



Ganadores y Perdedores en el Proceso de Integración: Repensando la Unión desde una Perspectiva de Ciudadanía Europea

Javier Arregui,

PROFESSOR DEL DEPARTAMENT DE POLÍTQUES I CIÈNCIES SOCIALS DE LA UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Treball guanyador de la sisena edició del Premi Catalunya Europa Segle XXI-2017

PREMI
CATALUNYA EUROPA
SEGLE XXI
Sisena edició - 2017

AMB EL SUPORT DE

B Sabadell
Fundació

Abstract

La formulación de políticas públicas en la Unión Europea (UE) ha comportado hasta la fecha de un sesgo muy pronunciado hacia políticas de creación del mercado al mismo tiempo que ha mostrado un claro déficit en políticas de corrección del mercado y/o de políticas basadas en derechos sociales. Este hecho es el punto de partida de esta investigación que plantea dos preguntas centrales: ¿Existen ciudadanos ganadores y/o perdedores en el proceso de integración de la UE? ¿Qué efectos han tenido/están teniendo las políticas de solidaridad y/o redistributivas para el proceso de integración europea? Estas preguntas son relevantes en la medida en que las políticas de solidaridad y de redistribución están directamente relacionadas con procesos más amplios de transformación política y social. Del mismo modo que los fenómenos de cambio social tienen efectos transformadores sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, las políticas redistributivas y los derechos sociales son en las sociedades avanzadas el elemento constitutivo de la ciudadanía y, sobre todo, el cemento de la cohesión social. A través de fuentes diversas (desde encuestas de opinión pública hasta datos de naturaleza económica y social) el objetivo es responder de un modo sistemático a las preguntas de investigación aquí planteadas.

La investigación muestra que la sociedad europea actual está dividida en dos partes. Existen, hoy día, dos sociedades europeas integradas por distintos grupos sociales que coexisten pero que al mismo tiempo están separadas en lo que se refiere a lo que significa y/o supone el proceso de integración. El sentido de identidad europea y de apoyo al proceso de integración depende de hasta qué punto la política europea es un tema importante para un ciudadano y/o si existe un reconocimiento implícito sobre el beneficio (individual) que puede causar una determinada política europea. El estudio muestra que las políticas europeas claramente benefician alrededor del 20 % de los ciudadanos europeos (la élite política, económica y profesional) mientras que el 80 % de los ciudadanos europeos restantes no acaban de identificarse con el proceso de integración europeo (o lo hacen de un modo marginal). Este grupo no percibe beneficio (individual) alguno en el proceso de integración. Más bien al contrario, tal y como se muestra con datos de encuesta, existe cada vez una percepción mayor de que las políticas europeas favorecen más a las clases ricas que a las clases populares. Estas percepciones están validadas por datos de la OCDE. Estos datos muestran con una claridad meridiana que durante las últimas décadas, las desigualdades sociales en la UE no han hecho más que crecer de un modo continuo.

La investigación analiza la crisis de legitimidad social que sufre actualmente la UE como consecuencia de que ésta no ha ofrecido a día de hoy una base suficiente para construir un proceso de integración que sea satisfactorio para todos los ciudadanos europeos. A partir de ahí se plantean propuestas a la hora de reconducir el proceso de integración a través de valores, experiencias, instituciones y políticas públicas compartidas. El aspecto clave que ha de conducir este proceso ha de ser el nivel de inclusividad de las políticas que se desarrollan. También se presta atención a la idea de que el proceso de cambio de la UE ha de ir directamente a los fundamentos de la legitimidad política. Es decir, hasta que no exista una concepción factible de ciudadanía europea no dejarán de existir sentimientos de alienación en determinados grupos sociales. La inclusividad de las políticas de solidaridad redistributiva es, por tanto, la política clave sobre la que va girar el desarrollo e incluso el éxito del propio proceso de integración.

