al sector debe ser tal, que el nivel político debería estar en condiciones de modificar permanentemente las condiciones que operan en el Mercado en beneficio de los usuarios, especialmente en lo que se refiere a la extensión de los contenidos del servicio universal.

Los principios de igualdad y de continuidad aparecen, sin embargo, conectados al nuevo principio de la universalidad sobre el que luego hablaremos. En todo caso, la articulación de subsidios en favor de sectores necesitados debe salvaguardar que no se instrumenten ayudas públicas encubiertas a determinadas empresas.

La adaptación a las mejoras técnicas, sigue siendo un criterio político, frente al que no existe un derecho subjetivo del usuario y su exigencia a través del cauce judicial es de difícil articulación. En todo caso, debe recordarse que la no adaptación a estas mejoras fue la causa histórica de las municipalizaciones de servicios ya en el siglo pasado.

Nos queda el principio de universalidad que encierra serias dudas en su aplicación. Recordemos que este principio en sus orígenes norteamericanos, lo que esencialmente preconizaba era la interconexión de redes frente a una parcelación basada en la iniciativa privada que limitase la expansión del servicio. Si de lo que se trata ahora es de llevar el servicio a cualquier punto del territorio donde existan potenciales usuarios, estaría-



mos creando el derecho subjetivo a la implantación del servicio, con un coste que se trasladaría a todos los usuarios, vía precios.

Ahora bien, si hemos visto que se niega la construcción dogmática de los derechos sociales constitucionales, como verdaderos derechos subjetivos ante el Estado, por su tremenda carga económica ¿cómo se pretende que el mercado se haga cargo de este coste, si no lo hacían las propias empresas públicas cuando actuaban subvencionadas y en régimen de monopolio? ¿Que sucederá si en un determinado servicio no existe el operador principal? Estas dudas hacen que el principio de universalidad pueda acabar derivando en el principio de igualdad de acceso cuando las instalaciones estén a disposición del usuario o que el contenido del servicio universal sea declarado en su versión mínima. Es cierto que los controles públicos son intensos, pero también lo es que un sistema de libre iniciativa privada se compadece mal con los contenidos del principio de universalidad.

En definitiva, el proceso de liberalización de servicios en régimen de servicio universal derivado del Derecho comunitario ha alterado las posiciones anteriores del Estado y de los usuarios con relación a estos servicios. El Estado ha perdido la posibilidad de elaborar políticas, al no controlar ya la entrada en escena de los agentes que prestan el servicio. Es decir, es el propio uso del poder de intervención y de su intensidad como un elemento de la discrecionalidad el que desaparece.

De otro lado, al tiempo que privatizamos la gestión de los servicios económicos de interés general, permanece publicada, a través del Derecho del consumo, la tutela de las correctas relaciones de mercado. Igualmente, si bien trasladamos un régimen de monopolio a la libre competencia, permanece publicado el control de las reglas de la competencia atribuyendo su tutela a la correspondiente Administración.

Con todo, estas tutelas operan como una mera protección de la legalidad, sin que intervenga la Administración de forma procedimentalizada en la composición de intereses entre las posibilidades de la oferta del servicio y las necesidades de su demanda.

Pese a ser importante la potencialidad de cambio jurídico que ha demostrado el Derecho comunitario, el giro dado en la apuesta por la liberalización de servicios para ser prestados en régimen de concurrencia, no hubiese sido posible sin que se hubiese detectado ya anteriormente la debilidad conceptual del régimen jurídico-público de los servicios públicos y sin haber dado respuesta, a través del concepto de servicio universal, a las crecientes exigencias de garantías frente a las posibles situaciones de inactividad prestacional de los operadores de los servicios.

El esquema inicial del servicio público, basado en garantizar determinadas prestaciones de la mano de organizaciones públicas dentro de una regulación de Derecho público, no pudo ser coherentemente conceptualizado ya desde un principio y, paulatinamente, sus crecientes contradicciones, derivadas del imparable aumento del ámbito y de las formas de la actividad pública, pusieron en crisis su capacidad de ir más allá de un concepto político o social.

De una parte, la distinción entre funciones públicas o de autoridad, que implicaban una reserva de actividad al Estado, han sido superadas por una triple vía. En primer lugar, mediante la delegación de funciones públicas a personas jurídico privadas, como han sido históricamente las formas de gestión directa realizadas a través de sociedades mercantiles, la delegación de potestades en el titular de la concesión, o la reciente delegación, mediante contrato, e formas de certificación, como sucede con la ITV (inspección técnica de vehículos) en contra de la propia legislación general de contratos públicos.

En segundo lugar, la propia asunción de las certificaciones privadas, como válidas para el cumplimiento de los requisitos públicos que regulan la actividad privada, tal como sucede con las ecoauditorías o las declaraciones de impacto ambiental e, incluso, de las denominadas normas técnicas, que son asumidas como requisitos finales del desarrollo de actividades de producción y de servicios. El modelo de Administración weberiana, legitimado por el conocimiento técnico, ha entrado en una profunda crisis con insospechadas consecuencias en el terreno de la investigación bio-química y tecnológica.

En tercer lugar, las funciones de autoridad no han impedido la aparición de un mercado paralelo, del que son significativas las empresas de seguridad y las de servicios postales.

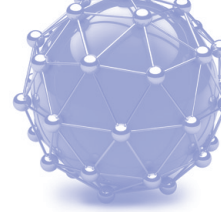
Una segunda manifestación de la crisis conceptual en el intento de distinción entre servicios públicos administrativos, sociales y económicos. Desde el punto de vista de la actividad económica, también en los servicios administrativos y sociales se produce un mercado paralelo, como son ejemplo las gestorías, la sanidad privada, la educación privada, el turismo privado, los servicios a la tercera edad, la cultura, la investigación científica, etc. El criterio implícito en la distinción con los económicos ha sido el hecho de que el Estado, para su prestación, adoptaba la forma empresarial y una eventual personificación jurídico privada. Pero no quiere decir que al lado de los servicios denominados sociales no existan grandes mercados que pueden reclamar la implantación de la libre competencia. El hecho de que desde el nivel comunitario se haya intervenido en el sector de los servicios postales, hace que, desde la óptica del sector empresarial privado, se puede reclamar una extensión de la concurrencia al resto de los servicios sociales. Quiero señalar, sin embargo, que en estos sectores precisamente lo que se ha puesto de manifiesto es la compatibilidad de los servicios públicos con el mercado, en la medida en que, sin poner en cuestión el ámbito de intervención diseñado desde las instancias públicas, el mercado ha sabido encontrar su espacio propio de actividad ofertando aspectos cualitativos. Del mismo modo, la existencia de dicha actividad económica paralela en servicios públicos hace que no sea fácil determinar su inclusión o no dentro del concepto comunitario de «servicios económicos de interés general» en cuanto que ambos elementos, la perspectiva económica y la de interés general están presentes en estos sectores denominados sociales. Entre otras cosas porque, a la inversa, no se puede desconocer la función social que realizan los servicios denominados económicos de abastecimiento en red. Ambos, servicios sociales y económicos, tienen dimensión social y ambos actúan en un mercado. La forma empresarial de la actuación pública ni siquiera se ha dado siempre, como es el caso de los servicios postales y, en su día, los ferroviarios. De igual modo, los servicios públicos de radio y televisión, los culturales, los de ocio, etc, se desarrollan de forma empresarial y todavía no son calificados como servicios económicos.

El gran equívoco de los servicios esenciales reservados a la titularidad pública ha constituido la gran paradoja, ya que han centrado la atención conceptual del servicio público, como una oposición al mercado. Esta gran paradoja se percibe si vemos que, allí donde se realizaban funciones públicas, se han consentido el mercado y, allí donde se realizaban funciones económicas, se ha planteado el tema de la reserva de titularidad. Unida la reserva al monopolio, la presencia del Estado en la economía mantenía una contradicción de gran entidad con la libre iniciativa económica, y, al mismo tiempo, las insatisfacciones a la propia gestión económica estatal y el caldo de cultivo de las corrupciones políticas abrieron un filón muy importante de crítica al sistema de los servicios públicos, que es el que estaba presente cuando la Unión Europea acomete los procesos de liberalización de los sectores estatales de actividad económica reservada en régimen de monopolio. Piénsese, sin embargo, lo que hubiese sucedido si los servicios denominados económicos, hubiesen admitido la libre iniciativa privada, de forma paralela a la actividad pública, y se hubiese introducido el derecho de interconexión y de acceso a las redes públicas.

Parece claro que ni el elemento subjetivo, ni el elemento jurídico formal, ni el elemento objetivo sirven para acotar los servicios públicos con referencia a los que pueden ser prestados por el mercado. Sólo sería posible hablar de servicio público en cuanto a una función de prestación que libremente el Estado puede poner en marcha, con niveles variables de garantía y de régimen jurídico, en base a la satisfacción de fines constitucionales, siempre que dicha libertad no se vea limitada por los principios comunitarios de economía de mercado abierta y de libre competencia.

Como hemos señalado en el epígrafe anterior, la redacción de los nuevos Tratados de Lisboa, proporcionan ya la base jurídica que consiente una nueva formulación de la Constitución económica europea, en la que se deben acotar los principios y las condiciones económicas y financieras que permitan, no solo a los Estados, sino a la misma Unión, establecer servicios de interés económico general para lograr fines de cohesión social y territorial.





## LAURA GÓMEZ URQUIJO

*Profesora Titular de Economía de la Unión Europea,  
Universidad de Deusto*

[laura.gomez@deusto.es](mailto:laura.gomez@deusto.es)

# De la crisis de la Unión Económica y Monetaria a la crisis de la Europa social

**Sumario:** 1. Introducción.—2. El modelo previsto inicialmente en la Unión Económica y Monetaria y su conexión con la política social.—3. Nuevas demandas al modelo de la Unión Económica y Monetaria en el marco del Tratado de Lisboa.—4. El dilema de la aplicación de políticas de estímulo fiscal o de austeridad: peculiaridades de la Unión Económica y Monetaria.—5. La aplicación de planes de ajuste en la crisis de deuda de la UEM: el recorte del gasto social.—6. El refuerzo de la gobernanza económica: ¿un nuevo marco para la cohesión social?—7. Conclusión.

## 1. Introducción

La llamada Europa social se asocia tradicionalmente al modelo de integración europea a pesar de que la creación del mercado común no planteaba una política social común ni un esquema de protección común; el Estado de Bienestar se ha convertido en un estandarte de este grupo, presente históricamente en todos sus miembros. El mercado común era, desde el Tratado de Roma, la vía por la que se entendía que llegaría el cumplimiento del objetivo de mejora de nivel de vida de los ciudadanos, conectando así desde el inicio del proyecto el desarrollo social al desarrollo del modelo económico. De este modo, la pertenencia al mercado interior ha ido marcando de manera importante la dirección de la política social común, volcada esencialmente hacia cuestiones conectadas con el empleo, las condiciones de trabajo y la movilidad de los trabajadores. Afectada necesariamente por la libre circulación de trabajadores y capitales o por la política de defensa de la competencia, la política común ha ido extendiéndose progresivamente a otras áreas como igualdad o lucha contra la exclusión social. No obstante, el «core» de la política social ha permanecido en manos de los Estados miembros y ese escaso peso de la política social común ha quedado aun más puesto en evidencia cuanto más avanza el proyecto de integración.

Es el paso del mercado único a la Unión Económica y Monetaria el aspecto del proceso que más condiciona actualmente a la dimensión de la Europa social, constituyendo un marco en el que la convergencia económica se impone a la «Europa Social» marcando las decisiones que tanto a nivel comunitario como estatal puedan tomarse en este campo.

El cuestionamiento del modelo social que ya estaba encima de la mesa, como un símbolo de algo enormemente costoso de mantener, se acrecienta con la llegada de la crisis financiera y económica. Aunque no existe un «modelo social europeo» propiamente sí hay unos rasgos comunes de los Estados miembros y de sus políticas sociales que se ven afectados (como son la mayor igualdad de renta o la mayor protección ante contingencias como enfermedad, paro, o vejez, que en ninguna otra región del mundo). Surgen algunos hechos que revelan, al menos, una aparente contradicción: la Unión Europea parece aplicar medidas de recorte del gasto mientras Estados Unidos sigue con políticas de estímulo, la Unión Europea parece ir desmantelando su modelo social —poniendo por encima de él el saneamiento de sus finanzas— mientras Estados Unidos muestra un aparente refuerzo de parte de su protección social con la reforma de las coberturas sanitarias.

Ante esta situación, a continuación se analizan los aspectos más relevantes de la influencia del esquema de la Unión Económica y Monetaria en la política social, con especial atención a su conexión con las respuestas a la crisis económica actual, convertida en un auténtico test para el modelo de cohesión e integración económica de la Unión Europea.

## 2. El modelo previsto inicialmente en la Unión Económica y Monetaria y su conexión con la política social

Aunque los fundadores de la Comunidad consideraban que la protección social llegaría a través de la integración económica, lo cierto es que ésta puede ser perjudicial para los sistemas de protección social y más aun en una Unión Económica y Monetaria. Se puede argumentar que el crecimiento económico en una integración llevará a mayor crecimiento y que éste puede dar más posibilidades de financiar un sistema de protección social; sin embargo, en sentido contrario, cabe esgrimir que ante la competencia internacional de la integración económica la población demanda más protección social. Por otro lado, la internacionalización lleva a una mayor movilidad de factores, con personas que se trasladan a otros lugares esperando poder gozar de los beneficios sociales y esto puede llevar a la convergencia a la baja, rebajando los sistemas de protección más generosos al ver debilitada esos países su posición de competitividad. No es por tanto evidente, desde un punto de vista teórico, si la integración económica lleva o no a más o menos protección social o y si habrá o no convergencia espontánea de los sistemas.

La inclusión entre los objetivos de la Unión de la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados Miembros se realiza de forma simultánea a la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria. Es en el Tratado de Maastricht donde se refuerzan los dos aspectos, ya presentes en el Acta Unica, y donde fructifican los esfuerzos realizados durante cuatro décadas para evitar la fluctuación de las monedas europeas entre sí. Asumiendo finalmente que para lograr ese objetivo y compartir política monetaria las economías debían parecerse más entre sí, es decir, debían «converger», se determinan aquellos aspectos en los que la aproximación se llevaría a cabo. Esos parámetros —los «criterios de convergencia»— se refieren con exclusividad a criterios económico-financieros. Siendo la base el saneamiento de las finanzas públicas se opta por no poner referencias a criterios sociales o relacionados con el desenvolvimiento del Estado de Bienestar (nivel de vida, tasa de actividad, empleo juvenil,...) lo que constituye una opción de política económica determinante para el futuro de la política social.



Hasta ese momento, la política social europea había tenido ciertamente un desarrollo un tanto limitado al quedar su centro en manos de los Estados Miembros, Estados con distinta fiscalidad y distintos conceptos relativos al Estado de Bienestar. A lo largo del proceso de integración europea el enfoque de lo social ha ido ampliándose, pasando de estar centrado en la movilidad y condiciones de los trabajadores a ir incorporando otras áreas —desde la igualdad a la exclusión social— y a hacer algunas aproximaciones al esfuerzo de convergencia en política social, sobre todo a efectos de no obstaculizar la libre movilidad de trabajadores y evitar el «dumping social» entre los Estados Miembros.

