

**Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa**  
**Grupo EuroMemorandum**

**Más allá de Lisboa**

**Orientaciones de política económica y social y piedras angulares  
constitucionales para el Modelo Social Europeo**  
**EuroMemorandum 2004**

**Sumario:**

**Introducción:**

- 1. Círculos viciosos y disparidades crecientes: La necesidad del desarrollo económico**
- 2. Después del fracaso de Lisboa es necesaria una nueva estrategia de desarrollo.**
- 3. Propuestas de cambios en las políticas**
- 4. Elementos centrales del Modelo Social Europeo**
- 5. La Constitución no ayuda para el Modelo Social Europeo.**

Noviembre 2004

Este Memorandum se ha redactado sobre la base de los debates realizados en el décimo taller del grupo de trabajo “Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa” (Grupo Euro Memorandum ) los días 26-28 de septiembre del 2004 en Bruselas.

Traducción al castellano de Angels Martínez Castells y Miren Etxezarreta

Contactos:

**John Grahl**, Metropolitan University of London, [J.Grahl@londonmet.ac.uk](mailto:J.Grahl@londonmet.ac.uk)

**Miren Etxezarreta**, Universitat Autònoma de Barcelona, [Miren.Etxezarreta@uab.es](mailto:Miren.Etxezarreta@uab.es)

**Jörg Huffschnid**, University of Bremen, [Huffschnid@ewig.uni-bremen.de](mailto:Huffschnid@ewig.uni-bremen.de)

**Jacques Mazier**, Université des Paris Nord, [mazier@seg.univ-paris13.fr](mailto:mazier@seg.univ-paris13.fr)

## Resumen

1. La breve recuperación económica de la UE se ha terminado. Ha sido siempre débil y no ha logrado romper el círculo vicioso de crecimiento lento, alto desempleo y desigualdades crecientes a largo plazo. Una demanda interna inadecuada contribuye a la extrema fragilidad de la economía europea. La ampliación, aunque debe saludarse como una contribución histórica a la paz en Europa, ha incrementado las desigualdades regionales. Tanto el persistente desempleo como las crecientes desigualdades exigen fuertes medidas de política económica que los combatan. Pero la UE dista mucho de tomar tales medidas.

2. La estrategia de Lisboa iniciada en marzo del 2000 con el objetivo de convertir a la UE en “la región económica más competitiva del mundo” para el año 2010 ha fracasado. El motivo de dicho fracaso no cabe atribuirlo a que no se ha realizado su proyecto sino a las falsas orientaciones de la propia política de la Estrategia de Lisboa, específicamente en

- el estrecho marco macroeconómico, hostil al crecimiento y al empleo,
- el fuerte sesgo hacia el incremento de las liberalizaciones y desregulación de los mercados que, unidos a la ola de privatizaciones, perjudican al tejido económico y a la cohesión social de la UE,
- la falta de transparencia y de oportunidades para una amplia participación y discusión; con lo que se aleja todavía más a una extensa parte de la población de las estructuras y políticas de la UE.

3. A fin que la UE siga una senda más equilibrada de desarrollo económico y social, proponemos las **siguientes medidas** :

- Un amplio **programa coordinado de inversiones públicas, de un volumen del 1% del PNB de la UE** (= ca. €90 bn.) destinado básicamente a infraestructuras y reestructuración ecológica, incluyendo la reestructuración del sector de la energía. La mayor parte del programa debiera financiarse a través de créditos del Banco Europeo de Inversiones, ya que estos créditos no se contabilizan en los déficits de los estados miembros.

- La política monetaria debería flexibilizarse más a través de una **reducción del tipo de interés central hasta el 1,5 %**.

- El presupuesto de la UE debería **incrementarse de forma gradual y continua hasta el 5% del PNB de la UE**, para permitirle hacer frente a sus crecientes responsabilidades.

- Para **acabar definitivamente con la actual y extremadamente dañina competencia en la fiscalidad de las empresas entre los estados miembros** la UE debería armonizar la base impositiva de las empresas en toda la UE e imponer una **tasa uniforme mínima del 40%** (30% en los países con una renta per capita inferior al 75% de la media UE).

- Dados los obvios problemas de los sistemas de pensiones basados en la capitalización, la UE debería redirigir sus esfuerzos a mejorar la situación económica y social de las generaciones de más edad. En este sentido sería necesario **reforzar los sistemas públicos de reparto** con pensiones mínimas garantizadas, financiadas con contribuciones realizadas por todos los tipos de rentas, no sólo con los sueldos y los salarios.

- Para combatir con mayor efectividad la pobreza y la exclusión., la UE debería utilizar parte del presupuesto incrementado de la Unión para hacer **transferencias directas** a las personas más necesitadas.

- A fin de frenar la carrera hacia mayores desregulaciones y mayor competencia la UE debería **retirar la propuesta de la Comisión de una directiva para un mercado único en servicios**, y recomendar a los estados miembros una **moratoria de la privatización de los servicios públicos** hasta la realización de una evaluación totalmente independiente de las anteriores rondas de liberalización, desregulación y privatización del mercado, que abarque tanto los aspectos económicos como sociales y se hayan discutido públicamente sus conclusiones.

- Para evitar un mayor deterioro de las condiciones de trabajo la UE debería **retirar su propuesta de una nueva directiva de jornada laboral** que permite una mayor duración de la jornada de trabajo y, por el contrario, investigar el potencial de reducir la jornada laboral

4. Debería procederse a una reforma en profundidad de la política económica y social de la UE, con el objetivo de establecer un **Modelo Social Europeo** específico, que represente una alternativa al modelo de los Estados Unidos de América (EUA) y que se base en los siguientes elementos centrales, sobre los que debería producirse un amplio debate político:

- **pleno empleo** con condiciones de vida decentes y sueldos y salarios suficientes para poder llevar una vida independiente,

- **bienestar social** como garantía de que nadie sufra ni pobreza ni marginación,

- **equidad social** entendida como ausencia de discriminación y de desigualdades excesivas en la renta, la riqueza o el acceso a los bienes públicos y a las oportunidades,

- **sostenibilidad ecológica** en el sentido de preservar la base natural de la vida individual y social,

- **relaciones internacionales equilibradas y ayuda al desarrollo eficiente** como precondiciones a largo plazo para la paz y la estabilidad política.

5. La **Constitución Europea** que se firmó a finales de octubre y que ahora debe someterse a los procesos de ratificación no sólo no contribuye sino que en muchos sentidos es hostil a la consecución del Modelo Social Europeo.

En primer lugar no se hace nada para acabar en ninguno de sus rasgos característicos con el tan criticado **déficit democrático** de los Tratados Europeos. El Parlamento Europeo sigue sin tener iniciativa legislativa y áreas cruciales como la fiscal y los derechos de los trabajadores siguen fuera de su alcance.

Las reglas establecidas en la Constitución **en política económica y social convierten las estrechas y contraproducentes provisiones de los Tratados existentes en imperativos constitucionales** que serán muy difíciles de cambiar –incluso en el caso de que surjan nuevos conocimientos y nuevas mayorías políticas. En la parte III de la Constitución se intentan proteger de las crecientes críticas teóricas y de la oposición política las muy controvertidas concepciones neoliberales, dándoles status constitucional. La actitud que subyace en este intento no sólo es anticientífica, sino también profundamente antidemocrática.

Nuestra crítica central es que el **marco rector de la política económica y social de la Constitución consiste en la liberalización de los mercados y en la competencia**. La Constitución no contempla en absoluto un sector público bajo control democrático, a pesar de que dicho sector es vital para el funcionamiento de la economía y la cohesión social. La prioridad absoluta que la Constitución da a la competencia abrirá las puertas a una ruinosa carrera hacia el abismo y a un mayor dumping social. El marco de la política macroeconómica de la Constitución es tan restrictivo como para impedir un desarrollo económico sostenible y el pleno empleo. La Constitución deja a la UE prácticamente sin poder ni competencia para llevar adelante políticas de bienestar, los derechos de los trabajadores o la cohesión social para toda la Unión, en tanto que intensifica los derechos de los patronos.