Sumario

1. Introducción	4
.....	
2. Políticas de Solidaridad Redistributiva: Una Perspectiva Teórica	6
.....	
3. Datos y diseño de la investigación	7
.....	
4. Grupos sociales y diferencias en el apoyo al proceso de integración	8
.....	
5. Beneficiarios y no beneficiarios de la política presupuestaria de la UE	13
.....	
6. Crecimiento, desigualdad e implicaciones sobre el proceso de integración	17
.....	
7. Conclusiones	21
.....	
8. Referencias	25
.....	
9. ANEXOS	28
.....	

1. Introducción

La formulación de políticas públicas en la Unión Europea (UE) ha comportado hasta la fecha de un sesgo muy pronunciado hacia políticas de creación de mercado al mismo tiempo que ha mostrado un claro déficit en políticas de corrección del mercado y/o de políticas basadas en derechos sociales. El referendo danés de 1992 rechazando el Tratado de Maastricht fue el primer aviso de una parte de la ciudadanía europea hacia las élites políticas que han diseñado e implementado el proceso de integración de la UE. Desde ese momento, se ha ido incrementado el desapego de los ciudadanos hacia el proceso de integración europeo. Así lo acreditan tanto el abandono del Tratado Constitucional tras los referendos fallidos en el año 2005 por parte de Francia y Países Bajos, como la profunda crisis que se ha instalado en algunos países de la Eurozona desde el año 2008. Esta crisis ha estado a punto de acabar con el propio proceso de integración de la UE. Todo lo acontecido hasta la fecha, ha puesto a muchos ciudadanos europeos en alerta y muchos han percibido, por primera vez, que la integración europea tiene consecuencias sociales y políticas negativas.

A los ciudadanos europeos se les prometió la creación de una *‘Europa social’* que trabajaría para contrarrestar cualquier efecto desfavorable en las políticas sociales que pudiera resultar de la creación del mercado europeo. De hecho, Jacques Delors estaba convencido de que la construcción del mercado no se llevaría a cabo de un modo completo hasta que no existiera una *‘solidaridad de facto’* entre los grupos sociales que conforman la UE. Es por ello que el propio Delors apremiara la elaboración de un nuevo *‘Programa de Acción Social’* en la Conferencia Inter-gubernamental de Fontainebleau en 1984 (Delors 1992). Sin embargo, este nuevo *‘Programa’* nunca llegó a existir, ni se llegó a implementar. En este sentido, Szyszczak (1994:313) habla de la política social como una cenicienta del Mercado Único (MU). Lo que sí que se consiguió es que con el Tratado de Maastricht se doblaran los fondos de cohesión para que los países y territorios menos beneficiados por la creación del Mercado Único, pudieran disfrutar de la *‘solidaridad’* de los estados que en principio se iban a beneficiar más de la creación y funcionamiento de dicho Mercado (Bache 2006). Es este momento (en el Tratado de Maastricht) cuando las políticas de solidaridad y/o de cohesión se hacen mayores en la UE y empiezan a tener un papel relevante tanto en el contenido de las políticas públicas que se hacen desde Bruselas como en el discurso político dominante a la hora de adoptar y justificar determinadas decisiones políticas.

Por tanto, es en ese momento cuándo las élites europeas intentan atenuar las posibles consecuencias negativas en la creación del MU con la formulación de una serie de políticas de solidaridad y políticas redistributivas. Las políticas de solidaridad implican introducir una serie de valores y/o principios en el diseño de las políticas públicas, por ejemplo, el valor de la igualdad entre ciudadanos. Sin embargo, a principios del siglo XXI, el concepto de políticas de solidaridad está más asociado con la economía política y la transferencia de recursos. En la práctica política de la UE, los recursos públicos no fluyen a todos los grupos sociales, tienden a fluir a grupos particulares al mismo tiempo que tienden a olvidar a otros grupos (Bonesmo Fredriksen 2012). Es por esto que esta investigación plantea examinar las siguientes preguntas: ¿Quién se beneficia de la solidaridad europea? ¿Existen ciudadanos ganadores y/o perdedores en el proceso de integración de la UE? ¿Qué efectos han tenido/están teniendo estas políticas de solidaridad y/o redistributivas para el proceso de integración europea? Estas preguntas son relevantes en la medida en que las políticas de solidaridad y redistribución están directamente relacionadas con procesos más amplios de transformación política y social. Del mismo modo que los fenómenos de cambio social tienen efectos transformadores sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, las políticas redistributivas y los derechos sociales son el elemento constitutivo de la ciudadanía en las sociedades avanzadas, y sobre todo, el cemento de la cohesión social.