La irrupción del modelo de Unión Económica y Monetaria coincide en este sentido con la «crisis» del inicio los 90, cuyo elevado desempleo lleva al diseño de un planteamiento de acción comunitaria por el empleo. En ese impulso, y con el modelo de Maastricht a la vista, resulta de sumo interés la propuesta de varios Estados de fijar criterios numéricos de obligado cumplimiento referidos al empleo, cuestión que no llega a realizarse por la oposición de algunos Miembros que se veían en la imposibilidad de llevar tal reto a cabo. A pesar de ello, sí empieza a trasladarse en alguna medida al campo social el esquema que se había usado en la convergencia económica a través del método de coordinación abierta aplicado en primer lugar a las políticas de empleo, (con el establecimiento de directrices y supervisión comunitaria de los planes nacionales de empleo y crecimiento) y, seguidamente, a las políticas contra la exclusión social. Este proceso de convergencia social sería en todo caso un modelo de «baja intensidad» en comparación con la convergencia económica, con un escaso nivel de compromiso tanto a nivel comunitario como de los Estados sin que se apliquen ni límites numéricos ni sanciones ante el incumplimiento.

Resulta evidente por tanto que la formulación de la UEM se centró en una convergencia económica dejando la convergencia social como una consecuencia natural de la misma. La preocupación fundamental es el dinamismo de la economía asociándose al bienestar social como un derivado necesario. Por ello, en la década de los 90 hay una estrategia más activa por parte de la Comisión y el Consejo para reforzar el objetivo de convergencia de políticas sociales. La Agenda de Lisboa (2000) adoptó el objetivo de una convergencia de políticas y objetivos sociales en el camino hacia la meta de convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y competitiva basada en el crecimiento económico sostenible y en la mayor cohesión social (Caminada, 2010). El tratado de Niza de 2001 asume el avance de la política social a través del mencionado Método de Coordinación Abierta, reconociendo que la política social queda en manos de los Estados bajo el principio de subsidiariedad: los Estados no sólo tiene que trabajar de manera coordinada y con supervisión en exclusión social o empleo sino también en definir objetivos comunes e indicadores sociales.

Tal y como se ha señalado, el modelo de UEM se sustenta en unas finanzas públicas saneadas —controlando particularmente el déficit público— que permitan manejar la economía con tipos de interés bajos, estimuladores de la inversión y la actividad económica. La consecuencia de ese revulsivo será la mayor creación de empleo, generando todo ello ingresos estatales a través de los pagos de impuestos que redundan en una mayor reducción del déficit y posibilitan el mantenimiento y estímulo ulterior de este «círculo virtuoso» de la economía. El modelo conecta, por tanto, lo social con lo económico a través de la creación de empleo, que obviamente genera bienestar social, y de unos Estados con las cuentas saneadas a quienes se presupone así con una mayor capacidad para hacer gasto social.

Si bien es cierto que, a priori, parece obvio que una economía más dinámica podrá sustentar mejor un Estado de Bienestar, nada garantiza que las finanzas saneadas de los Estados deriven en mejores sistemas de salud, educación, o transferencias sociales a los ciudadanos. Por una parte, el mencionado «círculo vir-

tuoso» es una previsión asociada a una coyuntura económica favorable, tal como se mencionará seguidamente en relación a la actual crisis; por otro lado, la conexión entre lo económico y lo social se ve amenazada porque la enorme presión ejercida sobre los Estados para que no sobrepasen los límites al déficit establecidos en el Pacto de Estabilidad lleva a estos a mirar al gasto social como uno de los aspectos de posible reducción.

Esta situación se ve agravada por la cesión de políticas económicas que implica la participación en la Unión Económica y Monetaria al limitar las posibilidades de acción en el manejo de su economía a los gobiernos de la eurozona. Los tradicionales recursos al incremento del gasto público para estimular la economía quedan limitados por el bajo techo del 3% de déficit sobre el PIB, al igual que el recurso al endeudamiento para obtener financiación (60% sobre el PIB). Recortadas estas dos opciones por los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los Estados no pueden acudir a una herramienta clásica para recuperar la competitividad como es la devaluación de su moneda, perdida esta competencia con la unificación de la política monetaria a favor del Banco Central Europeo. Este tiene así en sus manos otras dos herramientas vitales para el manejo de una economía: la emisión de más moneda y la definición de los tipos de interés.

Con todo ello, la base de la política económica de los Estados de la eurozona es la política fiscal, prácticamente el único instrumento de peso para el manejo de la economía que sí queda en manos de los Estados. Esto presiona enormemente al gasto social como parte sustancial del gasto público de los Estados europeos y abre en los años 90 el intenso debate sobre el Estado de Bienestar. Al mismo tiempo, el protagonismo que adquiere esta política fiscal complica aún más el tránsito hacia una mayor armonización en la Unión Europea y la posible cesión de esta importante parte de la soberanía nacional a favor de una política fiscal única, lo que conduce también a otro interesante debate.

Este esquema de limitación de políticas estatales había de presionar necesariamente el gasto social como forma de cumplir con los compromisos de la eurozona; no obstante, hay varios factores que limitan el potencial recorte del gasto social. Por un lado, hay que tener en cuenta que el desenvolvimiento de la UEM en sus primeros años se ve acompañado de un período de general bonanza económica (superada la inicial crisis de principios de los 90). Por otro lado, allí donde los Estados incumplen los compromisos del Pacto de Estabilidad encontramos falta de aplicación de las sanciones; el sistema de multas previsto por el PEC no llegó a aplicarse y el incumplimiento por parte de Alemania llevó a su reforma y flexibilización. El Consejo fuerza este paso ante la reticencia de los Estados a aplicar sanciones a otros por la vinculación de sus economías y porque ellos mismos pueden verse en un plazo próximo en situación de incumplimiento. De este modo, la supervisión de los Estados para el control del gasto, y la presión, por tanto, sobre el gasto social, también se suaviza.

Por último, aprovechando esa coyuntura favorable y haciendo una generalización, puede afirmarse que los gobiernos europeos no se enfrentan a sus votantes acometiendo reformas estructurales profundas que atacaran aspectos importantes de la política social. Estas reformas, que se refieren a aspectos sustanciales del bienestar y del presupuesto de los Estados, (políticas ante el envejecimiento de la población, sistemas de pensiones, sanidad, mercado laboral, prestaciones por desempleo,...) estaban previstas en el espíritu de la convergencia económica. Parecía obvio que los Estados Miembros no podrían mantenerse en las reglas de la Unión Económica y Monetaria con «parches» pasajeros y que se verían forzados a abordar dichas reformas estructurales. Sin embargo, el clima económico y la falta de exigencia política permite seguir hacia adelante sin ellas; la ralentización de esta operación deja en una situación muy compleja a la política social de cara al cambio de coyuntura.

### 3. Nuevas demandas al modelo de la Unión Económica y Monetaria en el marco del Tratado de Lisboa

Ese cambio de coyuntura económica va a plantear nuevas necesidades no cubiertas al esquema de la UEM y va a cuestionar el marco legislativo recién estrenado en el Tratado de Lisboa. Los problemáticos aspectos que se jugaban en la aprobación del nuevo Tratado —en vigor desde diciembre de 2009— tales como la distribución de votos del Consejo, la presidencia de la UE o la figura del Alto Representante para asuntos exteriores, dejaron en un segundo plano una reforma ambiciosa del sistema de gobernanza económica.

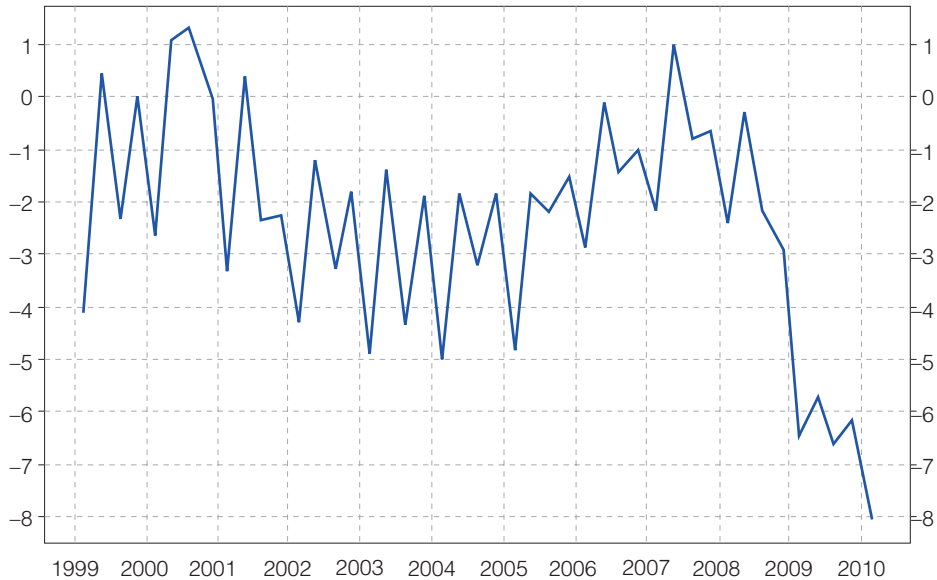
A pesar de que se había suscitado un cierto debate en torno a esta cuestión, el Tratado de Lisboa mantiene prácticamente igual la distribución de poderes. Dejando de lado las peticiones ocasionales de crear una auténtica gobernanza de la política económica europea, y exceptuando la política monetaria de la eurozona, queda en manos de los gobiernos de manera independiente o, como máximo, coordinada. El Tratado de Lisboa consagra el principio de subsidiariedad en esta materia de manera que la completa armonización en política económica sólo se justificaría en base a la obtención de mejores resultados que con la actuación independiente de los Estados (Mulas Granados, 2009).

Si bien la voluntad política de los gobiernos comunitarios no llevó a un mayor nivel de armonización, el Tratado de Lisboa sí introduce algunos pequeños pero interesantes cambios en la gobernanza de la eurozona con el fortalecimiento de tres instituciones del gobierno supranacional. Por un lado, refuerza el papel del Eurogrupo, dándole la posibilidad de adoptar normas que refuercen la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria y otorgándole la competencia de fijar las condiciones para que se unan a él otros Estados Miembros. También el Banco Central Europeo sale fortalecido, especificando particularmente su independencia financiera y su reconocimiento como una institución de la Unión Europea junto con el Consejo, el Parlamento y la Comisión. Esta última consolida su posición inicial en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de forma que sea necesaria la unanimidad para bloquear una propuesta de sanción para un Estado incumplidor. Asimismo, se subraya su rol en la coordinación de políticas económicas, de modo que cuando la política de un Estado Miembro no esté de acuerdo con las Orientaciones Generales o ponga en riesgo el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión pueda dirigir una advertencia al gobierno.

Estos avances se han visto puestos a prueba de manera casi inmediata con el estallido de la crisis financiera con la que surgen otras necesidades nuevas e inesperadas relativas al gobierno de una política económica común. El enfoque sobre ésta cambia completamente en el año 2008, pasando de la reforma institucional (tal como se ha señalado en el Tratado de Lisboa) al desarrollo de instrumentos concretos que sirvan para responder al colapso financiero y su consecuencia social más inmediata: el desempleo.

El estallido de la crisis presenta un panorama único en la UE ya que varios gobiernos se sienten excesivamente atados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política monetaria única del BCE a la hora de manejar su economía. Algunos plantean incluso que la permanencia en el euro era peligrosa para las economías más atacadas por la crisis por la imposibilidad de aplicar recetas adecuadas a su propia realidad: permitir tipos de interés más bajos y estimuladores del crecimiento que los marcados por el BCE e, incluso, devaluaciones de la moneda que promovieran sus exportaciones. Además, han sido numerosas las críticas dirigidas al Banco Central Europeo por su falta de control y supervisión sobre el sistema financiero.

Del modelo anteriormente descrito, sustentado en el control del déficit público, se salta, en un primer momento, a un incremento constante de ese déficit. En el contexto del estallido de la burbuja inmobiliaria, y



Fuente: Banco Central Europeo.

### Evolución del déficit público en la Eurozona en % sobre PIB

#### Déficit y deuda de los países de la Eurozona (datos 2009 en % PIB)

	Déficit	Deuda pública		Déficit	Deuda pública
Alemania	-3,3	73,2	España	-11,2	53,2
Francia	-7,5	77,6	Irlanda	-14,3	64,0
Austria	-3,4	66,5	Holanda	-5,3	60,9
Finlandia	-2,2	44,0	Eslovaquia	-6,8	35,7
Italia	-5,3	115,8	Eslovenia	-5,5	35,9
Bélgica	-6,0	96,7	Malta	-3,8	69,1
Luxemburgo	-0,7	14,5	Chipre	-6,1	56,2
Grecia	-13,6	115,1			
Portugal	-9,4	76,8	UE-16	-6,3	65,95

Fuente: Eurostat.

consiguiente «credit crunch», la caída de las inversiones, la demanda y el empleo incrementan la brecha entre los ingresos y los gastos de los Estados. El «círculo virtuoso» previsto en el modelo comunitario da paso a un auténtico «círculo vicioso» que lleva a incrementos subsiguientes del déficit. El modelo inicial contaba con tipos de interés bajos, incentivadores de la inversión y de la demanda, y, en consecuencia, de la inflación (con

lo que resultaba clave el papel del Banco Central Europeo como controlador de la inflación). En cambio, en el estallido de la crisis no funciona ese papel estimulador del tipo de interés, que tiende a cero, y el escenario a evitar no es la inflación sino la deflación. Los Estados tienen que suplir la falta de inversión privada e incurrir en incrementos de su gasto, llevando sus déficit más allá de los límites del Pacto de Estabilidad.

Junto a esta transformación del «círculo virtuoso ideal» previsto, todo el modelo de integración económica sufre un replanteamiento. Asistimos entonces a distintas propuestas, a veces contradictorias, sobre cómo abordar la crisis desde la integración europea. Así, hay quienes proponen elevar el nivel de integración, caminando hacia la unidad fiscal, como vía para superar la crisis con respuestas más fuertes y coordinadas. En paralelo hay planteamientos que apuestan por el camino opuesto: bajar el nivel de integración como mecanismo para aliviar las consecuencias de la crisis. Surgen también brotes proteccionistas en algunos Estados Miembros y sugerencias de suspender determinadas exigencias que se considera dificultan la competencia en esos momentos. Todas estas propuestas afectan en mayor medida a la política social, pero entre ellas toca de lleno a esta cuestión el planteamiento de suspender o no la disciplina económica y el control del gasto, lo que se convierte en un gran debate político y económico.