## Introducción

En 2004 se han producido una serie importante de acontecimientos en la UE. En el mes de mayo se amplió la UE en diez nuevos miembros. En junio se eligió un nuevo Parlamento y una semana más tarde los jefes de estado adoptaron una Constitución para

la UE. En julio eligieron al nuevo presidente de la Comisión Europea. En octubre dicho presidente se vio obligado a retirar su propuesta de nueva Comisión y cambiar algunos de los comisarios después de un conflicto sin precedentes con el Parlamento Europeo. 2004 es también el año de la recuperación económica, con “la sorpresa de un crecimiento positivo”, en palabras de uno de los comisarios. ¿Existen condiciones para un “importante salto” adelante hacia un desarrollo más dinámico y equitativo después de un largo periodo de crecimiento lento, altas tasas de desempleo, crecientes desigualdades sociales y una cultura democrática subdesarrollada? ¿Se materializará finalmente la “Estrategia de Lisboa” de marzo del 2000 que pretendía transformar la UE en la “región económica más competitiva del mundo”, con “más y mejores empleos” y pleno empleo para el 2010?

Las esperanzas depositadas en esta dirección carecen de fundamentos sólidos y probablemente se verán defraudadas. Los motivos fundamentales para ello son, por una parte, el persistente déficit democrático de la Unión y, por la otra, la persistente debilidad que subyace en la economía europea. Existe un déficit notable de voluntad y de capacidad política para enfrentarse con ambos problemas fundamentales.

La completa falta de transparencia que ha rodeado la nominación y elección del presidente de la Comisión ha sido una clara demostración de dicho déficit democrático. Hechos como éste hacen todavía mayor la separación entre la UE y los ciudadanos y ciudadanas. Subrayan la crisis de legitimación que ha conducido a la históricamente baja participación en las elecciones europeas, en las que el 54 por ciento de los votantes potenciales de los 25 estados miembros de la Unión prefirieron no acudir a las urnas. En este contexto, puede considerarse un éxito la reciente negativa del Parlamento a aceptar la Comisión propuesta y un paso adelante en el sentido de reforzar la democracia en las instituciones europeas. Pero no deja de ser un éxito frágil. La Constitución, a pesar de que contiene algunos artículos positivos, no conducirá el proceso hacia un nuevo nivel consolidado de democracia.

A continuación iniciamos una valoración crítica del desarrollo y de la actual situación económica de la UE (sección 1) y analizaremos los motivos por los que ha fracasado la estrategia de Lisboa (2). Seguidamente presentamos nuestras propuestas de cambio en las políticas para mejorar el comportamiento europeo en relación al desarrollo sostenible, al pleno empleo y al bienestar social(3). En la sección siguiente (4) presentamos los elementos centrales del Modelo Social Europeo y en la última sección (5) iniciamos un análisis crítico de la Constitución Europea en relación a dichos elementos.

## **1. Círculos viciosos y desigualdades crecientes: La necesidad del desarrollo económico**

La recuperación económica de la UE ha llegado a su fin. Sólo ha durado un año y ha sido siempre débil, con tasas de crecimiento menores del 2,5% en su punto máximo y una fuerte caída en el tercer trimestre del 2004. No se ha reducido la tasa de paro. El crecimiento mayor del esperado en la primera mitad del 2004 se debió en gran medida a un incremento de las exportaciones netas, en tanto que los componentes del crecimiento interior seguían siendo débiles. Por tanto la economía europea se verá fuertemente afectada por una recesión en los Estados Unidos. Si a ello añadimos el riesgo de mayores precios del petróleo y una continua apreciación del euro (que sólo es un pequeño alivio para la factura europea del petróleo pero una amenaza considerable para las exportaciones europeas a terceros países) la situación es particularmente vulnerable y exigirá una enérgica actuación política por parte de la UE. Pero no se hace nada. Las iniciativas lanzadas por países miembro como Francia a fin de que se actúe conjuntamente para hacer frente a la amenaza que para la economía suponen los nuevos incrementos de los precios del petróleo se desestiman en el ECOFIN, al tiempo que se critican los planes de actuación estatales. No sólo no se considera la idea de actuaciones europeas conjuntas, sino que por el contrario, existe un sentimiento mayoritario conducente a no actuar conjuntamente.

En una *perspectiva a largo plazo* la reciente y corta recuperación no ha conseguido sacar a la UE del círculo vicioso de crecimiento lento, altas tasas de paro y crecientes desigualdades que han caracterizado el comportamiento de la UE-15 durante más de 25 años. El crecimiento no ha sido suficiente para compensar el incremento de la productividad y absorber los nuevos entrantes en el mercado laboral. Por tanto, ha aumentado el paro, que ha seguido siendo muy alto incluso en las fases de recuperación. Esta situación somete a los trabajadores a fuertes presiones con el resultado de una caída de la componente salarial de la renta nacional, desde un máximo histórico del 73,4% en 1962 a un mínimo histórico del 68,0% en 2004 (European Economy 4/2003 y 6/2003, Tabla 32). Esta tendencia se ve reforzada por la política fiscal de la UE a favor de los beneficios. Por otra parte, los beneficios han aumentado de nuevo con fuerza desde principios de los ochenta y superan en la actualidad los niveles record de los primeros años sesenta. Sin embargo, esto no ha estimulado la inversión sino que por el contrario ha sido un factor determinante del desarrollo de los mercados financieros y la especulación.

Este modelo no ha cambiado en absoluto desde que se adoptó la estrategia de Lisboa hace casi cinco años. *En los últimos cuatro años*, la tasa anual de crecimiento para toda la región ha sido del 1.5%, comparada con el 2.8% de la segunda mitad de los años noventa. Esta tasa es la mitad del valor medio anual que se preveía para la presente década. Sin embargo, debemos observar que la tasa de crecimiento de los nuevos países miembros (3,1%) ha sido el doble de la de la UE-15. A nivel macroeconómico se produce el proceso de acercamiento previsto, a pesar de que sus efectos sobre la reducción del desempleo son muy limitados.

**Tabla 1: Componentes del crecimiento del PNB en la UE-25 y la UE-15 (en porcentajes anuales)**

	UE-25					UE-15				
	1996-2000	2001	2002	2003	2004	1996-2000	2001	2002	2003	2004
<b>PNB</b>	2.8	1.8	1.1	1.0	2.5	2.7	1.7	1.1	0.9	2.4
<b>Consumo Privado</b>	2.8	2.0	1.4	1.5	2.0	2.7	2.0	1.2	1.4	1.9
<b>Consumo del Gobierno</b>	1.7	2.5	3.1	1.9	1.8	1.7	2.5	3.2	1.9	1.9
<b>Inversión</b>	4.5	0.3	-1.4	0.0	3.2	4.3	0.4	-1.5	-0.1	2.9

<b>Inversión Pública*</b>		2.4	2.3	2.5	2.4	2.3	2.4	2.3	2.4	2.4
<b>Exportaciones</b>	8.1	3.3	2.0	1.5	7.4	7.8	2.9	1.6	0.6	7.0
<b>Importaciones</b>	8.7	1.6	1.4	3.0	7.4	8.3	1.3	1.1	2.4	6.9

\* en porcentaje del PNB

Fuente: Comisión Europea, Economic Forecasts, otoño 2004

Al igual que en años anteriores, la inversión ha sido el principal factor causante de la caída de la actividad económica. En los cuatro primeros años de la década la inversión en la UE-25 sólo creció una media del 0,5%, pero en la Euro-zona presentó incluso valores negativos (-0,2% de media), y 2004 fue el primer año con un incremento en la inversión (+3,2%) conjunta.. Este comportamiento no sólo es preocupante sino también embarazoso para el actual paradigma. Es preocupante porque va “en detrimento de las áreas prioritarias identificadas en la Estrategia de Lisboa: los proyectos de interés europeo como las redes de infraestructuras transnacionales y el sector del conocimiento” (CEC, 2004:10). Pero además es embarazoso en la medida que no responde a los “apoyos fundamentales” como los bajos tipos de interés, los incrementos en la rentabilidad y la reestructuración de los balances (Quarterly Report in the Euro Area, 3.3:9).

También ha disminuido la inversión pública de manera que en la actualidad es considerablemente más baja que la de los EUA y Japón: : 2.4% del PNB desde 2001 al 2004 como media frente al 2,9 % de los EUA y el 4,3% de Japón. Sin embargo, la política que se hace actualmente probablemente no alterará dicha tendencia. Por ejemplo, la Iniciativa de Crecimiento Europeo y el Programa Quick Start constituyen una iniciativa de política reciente en este área y se espera que movilicen recursos en los sectores de infraestructuras y del conocimiento. La financiación se divide 60/40 entre el sector privado y el público. Sin embargo, la parte que le corresponde a este último representa tan sólo un ridículo 0.05% del PNB de la UE. No es de extrañar por ello que apenas se tenga noticia ni del Programa ni de la Iniciativa.