Además, el contenido de las políticas redistributivas y de ciudadanía refleja el equilibrio de las relaciones de poder que existen en un determinado sistema político, incluso proporcionan mucha información sobre la naturaleza y el funcionamiento del propio sistema político en el que opera. Si la UE realmente quiere llegar a tener una ciudadanía europea (tal y como demanda la Comisión Europea de un modo reiterado) habrá de otorgarle un peso político mayor que el que tiene ahora en la configuración del sistema político y de toma de decisiones de la UE. También debería desplegar algún tipo de ciudadanía social en los estados miembros (EM) de la UE. En este sentido, es interesante acudir a la historia y analizar cómo y por qué surge este tipo de ciudadanía social en muchos estados europeos tras la Segunda Guerra Mundial. Lo que la historia nos muestra es que para entender el surgimiento de este tipo de ciudadanía social no sólo es preciso tener en cuenta las estrategias implementadas por las élites dirigentes, sino que también es preciso ubicarlas en relación con las estrategias que las clases trabajadoras llevaron a cabo para la elaboración de políticas de protección social. Para poder conseguir ello, los nuevos mecanismos de competición política y de redistribución del poder que se introdujeron en esa fecha en la mayoría de estados de Europa occidental fue un elemento clave (Rokkan 1999).

Es en este momento (tras la Segunda Guerra Mundial) cuando los estados europeos se convierten en democracias sociales en las que se empieza a implementar el concepto formulado por Lincoln sobre lo que es una democracia: `la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo` (Lincoln, 1863). La UE tal y como está diseñada en la actualidad tiene grandes dificultades para ser definida por cualquiera de estas tres concepciones de democracia. El *gobierno del pueblo* está unido a un tipo de legitimidad procedimental. Esta legitimidad se refiere al *input* que introducen los ciudadanos en los procesos de selección de los actores políticos que les van a representar. Cuanto más directos y libres sean estos procedimientos mayor legitimidad procedimental tendrá (una democracia). Por otro lado, el *gobierno por el pueblo* se consigue en la medida en que los gobernantes se aseguran el consentimiento de los gobernados. Este consentimiento puede expresarse de un modo directo, (por ejemplo, a través de elecciones o referendos) o de un modo indirecto (a través de un consentimiento tácito de la acción de gobierno). El *gobierno para el pueblo* se enmarca en la tradición teórica que se inicia con Hume donde se concibe la legitimidad como un proceso que se deriva de la eficacia y del buen desempeño político y económico de un gobierno. Desde esta perspectiva, los ciudadanos apoyarán los actos de un gobierno siempre y cuando su acción política les asegure una serie de beneficios. La UE ha de mejorar estas tres concepciones de legitimidad democrática, que por otro lado, se refuerzan entre sí.

De hecho, el concepto de integración que ha funcionado hasta la fecha se basa en buena medida en la definición dada en 1958 por el funcionalista Haas (1958:16) en la que afirmaba que los `actores políticos ... son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y acciones políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen algún tipo de jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes`. A principios del siglo XXI, este modelo de integración ya no da más de sí. Es por ello que es preciso profundizar en los mecanismos democráticos en la UE y atender las preferencias de los ciudadanos europeos, no sólo, pero especialmente en relación a los resultados políticos, económicos y sociales que produce el propio proceso de integración. Hoy día, tal y como muestra el presente estudio, no se hacen políticas que puedan satisfacer a una mayoría de ciudadanos europeos. De hecho los beneficios de la integración se están distribuyendo de manera muy desigual entre diferentes grupos sociales. Esto está restando legitimidad social al proyecto europeo. Este estudio muestra la urgencia de incluir políticas inclusivas en la UE que ayuden a disminuir la brecha económica, social y cultural que se ha abierto / se está abriendo en Europa. La inclusividad de las políticas de solidaridad redistributiva es la política clave sobre la que va girar el desarrollo e incluso el éxito del propio proceso de integración.