#### 4. El dilema de la aplicación de políticas de estímulo fiscal o de austeridad: peculiaridades de la Unión Económica y Monetaria

En su origen, y dado su impacto en el funcionamiento del sistema financiero y en el recorte del crédito, la crisis va a ser calificada como crisis de «confianza» y crisis de «liquidez». Atendiendo a estos dos aspectos desde el punto de vista del mantenimiento o no de la disciplina económica, es necesario tomar opciones entre priorizar el aumento de la confianza o de la liquidez, ya que las medidas que potencian una y otra son contradictorias. El esfuerzo de saneamiento financiero con el consiguiente recorte del gasto y su impacto directo en la política social es un camino que parece idóneo para que los Estados recuperen la confianza de los mercados. Sin embargo, la alternativa que favorece la liquidez, propugna flexibilizar el rigor presupuestario y aumentar el gasto público; esta vía es la que, al menos en un primer momento, ofrece el respaldo a la política social, brindando redes de sostenimiento para quienes sufren las consecuencias directas de la crisis.

Este dilema, tradicional en la economía, se plantea con fuerza en la UE, con opiniones encontradas entre los distintos socios. Por un lado, las políticas de estímulo fiscal se asocian a la incentivación de la demanda y el empleo pero tienen como lastre la deuda que acumulan y en consecuencia la desconfianza de los financiadores. Por esta vía puede acabar encareciéndose el crédito, penalizando la inversión y profundizando en la crisis.

El éxito de estas políticas dependerá, en gran medida, de cómo se distribuya el gasto (si se dirige a reformas estructurales o a soluciones coyunturales, si se incrementan las partidas dedicadas a infraestructuras duraderas, innovación y tecnología o educación,..). Si hablamos de la aplicación del estímulo fiscal en un mercado integrado, con política monetaria única como es la eurozona, es esencial la coordinación de respuestas. Los beneficios fiscales son tanto mayores cuanto mayor es la convergencia de políticas fiscales. El problema lo constituyen los desequilibrios entre los países que se recuperan antes y los que tardan más en hacerlo y en que sólo los primeros aumenten el gasto. Por último, será clave también en el resultado de estas políticas el momento en que se aplican; el inicio de una crisis puede ser un momento idóneo para que se den sus mejores efectos ya que su puesta en marcha permite ganar tiempo hasta ver la dimensión de

los problemas económicos y evaluar si se puede reconducir de forma automática sin exigir demasiados sacrificios de la población.

Estos sacrificios se asocian, inevitablemente, a las políticas de austeridad, cuyos efectos más amables son el saneamiento financiero y, en consecuencia, la mejora de la confianza del mercado. Sin embargo, el recorte del gasto y el incremento de los impuestos afectan a la demanda y al crecimiento y, seguidamente, al bienestar social. De nuevo será clave la forma concreta en que se aplican estas herramientas; las consideraciones que hagamos sobre el límite del gasto y sus peligros vendrá condicionada por las rentas en las que impactan estas medidas, a qué sector de la población se dirigen los incrementos de impuestos o las reducciones de prestaciones sociales (mayores, jóvenes desempleados,...) y qué áreas concretas del gasto social son afectadas por los recortes (políticas de apoyo a la natalidad, educación, sanidad,...).

Hay que tener en cuenta que la crisis agrava las posibilidades de incrementar las desigualdades; al ser el objetivo clave el crecimiento, los más desfavorecidos corren el riesgo de ver reducidos los apoyos públicos a medida que crece la demanda para estos servicios sociales. A más desempleados, nuevos grupos de pobres, nuevos grupos de población que demandan ayudas sociales y servicios públicos. Como argumenta Dhéret, (Dhéret, 2010) los más pobres siempre son los más afectados por el recorte público por ser más dependientes y los peor situados a la hora de «competir» con personas con más alto nivel de educación en el acceso a esos servicios públicos; esto hace que esta cuestión sea puesta «bajo el foco» ya que, al agudizarse el riesgo de exclusión en la crisis, su papel es determinante de la cohesión social. Esta última es una de las cuestiones centrales de la Estrategia 2020 (Comisión Europea, 2009) lanzada en plena crisis. Esta «hoja de ruta» vuelve a poner de manifiesto la conexión entre lo económico y lo social. Los objetivos prioritarios, fijados como meta compartida de la Unión y los Estados miembros, se centran (junto a la mejora de la investigación y el desarrollo y una mayor compromiso en la reducción de emisiones) en cuestiones sociales: aumentar hasta el 75% la tasa de empleo de la población entre 20 y 64 años, mejorar los niveles de educación y promover la integración social, fundamentalmente a través de la reducción de la pobreza. Las críticas que suscitan estas propuestas por parte de algunos Estados Miembros son reflejo de la falta de voluntad real de adoptar ciertas políticas y de querer frenar la injerencia de la UE en la política social.

A la vista de todos estos aspectos puede sorprender que, a pesar de su distinto modelo social y económico, las medidas adoptadas en la primera fase de la crisis por la Unión Europea no se distinguen de las seguidas por otros países de la OCDE. La mayoría combina incrementos a corto plazo del gasto con disminuciones a largo de los ingresos, —dentro de una reducción general de impuestos a la renta personal y no incremento al menos del gasto en empleo público, para evitar gastos ulteriores— sustentando, en general, inversiones en infraestructuras, redes de apoyo social y tecnologías limpias (IMF, 2010). Dentro de la propia UE llama la atención la variedad de respuestas concretas, que contradicen la idea de que el marco fiscal impone una política fiscal única. Así, Alemania, tradicional defensor del recorte fiscal lanza uno de los paquetes más amplios mientras que los estímulos de Francia o Gran Bretaña, que pedían a los otros socios intervenciones mayores, fueron menos ambiciosos.

Resulta del máximo interés constatar que Estados Unidos y la Unión Europea, usaron estabilizadores similares en la primera fase de la crisis, a pesar de las diferencias en sus reglas de juego y en sus bancos centrales. En Estados Unidos la independencia de la Reserva Federal fue suspendida temporalmente mientras que en la Unión Europea fue reforzada. Paradójicamente, y en contra de lo que establece la filosofía de la buena gobernanza, la priorización de la estabilidad económica llevó a las autoridades americanas a ignorar los límites marcados por esas instituciones mientras que los Estados europeos insistían en respetarlos por razones políticas (Schelke, 2009).



Al principio, las respuestas de los gobiernos ante la crisis fueron valoradas en función de la dimensión de los fondos de rescate y la rapidez de su puesta en marcha. Tras el estímulo fiscal lanzado al final del mandato de Bush, Obama firma su plan de recuperación y reinversión (American Recovery and Reinvestment Act, ARRA) en febrero de 2009 autorizando el gasto de 787 mil millones de dólares. En paralelo, la Unión Europea lanza su Plan de Recuperación Económica acordado en diciembre de 2008, dentro de un marco común de gasto de vigilancia presupuestaria para los Estados. De los 200 mil millones de euros de estímulo previstos sólo 30 mil provienen del presupuesto comunitario.

En el momento en que Estados Unidos y la Unión Europea se lanzan a aplicar medidas contra la crisis Krugman (Krugman, 2009) ponía encima de la mesa que los «grandes Estados de bienestar» no son la causa de la crisis de Europa sino, de hecho, son un aspecto esencial de mitigación de la misma. El problema no es, como dice, la equivocada respuesta a la crisis —una respuesta que califica como mínima en comparación con la dada por Estados Unidos—. Por el contrario, subraya que lo único que contribuye a favor de Europa es lo que levanta más críticas: el tamaño y potencia de sus Estados de bienestar que, aunque suavizan el impacto de la crisis, no sustituyen la «acción positiva». El déficit de la respuesta europea es para Krugman una cuestión de liderazgo político al no tener una institución con un presupuesto global que pueda llevar a cabo un gasto contracíclico a la crisis. No hay un gobierno que en un momento clave pueda asumir la responsabilidad fiscal para toda la eurozona como conjunto sino gobiernos nacionales, cada uno con sus intereses.

En Estados Unidos aproximadamente la mitad de los déficits de los Estados Federados son cubiertos por el presupuesto común. Mientras, el eximio presupuesto comunitario no puede servir de «compensador» a los excesos de los Estados; el presupuesto comunitario no sólo es pequeño en porcentaje del PIB sino que además tiene que ser cuadrado anualmente; por tanto, aunque fuera mayor la dotación presupuestaria, el problema mayor radica en que no hay posibilidad de maniobra de acuerdo con el ciclo económico (hay que tener en cuenta que la ausencia de un presupuesto común estabilizador puede explicar la laxitud de las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, autoimpuestas por los Estados y el ECOFIN). Por último, el Banco Central Europeo no tiene tampoco el margen de actuación con el que cuenta la Reserva Federal Americana, que puede lanzarse a determinadas políticas porque está respaldado por el gobierno unitario que comparte sus riesgos. Esto hace que para el autor, el modelo de gobernanza de la Unión Europea la haga estructuralmente más débil en tiempos de crisis.

Esta debilidad se pondrá de nuevo a prueba en la siguiente fase de la crisis, «la crisis de deuda»: cuando las dificultades de Grecia —después Irlanda, Portugal, España, Italia—, para obtener financiación en los mercados pasa a ser protagonista por encima de otros problemas económicos o sociales. Esta crisis de deuda, sin precedentes en el mundo desarrollado, exceptuando las guerras mundiales, es la consecuencia de la propia crisis financiera y del uso prolongado del estímulo fiscal. Este se va a frenar más o menos bruscamente ante la desconfianza que se desencadena en los mercados ya que los Estados que persisten en estas políticas son penalizados.

Detrás de los problemas de financiación de Grecia está toda la eurozona, conectada económicamente y conectada también desde el punto de vista de la valoración y credibilidad que le dan los mercados. Los gastos, incrementados en las emisiones de deuda, dificultan un saneamiento de finanzas públicas que puedan mantener el sistema de protección social en Europa, lo que aboca a nuevas emisiones de deuda para mantener los sistemas de sanidad y pensiones. Se plantea una encrucijada en la que el esfuerzo se acrecienta precisamente para los países más pobres.

La crisis de deuda afecta especialmente a la zona euro por sus peculiares características, entre las que destaca su estructura social y demográfica con alto envejecimiento de población. Además, su modelo económico, es decir, el esquema diseñado en la Unión Económica y Monetaria, es determinante en la gravedad de la crisis de la deuda y en el recurso a políticas de austeridad.

La cesión de política monetaria penaliza a los países que no pueden emitir moneda ni devaluar como medidas alternativas para recuperar competitividad y fuerzan al recorte de gasto, lo que impacta necesariamente en la política social. Las posibilidades de prolongar el apoyo al crecimiento con medidas de estímulo (como es el caso de Estados Unidos) se ven limitadas en la eurozona por su propio diseño, por sus propios objetivos. Para un país que no esté en la Unión Económica y Monetaria la capacidad de emitir moneda tiene algunos límites «lógicos» (crowding out, inflación), pero no limitaciones técnicas por lo que podría, a base de la impresión monetaria, sustentar el gasto público. Frente a ello, quien ha cedido la soberanía monetaria siente una mayor limitación de instrumentos para salir de la crisis. Esto hace que surjan muchas voces en la Unión Europea que miran hacia otros Estados, anhelando su independencia de política monetaria y el uso libre de instrumentos de fomento del empleo y el crecimiento sin penalizar la política social.

## 5. La aplicación de planes de ajuste en la crisis de deuda de la UEM: el recorte del gasto social

La primera medida ante la crisis de deuda es el abandono de las políticas de estímulo. El Consejo de marzo de 2010 y la Estrategia 2020, plantean el abandono de las medidas excepcionales de apoyo adoptadas para combatir la crisis, una vez garantizada plenamente la recuperación económica. La cuestión está en si realmente existen las condiciones que confirman esa recuperación o si la retirada de las medidas de estímulo obedece más a los apuros de financiación y al excesivo endeudamiento.

En este mismo sentido planteaba posteriormente la OCDE a las autoridades monetarias poner fin a las medidas excepcionales de estímulo «sin exacerbar las debilidades de los mercados financieros», considerando que la ratio deuda/PIB es inaceptable (Gurría, 2010). Entendiendo que ante la presión del envejecimiento de la población en la UE, el incremento de la deuda llevaría a sobreexponer a estos países a la volatilidad de los mercados y a reducir su espacio de reacción frente a futuros problemas económicos, se extiende su consideración de la consolidación fiscal como la clave de la respuesta ante la crisis de la deuda. Se asume así que la pérdida de confianza en los gobiernos para reconducir la situación fiscal sólo llevará a incrementos de sus gastos, y del conjunto de las economías, a largo plazo.

A pesar del debate teórico y político abierto en este sentido en el seno de los países de la Unión Europea, llega el momento en que las medidas de austeridad se hacen unánimes. Si bien se llevaba desde el inicio de la crisis defendiendo que la expansión fiscal estimula el crecimiento y el recorte lo penaliza se empieza a mostrar que no tiene por qué ser así; si el recorte corrige un déficit muy elevado esto puede favorecer la actividad económica al ganar confianza, reducir la prima de riesgo.

Tanto la posición del Banco Central Europeo como de la Comisión han sido favorables al esfuerzo de consolidación fiscal, defendiendo que con ello se restauraría la confianza y estimularía (en vez de estancar) el crecimiento económico europeo. El Fondo Monetario Internacional, por su parte, reitera a lo largo de esta etapa que es inevitable que todas las economías desarrolladas, incluyendo por supuesto a la eurozona, pasen por la consolidación fiscal. Pone para ello de relieve los argumentos teóricos contrarios al Keynesianismo

y defensores de las posibilidades de estímulo de la economía, incluso a corto plazo, a través de la eliminación del déficit presupuestario. En un amplio estudio empírico y teórico (FMI, 2010) recoge algunos de los aspectos más relevantes asociados a la consolidación fiscal entre los que se asocia a la reducción de la deuda el descenso de los tipos de interés y, en consecuencia, el estímulo de la inversión. Señala junto a ello dos aspectos que sirven de colchón para amortiguar el impacto de la consolidación fiscal en el consumo y la inversión: la caída de tipos de interés y la caída del valor de la moneda nacional que, a través de la devaluación, juega un importante papel promoviendo las exportaciones. Resulta de suma importancia reflexionar sobre el hecho de que estos dos «colchones» no están el caso de los países de la eurozona en manos de sus gobiernos nacionales. La cesión de política monetaria pone estas herramientas en manos del Banco Central Europeo y no permite adaptarlas a las diferencias de competitividad o crecimiento que estén viviendo los distintos miembros.

Estas ventajas apuntadas desde la teoría no son suficientes para mover a la clase política a acudir rápidamente a las medidas de recorte. Más bien al contrario, son el último recurso tras el uso (y abuso) de la expansión fiscal. El momento de aplicación de estas medidas en la UE es pues tardío, debido a las reticencias políticas a aplicar instrumentos tan impopulares, y viene determinado por la existencia de serias dificultades para el acceso al crédito. Aunque son políticas arriesgadas, que producen un gran rechazo social, sus defensores argumentan que el déficit no se puede estirar indefinidamente. Este mina la confianza de empresas y consumidores y requiere finalmente bajar el riesgo del gobierno y su deuda con el saneamiento fiscal, lo que incrementará el gasto privado al recuperarse la confianza. Se argumenta que la austeridad puede por tanto incrementar el gasto de los consumidores y de las empresas y estimular inversiones, al reducir las expectativas negativas en torno a posibles cambios impositivos.