Lo que ha evitado realmente que este anémico crecimiento experimentara una caída todavía mayor ha sido el incremento del consumo, tanto el privado como en especial el consumo público (1.5% y 2,3% respectivamente, como media para la UE-25). Sin

embargo, ha sido demasiado débil para situar a las economías de la UE en una tendencia alcista. En este periodo la política fiscal ha seguido siendo contradictoria en gran medida, ya que a pesar de que se ha producido un incremento limitado del déficit fiscal medio de la UE (-2.7% del PNB frente al -1.1% del 2002), la tendencia existente consiste en reducir el déficit presupuestario calculado sobre una base ajustada cíclicamente.

En base a dicho comportamiento, la tasa de paro se ha ido incrementando en forma continuada desde el 7,4% del 2001 al 8,1% de 2004 como media de la UE-15. Esta situación es mucho peor en los nuevos estados miembros, donde a pesar de que el crecimiento es mayor, la tasa media de desempleo para los últimos cuatro años ha sido del 14,4%.

La inflación ha oscilado en torno al 2% anual, en tanto que los salarios reales para los asalariados apenas han experimentado un aumento del 1,0% anual desde el 2001 al 2004. Los costes laborales reales por unidad cayeron en un 0,3% anual cada año como media desde el 2001 al 2004. Y el miedo a que las presiones inflacionarias derivadas del incremento de los precios del petróleo puedan repercutir en posibles incrementos salariales se han traducido ya en las consabidas llamadas a la moderación salarial.

Dado el creciente desempleo y el modesto incremento de los salarios, las rentas salariales en el PNB han ido disminuyendo desde el 69.2% del PNB en el periodo 1991-2000 al 68,0% en 2004 para la UE-15.

*Las desigualdades* en el empleo, desempleo, renta per capita y la pobreza vienen siendo desde hace mucho tiempo un problema de la UE ante el que no se actúa de forma suficiente. La desigualdad ha sufrido un fuerte incremento después de la última ampliación regional: la relación de renta per capita del país más rico con el más pobre era de 3 a 1 en la UE-15, pero después de la ampliación es de 5 a 1. Al mismo tiempo, la estructura regional de desigualdad se ha desplazado de forma espectacular hacia los países del Este, pero sin una mejora real en las regiones occidentales y meridionales más débiles. En base al Tercer Informe de Cohesión (Febrero 2004), el número de regiones atrasadas de la UE (es decir, regiones con la renta per capita por debajo del 75% de la



media UE) ha pasado a ser de 50 en la UE-15 de antes de la ampliación a 69 en la UE-25, y el porcentaje de población total que vive en estas regiones ha aumentado del 19,2% al 27,1%. Estas cifras globales esconden el carácter dramático de los acontecimientos. Dado que la renta per capita media de las regiones más atrasadas cayó del 65,5% al 56,2% de la media de la UE-25, el número de dichas regiones en la UE-15 pasó de 50 a 33, con una población del 11,9% de la UE-25, sin ninguna mejora real en el nivel de vida o empleo en las 17 regiones que han desaparecido de las estadísticas. Por otra parte la renta per capita de 33 regiones de los nuevos países está por debajo del umbral del 75%, y afecta al 92% (!) de su población, lo cual representa a su vez el 15,2% de la población de la UE-25.

La magnitud de las disparidades de la UE-25 hace cada vez más ilusorio que se pueda hablar de **una** economía europea, lo que ya era en la antigua EU-15 un concepto muy frágil. La justificación para usar dicho término ya en el pasado no era la ficción de una homogeneidad económica y social a pesar de todas las diferencias y disparidades, sino una concepción de política de crear dinamismo económico y cohesión social a través de actuaciones cooperativas conjuntas que aprovecharan las diferencias en recursos y habilidades y organizaran procesos de aproximación y crearan cohesión mediante transferencias. Dichos esfuerzos deberían multiplicarse después de la ampliación, dado que las disparidades son mucho mayores. Pero no sucede así.

## **2. Después del fracaso de Lisboa es necesaria una nueva estrategia de desarrollo**

En marzo del 2005 la estrategia de Lisboa cumplirá cinco años y deberá someterse a la revisión del medio plazo. Dicha revisión se basará en un informe de un grupo de expertos de alto nivel presidido por el anterior primer ministro holandés Wim Kok. El informe reconoce que la agenda de Lisboa se ha rezagado en relación a lo previsto y recomienda acelerar los procesos, reducir la lista de indicadores de 100 a 15, iniciar planes de acción nacionales e instalar un procedimiento continuo de control por parte de la Comisión y el

Parlamento Europeo. No se reexaminan ni los objetivos de la agenda de Lisboa ni el método para lograrlos, sino que ambos se reafirman y confirman. Este es un enfoque muy limitado para enfrentarse a los verdaderos motivos de los problemas europeos. Dichos motivos tiene que ver con el paradigma básico que sustenta la estrategia de Lisboa:

- un marco demasiado estrecho para la política macroeconómica que es además hostil al crecimiento sostenible y al pleno empleo,
- el fuerte sesgo hacia la liberalización y la casi exclusiva regulación de la economía a través del mercado y la competencia, a expensas del control político de las principales orientaciones del desarrollo y de un sector público democrático.
- el persistente déficit democrático que elimina cualquier posibilidad de un amplio debate público acerca de un equilibrio eficiente y sostenible entre los mercados y la competencia por una parte y el sector público y la intervención política por otra, como herramientas de regulación económica.

Para poder hacer un análisis y valoración sólidos de la estrategia de Lisboa es preciso antes reconocer el fracaso en la práctica del paradigma económico y social subyacente. No se podrá lograr ninguna mejora acelerando y dinamizando la estrategia de Lisboa si permanecen intactos sus elementos centrales. La preocupación continua y exclusiva por las reformas del lado de la oferta encaminadas a hacer más 'flexible' el mercado de trabajo no sólo es inadecuada sino también peligrosa a la hora de abordar los actuales problemas de la UE. La actual discusión sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para hacerlo más flexible y acorde a las circunstancias concretas es un primer paso en el dirección correcta, pero ni tan siquiera se menciona en el Informe Kok. Pero ni siquiera tal reforma puntual es suficiente. Es preciso ampliar la perspectiva trabajando al mismo tiempo las cuestiones vitales de cohesión social en la nueva formación de la UE, la sostenibilidad ecológica y el control democrático. Por tanto, las consecuencias a partir de una evaluación adecuada de la estrategia de Lisboa deberían iniciarse estableciendo a nivel europeo objetivos y referentes que no estén subordinados al objetivo rector y simplista del crecimiento. Por el contrario deberían estar vinculados

con el contenido social, la sostenibilidad ecológica y la cualidad internacionalmente pacífica y cooperativa del desarrollo económico dentro y fuera de la UE.

Sólo puede explicarse el hecho de que todavía no se haya corregido la estrategia neoliberal por la existencia y el poder de intereses que no sólo no están afectados por la debilidad económica general sino que incluso se benefician de la misma. Estos son en primer lugar las grandes corporaciones transnacionales y las instituciones financieras con gran poder de mercado que encuentran la manera de invertir sus capitales en el exterior. Combinan olas de reducciones de la dimensión empresarial, deslocalizaciones y cierres de empresas con una estrategia global que arremete contra un amplio abanico de conquistas sociales de los últimos 50 años. Entre estos ataques, los más destacados son las crecientes acciones concertadas para la prolongación no pagada del tiempo de trabajo, la reducción de la contribución empresarial a los sistemas de seguridad social, contra la seguridad y protección en el puesto de trabajo y los contratos de trabajo fijos, el papel de los sindicatos, etc. Este embate contra casi cualquier aspecto de progreso social y democrático en la economía evoca con fuerza la imagen de la lucha de clases desde la patronal.