Este estudio recoge datos e información de distintos tipos de fuentes (desde encuestas de opinión pública hasta datos de naturaleza económica y social) que nos ayudarán a responder de un

modo sistemático las preguntas de investigación aquí planteadas. A continuación desarrollo una perspectiva teórica sobre las políticas de solidaridad de naturaleza redistributiva. En la siguiente sección se explicitan los datos y bases de datos que se utilizan en la investigación. La tercera sección realiza un análisis sistemático sobre el apoyo al proceso de integración en los últimos cuarenta años desagregado por grupos sociales. La cuarta sección analiza las políticas presupuestarias de la UE e identifica qué grupos sociales son beneficiarios (o no) de estas. La quinta sección analiza y evalúa en qué medida se han producido procesos de desigualdad en los EM de la UE y porqué. Así mismo, desarrolla las implicaciones que tienen para el proceso de integración los crecientes niveles de desigualdad que están teniendo lugar en Europa. Finalmente, resumo los principales hallazgos del análisis y formulo las principales conclusiones y posibles líneas de actuación.

2. Políticas de Solidaridad Redistributiva: Una Perspectiva Teórica

Desde una perspectiva teórica, y de acuerdo a Musgrave (1959) las principales funciones que desempeñan las finanzas públicas en cualquier sistema político son tres. En primer lugar, existe una función de eficiencia económica a la hora de poder abordar con éxito los denominados *‘fallos del mercado’* que existen en cualquier sistema político. Esto es, el objetivo aquí será promover el interés general a través, por ejemplo, de la financiación de bienes públicos (esto puede incluir desde la construcción de una red de transporte europea hasta infraestructuras de naturaleza tecnológica de las que se puedan aprovechar todo tipo de actores económicos). En segundo lugar, políticas redistributivas. El principal objetivo de este tipo de política es transferir recursos entre grupos sociales de ciudadanos. Los mecanismos utilizados para ello son, habitualmente, subsidios a determinados grupos (sociales) o territorios, a través de la existencia de impuestos progresivos. En tercer lugar, las finanzas públicas también pueden desarrollar una función de estabilización. Esto es, pueden utilizar gasto y recursos públicos para alcanzar objetivos macroeconómicos concretos tales como una tasa menor de desempleo, una inflación más baja o incrementar el nivel de competitividad por parte de los trabajadores de un determinado sector económico.

Desde una perspectiva histórica, el presupuesto de la UE desempeña y/o ha desempeñado, las tres funciones, esto es, han existido políticas que ayudan a financiar bienes públicos que hacen que el mercado europeo pueda funcionar de un modo más eficaz, políticas redistributivas, dirigidas hacia un grupo selecto de ciudadanos europeos que pueden acceder a ayudas y subsidios de un modo directo, y, finalmente, también se utilizan recursos para mejorar la capacidad formativa de los desempleados o para mejorar su nivel de competitividad dentro del MU integrado. Por tanto, en la UE existen dos principios incorporados en la formulación de las políticas públicas de gasto. Por un lado, el principio de eficiencia económica (muy relacionada con la construcción de un mercado a escala continental) y, por otro lado, el principio de solidaridad redistributiva.