Sobre las consecuencias electorales de la reducción del déficit resulta especialmente relevante un reciente estudio (Alesina, Carloni, Lecce, 2010; el trabajo, realizado sobre 19 países a lo largo de 33 años, muestra que, a pesar de las protestas populares, las consecuencias en términos electorales no han sido negativas para los gobiernos, particularmente cuando se han dirigido al recorte del déficit a través del recorte del gasto en vez de incrementando impuestos.

El nobel Stiglitz (Stiglitz, 2010) plantea asimismo alternativas a la austeridad: cuáles deben ser las reglas de juego en la reducción del déficit. Pone en el foco en Estados Unidos subrayando cómo la reducción del déficit debe tener en cuenta la forma en la que se ha gastado en la última década: gastos absurdos realizados en guerras inútiles, enorme desigualdad, inversiones insuficientes en infraestructuras, apoyos públicos subsidiando a ciertos sectores (bancario, agrícola, energético...). Su planteamiento de recorte del déficit pasa por fomentar la eficiencia, impulsar el crecimiento y reducir la desigualdad. Sugiere, y, en este sentido da una recomendación plenamente válida para la UE, recortar gastos militares, incrementar las inversiones públicas de alto rendimiento —aunque amplíen el déficit a corto plazo— y crear un sistema fiscal más eficiente y más justo que no penalice a las rentas más bajas frente a los especuladores.

Se trata pues de evitar, tal y como apunta la OCDE (Gurría, 2010), que la consolidación fiscal se oponga o sea perjudicial para el crecimiento. Aunque no sea posible evitar las subidas de impuestos, los gobiernos deberían dirigirse primero a reducir el gasto público ya que con ello se asegura la sostenibilidad de la consolidación fiscal y se resta impacto en el crecimiento económico y en el largo plazo. En este sentido, y entre sus recomendaciones a la hora de hacer el recorte de gasto, señala cómo desde la perspectiva del crecimiento hay gastos que son menos productivos que otros y gastos que impulsan en mayor medida el crecimiento, como la educación, gastos sanitarios, innovación y desarrollo de infraestructuras. Desde el punto de vista de los impuestos, recomienda asimismo revisar su estructura orientándola al crecimiento, traspasando el énfasis impo-

sitivo de la renta de los trabajadores hacia el consumo, la propiedad y los impuestos a la contaminación ambiental. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2010) subraya cómo la contracción fiscal que se apoya en recortes del gasto tiende a tener efectos sobre el crecimiento menores que la basada en ajustes a través de impuestos; ello se debe generalmente a que los bancos centrales dan más estímulo monetario en el primer caso que en el segundo (siendo el estímulo monetario particularmente débil en el caso de subidas de impuestos indirectos, como el IVA, que llevan los precios al alza).

La cuestión no es por tanto sólo si los gobiernos pueden afrontar los ajustes que requiere la crisis económica sino la distribución de ingresos y gastos, quien paga el ajuste. La mayoría de los planes de recorte en la Unión Europea se han diseñado siguiendo los desarrollos teóricos que consideran que los recortes en gasto social o salarios públicos implican beneficios más duraderos que los ajustes a través de incrementos de impuestos y recortes en inversión pública. Sin embargo, y pese a ello, los problemas de riesgo y credibilidad no se zanján, ya que, aunque la credibilidad se pierde muy rápido, su recuperación es difícil de lograr. Aunque Grecia ha tenido que extender su plan de ajuste a otras áreas, España, Portugal, Italia o Irlanda han orientado su recorte hacia aquellos aspectos que se consideraba demostrado que dañan menos la recuperación económica; todos los planes han afectado al gasto social.

Los programas de ajuste de los países más afectados por la crisis de la deuda cuentan además con otros aspectos que se recomienda que acompañen al recorte del gasto para que no se penalice el crecimiento como son una política monetaria laxa y reformas estructurales.

En lo referente a las mayores facilidades financieras, y ante la crisis de confianza de los mercados, la Unión Europea lanza en mayo de 2010 una medida sin precedentes para ganar la confianza de los financiadores: la creación de un fondo de estabilización comunitario que avale a los países de la eurozona. El objetivo no es sólo garantizar el acceso a financiación de Grecia, España o Portugal sino evitar que los ataques especulativos se extiendan a todo el euro. Se trata, en suma, de frenar un ataque a la eurozona y un retroceso en la economía mundial.

El fondo de estabilización supone la emisión de bonos respaldados por la Unión Europea por un valor de hasta 60 mil millones de euros, a los que se añaden 440 mil millones de euros de un fondo garantizado por los países de la eurozona y un potencial de 250 mil millones de fondos del Fondo Monetario Internacional. Junto a ello, el Banco Central Europeo se compromete a comprar deuda de los gobiernos para restaurar el equilibrio de los mercados disfuncionales y a abrir nuevas líneas de créditos para los bancos.

La valoración de esta acción comunitaria es compleja; por un lado, se trata de una valiosa muestra de poder financiero (y político) que calma a los mercados. Asimismo, su puesta en marcha da más tiempo de reacción a los países con más dificultades para que saneen su economía. Por otro lado, este plan de rescate ha sido criticado por su imprecisión y por el papel asumido en él por el Banco Central Europeo. Se considera que la compra de deuda de los gobiernos por parte del BCE puede romper su independencia y, con ello, su credibilidad en su papel fundamental como controlador de la inflación de la eurozona. Por último, existe el peligro de que el paquete de rescate, al «comprar» más tiempo para los gobiernos, permita prolongar la ausencia de reformas estructurales y el abordaje de la falta de competitividad en los mercados exteriores. En definitiva, esta medida no evita que una crisis semejante se de en un futuro cercano.

La validez de los planteamientos citados sobre cómo hacer los esfuerzo de consolidación fiscal se está poniendo en cuestión en varios aspectos empezando por que los argumentos que la defienden se basan en experiencias de países que cuando aplicaron estas medidas de recorte del gasto lo hicieron acompañándolas de

rebajas en los costes de financiación o devaluando las monedas. Tal y como se ha señalado, ambos aspectos están fuera del ámbito de acción de los países de la eurozona y si no hay devaluación de moneda o caída de intereses la efectividad de la austeridad fiscal recae con mayor peso en el acompañamiento de reformas estructurales.

La OCDE (Gurría, 2010) identifica unas prioridades en políticas estructurales sustanciales para impulsar el crecimiento económico entre las que, atendiendo a las más conectadas con la política social, se encuentran las reformas educativas, trasladar (una vez que la crisis haya pasado) los beneficios de desempleo a reforzar los servicios de búsqueda de trabajo, reforzar asimismo los servicios de atención familiar (guarderías, permisos de paternidad,...) o dar incentivos para la participación de la mujer en el mercado laboral, entre otras. Estas reformas, que son deseables por sí mismas, responden además a algunas de las consecuencias más claras de la crisis como la debilidad de los mercados laborales y el riesgo de que el elevado desempleo se convierta en estructural.

En el caso de la eurozona hablar de reformas estructurales es sinónimo de abordar cambios profundos en el mercado de trabajo y los sistemas de seguridad social. El Consejo, en sus conclusiones de marzo de 2010, afirma que «las reformas estructurales son esenciales para lograr una recuperación sólida y sostenible y preservar la viabilidad de nuestros modelos sociales». Y es que, a la hora de emprender reformas estructurales se hace evidente el alto coste de los modelos sociales de los Estados Miembros para hacer frente a la globalización. Cada país no puede competir con países terceros con un modelo de coste social tan elevado. En este sentido se plantea o el refuerzo del modelo y su armonización en el mercado interior o la reducción de las diferencias entre la Unión Europea y el «mundo exterior».

Pese a las reticencias de algunos sectores políticos y sociales, la realidad parece imponer la segunda alternativa para poder afrontar las fuerzas del mercado. A ello contribuye sin duda la diversidad generada con las incorporaciones de los últimos Estados Miembros, países, todos ellos, con costes laborales menores. La distorsión producida ante un rango mucho mayor de variedad de costes laborales en un mercado con total movilidad, sirve como primera evaluación de las reformas necesarias para afrontar las fuerzas de la competencia de la globalización. Reflejo de esta necesidad es la voluntad expresada por la Comisión para supervisar también el déficit comercial, y el déficit exterior, que en los países como Grecia o España es la expresión de un mal mayor: la falta de competitividad exterior.

El impulso hacia una economía más competitiva es doloroso desde el punto de vista social y electoral; en un escenario ideal las reformas estructurales deberían darse acompañadas de expansión fiscal, pero esto, como se está indicando, no es posible para los países que están viviendo sus planes de ajuste (Grecia, España, Irlanda, Portugal,..). En este contexto, y ante la imposibilidad de los países de la eurozona de recuperar competitividad exterior a través de la devaluación, la mejora de la productividad se focaliza en la rebaja de los costes laborales. La pregunta es: ¿hasta dónde va a verse afectado el modelo de protección social?

Después del encadenamiento de planes de austeridad en la Unión Europea inversores y mercados se pueden plantear si no hay una austeridad excesiva. Al igual que se maneja el efecto multiplicador del gasto (se calcula que un euro de gasto público implica un incremento equivalente en el PIB), los keynesianos dicen que cada euro que se reduce el gasto público implica una reducción del PIB en igual cantidad. Si el recorte del presupuesto es demasiado drástico la economía va a profundizar la recesión. Sin embargo, en la práctica de la UE, las reducciones no están siendo tan profundas como para que esos vaticinios puedan cumplirse ya que se trata de recortes escalonados (hasta el momento, con una horquilla en los distintos países que fueron



en 2010 desde el 0,5% de Alemania al 7% de Grecia) a lo largo de varios ejercicios económicos. Aunque se calcula que el impacto esté en torno a un 1% del PIB de la eurozona ésta muestra en su seno distintas realidades sociales y políticas. En medio de ellas y de la complejidad de la situación, la UE llega a donde no había llegado antes planteando una nueva gobernanza económica.

## 6. El refuerzo de la gobernanza económica: ¿un nuevo marco para la cohesión social?

Desde el punto de vista del proceso de integración económica europea la decisión de dar una *respuesta colectiva* a esta crisis implica un paso más allá en la gobernanza de la eurozona y aboca a la exigencia de una mayor *disciplina colectiva*. Los votantes alemanes se quejan de financiar a los trabajadores griegos, por tanto, si Alemania respalda a Grecia, Grecia tiene que responder. Comprobado que las sanciones del PEC para los Estados incumplidores no funcionan, la delicada situación de grave endeudamiento de varios socios dispara las alarmas y requiere de nuevos mecanismos.

Así, inmediatamente después de la creación del Fondo y el Mecanismo de Estabilización Financiera la Comisión impulsa un compromiso que va más allá de garantizar la estabilidad del sistema financiero y del euro a corto plazo y propone reforzar la gobernanza económica dentro de la Unión con medidas a medio y largo plazo.

El paquete legislativo adoptado por la Comisión en septiembre de 2010 es calificado como el refuerzo más importante a la gobernanza económica europea desde el Tratado de Maastricht. Las reformas planteadas, conformes a la Estrategia 2020 y al Tratado de Lisboa, dan un salto hacia el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros ante los desequilibrios; se impone una nueva profundización en la coordinación de políticas y en la vigilancia y supervisión de su ejecución que afecta a las decisiones sobre política social.

Respecto al marco de vigilancia y supervisión, y tras la fallida puesta en práctica del Pacto de Estabilidad, se modifican tanto su vertiente preventiva como la correctora. En el primer aspecto la reforma impulsa la idea de «la política fiscal prudente» para asegurar que los Estados miembros no se desvíen de los objetivos aunque atraviesen coyunturas económicas favorables. La vertiente correctora del PEC, por su parte, extiende el procedimiento seguido para el déficit excesivo a la deuda pública. Ambas vertientes prevén sanciones económicas a través de depósitos realizados por el Estado incumplidor (un 0,2% del PIB que se convierte en multa en caso de que incumplimiento de la recomendación, realizada en la variante correctora). Para garantizar su operatividad, y superar las deficiencias dadas en la ejecución previa del PEC, se introduce el «voto inverso»: la propuesta de sanción de la Comisión se considera adoptada salvo que el Consejo la rechace por mayoría cualificada. Este diseño se completa con la armonización de mínimos en los marcos presupuestarios nacionales, a los que se exige que reflejen los objetivos del PEC.

De cara a la planificación del gasto social, más trascendental que la reforma del Pacto de Estabilidad es la introducción de otros mecanismos para la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Así, se propone un nuevo sistema de evaluación regular de los riesgos de las economías de los Estados miembros de acuerdo con un marcador de indicadores económicos que permite a la Comisión realizar exámenes minuciosos de los Estados con riesgos. Cuando se estime que un Estado presenta desequilibrios graves o que puedan poner en peligro el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria el Consejo puede poner en marcha un «procedimiento de desequilibrio excesivo» (PDE). El PDE exige al Estado en riesgo de desequilibrio la presentación de un plan



de medidas que serán revisadas por el Consejo. El incumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones del Consejo dará lugar a una sanción que sólo podrá suspenderse, de nuevo, a través del mecanismo del voto inverso. Los Estados quedan por tanto sometidos a una vigilancia e injerencia en sus economías en el caso de desequilibrio que afectará ineludiblemente a su toma de decisiones en relación al gasto social.

Mientras se implantan algunas de estas propuestas, la UE se ha visto forzada por los acontecimientos (nuevos ataques especulativos a Irlanda) a crear un fondo de estabilidad financiera más amplio y de carácter permanente. Otras medidas como la sanción a la deuda excesiva o las emisiones de eurobonos aun siguen bajo discusión.

Junto a este despliegue de nuevos mecanismos se abren dos posibles escenarios para la cohesión social en la UE. Por un lado, y dada la dificultad ya comprobada de exigir sanciones, una tendencia (sustentada por Alemania) ha venido apuntando a imponer reglas más estrictas a los Estados incumplidores sugiriendo desde encarecer los préstamos a dificultar su acceso a Fondos comunitarios e, incluso, a las decisiones políticas en la eurozona. Se trataría de lo que podríamos llamar un modelo de «solidaridad limitada».

Frente a ello, otra corriente política apuesta porque la nueva gobernanza económica lleve a un refuerzo de la soberanía monetaria y fiscal. Se trataría de caminar en la dirección a un auténtico gobierno económico europeo (no sólo monetario) con un presupuesto común que permita no sólo mantener sino también reforzar los mecanismos de redistribución europeos. Esta última propuesta, de gran dificultad política, tiene un enorme valor como compensador de las dificultades que la UEM impone al gasto social.

## 7. Conclusión

La Unión Económica y Monetaria se halla en una interesante encrucijada que en los últimos tiempo se va resolviendo a medida que la Comisión hace propuestas o que el Consejo va tomando decisiones, con frecuencia forzado por los acontecimientos sin una clara dirección política sino más bien a merced de los impulsos de los intereses de los distintos Estados o la presión de los mercados.

Si bien la Unión Económica y Monetaria marca desde su diseño unos condicionantes importantes para el gasto, la bonanza económica inicial había dejado juego a la decisión política de los Estados sobre cómo y cuanto gastar en política social. La crisis actual es un formidable test para el modelo en el que se hace *irremediable* el entrar en políticas de austeridad. «Irremediable» por razones externas —la dictadura de los mercados— y por razones internas —por el propio diseño de la UEM—. Al primer aspecto proponemos oponer el refuerzo de la gobernanza económica y al segundo el refuerzo de la gobernanza económica europea.