Las autoridades europeas no tienen nada que decir en contra de estas actuaciones que minan la esencia de la cohesión social en la UE. Por el contrario, la estrategia de Lisboa las apoya con nuevas y siempre repetidas llamadas a mayor flexibilidad en el lado del trabajo. Además, se concentra en una posterior ronda de liberalización proporcionando mayores espacios de maniobra para la estrategia de las corporaciones. El centro de sus esfuerzos actuales es el sector servicios, que en la UE, de acuerdo con las estrategias neoliberales mundiales en el marco del GATS, planean abrirlos a la competencia en un modo sin precedentes en los próximos cinco años. Ello conducirá a una nueva ola de privatizaciones de los servicios públicos acompañada en muchos casos de mayor exclusión social y deterioro de las condiciones de trabajo para los trabajadores y trabajadoras de dicho sector.

### 3. Propuestas de cambios en las políticas

Las siguientes propuestas están vinculadas a medidas para estabilizar y mejorar el actual comportamiento social y económico de la UE caracterizado por su debilidad. Dichas medidas deben basarse en una estrecha coordinación entre países y deberían poder aplicarse de forma flexible e incluso modificarse en base a necesidades cambiantes. Pueden emprenderse sobre la base del actual Tratado y la Constitución – a pesar que alguna exija la unanimidad y por tanto su adopción sea más improbable que otras medidas. La estabilización a largo plazo de la política económica y social sobre la base de un Modelo Social Europeo exige cambios institucionales en profundidad que ya hemos presentado en anteriores memoranda.

1. En primer lugar, la UE debe responder a la presión de los altos precios del petróleo con mayores esfuerzos para **reestructurar el sistema de provisión y promover el ahorro energético** reduciendo con ello la dependencia de las fuentes de energía fósil ecológicamente dañinas. El efecto del incremento de los precios del petróleo puede mitigarse durante un breve lapso de tiempo utilizando **parte del petróleo almacenado** en la UE, o temporalmente con **subsídios dirigidos** a los hogares de rentas medias y bajas y a los sectores especialmente afectados por los altos precios del petróleo..

2. Para estimular el crecimiento económico sostenible y el empleo los estados miembro deberían iniciar un **programa coordinado de inversión pública del 1% del PNB de la UE**. Dichos recursos deberían utilizarse principalmente en mejorar las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones, a la reestructuración y limpieza ecológicas y a la investigación y desarrollo tecnológico. En este último ámbito debería complementarse con proyectos a nivel de la UE. Dicho programa, que ya hemos propuesto en anteriores memoranda, podría financiarse con emisiones de bonos y préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que no repercuten en la deuda nacional de muchos estados miembro. La recuperación centrada en la inversión social es rápidamente factible dado el trato especial que se dio en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 al BEI para

inversiones en salud, educación, y para la regeneración urbana y del medio ambiente urbano.

3. ***Debería relajarse la política monetaria*** con una reducción del tipo de interés central en la Eurozona en 50 puntos básicos, hasta el 1,5%. Se debería intensificar la cooperación con otros actores, sin olvidar el Dialogo Macroeconómico para asegurar una combinación óptima de políticas que refuercen el crecimiento sostenible en tanto se controla la inflación.

4. La UE debería ***abandonar sus actuales planes de cambiar la directiva sobre jornada laboral*** que tiene por objetivo facilitar la prolongación del número máximo de horas de trabajo. Por el contrario, debería intentar alcanzar un consenso y adoptar una posición en el sentido de que la prolongación de la jornada laboral no representa ninguna medida adecuada para promover el empleo. Esto debiera conducir a la recomendación de que los estados miembro exploren diferentes maneras de reducción de la jornada como elemento central de una estrategia de empleo coordinada. Podrían hacerlo mediante acuerdos de innovación, como los que se recomendaron a los agentes sociales en el Consejo de Lisboa de junio del 2000, que ofrecen a la vez producción flexible y una mejora continua por consentimiento mutuo y un equilibrio más flexible entre tiempo de trabajo y tiempo personal para los trabajadores y trabajadoras.

5. En la preparación para el periodo financiero 2007-2013 la UE debería ***abandonar el plan de mantener el límite del presupuesto de la UE por debajo de su valor actual del 1,24 del PNB de la UE***. Por el contrario, debería considerarse un incremento continuo del mismo hasta el 5% del PNB de la UE para que ésta dispusiera de los recursos necesarios para cubrir los objetivos de estabilización y redistribución. Al mismo tiempo debería darse un giro considerable a la estructura del gasto hacia políticas sociales y estructurales destinándoles más del 50% del presupuesto de la Unión.

6. Para ***frenar la actual competencia fiscal*** que reduce los ingresos fiscales de los estados miembros, el sistema ya acordado de información mutua en la UE respecto a los

ingresos por intereses debería extenderse a los dividendos, completada con una profunda reforma en la fiscalidad de los beneficios empresariales: a la total armonización de la base impositiva debería seguir el establecimiento de un tipo impositivo mínimo regular del 40% (y del 30% para los países con una renta per capita inferior al 75% de la media comunitaria).

7. La UE debería *detener el intento de adoptar la directiva para la liberalización de los servicios* hasta que se haya realizado una valoración profunda e independiente de las rondas liberalizadoras previas. Al mismo tiempo debería recomendarse a los estados miembros una *moratoria sobre futuras privatizaciones de los servicios públicos* hasta que se haya analizado y discutido el resultado de las anteriores privatizaciones.

8. En política social la UE debería emprender una *evaluación crítica de los efectos de la privatización (parcial) del sistema de pensiones* y buscar medios alternativos para mantener y extender el sistema público de reparto que garantiza a las personas mayores un nivel de vida decente. En este punto, debería concederse una gran preferencia a que sean contribuyentes para las pensiones todos los receptores de rentas y todas las categorías de renta.

9. La UE debería tomar iniciativas más potentes para *luchar contra la pobreza* y otras formas de exclusión social. Con este objetivo una parte del mayor presupuesto de la UE debería destinarse a transferencias directas a las personas más pobres de la Unión.

#### **4. Elementos centrales del Modelo Social Europeo**

Además de los cambios en las políticas que se acaban de proponer es necesario discutir y proponer algunos objetivos sociales comunes que constituyen los elementos centrales del Modelo Social Europeo (MSE). Esta discusión es especialmente pertinente en la actualidad dado que acaba de firmarse la Constitución. En los últimos años se ha hablado mucho y desde distintos ángulos del concepto de Modelo Social Europeo. Sin embargo, el contenido del concepto es bastante vago, y abarca desde una alternativa al modelo

social americano en algunas declaraciones de políticos europeos, a una alternativa a las actuales políticas neoliberales de la propia UE, tal como lo proponen algunos críticos que consideran que la UE evoluciona hacia la adopción del modelo americano.

La Unión es muy reacia a adoptar medidas activas para un progreso social común, argumentando que ello es debido al hecho de que los modelos sociales de los estados miembros son muy diferentes y que debe respetarse dicha diversidad. Al mismo tiempo la UE incita a una mayor liberación, desregulación y privatización. Pero el mercado único de servicios, que ocupa un lugar prioritario en los proyectos de la UE, tendrá un impacto muy destructivo en sus servicios sociales al exponer la mayoría de ellos a la uniforme presión de la competencia y la desregulación, sin respetar en absoluto la diversidad de los sistemas nacionales. En este sentido se debilita enormemente el concepto de modelo de sociedad europeo y sus elementos centrales como el pleno empleo, la seguridad social y la equidad permanecen subordinados a los principios dominantes del mercado y la competencia.

Frente a ello reconocemos, por una parte, la diversidad de sistemas sociales y de bienestar como un activo de la UE, pero, al mismo tiempo, pensamos que es posible y necesario anclar dicha diversidad en una base de objetivos sociales comunes que ni deben abandonarse para beneficio de los mercados ni – y eso es en la actualidad más pertinente – deben formarse en base a las necesidades del mercado. Entre estos objetivos son centrales el pleno empleo, la seguridad social y la equidad.