Pero, ¿en qué consiste el principio de Solidaridad en la UE? Aunque el Artículo 2 del Tratado de Roma (1957) rinde homenaje a la *‘solidaridad’* entre las naciones, apenas presta atención a la idea de una solidaridad social. Esta es necesaria para poder construir una Europa unida. Posteriormente, ya en el Tratado de Maastricht (1992), en el Artículo 2 tan sólo se aspira a *‘profundizar la solidaridad entre los pueblos de Europa’* y en el último Tratado, en el Tratado de Lisboa (2007) se utiliza la expresión en su preámbulo *‘la solidaridad que une a Europa’*. Es decir, la historia de los Tratados de la UE no ha dejado de utilizar formulaciones vagas que intentan establecer una idea de interés e identidad común, pero que se quedan en eso, y no van más allá de lo que realmente significa el concepto de solidaridad dentro de un sistema político. Por tanto, se puede argumentar que

apenas existe un compromiso en traducir e integrar el principio de solidaridad (entendido con una esencia redistributiva) a las políticas públicas formuladas desde Bruselas. De hecho, el concepto de solidaridad se ha aplicado dentro de la política europea en otros ámbitos de políticas públicas en mayor medida que en las políticas redistributivas. Esto es así porque los EM que forman parte de la UE no están bien equipados para gestionar una amplia gama de políticas públicas dentro de un mundo globalizado. Estas incluyen desde la política de inmigración hasta la política de defensa o desde las políticas regulativas hasta las políticas económicas. De hecho, es dentro de este contexto donde la noción de solidaridad ha adquirido cierto impulso en la política europea, reforzando el concepto de unidad frente al mundo exterior. Sin embargo, el principio de solidaridad, tal y como se implementa mayoritariamente en la política europea, está dirigida por el objetivo de llevar a cabo una serie de intereses comunes que los EM no podrían alcanzar de manera individual.

A pesar de ello, el principio de solidaridad es una de las nociones que utilizan los políticos europeos con más frecuencia en sus discursos políticos. De acuerdo a Outhwaite (2008), este principio se invoca como elemento distintivo de la modernidad europea y de su modelo económico. Claramente este concepto significa diferentes cosas para distintas personas, y por tanto, con frecuencia se emplea como mero artificio retórico con una clara intencionalidad política. De acuerdo a Fligstein (2008), este concepto se ha utilizado, históricamente, para ayudar a fomentar una identidad común en relación a los esfuerzos que son necesarios llevar a cabo a la hora de construir una nación.

Posiblemente, la noción de solidaridad es la que mejor encarna la naturaleza de las políticas redistributivas y tiene una importancia capital en el desarrollo de un sistema político. Esto es así por las funciones que puede desempeñar. La primera de estas funciones (tal y como se ha señalado anteriormente) sería la de redistribuir recursos con el objeto de reducir posibles disparidades entre distintos grupos sociales o territorios (esta sería la función básica de las políticas redistributivas de acuerdo a Lowi 1972). La segunda función sería proporcionar recursos al segmento más vulnerable de la población (por ejemplo, la creación de derechos sociales, económicos o laborales para personas discapacitadas) (Marshall 1950). Una tercera función esencial de las políticas redistributivas es ejercer de cemento social que ayuda a articular y unir a los individuos de una comunidad (Elster 2008). En este sentido, las políticas redistributivas desarrollan el principio de solidaridad en la medida en que ayudan a desarrollar la cohesión social dentro de una comunidad.

Otra contribución teórica importante para entender tanto la naturaleza de las políticas de solidaridad como el ámbito y la penetración de su aplicación se encuentra en el trabajo de Stjemø (2005). De acuerdo a este autor, para entender la naturaleza de las políticas redistributivas es preciso prestar atención a una diversidad de aspectos como, por ejemplo, de donde surge el impulso de solidaridad, el objetivo al que sirve la solidaridad, el nivel de inclusividad de las políticas redistributivas que se llevan a cabo y/o el nivel de tensión que este tipo políticas pueden generar. Todos estos elementos, según Stjemø son relevantes y se complementan entre sí a la hora de entender la forma en que una comunidad implementa políticas de naturaleza redistributiva.

Todas estas perspectivas y proposiciones teóricas sobre el concepto de solidaridad de naturaleza redistributiva nos van ayudar a entender y a interpretar más y mejor la cualidad y el alcance que tienen las políticas de solidaridad en la UE.