La eliminación de armas de política económica por el sistema de disciplina colectiva mencionado ha dejado a los Estados de la eurozona con un gobierno económico incompleto tanto a nivel nacional como supranacional. Una política fiscal nacional sin política monetaria y una política monetaria europea sin política fiscal. La experiencia de Estados Unidos pone en valor la eliminación de esa «cojera» presente en la UEM así como el papel de un presupuesto común amplio y equilibrador de los gastos nacionales.

Dentro ya de este juego, la vuelta atrás es imposible puesto que no parece factible que una economía sobreviva unilateralmente al margen de los mercados, ni, en el caso de los países de la eurozona más endeudados, al margen de la UEM. El camino hacia adelante es un recorrido que, tras el recorte de la política social

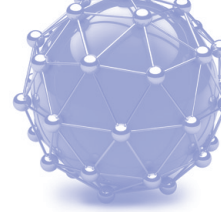
actual, lleva a más reformas de los mercados laborales para ajustar la competitividad europea a la realidad de sus competidores. Se trata de un camino en donde la insolvencia no debe ser ya tan preocupante como la injusticia, y en el que los ecos de la cohesión económica y social, señas de identidad del proyecto europeo, deben sonar más fuertes que nunca.

## Referencias

- ARRA, American Recovery and Reinvestment Act of 2009, [http://www.recovery.gov/About/Pages/The\\_Act.aspx](http://www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx), Consultado 4/12/2010
- Alessina, Alberto; Carloni, Dorian; Lecce, Giampaolo (2010), *The electoral consequences of large Fiscal Adjustments*, [www.Economics.harvard.edu/faculty/alesina/unp](http://www.Economics.harvard.edu/faculty/alesina/unp)
- Bini Smaghi, Lorenzo, (2008), *The economic governance of the European Union in the light of the Treaty of Lisbon: harmonisation or competition between countries?*, <http://www.ecb.int/press/key/date/2008/html/sp080124.en.html>, Consultado 14/10/2010
- Caminada, Koen; Goudswaard, Kees; Van Vliet, Olaf, «Patterns of welfare state indicators in the EU: Is there convergence?», en *Journal of Common Market Studies* 48, 3, pp. 529-556.
- Consejo Europeo (2010), *Conclusiones del Consejo europeo 25 y 26 de marzo de 2010* [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/113613.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/113613.pdf) Consultado 14/10/2010
- Dhéret, Claude; Zuleeg, Fabian, (2010), *Impact of the economic crisis: greater income equality but less well being?*, Policy Brief 2010, European Policy Centre.
- European Commission (2010), *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/ee-2010-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-1_en.pdf)
- European Commission (2008), «EMU@10 - Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union», *European Economy*, No. 2.
- European Commission (2010), *Reinforcing economic policy coordination*, COM (2010) 250 final.
- European Commission (2010), *Proposal for a Regulation on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area*, COM(2010) 524 final.
- European Commission (2010), *Proposal for a Regulation on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area*, COM(2010) 525 final.
- European Commission (2010), *Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, COM (2010) 523 final.
- European Commission (2010), *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs-Tools for stronger EU economic governance*, COM(2010) 367/2.
- European Commission (2010), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, COM(2010)527 final.
- European Commission (2010), *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*, COM(2010) 522 final.
- European Commission (2010), *Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, COM(2010) 526 final.
- European Commission (2010), *Europa 2020. Una propuesta para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf)

- Guerot, Ulrike, (2010) «El rapto de Europa: la crisis desde Alemania» en *Política Exterior*, núm. 136, pp. 50-60.
- Gurria, Ángel, (2010): *Economic outlook and requirements for economic policy*, OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/23/46311514.pdf> Consultado 14/10/2010
- International Monetary Fund (2009), *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf> Consultado:15/9/2010
- International Monetary Fund (2010), *World Economic Outlook, September 2010*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf> Consultado:13/10/2010
- Jones, Erik, (2005), *European Economic Governance: Forging an integrated agenda*, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/3219\\_european\\_economic\\_governance.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/3219_european_economic_governance.pdf), Consultado 14/10/2010
- Krugman, Paul, (2009), «A Continent Adrift», *New York Times*, 16-3-2009.
- Molina, Ignacio (2010), «Innovar Europa en tiempos de tribulación», en *Política Exterior* XXIV, núm. 136, pp. 76-88.
- Mulas Granados, Carlos, (2009), *Improving economic governance in the European Union*, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ari12-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari12-2009) Consultado 14/10/2010
- Murray, Alasdair, (2002), *Closing the delivery deficit: the future of economic governance in Europe*, *Centre for European Reform*, [http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief\\_deldef.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_deldef.pdf) Consultado 14/10/2010
- Padoan, Pier Carlo, (2008), *Europe and Global Economic Governance*, EU Diplomacy Papers, College of Europe, [http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2008/EDP\\_2\\_2008.Padoan.pdf](http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2008/EDP_2_2008.Padoan.pdf) Consultado 1/9/2010
- Schelkle, Waltraud, (2009), «Good governance in crisis or a good crisis for governance? A comparison of the EU and the US», *LESQ Paper* N.º 16/2009.
- Stiglitz, Joseph, (2010): *Alternatives to austerity*, *Project Syndicate 2010*, [http://www.project-syndicate.org/series/unconventional\\_economic\\_wisdom/description](http://www.project-syndicate.org/series/unconventional_economic_wisdom/description),
- The European Convention, Working Group VI on Economic Governance, 2002, *White Paper on Governance*, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=EN&Content=WGVI](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=WGVI) Consultado 14/10/2010
- Tömmel, Ingeborg; Verdun, Amy (2009), *Innovative Governance in the European Union. The politics of multi-level policymaking*, Londres, Lynne Rienner.





**JOHN E. ROEMER**  
*Universidad de Yale*

# Los derechos de las generaciones futuras y el cambio climático

## 1. Los derechos de las generaciones futuras

Los derechos de las generaciones futuras dependen, en mi opinión, de la arbitrariedad moral de la fecha en que se nace. De ello se desprende que las generaciones futuras, si existen, tienen derecho a un nivel de bienestar al menos tan alto como el nuestro. Desde luego, esto supone que existe una trayectoria posible del presente al futuro en la que se pueda mantener el bienestar al menos tan alto como el nuestro. (Cerca del final de la vida del planeta Tierra, cuando el sol se caliente, no habrá trayectoria posible, suponiendo que el *homo sapiens* aún exista cuando esto ocurra).

¿Tenemos el deber de hacer que las generaciones futuras estén *mejor* que nosotros? Creo que no: tenemos el derecho de estar tan bien como *ellos*, con el mismo razonamiento. Así, no se violarían los derechos de nadie si todas las generaciones fueran igual de buenas, de ahora hacia el futuro. (Sobre el pasado, no podemos hacer nada.) Sin embargo, podemos *desear* que las generaciones futuras estén mejor que nosotros: el desarrollo humano, en el sentido de aumentar el bienestar con el tiempo, puede ser un bien público para cada generación. Nosotros, la generación presente, podemos decidir no exigir el derecho de tener el mismo bienestar que las generaciones futuras, y realizar actividades que les dejarán mejor que nosotros. Los derechos no tienen que exigirse si los que los tienen así lo deciden.

Aparte de que el desarrollo humano sea un bien público en el sentido que podemos desear que los humanos se perfeccionen, para ser más educados, menos violentos, menos propensos a enfermedades, etc., los padres pueden desear que sus hijos estén mejor que ellos, y de forma colectiva, ya que todos en la siguiente generación serán hijos de alguien de esta generación. Esto también podría inducirnos a derogar nuestro derecho de ser tan buenos como ellos. No obstante, los adultos sin hijos de la generación presente pueden tener un motivo de queja contra esta decisión.

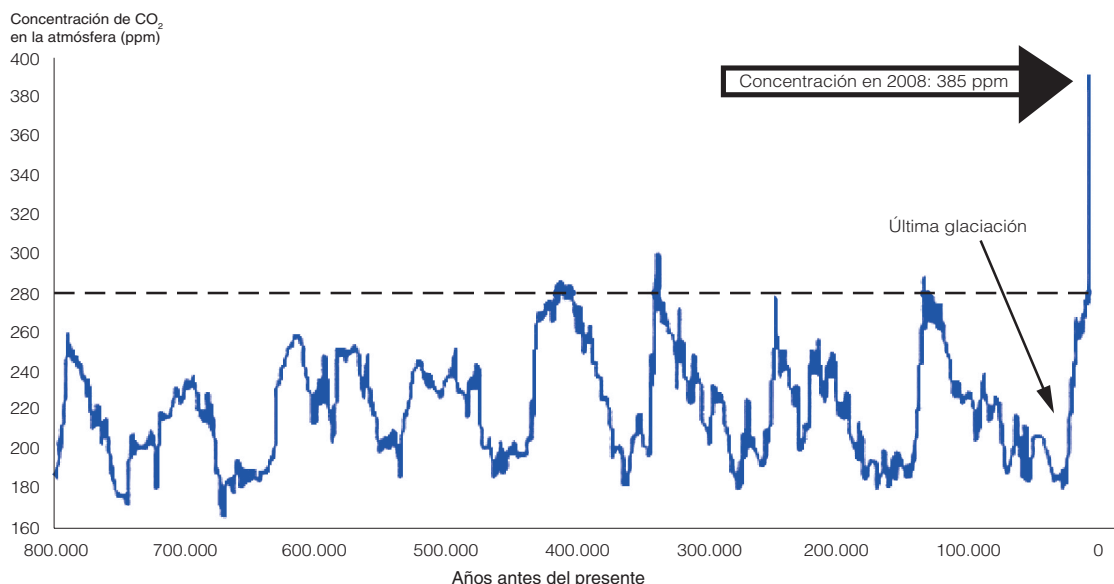
Ninguna generación tiene el deber de crear la siguiente. Si una generación decide no procrear, no se viola el derecho de nadie. Los no concebidos no tienen derechos. Por lo tanto mis comentarios se aplican a las ge-

neraciones futuras que existan. Una vez que hayamos decidido procrear, tenemos el deber de intentar que la siguiente generación sea tan buena como nosotros.

De esta forma, asumo implícitamente que representamos a cada generación mediante un único individuo: el individuo promedio. Evito importantes cuestiones de desigualdad intrageneracional. Existe ambigüedad al decir que las generaciones futuras serían tan buenas como nosotros: ¿a qué «nosotros» nos referimos, los pobres, los ricos o el promedio? En esta conferencia, me centraré en la cuestión intergeneracional, y por tanto ignoraré, hasta la penúltima sección, la cuestión intrageneracional.

## 2. Hechos de calentamiento global

En esta conferencia me ocupo del impacto de las emisiones de gases de efecto invernadero, causados por la actividad humana, sobre la concentración de carbono y la consecuencia del aumento de temperatura, incluyendo diferentes crisis que tratan del agua, un aumento de los niveles marinos, grandes tormentas, sequías, desaparición de especies, la llegada de nuevas enfermedades y epidemias, etc., que afectarán a las generaciones futuras. Mi suposición es que si no reducimos drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero, vulneraremos seriamente los derechos de las generaciones futuras, ya que sufrirán con toda probabilidad los daños que les dejarán peor que nosotros.



**Gráfico 1**

Concentración de carbono atmosférico en los últimos 800.000 años

El gráfico 1 presenta el registro de la concentración atmosférica de CO<sub>2</sub> en los últimos 800.000 años. Esa media ha sido sobre 220 partes por millón (ppm). El salto tan grande en los últimos 150 años se debe al uso de la energía por el ser humano desde la revolución industrial. La concentración actual es de unos 385 ppm.



Las oscilaciones de la concentración de  $\text{CO}_2$  en este periodo, antes de 1850, fueron debidas a oscilaciones en las emisiones naturales de carbono: de la actividad volcánica, etc. Hace millones de años, la concentración de carbono era incluso mayor que ahora, y esto fue debido probablemente al cambio de las placas tectónicas que provocaron la actividad volcánica. Cuando la masa de la tierra que ahora es La India chocó con lo que ahora es China, se creó la cordillera del Himalaya: podemos imaginar el tremendo escape de carbono de actividad volcánica que liberó este suceso, que tuvo lugar a lo largo de millones de años.

Los cambios naturales han sido de mucho mayor amplitud que los indicados en el gráfico. Hace unos cuatro millones de años, en el Pleistoceno, la concentración de carbono atmosférico era aproximadamente igual que ahora, alrededor de 400 ppm. En esa época, mucho hielo de la Tierra se había derretido. Los niveles marinos eran de 16 a 20 metros más altos que hoy. La concentración de temperatura y carbono tarda mucho tiempo en llegar a un equilibrio. Podemos asumir que los datos medidos de hace cuatro millones de años eran representativos de dicho equilibrio. De esto se desprende que si simplemente mantenemos la concentración actual de  $\text{CO}_2$  en la atmósfera, la Tierra llegaría a una situación con poco hielo y niveles marinos de 16 a 20 metros más altos que hoy. El tamaño de la masa terrestre de la Tierra sería significativamente más pequeño, todas las ciudades costeras desaparecerían salvo que fuéramos capaces de construir enormes muros que frenaran el avance del mar. Esta situación puede tardar 1.000 años. Puede tardar solo 500 años, o 200 años. Por ahora se desconoce. Pero no hay duda que la temperatura asociada a las concentraciones de carbono que tenemos actualmente es suficientemente alta para derretir una parte significativa, si no todo, del hielo de la Tierra. Los científicos creen que la concentración crítica de carbono para derretir la capa de hielo de Groenlandia está entre 350 y 400 ppm.

La relación entre el carbono atmosférico y la temperatura es logarítmica. Es de la forma:

$$T = \frac{\sigma}{\log 2} \log C, \quad (1)$$

donde  $C$  es la concentración de carbono y  $T$  la temperatura. Actualmente no se conoce con seguridad en cuanto al valor de  $\sigma$ , que se denomina *sensibilidad climática*. Si doblamos la concentración: la temperatura cambia de  $T$  de la ecuación (1) a  $T^*$  de la ecuación (2):

$$T = \frac{\sigma}{\log 2} \log 2C = \frac{\sigma}{\log 2} \log 2 + \frac{\sigma}{\log 2} \log C = \sigma + T$$

así que podemos escribir:

$$T^* - T = \sigma.$$

La consecuencia de la relación logarítmica es que al doblar la concentración de carbono siempre subirá el mismo incremento de temperatura —el aumento de  $\sigma$ —.

Actualmente se desconoce en gran medida el valor de la sensibilidad climática. Las estimaciones van desde 1,5 grados hasta 10 grados Celsius, tal vez incluso mayor.