### ***Pleno empleo – algo más que altas tasas de ocupación***

El pleno empleo volvió a la agenda de la EU a partir de la cumbre de Lisboa. El objetivo concreto es aumentar las tasas de participación masculina hasta un 70% y hasta un 60% la tasa de las mujeres hasta el 2010, para toda la UE. Evidentemente, tiene sentido cuantificar el objetivo general y establecer objetivos medibles e intermedios. Por otra parte, la mera concentración de las tasas de empleo ( reforzada por las recomendaciones del reciente Informe Kok) amenazan con imponer de forma mecánica una estrategia de “talla única” de crecimiento económico intensificado, ignorando al mismo tiempo las raíces, a menudo substancialmente diferentes, de las bajas tasas de participación que requieren unos enfoques de políticas mucho más diferenciados, incluyendo la

modificación de los acuerdos sobre jornada laboral y cambios institucionales que permitan acomodar los cambiantes modelos sociales, familiares y de estilo de vida. Las persistentes bajas tasas de participación de las mujeres en los países del Mediterráneo no son un signo de falta de flexibilidad sino que surgen del débil apoyo social y de los pobres sistemas de protección (falta de atención a la infancia o de trabajos a tiempo parcial, pensiones insuficientes) y para conseguir incrementar dichas tasas son precisos cambios más profundos que únicamente un mayor crecimiento. Las altas tasas de participación para los mayores de 60 años pueden ser el resultado de oportunidades y condiciones de trabajo atractivas para las personas mayores, como en los países nórdicos, pero pueden ser también el resultado de pensiones insuficientes para las personas mayores, lo cual les obliga a seguir en el puesto de trabajo, como sucede con el modelo de EUA. La tendencia en la UE de considerar los sistemas de pensiones generosos como “obstáculos al empleo” va claramente en la segunda dirección y a una tasa de participación más alta a consecuencia de los recortes en los sistemas de pensiones, lo que ciertamente no mejorará la calidad del Modelo Social Europeo. Asimismo las bajas tasas de participación de los jóvenes pueden deberse a las dificultades de acceso al mercado de trabajo o ser la consecuencia de que dedican más años a su educación. En tanto que los obstáculos al acceso deberían eliminarse, la educación de segundo y tercer grado debemos considerarla un activo y una inversión de futuro.

Las mayores tasas de participación no deben conseguirse a costa de la calidad o de la remuneración del trabajo. Carecen de fundamento las afirmaciones de que la falta de puestos de trabajo se debe a unos costes laborales excesivamente altos o a la reducción de la jornada laboral. Por el contrario, los salarios bajos suponen una mayor debilidad de la demanda interior y las jornadas más largas contribuyen a la sobrecapacidad y a los despidos (y con ello también a bajas tasas de participación).

El objetivo de pleno empleo en la UE incluye naturalmente el pleno empleo de los nuevos países miembros. Por tanto, deben saludarse las inversiones de empresas europeas en estos países, lo cual puede representar la relocalización de un país de la UE a otro. Lo que hace que en la actualidad dicho proceso sea tan destructivo es el hecho de que los empresarios utilizan la amenaza de la relocalización como chantaje a los empleados y a los sindicatos de los países más antiguos de la UE. Si se sigue sin responder a esta



estrategia lo que se conseguirá es que se abandone el objetivo del pleno empleo en condiciones decentes en toda la UE. En lugar de incrementar el trabajo y las condiciones de vida de los nuevos países los deteriorará en la vieja UE. Y para evitar una espiral descendente en bienestar y condiciones de trabajo es precisa la intervención política.

El pleno empleo debería definirse como aquella situación en la que cualquier persona que es capaz y quiere trabajar puede obtener un empleo que se corresponda con sus conocimientos y pueda trabajar en condiciones decentes y por un sueldo o salario que le permite llevar una vida independiente.

### ***Seguridad y bienestar social – las bases para una vida digna***

El bienestar social y la seguridad significan que las personas mayores, las personas enfermas, las que padecen accidentes o se encuentran en circunstancias adversas no se vean forzadas a un estado de pobreza o desamparo. Incluye el *derecho incondicional* de todas las personas residentes a un nivel de recursos materiales que les permitan llevar una vida digna y tener acceso a todas las instituciones culturales y sociales básicas, y a un amplio abanico de otros bienes públicos. La definición de “bien público” debería ser flexible y corresponder al desarrollo de la productividad y de la riqueza material de la sociedad. Para la consecución de un amplio bienestar social es esencial que exista una fuerte red de sistemas de seguridad social con financiación pública (como el sistema sanitario y de pensiones) y la provisión de servicios públicos como la enseñanza y la atención a la infancia. Debe asumirse también como una responsabilidad social la erradicación de la pobreza y la mendicidad.

La existencia de unos sistemas de seguridad social suficientemente amplios debe considerarse uno de los logros característicos de todos los países de la UE, aunque hayan sido desarrollados según procesos muy diferentes en los diversos países. Sin embargo, en los últimos años los sistemas públicos han comenzado a sufrir fuertes ataques que los han ido minando en distintos grados. La “modernización” de la seguridad social es una de las primeras prioridades en los planes de la UE, poniendo mucho énfasis en la responsabilidad de cada persona por su salud o nivel de vida en la tercera edad, lo que supone imponer más cargas financieras sobre cada persona. Paralelamente, se privatizan cada vez más los sistemas de seguridad social y su administración se delega a las

empresas de los mercados financieros. Frente a esta tendencia afirmamos que el bienestar, la seguridad social y la protección para todos son esencialmente responsabilidades sociales y la mejor manera de asegurarlos es mediante sistemas públicos.

Uno de los elementos centrales de bienestar social es un sistema estable de pensiones. Lo que también figura entre las prioridades de la UE. A finales del 2001 el Consejo Europeo celebrado en Laeken acordó un conjunto de principios guía para el ajuste de los sistemas de pensiones que podrían estar amenazados por el envejecimiento de la población y el consiguiente incremento en el número de pensionistas. Estos principios eran: 1) todo pensionista tiene derecho a una renta y nivel de vida adecuados, 2) los sistemas de pensiones deben ser sostenibles tanto en términos políticos como financieros (es decir, ser justos para las futuras generaciones), y 3) los beneficios y contribuciones no deben verse afectados de forma adversa por los cambios en los mercados de trabajo (ya sea por un incremento de la movilidad laboral o por largas rachas de desempleo).

Nada que objetar a estos principios pero, en muchos países, se han utilizado de forma masiva para conseguir una reforma de los sistemas de pensiones de manera que se reemplace el actual sistema público de reparto por planes de pensiones privados. Estos planes privados no pueden garantizar la seguridad de ingresos a las personas mayores ni su nivel de vida en la misma medida que puede hacerlo el sistema público de reparto. Son mucho menos fiables porque su éxito depende del comportamiento de los mercados financieros. La administración de los sistemas privados es mucho más cara que la de los sistemas públicos. Tampoco cubren los periodos de paro ni de enfermedad, a diferencia de los sistemas públicos. En todos los sentidos son inferiores a los sistemas públicos de reparto. Si hubiera una crisis real en el sistema de pensiones, un sistema de financiación privada sería todavía más incapaz de hacer frente a la crisis que el sistema público. La “modernización” de los sistemas de pensiones sirve a los intereses del sector financiero, y no a los de los pensionistas o los trabajadores y trabajadoras.

### ***Equidad social***

La equidad social significa la ausencia de discriminación social y una desigualdad excesiva en la distribución de la renta y la riqueza y el acceso a los recursos materiales, las instituciones y a los canales de discusión y toma de decisiones públicos y democráticos. Tiene una dimensión específica de clase, interpersonal y regional. La responsabilidad social para la equidad de clase exige revertir las tres tendencias generales de las dos últimas décadas: en primer lugar, la distribución de la renta a favor de los beneficios a costa de los salarios; en segundo lugar, el desplazamiento de la carga fiscal del capital al trabajo y a los consumidores y, en tercer lugar, las reducciones severas o la eliminación del apoyo financiero a los grupos de rentas inferiores y a los más pobres. La equidad interpersonal tiene que ver de forma importante con medidas que acaben con la discriminación que desde hace tanto tiempo padecen las mujeres en relación a sus oportunidades profesionales y sus salarios. La equidad regional implica la responsabilidad pública para ayudar de manera especial a las regiones más débiles o subdesarrolladas de la UE y de los países que la forman.