3. Datos y diseño de la investigación

Tal y como se ha señalado en la introducción, el objetivo de esta investigación es descubrir e identificar si existen grupos de ciudadanos ganadores y/o perdedores en el proceso de integración de la UE, así como delimitar los posibles efectos que pueda tener todo ello en el desarrollo y funcionamiento del propio proceso de integración. Para poder conseguir estos

objetivos, además de revisar lo que ha dicho la literatura hasta la fecha sobre las políticas de solidaridad en la UE, también hemos trabajado en la elaboración de una diversidad de bases de datos procedentes de diversas fuentes.

La primera base de datos de elaboración propia es una base con datos de opinión pública sobre la percepción y opinión que tienen los ciudadanos europeos (que pertenecen a distintos grupos sociales) en relación al proceso de integración europea. Esta base de datos ha sido elaborada con encuestas del Euro-barómetro. La agencia del Eurobarómetro depende indirectamente de la Comisión Europea y lleva a cabo (al menos) un par de encuestas cada año desde el año 1974 en las que se pregunta a los ciudadanos de todos los EM sobre una variedad de ítems. En el Eurobarómetro tan sólo existe una pregunta que se haya mantenido constante a lo largo de los todos los años sobre el grado de apoyo de los ciudadanos europeos a la UE. Esta pregunta es la siguiente:

‘En términos generales, ¿Cree usted que la pertenencia de [nombre del país de origen] a la [Comunidad Europea / Unión Europea] es algo bueno, ni bueno ni malo o malo?’ Las respuestas de los encuestados se pueden dividir en tres categorías: 1 (‘Algo malo’), 2 (‘Ni bueno ni malo’) y 3 (‘Algo bueno’).

Esta es la pregunta con la que hemos elaborado nuestra base de datos. Esta base de datos abarca desde el momento en que surge esta encuesta (en 1974) hasta el año 2015, ambos inclusive, esto es, abarca cuarenta años. Este es un periodo de tiempo lo suficientemente amplio para identificar en un ciclo largo de tiempo cuáles son las visiones y percepciones de los ciudadanos europeos en relación al proceso de integración de la UE y cómo ha evolucionado esta opinión y percepción a lo largo de los años.

Por otro lado, también se han recogido datos e información sobre una variedad de temas que van desde el crecimiento económico durante el ciclo económico de los últimos veinticinco años hasta la evolución sobre datos de desigualdad en las últimas décadas, así como otro tipo de datos relacionados con, por ejemplo, los ciudadanos que son contribuidores y receptores netos en la UE. Para poder obtener toda esta información y elaborar las bases de datos correspondientes se han utilizado fuentes tan diversas como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Eurostat o una diversidad de informes elaborados por la Comisión Europea sobre las políticas presupuestarias y de finanzas de la UE.

El principal objetivo a la hora de utilizar estas fuentes de información es capturar los datos y la información que ilustren de un modo lo más objetivo posible, por ejemplo, quién recibe qué y cuánto en la UE, medidas de desigualdad social en los EM que nos ayuden a entender dinámicas sociales y económicas en las que están inmersos distintos grupos sociales o en qué medida grupos de ciudadanos europeos han desarrollado o no una identidad europea y/o qué variables de tipo socioeconómico pueden explicar dichos procesos.

4. Grupos sociales y diferencias en el apoyo al proceso de integración

En este apartado mostramos la opinión y percepción que han tenido diferentes grupos de ciudadanos a lo largo de los últimos cuarenta años en relación al proceso de integración de la UE, así como el porqué de este apoyo, la falta de apoyo y/o una posible variación en el apoyo a lo largo del intervalo de tiempo analizado.

El apoyo al proceso de integración está relacionado con la medida en que la UE cumple o no con las expectativas que tiene un ciudadano. Esto puede depender de la información y capacidad cognitiva que tienen los ciudadanos a la hora de evaluar el alcance o las consecuencias de las políticas

públicas adoptadas. Mau (2005: 293) argumenta que uno puede imaginar que los ciudadanos estarán a favor de la integración europea si esta conlleva algún tipo de beneficio personal. Esto es, de acuerdo a este autor es probable que el apoyo de los ciudadanos varíe según los beneficios que la europeización aporta en el nivel individual. Esto puede suponer, entre otras cosas, que pertenecer a un grupo social particular puede tener un impacto sobre la evaluación que hacen los ciudadanos europeos sobre la UE.