Los científicos calculan la sensibilidad climática mediante cálculos independientes que derivan de la concentración de carbono y temperatura de la Tierra sobre grandes periodos de tiempo. Los métodos utilizados

para ello están fuera de mi alcance y competencia. Mi colega geofísico Mark Pagani de la Universidad de Yale cree, en base a su estudio de concentración de carbono y temperatura a lo largo de millones de años, que la sensibilidad climática es de unos 6 grados Celsius. Si está en lo cierto, podemos escribir:  $\sigma = 6$ .

Como el aumento de la concentración de carbono desde 1850 ha sido un factor de  $385/290 = 1,33$ , esto significa que, si la concentración de carbono permanece como está ahora, la temperatura global aumentará

$$\frac{\sigma}{\log 2} \log \left( \frac{385}{290} \right) = 2,45 \text{ grados Celsius por encima de los niveles preindustriales.}$$

Actualmente estamos unos 0,5 grados Celsius sobre la temperatura preindustrial y todavía experimentamos catástrofes naturales que son probablemente consecuencia del calentamiento global: por ejemplo, la fatídica ola de calor en Europa de 2003 en la que murieron más de 14.000 personas en Francia, y la ola de calor de este verano en Rusia, con sus fuegos, que doblaron la tasa de mortalidad en Moscú.

En las reuniones internacionales de Copenhague sobre el cambio climático de diciembre de 2010, la mayoría de los países acordaron informalmente tomar acciones que limitasen el aumento de la temperatura a 2 grados por encima de los niveles preindustriales. De acuerdo con Mark Pagani, ya hemos liberado suficiente carbono para producir un aumento de la temperatura de 2,45 grados Celsius. El carbono tendría que ser extraído de la atmósfera y enterrado para alcanzar el límite de 2 grados. Destaco que la sensibilidad climática de 6 grados es la sensibilidad a largo plazo: tal vez en los próximos siglos, la concentración actual de carbono llevará a un aumento de solo 1,5 grados de la temperatura global.

Actualmente, la concentración de carbono atmosférico aumenta de 1-2 ppm al año. Un primer paso sería detener este aumento. El segundo paso, reducir la concentración atmosférica, emplearía las tecnologías que actualmente no existen.

Sorprendentemente, tal vez no sea tan difícil reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Lo que se debe hacer es sustituir el carbón y el petróleo por energías limpias y detener la tala forestal, principalmente en ciertos países en desarrollo (Brasil, Indonesia). Otras fuentes de energía serían la nuclear, solar, eólica, y sin duda otras (fusión). Apenas hemos intentado innovar en este campo y todas las estimaciones muestran que con los incentivos adecuados dicha innovación daría sus frutos. En otras palabras, los problemas tecnológicos no son insuperables. El principal problema para transformar nuestra producción de energía en formas limpias es político: los intereses creados, principalmente las industrias del carbón y del petróleo, están en contra. Estos intereses hacen todo lo que pueden para evitar la acción efectiva de la energía limpia en Estados Unidos; y si Estados Unidos no toman la iniciativa, será muy difícil alcanzar el objetivo deseado. Los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero son China y EE.UU.; juntos emiten más del 40% de las emisiones totales. Mi opinión es que China ha indicado que está dispuesta a igualar a EE.UU. en sus acciones y EE.UU. es el eslabón más débil de la cadena. Trataré este tema más adelante.

En 2006, emitimos globalmente unas 4,4 toneladas por persona, lo que significa unas 29 gigatoneladas en total. EE.UU. emitió 19 toneladas por persona y China 4,6. La UE emite 8,1 toneladas per cápita. Actualmente, China es el mayor emisor único, y EE.UU. el segundo. Más de 70% de las emisiones globales proceden de China, EE.UU., la UE, la Federación Rusa, la India y Japón. Muchos científicos recomiendan que reduzcamos las emisiones globales a 2 toneladas por persona para 2050; en ese momento el mundo tendrá aproximadamente nueve mil millones de personas, y las emisiones totales serían 18 gigatoneladas. De este modo, el objetivo consiste en reducir las emisiones totales en 61%. Con esta propuesta, EE.UU. tendría que

Tabla 1

Emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita, diferentes países, 2006

Global	4,4 toneladas per cápita
Estados Unidos	19,0
Canadá	16,7
China	4,62
Rusia	10,92
Japón	10,11
Alemania	9,74
Arabia S.	15,78
RAU	32,8
Francia	6,24 (energía nuclear)
La India	1,31
México	4,14

reducir sus emisiones en un 90% per cápita. En Europa, el país más distinguido es Francia, ya que el 80% de su energía eléctrica proviene de energía nuclear limpia. Portugal también avanza hacia la sustitución de combustibles fósiles por fuentes de energía renovable.

Para darse una idea de la innovación que sería necesaria para que EE.UU. alcanzara el objetivo de emisiones de dos toneladas por persona en 2050, supongamos que PIB de EE.UU. crece un 1,5% al año durante los próximos cuarenta años. A partir de los datos históricos, podemos calcular que la proporción entre las emisiones de CO<sub>2</sub> con y el PIB ha disminuido un 1,7% al año durante los últimos 30 años. Si continúa así, la proporción de CO<sub>2</sub> y PIB en 2050 será

$$1,015^{40} * 0,983^{40} = 0,914$$

alrededor del 91% de lo que es actualmente, algo muy distinto de la reducción deseada de casi el 90%. Esto muestra que se debe realizar una mayor transformación en la producción de energía. Sorprendentemente, los científicos e ingenieros consideran que puede ser posible. Siguiendo el cálculo, la población estadounidense crecerá a un factor de 1,42 en 2050. La tasa anual a la que la proporción de emisiones-PIB tendría que disminuir para alcanzar el objetivo de emisiones de dos toneladas por persona en 2050 es la raíz  $r$  de esta ecuación:

$$19 * (1 - r)^{40} / 1,42 = 2,$$

donde  $r = 0,046$ . De este modo, tendríamos que aumentar el *ritmo* de progreso tecnológico y sustitución de energía limpia, medido por la reducción de la proporción de emisiones-PIB, del 1,7% al 4,6% al año. Dado

que apenas lo hemos intentado, está dentro de los límites de viabilidad tecnológica. La mayoría de los países, que emiten mucho menos por persona que EE.UU., tendrían que aumentar su ritmo de innovación bastante menos.

La advertencia, como ya he dicho, es que la reducción de emisiones a dos toneladas por persona en 2050 puede ser demasiado permisiva. Si el cálculo de la sensibilidad sensitiva a seis grados C. es correcta, debemos reducir la concentración de carbono de la atmósfera a 350 ppm: de hecho el eslogan «350» se hizo popular en las reuniones de Copenhague.

### 3. ¿Cómo y qué deberíamos consumir en el futuro?

Soy miembro de un pequeño grupo de tres economistas que han calculado trayectorias óptimas de actividad humana en presencia del cambio climático. Estudiamos un modelo con un infinito número de generaciones; cada generación se representa mediante una familia formada por un adulto y un niño. Esto, desde luego, se extrae de todas las desigualdades intrageneracionales. El adulto en cada generación experimenta un nivel de bienestar que es una función de cinco bienes: el consumo de un artículo producido, su nivel de educación, el tiempo de ocio que tiene, el nivel total de conocimiento humano hasta la fecha y la calidad de la biosfera, que se mide como la cantidad de atmósfera no contaminada con carbono. El adulto divide su trabajo en tres actividades: el trabajo de fabricación para producir el artículo, la educación de su hijo y el trabajo en la industria del conocimiento, produciendo nuevos conocimientos, que incluye también el arte, la ciencia, la literatura, el desarrollo de nuevas tecnologías para producir artículos. La producción de artículos requiere, además del trabajo, conocimiento y capital. Y esta producción genera emisiones de gases de efecto invernadero que contaminan la biosfera. Al principio de cada fecha, el adulto tiene cuatro atributos: un nivel de educación, una reserva de capital, una reserva de calidad de la biosfera y una reserva de conocimiento. Al final de la generación, el niño se convierte en adulto de la siguiente fecha y hereda estos cuatro atributos, modificados por la actividad del adulto, su padre. El gráfico 2 presenta una imagen de las actividades económicas. En el artículo, se representan mediante una serie de ecuaciones que describen todos los flujos y las reservas dentro y entre las generaciones. Existe un número infinito de trayectorias posibles que se podrían seguir con el tiempo de todas las variables relevantes.

Calibramos el modelo utilizando los datos de EE.UU., no porque seamos patriotas americanos, sino porque son fiables y están fácilmente disponibles. De este modo, lo que describo sería interpretado como trayectorias de actividad económica para la economía americana. Queremos calcular las *trayectorias sostenibles de la actividad humana*: unas que mantendrán el bienestar a lo largo de generaciones al nivel más alto posible, dado el límite al que producimos emisiones que serán suficientes para garantizar que la concentración global de carbono no supere 450 ppm. Tomamos estas trayectorias de emisiones del informe de 2007 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). La trayectoria de emisiones que escogemos y la concentración resultante de carbono global se muestran en los gráficos 2a y 2b. Limitar las emisiones de esta trayectoria significa limitar la producción de artículos: por eso es la única actividad del modelo que produce emisiones de efecto invernadero.

En base a esta información, el nivel de concentración de 450 ppm es probablemente demasiado alto. Pero este es el nivel aconsejado como objetivo en el informe de 2007 de IPCC. El consenso científico ha

cambiado con rapidez y probablemente tendremos que rehacer nuestros cálculos con un nivel de concentración menor como objetivo.

De este modo, de todas las trayectorias de actividad económica que se podrían seguir, queremos calcular la trayectoria que *maximizará el nivel de bienestar humano que se puede mantener para siempre*. La teoría de la optimización nos permite calcular una aproximación de esta trayectoria.

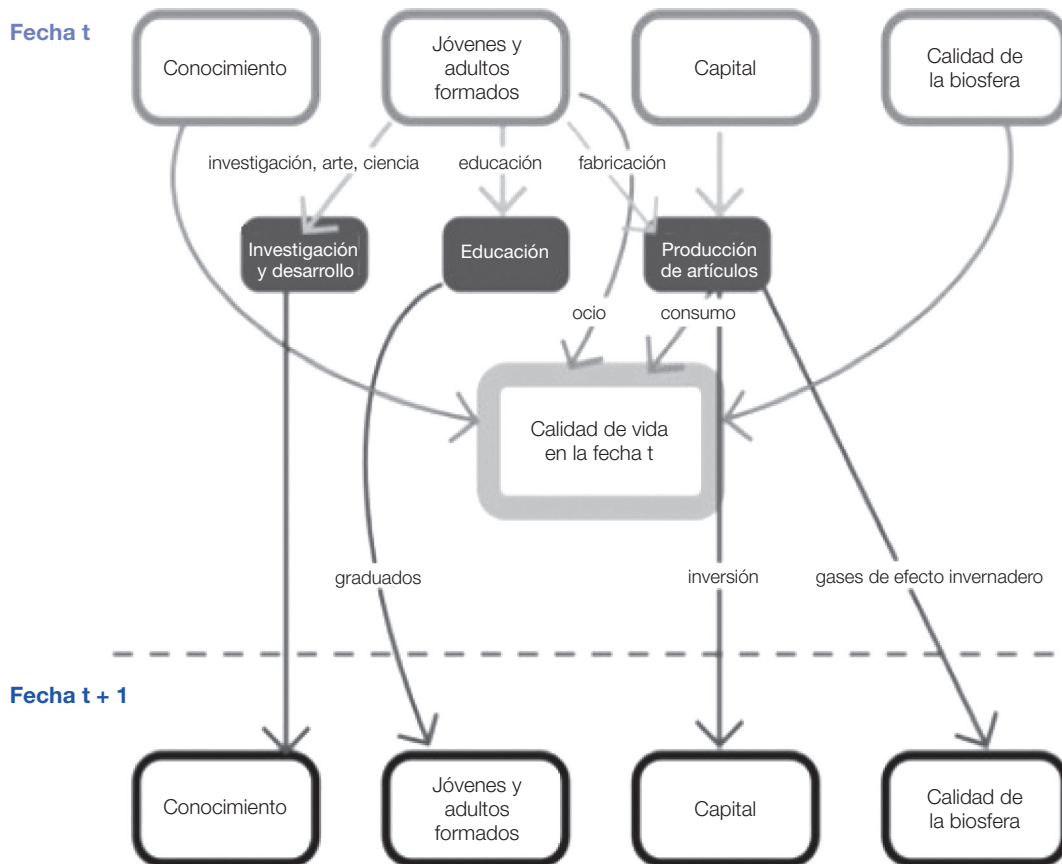


Gráfico 2

Reservas y flujos de las variables económicas en nuestro modelo

Comenzamos el modelo en el año 2000, con las donaciones de capital, conocimiento y trabajo cualificado de las cuentas estadounidenses. No voy a presentar todos los detalles de la solución, sino solo algunos de los más destacados

En primer lugar, la trayectoria IPPC de emisiones es una trayectoria global: debemos decidir cómo adjudicar las emisiones a EE.UU., ya que estamos estudiando la economía estadounidense. En lo que presento a continuación, suponemos que EE.UU. emite *su parte per cápita* de las emisiones globales, un

4% del total. Actualmente, EE.UU. emite el 24 % de las emisiones globales: por tanto lo que voy a presentar es una trayectoria mucho más reducida de emisiones estadounidenses, tanto en términos absolutos como relativos.

**Tabla 2**

Trayectoria sostenible cuando EE.UU. emita el 4% de las emisiones globales sobre la trayectoria IPPC

Año/Generación	Bienestar	Consumo	Educación	Conocimiento
2000	1	27,8	1,396	15,64
2025	1,169	32,5	1,648	48,82
2050	1,169	29,9	1,663	55,61
2075	1,169	23,6	1,884	55,61
2100	1,169	23,6	1,884	55,61

En la tabla 2, presento algunos de los resultados del modelo. Cada generación se ha de interpretar como un plazo de 25 años: cuatro generaciones forman un siglo. La primera observación es que somos capaces de mantener un nivel de bienestar un 16,9% mayor que el nivel promedio en 2000, en relación con la restricción de emisiones y bajo el supuesto extremo que EE.UU. emite solo el 4% de las emisiones globales. Obsérvese que el consumo *disminuye*, de 27,8 a 23,6. El bienestar aumenta ya que la educación aumenta de 1,4 a 1,88: así los americanos aumentan su nivel de educación en un 34%. El conocimiento aumenta de manera radical, por un factor de más de tres. Como he dicho, debería interpretarse el conocimiento compuesto por el arte, la ciencia y la tecnología: incluye, por ejemplo, la ampliación de la longevidad mediante el descubrimiento de nuevas curas de enfermedades.

En la tabla 3, presento cómo cambia la asignación del trabajo del presente a la trayectoria óptima.

**Tabla 3**

Fracciones de trabajo en 2000 y sobre la trayectoria óptima sostenible

Fracción de trabajo en:	Educación	Producción	Conocimiento, I+D	Ocio
2000	3,3%	28,3%	1,67%	66,7%
2100	2,8%	27,9%	3,58%	65,7%

Obsérvese que la fracción de trabajo destinado a la producción de artículos es casi la misma que ahora, al igual que la fracción del tiempo de ocio total. No obstante, como el trabajo ha aumentado su nivel de aptitud en 34%, podemos imaginar que las actividades de ocio son muy diferentes de las actuales: las personas verán más ópera y menos fútbol. Es interesante que la fracción de la fuerza laboral en educación se reduzca



en cierto modo, el hecho más destacado es que el tiempo laboral asignado a la producción de conocimiento es más del doble. Se trata de una sociedad que ha sustituido en cierto grado el consumo hacia el conocimiento y la aptitud.