La equidad social figura en la agenda de la UE únicamente en el segundo y tercer sentido. Se asume actuar para frenar la discriminación de género y establecer oportunidades de empleo iguales para los hombres y las mujeres. Pero sus logros auténticos han sido más bien escasos. Sigue siendo muy fuerte la discriminación de género en las remuneraciones y en el acceso a categorías superiores, tanto en las empresas como en la administración pública. En muchas otras áreas el llamamiento a una equidad de género sigue siendo en gran medida retórico, porque la UE carece de competencias reales en política social y no puede tratar de forma eficiente las crecientes desigualdades. Las políticas regionales han tenido éxito en la medida que han disminuido de forma moderada las variaciones en la renta per capita entre los estados miembros de la UE, pero no han podido evitar el incremento de las disparidades entre *regiones* en el seno de la UE. Por tanto, es preciso poner en práctica nuevos enfoques y nuevas medidas, en especial después de la reciente ampliación que ha ido acompañada por importantes incrementos en los diferenciales de productividad, renta y riqueza.

### *Sostenibilidad ecologica*

El objetivo de la sostenibilidad ecológica es la preservación de la base natural de la vida individual y social. Tiene que ver con la explotación de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente e incluye un enfoque más cuidadoso a los riesgos desconocidos que pueda provocar el uso de tecnologías biológicas, químicas y físicas.

Para conseguir la sostenibilidad ecológica es preciso un proceso reestructurador de gran alcance en áreas fundamentales de la reproducción económica y social. Uno de los objetivos más importantes consiste en reemplazar las pautas de producción y consumo intensivos en utilización de energía y en producción de residuos. Deberían promoverse medidas de política a favor del ahorro energético, mayor uso de las fuentes de energía renovables, infraestructuras de transporte público atractivas, menor uso de los fertilizantes químicos y otros contaminantes agrícolas, la construcción de viviendas de bajo consumo energético, etc.

La sostenibilidad ecológica no se puede conseguir con el uso exclusivo de los mecanismos de mercado. Exige fuertes medidas administrativas y que el sector público actúe sin subordinarse a los imperativos de la competencia del mercado. En el pasado, la degradación del medio ambiente se vinculó al crecimiento industrial intensivo en el uso de la energía y en producción de residuos. El cambio necesario hacia un modelo de desarrollo sostenible no significa necesariamente que deba eliminarse el crecimiento económico de la agenda de la política económica, sino que no debe perseguirse a cualquier precio, sin tener para nada en consideración sus consecuencias sobre el medio ambiente. Por el contrario, debería ir acompañado y adoptar la forma de reestructuración económica en una dirección sostenible y gobernada por el principio de precaución en relación a los recursos naturales y el medio ambiente. Este es el caso, por ejemplo, si el desarrollo se produce como expansión de los servicios públicos y privados que a menudo son sectores productivos menos consumidores de energía y productores de residuos que la producción industrial o la minería.

### ***Relaciones internacionales equilibradas y ayuda al desarrollo eficiente***

Este objetivo considera una contribución europea orientada a frenar la creciente polarización entre países ricos y pobres y a iniciar un proceso real de división internacional del trabajo y de desarrollo para los países en desarrollo. Las medidas que pueden adoptarse en este sentido incluyen el incremento de la ayuda oficial al desarrollo y la condonación de la deuda para los países pobres altamente endeudados. Otro elemento importante es un cambio radical de posición en las negociaciones comerciales en el marco de la OMC y GATS, y en especial en abrir los mercados de la UE a los productos de los países en vías de desarrollo (a pesar de que con sólo estas medidas no se resuelven los problemas del tercer mundo, en los que son precisas transformaciones estructurales y un modelo diferente de desarrollo). Estas nuevas orientaciones de la política internacional exigen amplios y cuidadosos ajustes y reestructuraciones de la economía europea, en especial en el sector agrícola.

Los intentos por lograr unas relaciones económicas internacionales más equilibradas deben reemplazar los actuales intentos continuos y permanentes de incrementar la competitividad internacional mediante despidos, relocalizaciones, agresivos recortes de costes e intentos sin fin por conquistar cuotas de mercado a expensas de los competidores. Aunque esto último sea – por lo menos hasta cierto punto – un objetivo razonable e incluso inevitable de las empresas a nivel individual, no puede tolerarse como una política global de los países: dichas políticas crean desequilibrios internacionales y hacen mucho más dura la competencia sin ofrecer ninguna perspectiva de mejora general de la situación. Los desequilibrios por cuenta corriente y de capital entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo son razonables hasta cierto punto para que los países con ahorro insuficiente y/o débiles instituciones crediticias puedan conseguir financiar su desarrollo. Sin embargo, dichos desequilibrios pueden ser también el reflejo de los flujos especulativos de capital; o pueden conducir a situaciones insostenibles por el lado de los países deudores. Para evitar ambos aspectos, la UE debería apoyar un proceso dinámico de avance de los países en vías de desarrollo mediante una extensa ayuda oficial, técnica y financiera al desarrollo. Al mismo tiempo, debería aceptar que se tomen medidas de protección contra la especulación financiera. A

largo plazo las relaciones internacionales equilibradas deberían reflejarse en las estructuras de las balanzas corrientes y de capital evitando la continua acumulación de deuda externa por parte de los países más débiles – lo cual es totalmente insostenible a largo plazo. Estas relaciones equilibradas son totalmente compatibles con un comercio internacional e intensas relaciones de inversión si se organizan de forma ordenada y justa. Y serían también compatibles con la competencia internacional si se mantuviesen en un marco macroeconómico políticamente estable. Son incompatibles con los grandes flujos de capital especulativo que conducen a la inestabilidad financiera, a las turbulencias y a las crisis financieras. Por tanto, las medidas para conseguir la estabilidad financiera internacional deberían ser un elemento adicional de las relaciones económicas internacionales equilibradas. Entre ellas debería incluirse la capacidad de proteger la economía europea de los ataques externos producidos por prácticas comerciales desleales o flujos financieros desestabilizadores.

## **5. La Constitución no ayuda para el Modelo Social Europeo**

El borrador de Constitución fue adoptado en un segundo intento en la cumbre de la UE de Bruselas el 18 de junio y firmado por los jefes de estado el 29 de octubre del 2004. Cabe apreciar la intención de pasar de una unión básicamente económica y monetaria a una unión política con mayor visibilidad y unidad en el mundo y mayor cohesión interna. También es positivo que la Constitución, que ahora deberá someterse al proceso de ratificación, contenga cierto número de elementos positivos como la Carta de los derechos fundamentales (parte II) y la referencia a los valores sociales y políticos en la parte I, que deben formar las bases de las instituciones y actividades conjuntas de la UE. Entre estos elementos el valor de la solidaridad merece una mención especial porque en el actual documento se le concede un peso mucho mayor que en los anteriores Tratados. Y también cabe señalar positivamente el énfasis que se pone en el carácter democrático de la UE en determinados artículos de la parte I y II. Estos artículos deben tomarse como criterios fundamentales y puntos de referencia en la evaluación de la esencia y orientación general de la Constitución en su conjunto durante el actual proceso de ratificación.

Sin embargo, debemos presentar serias objeciones a partes centrales de la Constitución. Dejaremos de lado aquí el problema de la política de seguridad y defensa orientada esencialmente hacia un compromiso militar más fuerte. A pesar de que naturalmente se trate de una cuestión que nos preocupa en tanto que ciudadanos y ciudadanas, nos limitaremos en este trabajo a la política económica y social, que es la materia que nos corresponde por nuestro carácter y trabajo profesional. Nuestra crítica se basa en el persistente déficit democrático y las normas sesgadas y contraproducentes que la Constitución incorpora por lo que a la economía se refiere.