Destaco que estos números son los asociados a la trayectoria que maximiza el nivel sostenible de bienestar indefinidamente. Nos podemos preguntar cómo definimos el bienestar. Es la siguiente función:

$$c^{.32} (sl)^{.65} (S^n)^{.02} (\bar{S} - S^m)^{.01}$$

donde  $c$  es el consumo de artículos,  $sl$  es el tiempo de ocio multiplicado por el nivel educativo del individuo,  $S^n$  es la reserva de conocimiento humano y  $\bar{S} - S^m$  es la calidad de la biosfera. Nótese que hemos puesto muy poco peso sobre los dos últimos puntos: 97% del peso está en el consumo y el ocio educativo. De este modo no hacemos que la función práctica nos de resultados «verdes»: lejos de eso. Lo que no obstante encontramos es que la sostenibilidad requiere un paso del consumo hacia el conocimiento y la educación.

Como he dicho al principio, esta es la trayectoria de bienestar humano que exigirá que los derechos de cada generación sean tan buenos como los de cualquier otra generación: estos niveles de bienestar pueden sustituirse indefinidamente, tanto como existan las especies. Pero, como también he dicho, podemos querer el desarrollo humano, es decir, el crecimiento del bienestar. En las siguientes tablas presento los resultados del siguiente cálculo: maximizar el nivel de bienestar humano en la primera generación (en 2025) *sujeto a garantizar una tasa de crecimiento de bienestar del 1% anual* (el 1% anual resulta ser 28% por generación). El límite de emisiones es el mismo que antes.

Tabla 4

Características de la trayectoria que mantiene el crecimiento de bienestar *ad infinitum* al 28% por generación

Generación	Bienestar	Consumo	Educación	Conocimiento
2000	1	27,78	1,396	15,64
2025	1,159	32,18	1,648	48,39
2050	1,486	38,08	2,156	71,49
2075	1,906	38,80	3,134	91,19
2100	2,444	49,89	4,029	118,16

Ahora, nótese que el consumo aumenta. Todas las variables aumentan con rapidez. ¿Cuál es el equilibrio? Nótese que el bienestar de la Generación 1 es ahora 1,159 veces el bienestar en 2000, mientras que en el supuesto crecimiento cero, el bienestar de la Generación 1 fue 1,168. De este modo, la Generación 1 mantiene una ligera reducción de bienestar comparado con la trayectoria de crecimiento cero, para permitir el rápido crecimiento del bienestar en el futuro. ¿Merece la pena este equilibrio? Eso depende de cuántas personas valoren el desarrollo humano en el futuro.

En la tabla 5 presento la asignación laboral asociada a la trayectoria óptima.

**Tabla 5**

Asignación de trabajo sobre el 28% por trayectoria de crecimiento óptimo de generación

Año	Educación	Producción	Conocimiento	Ocio
2000	3,33%	28,3%	1,67%	66,7%
2100	3,63%	27,9%	3,77%	64,7%

Ahora observamos que cambiamos los recursos laborales en educación y conocimiento. Téngase en cuenta el hecho, también, de que la aptitud del trabajo ha aumentado de 1,4 a 4,03: por lo que los profesores están casi tres veces tan bien educados como lo estaban en 2000. El ocio, curiosamente, cae un poco: pero se compensa con el aumento del *valor de ocio ya que las personas* están mucho más educadas.

En resumen, es perfectamente posible mantener el límite de emisiones y aumentar el bienestar al 1% anual. Esto requiere, no obstante, una reasignación de las actividades productivas, destacando la educación y la producción de conocimiento mucho más que ahora.

De hecho también es posible una mayor tasa de crecimiento. El *coste* de incrementar la tasa de crecimiento implica *reducir* el bienestar de la primera generación. La reducción del bienestar mostrado aquí parece ser muy pequeña. Hemos calculado que en la trayectoria de crecimiento anual del 2% (lo que significa un crecimiento del bienestar del 64% por generación), el bienestar de la primera generación cae del 1,169 al 1,146, una caída del bienestar del 2%. Si la primera generación desea derogar su derecho de igualar el bienestar con las generaciones futuras para implementar una tasa de crecimiento del bienestar del 64% por generación es una cuestión abierta.

#### 4. El problema político

Supongamos que nosotros, los que nos preocupamos por los derechos de las generaciones futuras, deseamos implementar una de estas trayectorias de actividad humana. Desde luego, lo que he presentado es solo un ejemplo; sería ideal realizar cálculos similares para muchas regiones diferentes del mundo. La implementación de dicha trayectoria en una economía de mercado necesitaría la intervención del estado: tendrían que diseñarse impuestos y subvenciones que induzcan a los agentes económicos a transformar sus actividades de las presentes a las correspondientes a trayectoria óptima. Por ejemplo, tendríamos que destinar mucho más dinero en educación; tendríamos que subir los sueldos de los que contribuyen al conocimiento para inducir a casi tres veces más de los trabajadores actuales. No he analizado la tasa de inversión y formación de capital: eso, también, tiene que cambiar, lo que requerirá cambiar los incentivos para ahorrar e invertir. En principio, se pueden llevar a cabo todas estas iniciativas, pero no sin la intervención significativa de los mercados. No solo es el caso de que los mercados puedan producir una trayectoria óptima de bienestar intergeneracional.

Desde luego, los conservadores se opondrán a la intervención del estado, y también se opondrán al logro de estas trayectorias de sostenibilidad o crecimiento sostenible. Concretamente, las industrias del carbón y

del petróleo se opondrán a la transformación de la producción de energía para limitar las emisiones de la forma requerida. Uno se puede preguntar: ¿Por qué las empresas de carbón y petróleo se oponen con tanta dureza a llevar a cabo la transformación requerida? Después de todo, sus directivos también tienen nietos. Supongo que esto es una consecuencia de varios hechos psicológicos.

El primero de ellos es la discordancia cognitiva. En Estados Unidos al menos, las advertencias sobre el cambio climático están asociadas con la izquierda. Al Gore no es un radical vehemente, sino un Demócrata, y quizás sea el defensor más destacado del fomento de acciones sobre el problema del cambio climático. Los conservadores entienden que si las advertencias son correctas, se necesitará una intervención masiva del estado y no es un conflicto para ellos, debe ser *por tanto* el caso en el que las reclamaciones no tengan justificación. Si el zorro no puede alcanzar las uvas, entonces están verdes.

La segunda característica no es querer ser un aguafiestas. Uno de los líderes de altas finanzas de EE.UU. describe la situación antes del crac financiero de esta forma: «Mientras suena la música, puedes seguir bailando.» Ningún jefe ejecutivo de la red del petróleo/carbón quiere ser el primero en dejar la pista de baile. Si cambias el comportamiento de tu empresa (pongamos una transformación hacia energía limpia) y el movimiento no da resultado, se te considerará el responsable. Sin embargo, si nadie cambia su comportamiento y acaba en catástrofe, no se culpará a nadie. la catástrofe se considera un desastre natural.

El tercer hecho psicológico es la miopía: las empresas que emprendieron cambios masivos en sus operaciones sufrirían probablemente los beneficios a corto plazo. Dado el comportamiento de los mercados de valores, los directores serían despedidos, al menos en Estados Unidos. La situación es similar a lo que ocurrió en la banca. se conoce como comportamiento gregario. Es mucho más seguro seguir a la masa que establecerse por propia cuenta. En una masa, hay anonimato.

Las empresas del petróleo y del carbón no sólo presionan a los legisladores para evitar la legislación de la energía limpia: también hacen propaganda directa sobre el público. Por ejemplo, los americanos están, en su mayoría, contra el aumento de los impuestos de la gasolina, aunque estos impuestos están muy por debajo de los europeos. La consecuencia es que los motores en EE.UU. son mucho menos eficientes que en Europa, los coches son más grandes, y la industria del automóvil presiona naturalmente en contra del aumento de la eficiencia, asustando a los consumidores diciendo que el precio de los coches subirá cientos o miles de dólares si se exige eficiencia de combustible. Los americanos pagan ahora unos 3\$ por galón de gasolina, aproximadamente 0,6 euros por litro. Hay una gran resistencia al aumento de este impuesto: los políticos recomiendan dicho aumento en su contra.

La responsabilidad del cambio de la opinión pública recae, en mi opinión, en los políticos y en primer lugar en el presidente. La Cámara de Diputados de EE.UU. aprobó un proyecto de ley el año pasado que limita las emisiones, que no es suficiente, pero es mejor que nada. Este año, fracasó un proyecto de ley del Senado, resultado de la baja prioridad de la administración de Obama frente al cambio climático. Las dos tareas principales de la administración en su primer año y medio han sido las reformas sanitaria y financiera: las dos son importantes. La administración evidentemente no tenía el capital político para luchar contra un tercer frente al mismo tiempo. La oposición a la reforma sanitaria y a la reforma financiera ha sido extrema. Ningún senador republicano o miembro del congreso votó el proyecto de ley de la reforma sanitaria. Los republicanos vieron en este proyecto de ley una oportunidad para derrotar la administración Obama y presentaron un frente unido contra él. Cuando Obama fue elegido, más de la mitad de la población apoyaba la reforma sanitaria: cuando se aprobó el proyecto de ley en el Senado, el apoyo popular había disminuido a un

tercio, debido a la propaganda malintencionada del Partido Republicano contra el proyecto de ley. Los europeos pueden ver con incomprensión esta lucha: se trata de una señal de lo poderosa que es la Derecha política en Estados Unidos, y lo poco que están dispuestos a comprometerse. Cuando uno entiende que el 58% del crecimiento económico de los últimos 30 años (1977 a 2007) llegó a las familias en un *máximo del 1% de la distribución de la riqueza*, se observa que la transformación concomitante del poder político a la Derecha no es una sorpresa. Que dicha distribución de los beneficios del crecimiento fuera posible políticamente solo se debe al hecho de que una gran mayoría de la política americana, sino toda, ha sido convencida por la propaganda de la Derecha de que el mercado común lo sabe todo, el gobierno es ineficaz y corrupto y se debe evitar a toda costa poner más poder en manos del estado (mediante la reforma sanitaria o financiera).

Se puede notar la timidez de la administración Obama al oír sus justificaciones por una política de energía limpia. Éstas son: proporcionar trabajo, seguridad nacional (es decir, reducir la dependencia sobre el petróleo de Oriente Medio), y el cambio climático, en ese orden. No he escuchado debate público de los deberes que tiene la generación actual sobre las futuras.

Aunque he criticado el comportamiento de los magnates de la industria, también debemos criticar el cobarde comportamiento de los políticos americanos. Es su responsabilidad la educación del pueblo. Un buen ejemplo es John McCain: un respetado político, conocido como un inconformista, que hasta hace poco apoyaba la legislación de las emisiones de carbono. Pero ahora está claro que probablemente pierda las siguientes elecciones de senadores en Arizona, un estado de derechas, si continúa con el apoyo de la legislación de emisiones. Por eso ha cambiado radicalmente de opinión sobre la cuestión. Ahora supongamos que McCain pierde las siguientes elecciones si toma una posición de principios sobre el cambio climático. ¿No ha tenido suficiente carrera como político? ¿No vale más perder y mantener los principios? Aparentemente no.

## 5. Crecimiento y pobreza

Uno de los argumentos más considerados contra el tratamiento del cambio climático es que se necesitaría, hasta cierto punto al menos, reducir la atención del bienestar de los más pobres. Freeman Dyson, un conocido físico, argumenta que el carbón es tan barato que deberíamos continuar construyendo plantas eléctricas de carbón en el mundo en vías de desarrollo como la forma más sencilla de aumentar el nivel de vida de los pobres. Sacrificar el carbón les perjudicará. En términos de derechos, debemos sopesar los derechos de las personas que peor están en los países en desarrollo actualmente frente a los derechos de las generaciones futuras.

Se debe añadir que Dyson es optimista: cree que podemos aplazar la preocupación sobre el cambio climático por un tiempo. El ingenio humano averiguará cómo ocuparse de él después de que el urgente problema de la pobreza mundial haya sido tratado satisfactoriamente.

Admito que carezco de conocimiento para evaluar la suposición optimista de Dyson. No obstante, creo que las incertidumbres relacionadas con el aumento de la temperatura global son tan grandes que debemos ser muy cautos. Bangla Desh es un país de 140 millones de personas, donde todo el terreno está a 10 metros por debajo del nivel del mar. Ya está sometido a inundaciones frecuentes. Un aumento de tres metros del nivel del mar requeriría el traslado de decenas de millones de personas muy pobres. No conocemos la rapidez de este aumento del nivel del mar. Me parece que la prudencia requiere tratar esta cuestión mediante el control de las emisiones de gases de efecto invernadero. De manera más general, aquellos que sufren inun-

daciones, sequías y tormentas que acompañan un aumento de la temperatura global estarán desproporcionadamente entre los más pobres del mundo. Es difícil creer que los daños que sufran no serán mayores que los daños causados a los pobres por el abandono del uso del carbón.

## 6. Repartición de la carga

¿Cómo debería distribuirse entre las naciones del mundo la carga de compartir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, necesaria para mantener un límite aceptable de la concentración de carbono? El *factor de crecimiento* de una economía es un punto más que su tasa de crecimiento. En mi opinión se deberían implementar límites de emisiones para reducir los factores de crecimiento de todos los países suficientemente desarrollados por la misma fracción.

Explicaré cómo. Suponiendo que el PIB de los países A y B es  $y^A$  e  $y^B$ , y sus tasas de crecimiento, según lo previsible, son  $g^A$  y  $g^B$ , considerados constantes. Después de T años, la proporción de su PIB será:

$$\frac{(1 + g^A)^T y^A}{(1 + g^B)^T y^B}.$$

Ahora supongamos que cada país reduce su factor de crecimiento en una fracción  $r$ ; entonces el nuevo factor de crecimiento será  $(1 - r)(1 + g)$ . Por tanto, después de T años, la proporción de su PIB será:

$$\frac{((1 - r)(1 + g^A))^T y^A}{((1 - r)(1 + g^B))^T y^B} = \frac{(1 + g^A)^T y^A}{(1 + g^B)^T y^B}.$$

En otras palabras, la proporción de sus PIB será la misma que la previsible. Creo que esta es una solución razonable.

¿Qué ocurre con China? Suponiendo que EE.UU. y China negocian sobre la reducción de sus emisiones, de hecho dichas negociaciones se mantienen en privado. Suponiendo que un punto central de estas negociaciones es la fecha en la que los chinos alcanzarán a EE.UU. en PIB per cápita. No es excesivo suponer que sucederá esto en tres generaciones, unos 75 años. Si se realizara una propuesta en la que los chinos convergieran en el PIB per cápita de EE.UU. en 100 años, los chinos protestarían: ¿Por qué vosotros, el país rico, os beneficiáis con respecto a nosotros debido al cambio climático? Del mismo modo, EE.UU. protestaría si los chinos propusieran límites de emisiones que implicaran una convergencia EE.UU.-China en 50 años. Sugiero que un punto central de estas negociaciones sea *mantener la fecha de convergencia del PIB per cápita EE.UU. y China*. Así, se aplica el mismo razonamiento de antes: los dos países acordarían límites que reducirán los factores de crecimiento de su PIB per cápita en la misma fracción.