### **El persistente déficit democrático**

El nivel primero y más general consiste en las severas y persistentes deficiencias en la estructura democrática y en los procedimientos legislativos de la Unión, que afectan a la Constitución en su conjunto y debilitan su capacidad de servir como base legal estable al Modelo Social Europeo. La deficiencia más importante es el hecho de que el Parlamento Europeo, a diferencia de cualquier otro parlamento de las sociedades democráticas, sigue sin tener el derecho a iniciar actos legislativos de la Unión. Sólo puede pedir a la Comisión que haga propuestas legislativas, pero la Comisión no está obligada a aceptar dichas peticiones (aunque deba explicar los motivos para no hacerlo, Art.III-332) y si tales propuestas no se aceptan, no es posible la legislación al respecto. Otro punto a tener en cuenta es que, a pesar de que se ha más que duplicado el número de áreas en las que el Parlamento Europeo (PE) puede intervenir en el proceso legislativo, las cuestiones centrales como la fiscalidad y los intereses y derechos de los trabajadores siguen quedando fuera de alcance del Parlamento. A estas áreas, la Convención ha añadido la eliminación de la participación e intervención parlamentaria en las negociaciones sobre el comercio (Art.III-315), aunque el PE conserva el derecho a rechazar sus resultados. Este aspecto es especialmente problemático en relación a las negociaciones en curso para la pretendida liberalización total de los mercados de servicios en el marco del GATS. Tampoco es cierto que la elección del presidente de la Comisión por el Parlamento a partir del 2009 constituye un gran progreso democrático, porque la Comisión sólo puede confirmar o rechazar el candidato que propone el Consejo Europeo. Finalmente, es un

claro retroceso que en el último minuto los jefes de estado introdujeran cambios en las declaraciones y “explicaciones” anexas al texto de la Constitución en el sentido que los derechos sociales esenciales de la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión” retroceden y disminuyen hasta quedar situados en la dimensión de cada nivel nacional. Por ejemplo, en el Art. II-88 de la Carta se dice que los trabajadores tienen el derecho “a negociar y concluir convenios colectivos, en los niveles adecuados, y, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga”. Pero en las correspondientes “explicaciones” se dice: “Las modalidades y límites para el ejercicio de las acciones colectivas, incluida la huelga, deben someterse a las leyes y prácticas nacionales, incluyendo la cuestión de si puede producirse en paralelo en diversos estados miembros”. Según la Carta cabía esperar el reconocimiento del derecho de huelga para toda la Unión, pero en las explicaciones – que sólo en el último minuto se añadieron como parte integrante del texto constitucional y que “serán tomadas debidamente en cuenta por los órganos judiciales de la Unión y de los Estados Miembros” (Art. II-112) – dicho derecho queda claramente revocado.

### **Sesgadas y contraproducentes: las reglas para las políticas sociales y económicas**

En relación a las provisiones sobre política económica y social de la Unión que figuran en la parte III de la Constitución, denunciaremos que el actual curso neoliberal de la política económica y social se haya transformado en un imperativo constitucional. Con ello se cierra en la práctica la posibilidad de cualquier cambio de orientación. Creemos que la política económica y social de la UE es errónea y la ha conducido a una senda de crecimiento lento, alto desempleo y creciente desigualdad. Pero aun en el caso de que no fuésemos críticos con dicha política, seguiríamos pensando que las políticas económicas y sociales deben quedar abiertas al debate científico y político y a cambios de orientación si los resultados de la crítica y el debate o nuevas mayorías políticas propician dichos cambios. Ya ha sucedido con anterioridad y no debe cerrarse a cal y canto la puerta a nuevos cambios, que es exactamente lo que ha hecho la Convención. Simplemente, no quiere reconocer el hecho de que la evidencia empírica de los últimos 10 años no confirma la validez del enfoque teórico de la política económica que subyace en los Tratados de Maastricht y Amsterdam. También ha querido ignorar la amplia discusión



suscitada acerca de la agenda política neoliberal y las críticas a la misma. Si hubiera reconocido estos aspectos se habría mostrado más cauta en sus prescripciones y más abierta a nuevos conocimientos y recomendaciones de políticas. Esto no se ha hecho y ello hace extremadamente difícil y a todos los objetivos prácticos imposible, cambiar la orientación de la política económica, como ya se había hecho en el pasado. Da la sensación de que quienes hacen las políticas han aprovechado la oportunidad de protegerse a sí mismos de las consecuencias de la crítica teórica y de los rechazos y las consecuencias políticas del creciente desempleo y desigualdad congelando la agenda neoliberal en la Constitución y haciéndola prácticamente invulnerable. Con ello no sólo toman una actitud profundamente acientífica, sino también siguen un procedimiento no democrático. A partir de estas críticas llegamos a la conclusión de que cualquier Constitución debería ser más abierta que la actual. Debería contener y anclar los valores, objetivos e instituciones básicos del Modelo Social Europeo y dejar determinadas reglas y procedimientos de su funcionamiento – por ejemplo, los procedimientos de control y sanción de los déficits excesivos – a las leyes y regulaciones europeas.

Nuestros puntos de crítica más específicos sobre la orientación de la política social y económica de la Constitución son los siguientes:

***La competencia como principio rector de la economía.*** La Constitución mantiene el marco teórico general de la economía del bienestar neoclásica según la cual los derechos de propiedad, los mercados libres y abiertos y los precios estables son condiciones necesarias y suficientes para el bienestar económico y social general. El mercado y la competencia son el marco general del desarrollo económico. En este sentido la Constitución repite las formulaciones carentes de sentido de los Tratados cuando impone “el principio de una economía de mercado abierto con libre competencia que favorezca una eficiente asignación de recursos...” transformando una hipótesis (basada en numerosos supuestos muy discutibles) en una obligación legal. Se permiten ciertas excepciones a la regla de la competencia, pero sólo bajo ciertas circunstancias estrictamente definidas y que deben ser rígidamente vigiladas en lo que a su prolongación en el tiempo se refiere. El complemento teórico e histórico que representa la otra cara de

la economía de mercado dirigida por la competencia, o sea, un sector público bajo control político democrático, queda totalmente excluido tanto del texto de los Tratados como de la Constitución. Los servicios públicos, un concepto central en la tradición de la mayoría de los estados miembros, se mutilan y convierten en “servicios de interés económico general” en los Tratados y dicha formulación se repite en la Constitución (III-122). La discusión, iniciada en los últimos años, sobre la necesidad y funciones de un sector público democrático como un pilar necesario para una buena actuación económica y la cohesión social y bienestar para todos, no ha encontrado su reflejo en una perspectiva más amplia en la Constitución. Por el contrario, la nueva provisión del artículo III-122 muestra de nuevo la prioridad de las reglas de la competencia como principio fundamental y al invocarla en el art. III-166 y III-167 da a los servicios de interés económico general un espacio de maniobra muy reducido. Esta asimetría sintoniza perfectamente con las actividades de la Comisión que pone el mayor empeño en completar el mercado único y en particular en crear un mercado único para los servicios, mostrándose por otra parte muy reticente en tomar medidas que estabilicen y refuercen los servicios de interés general. La Convención ha adoptado la visión neoliberal de que la democracia acaba donde se inician los intereses económicos.

***Competencia ruinosa y dumping social.*** A pesar de que el número de decisiones del Consejo que deben tomarse por unanimidad ha disminuido de forma considerable, las que quedan se refieren a áreas esenciales para el desarrollo económico y social de la UE, en concreto a los impuestos, al libre movimiento de personas y a los derechos e intereses de los trabajadores y trabajadoras. La falta de un marco de regulaciones comunes en estas áreas propiciará una ruinosa competencia y el dumping social. La competencia fiscal que ya empezó hace años se ha exacerbado después del ingreso de los nuevos países y mina las bases financieras de la política a favor de un crecimiento sostenible, el pleno empleo y el bienestar social de los estados miembro, así como a nivel europeo. La competencia entre salarios bajos y menores beneficios sociales no sólo actúa contra los valores de solidaridad que se invocan con frecuencia en la parte I y II de la Constitución, sino que también reducen el consumo privado como componente más importante de la demanda agregada y hacen depender el crecimiento económico de excedentes por cuenta

corriente cada vez mayores, difíciles de mantener. Por ello sería de desear que se tomaran medidas a nivel europeo contra una competencia fiscal excesiva y contra el dumping social adoptando ciertos niveles mínimos en fiscalidad, condiciones de trabajo, salario mínimo y seguridad social. Estos niveles no deberían venir determinados por la Constitución, sino por una ley europea. Si para la promulgación de dicha ley se requiere la unanimidad – como en el caso de la Constitución (art. III-210) – es muy dudoso que nunca se apruebe y que se alcancen dichos niveles. La perspectiva alternativa de que cierto número de estados miembro introduzcan dichos niveles mínimos en un marco de “incremento de la cooperación” puede representar una manera de salir del *impass*, pero generará nuevos problemas de división en el seno de la UE.

***Política macroeconómica contra el crecimiento y el pleno empleo.*** Las provisiones de la parte III de la Constitución sobre política monetaria y económica no tienen en cuenta las formulaciones progresistas de la parte I y por tanto no se pueden transformar en las correspondientes concreciones progresistas. A pesar de que desde hace más de una década se están experimentando las dañinas consecuencias que para el crecimiento y el empleo tiene una política monetaria y fiscal abiertamente restrictiva, la Constitución mantiene las estrechas y detalladas reglas de los Tratados de Maastricht y Amsterdam y les da el estatus de imperativos constitucionales.

- Aunque no puede negar y no niega que la *política monetaria* tiene influencia en el crecimiento y el empleo, la Constitución mantiene la prescripción de que la política monetaria europea no debe cooperar, ni coordinarse, ni donde sea necesario buscar un compromiso, entre los diversos objetivos macroeconómicos de crecimiento, empleo y estabilidad de precios, sino que debe considerar a este último como el objetivo rector al que deben subordinarse el resto de objetivos. El apoyo a la política económica general de la Unión se condiciona al mantenimiento de la estabilidad de precios. Es evidente que el control de la inflación es un objetivo deseable para la política económica, pero también lo es la estabilidad en el empleo (con altas tasas de empleo), un desarrollo sostenible y el bienestar social. Si no pueden alcanzarse todos los objetivos a la vez, la política económica debe tomar compromisos y determinar las prioridades a seguir. Para ello es precisa la cooperación, la discusión y procedimientos de toma de decisiones

democráticos. Pero las normas por las que se rige la política monetaria impiden dicha coordinación asignando una prioridad constitucional a la estabilidad de precios. Dicha asimetría viene apoyada por la provisión de que el BCE actúa con completa independencia y ninguna institución europea (incluyendo el Parlamento Europeo) ni ningún estado miembro deben intentar ejercer ninguna influencia en su política. Este procedimiento es contraproducente y no democrático.

- Las reglas de la *política fiscal* de la Constitución se limitan a la prescripción de que los estados miembros deben evitar déficits públicos excesivos, los cuales a su vez se definen en el protocolo correspondiente como déficits superiores al 3% del PNB. Esta norma, que se remonta al Tratado de Maastricht de 1992 y se reforzó en 1997 con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (haciéndolo incluso más severo al situar la exigencia de un presupuesto equilibrado en el ciclo económico y poniendo el límite máximo de déficit en el 3 por ciento) ha tenido también efectos dañinos en el desarrollo de la economía europea de la pasada década. El hecho de que un número creciente de países lo fueron rompiendo en los últimos años desencadenó la discusión sobre la necesaria reforma del PEC y su sustitución por unas regulaciones más flexibles que promovieran el crecimiento. Sin embargo, si las reglas sobre el déficit de los Tratados se trasladan a la Constitución no cabe la posibilidad de asignar un abanico de tareas más amplio a las políticas fiscales. Un enfoque más amplio consideraría los presupuestos públicos como un instrumento importante para promover la actividad económica, el empleo y el bienestar; el criterio que mida unas finanzas públicas sólidas debería ser su comportamiento en relación a dichos objetivos en vez del equilibrio presupuestario. La reforma del PEC reforzaría la coordinación de la política fiscal en el sentido positivo de actividades conjuntas para la provisión de los bienes públicos europeos, la estabilización económica y la cohesión social. Pero el redactado de la Constitución presenta un obstáculo para unas reformas tan necesarias.

- Un elemento adicional contraproducente en relación a las finanzas públicas es la provisión (en Art. I-53,2) de que el *presupuesto europeo* no debe incurrir en ningún tipo de déficit (y no sólo evitar los déficits “excesivos” como se exige para los estados miembros). También esta regla excluye la flexibilidad financiera de la UE que, sin

embargo, sería necesaria para que la Unión tuviera poder y credibilidad para actuar como representante de los pueblos europeos.

*No existen instrumentos europeos efectivos para promover el empleo.* Comparadas con las fuertes y restrictivas normas sobre políticas monetarias y fiscales, las provisiones sobre *empleo* – que sólo se introdujeron en el Tratado de Amsterdam venciendo la fuerte resistencia de diversos estados miembro – siguen siendo extremadamente débiles y se limitan a las políticas del mercado de trabajo. A pesar de que puedan tener algunos efectos para determinados grupos de parados, no pueden estimular el empleo a escala macroeconómica. La Convención ha perdido la oportunidad de corregir la asimetría obvia de los objetivos e instrumentos europeos por lo que a empleo se refiere. El pleno empleo que se menciona en la parte I (Art. I-3) como objetivo de la Unión, no juega ningún papel en la parte III cuando se trata de cómo conseguirlo y con qué instrumentos (y ni siquiera se menciona a excepción del artículo I-3). Aquí el papel de la UE es muy débil. A pesar de que se dice que “la Unión y los estados miembros trabajarán en el sentido de desarrollar una estrategia coordinada de empleo” la contribución de la Unión a este pilar central del Modelo Social Europeo se limita a una vigilancia continua, facilitando, apoyando y complementando “donde sea necesaria” la cooperación entre los estados miembro y la formulación de unas orientaciones anuales (no vinculantes) para las políticas de empleo de los estados miembros. Estas orientaciones se subordinan y deben estar en sintonía con las “Orientaciones de Política Económica”, cuyo empeño central es crear mercados abiertos y lograr el equilibrio de los presupuestos públicos. A pesar de que los amplios y regulares informes y discusiones sobre empleo a nivel europeo han mejorado el nivel de información y desarrollado una cierta dinámica propia, la UE carece de instrumentos para hacer una política de empleo activa. No se asignan recursos del presupuesto de la UE destinados al objetivo del empleo, y el comité de empleo (Art. III-208) ni siquiera se menciona (a diferencia del comité de las regiones) en la lista de instituciones de la UE en la parte I de la Constitución. La Convención ha perdido la oportunidad de corregir el enorme sesgo del Tratado a favor de la estabilidad de precios y de considerar la consecución del pleno empleo en la Constitución como un pilar de igual importancia, dando a la UE los instrumentos capaces de evitar “el desempleo excesivo”.

*Una capacidad muy limitada para promover el incremento del bienestar social en la UE.* El capítulo sobre política social queda supeditado a la “necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión”. A diferencia del capítulo sobre empleo abre la posibilidad de adopción de ciertas leyes o leyes marco que no sólo “estimulen” la cooperación entre los estados miembros sino que también “establezcan las exigencias mínimas para su realización gradual, teniendo en cuenta las condiciones y normas técnicas de cada uno de los estados miembros.” Sin embargo, las formulaciones contienen también cierto número de advertencias que hacen muy difícil la adopción de reglas que tengan un efecto positivo real sobre las personas. Además, en campos importantes de la política social – la seguridad social y la protección de los trabajadores, en especial cuando acaba el contrato de trabajo, en su representación, en la defensa colectiva y en la participación y condiciones de trabajo para los ciudadanos de terceros países – se exige el voto por unanimidad, y las dos áreas esenciales de política de bienestar – el combate contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social- quedan totalmente excluidas de las regulaciones europeas vinculantes.

Como conclusión de esta breve revisión cabe afirmar que la presente Constitución es muy insuficiente. No hace ninguna contribución positiva y en algunos aspectos representa incluso un obstáculo para el desarrollo del Modelo Social Europeo.

Para: **Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa**

### Declaración de apoyo

Apoyo la dirección general y los principales argumentos y propuestas del EuroMemorandum 2004: “**Más allá de Lisboa. Orientaciones de política económica y social y piedras angulares constitucionales para el Modelo Social Europeo**”

**Sí**

**No**

**Nombre:** \_\_\_\_\_

**Domicilio:** \_\_\_\_\_

**Ciudad/País:** \_\_\_\_\_

**Teléfono/Fax:** \_\_\_\_\_

**e-mail:** \_\_\_\_\_

**Firma:** \_\_\_\_\_

Me gustaría recibir información sobre el trabajo regular del grupo de trabajo y ser invitado a sus reuniones.

**Sí**

**No**

Por favor, devolver esta hoja lo antes posible – **no más tarde del 3 de diciembre 2004** - por fax –o e-mail a: Prof. Dr. Jörg Huffschnid, fax: +49-421-218-4597, e-mail: [Huffschnid@ewig.uni-bremen.de](mailto:Huffschnid@ewig.uni-bremen.de) o a Jacqueline Runje, fax: +49-421-218-4597, e-mail : [jrunje@ewig.uni-bremen.de](mailto:jrunje@ewig.uni-bremen.de) .