¿Qué ocurre con los países pobres? Sugiero que haya transferencia de los países ricos para impedir la tala de selvas tropicales y que los países pobres no tengan límites en sus actividades hasta que alcancen cierto nivel de PIB per cápita. En este punto, deberían adoptar el mismo régimen: reducir sus factores de crecimiento en la misma fracción que el mundo rico. Creo que esto es políticamente razonable. Tal vez no sea la fórmula más deseada desde un punto de vista ético, pero obtendrá la aprobación de los países ricos y en particular de Estados Unidos.

## 7. Convergencia Chino-Americana en tres generaciones

Un cálculo aproximado sugiere, como he dicho, que los PIB per cápita de China y EE.UU. convergerán en aproximadamente tres generaciones, o 75 años. Para ser preciso, si el PIB per cápita de EE.UU. aumenta una media de 2% anual y el de China aumenta una media de 5% anual en los siguientes 75 años, la convergencia sucederá en 71,5 años.

Nuestro equipo de investigación ha modificado el modelo descrito anteriormente para que contenga el Norte y el Sur: para cada fecha existen «familias representativas» del Norte y Sur. Aproximamos el Norte a los parámetros económicos de EE.UU., y el Sur a los parámetros económicos de China, salvo que representamos las poblaciones de las dos regiones por sus poblaciones reales, y pronosticamos aumentos de población en los próximos 75 años para el Norte y el Sur mediante los pronósticos de la ONU. Nos preguntamos: ¿Cuál es la trayectoria de recursos más atractiva para Norte y Sur con las siguientes propiedades:

- (1) que Norte y Sur converjan en bienestar per cápita en tres generaciones;
- (2) que las emisiones globales de gases de efecto invernadero a lo largo de la trayectoria se limiten por la trayectoria de emisiones de IPCC IV que converge las concentraciones de carbón atmosférico a 450 ppm;
- (3) y que Norte y Sur crezcan (en bienestar per cápita) a lo largo de esta trayectoria.

En el gráfico 3, presento el crecimiento del bienestar per cápita de Norte y Sur a lo largo de la trayectoria óptima que hemos computado.

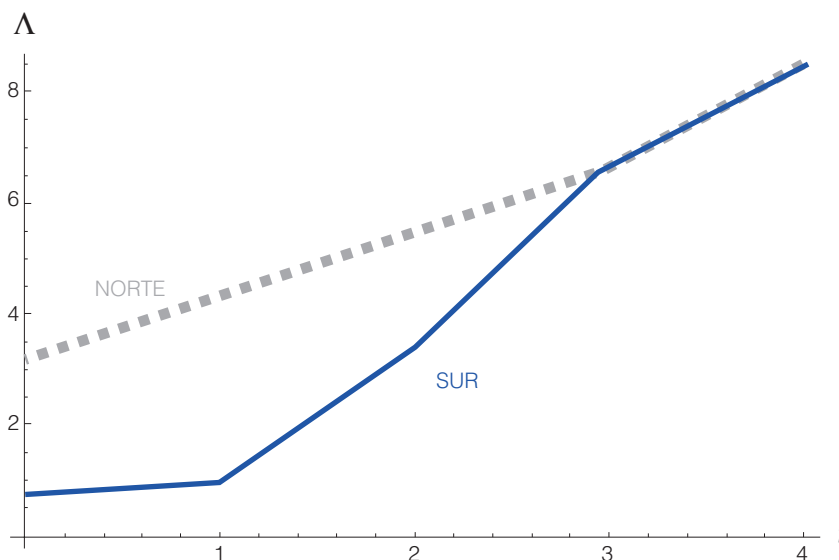
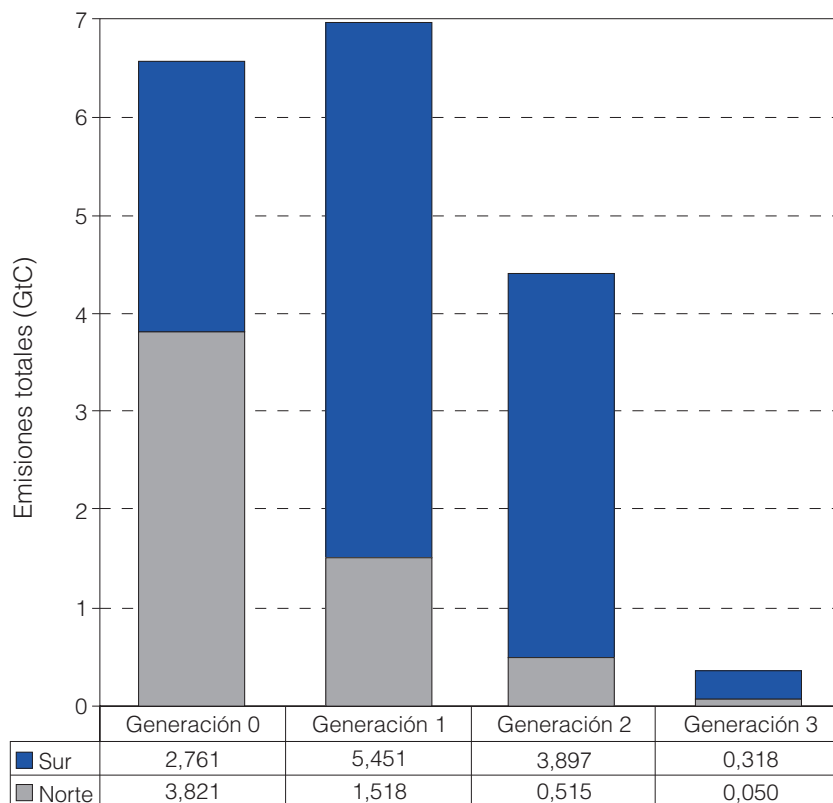


Gráfico 3

Trayectorias de crecimiento del bienestar de Norte y Sur en nuestro modelo



Todas las reservas y flujos de trabajo, consumo, educación, conocimiento y emisiones de gases de efecto invernadero se computan para producir esta trayectoria óptima. Destaco que las emisiones de cada región se computan como parte de la optimización para producir estas trayectorias. Las emisiones son endógenas al objetivo global de convergencia en tres generaciones. El límite, por supuesto, es que las emisiones globales en cada fecha no pueden exceder los niveles preestablecidos fijados por el requisito de convergencia de concentración de carbono de 450 ppm. En el gráfico 4, ilustro las emisiones que se asignan a Norte y Sur a lo largo de esta trayectoria.



**Gráfico 4**

Emisiones totales: Norte, Sur y Mundial en nuestro modelo

La generación 0 es el año 2000; generación 1 se refiere al periodo 2000-2025, la generación 2 al periodo 2025-2050, etc. Observamos que, a lo largo de la trayectoria óptima, el Sur emite la mayoría de emisiones globales en la generación 1, y la gran mayoría de emisiones en las siguientes dos fechas. El gráfico 5 muestra el patrón de las *emisiones per cápita* a lo largo de esta trayectoria.

Observamos que el Norte continúa emitiendo más gases de efecto invernadero per cápita hasta la generación 2: en ese momento, el Sur emite más per cápita que el Norte. A partir de la generación 3, Norte y Sur emiten el mismo nivel bajo per cápita.

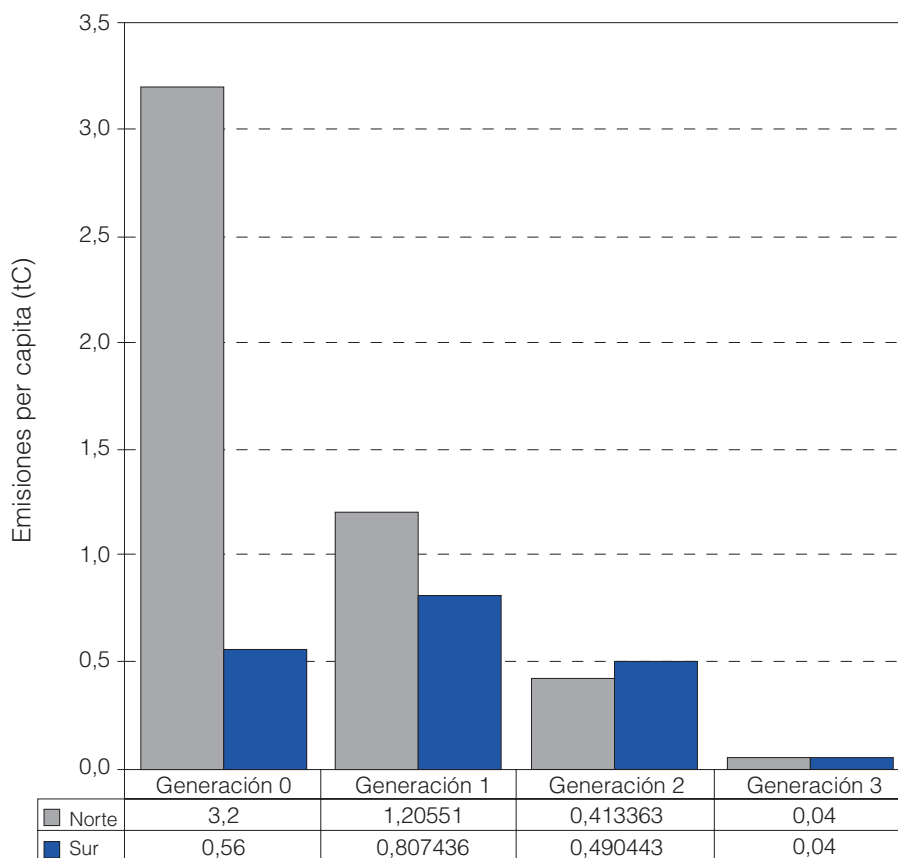


Gráfico 5

Emisiones per cápita: Norte y Sur, 2000-2075

Ahora retrocedamos un momento y consideremos nuestro enfoque. Hay un fuerte debate sobre cómo limitar las emisiones globales, y qué «derechos» tienen dos distintos países o regiones a usar el bien público de la biosfera contaminándola con carbono. El enfoque que he descrito *no procede* de la solución del problema sobre cuáles de estos derechos serían. En cambio, es un enfoque *político*, ya que parte de la premisa que el equilibrio en las negociaciones entre China y EE.UU. sobre las emisiones debe mantener la fecha de convergencia del PIB per cápita de China y EE.UU. De manera más general, sostenemos que el equilibrio en las negociaciones entre los distintos países *preservará los factores de crecimiento relativos* de estos países. Por lo menos, diría que esto es lo que caracterizará las negociaciones entre EE.UU., la UE, China y las naciones BRIC.

Hemos dicho: Suponiendo que es el caso en que, sin contar la crisis del cambio climático, Norte y Sur convergerían en 75 años. Nos preguntamos: ¿Cuál es la trayectoria óptima que preservará dicha fecha de convergencia y respetará los límites de emisiones de gases de efecto invernadero necesarios? Averiguamos entonces la asignación óptima de emisiones entre las dos regiones a lo largo de esa trayectoria. Nunca se han invocado los derechos. El intento ha sido producir una propuesta razonable políticamente.

## 8. Conclusión

He comenzado con el supuesto que las generaciones futuras tienen el derecho del bienestar al menos tan alto como el nuestro y he preguntado si las restricciones de las emisiones de gases de efecto invernadero necesarias para evitar el catastrófico cambio climático harán que esto sea posible. Nuestro equipo de investigación ha computado las trayectorias óptimas que sostienen el bienestar humano al nivel más alto posible indefinidamente, y he presentado algunos resultados de ese cómputo. Serían necesarias reasignaciones significativas de trabajo: en particular, se deberían destinar más recursos a investigación, desarrollo y creación de conocimiento.

Luego he argumentado que cada generación puede considerar el desarrollo humano como un bien público y desear que las generaciones futuras estén mejor que ellos. He presentado resultados que muestran cómo es posible una tasa de crecimiento del bienestar del 28% por generación dentro de los límites de convergencia a 450 ppm de carbono atmosférico.

Estos cálculos producen trayectorias posibles económica y tecnológicamente: implementarlas requerirá vencer la fuerte oposición actual al uso de combustibles fósiles en las multinacionales del petróleo y del carbón.

Por último, he considerado la cuestión del desarrollo económico y cómo las emisiones deberían asignarse entre Norte y Sur. He argumentado por una solución políticamente posible. Centrándonos en China y EE.UU., los dos mayores emisores, he propuesto que el equilibrio en las negociaciones entre ellos supondría mantener razonablemente la fecha de convergencia de los PIB per cápita de las dos naciones. Luego he presentado algunos detalles de la trayectoria óptima que nuestro equipo ha computado y que implementaría una convergencia del bienestar per cápita del sur (como China) y el Norte (como EE.UU.) en 75 años. La asignación de las emisiones de los dos países sucede como parte de la solución del problema de optimización. Este enfoque es bastante diferente del que se centra en los *derechos ex ante* que los países tienen que emitir. Mientras puede que sea más atractivo decir que cada país tiene derecho a emitir carbono proporcionalmente a su población, no creo que este enfoque lleve a un acuerdo global. En cambio, sí lo hará el objetivo de mantener las fechas de convergencia del bienestar o, de modo equivalente, reducir los factores de crecimiento de todos los países suficientemente desarrollados en la misma proporción.

En resumen, las realidades del calentamiento global no impiden el crecimiento continuo del bienestar humano, o la convergencia de países como China y la India a la calidad de vida de los países desarrollados en el transcurso del próximo siglo. El principal problema es político, no económico, y el actor más insistente es Estados Unidos. En pocas palabras, la industria del petróleo y la gasolina, y sus representantes en el Partido Republicano de EE.UU., y también debería añadir el ala conservadora del Partido Democrático, han asumido la estrategia de intentar convencer a los votantes que el calentamiento global es un engaño. Salvo que otros políticos americanos puedan contrarrestar satisfactoriamente el programa reaccionario, fracasaremos en nuestro deber de que las generaciones futuras estén al menos tan bien como nosotros.

## Referencias

Esta charla está basada en cuatro ponencias, escritas por H. Llavador (Universidad Pompeu Fabra), John Roemer (Universidad de Yale), y Joaquim Silvestre (Universidad de California, Davis). Agradezco a mis colaboradores por permitirme presentar parte de nuestro trabajo de esta forma.

1. «A Dynamic Analysis of Human Welfare in a Warming Planet».
2. «Intergenerational justice when future worlds are uncertain» (en prensa, *Journal of Mathematical Economics*).
3. «The ethics of intergenerational distribution in a warming planet» (en prensa, *Environmental and Resource Economics*).
4. «North-South convergence and the allocation of CO<sub>2</sub> emissions».

Las ponencias pueden descargarse en: <http://pantheon.yale.edu/~jer39/climatechange.html>