Los grupos sociales que figuran en la encuesta del Euro-barómetro son los grupos que serán objeto de este estudio. Estos son los siguientes: *managers* y trabajadores de cuello blanco, trabajadores manuales y de cuello azul, agricultores, responsables del hogar, estudiantes, pensionistas, desempleados y trabajadores por cuenta propia o autónomos. Es decir, tenemos información sobre ocho grupos sociales diferenciados. Esta tipología de grupos sociales es lo suficientemente variada y rigurosa como para entender una posible variación que pueda existir en el apoyo al proceso de integración entre una diversidad importante de ciudadanos europeos.

El apoyo a la UE varía considerablemente en el periodo de tiempo analizado (ver Gráfico 1). Esto es así al menos por dos factores. En primer lugar, hay una clara variación en función del momento en que se realiza la encuesta. En segundo lugar, la afiliación al grupo social es manifiestamente importante (ver Gráfico 2). Debido a que estamos interesados en los efectos del proceso de integración en distintos grupos sociales y con una perspectiva diacrónica, enfocaremos el análisis en el apoyo promedio general de la UE con respecto a la diversidad de los grupos sociales analizados en el nivel agregado.

El gráfico 1 muestra el apoyo medio (incluyendo a todos los grupos de ciudadanos) para la UE a lo largo del periodo de tiempo (1975-2015). El primer hallazgo es que el apoyo agregado al proceso de integración de la UE es bastante alto, incluso en los periodos que ha tenido un apoyo más bajo. En ningún momento, la línea de apoyo cae por debajo de una media de 2.2, con el pico más alto en casi 2.7 en 1991. Sin embargo, este gráfico también muestra con claridad que el apoyo al proceso de integración de la UE varía substancialmente a lo largo del tiempo. Las fluctuaciones de apoyo al proyecto europeo han coincidido principalmente con las crisis económicas. La crisis de los años setenta hizo que el apoyo popular a la integración se redujera, pero volvió en los años ochenta a los niveles anteriores a medida que la UE superaba la crisis económica. Las posteriores re-caídas en el apoyo al proceso de integración han coincidido también con periodos de crisis. Por ejemplo, la percepción pública en la década de 1990 reflejaba la incertidumbre y la preocupación (de algunos grupos sociales) a la hora de absorber a los países de Europa Central y Oriental. La tendencia a la baja en el apoyo de la UE que siguió al Tratado de Maastricht empeoró con la crisis de la zona Euro, tal y como muestra el gráfico 1. La frustración económica después de 2008 ha intensificado el euroescepticismo en el periodo 2008-2015. Esto ha exacerbado las tendencias posteriores a 1992, según las cuales, en tiempos de crisis, los factores económicos desempeñan un papel importante en la explicación del apoyo a la UE (ver Braun y Tausendpfund 2014; Gomez 2015). Tal y como señala Taggart 1998, cuando un individuo o grupo social determinado siente amenazado su contexto social por una creciente influencia supranacional y un proceso imparable de globalización, sus preocupaciones pueden traducirse en un menor apoyo a la UE.

Cuando analizamos los diferentes grupos sociales, vemos que la integración europea no ha sido un proyecto ganador para todos los grupos sociales sino que más bien ha creado grupos ganadores y grupos perdedores (Mau 2005: 289; Tang 2000). El contexto económico, educativo y social de los ciudadanos determina en buena medida quien se beneficiará y quién no. Estas diferencias entre grupos sociales son captadas claramente en el gráfico 2. De hecho, tal y como ilustra este gráfico, grupos sociales heterogéneos exhiben niveles bastante diferenciados de apoyo al proceso de integración.

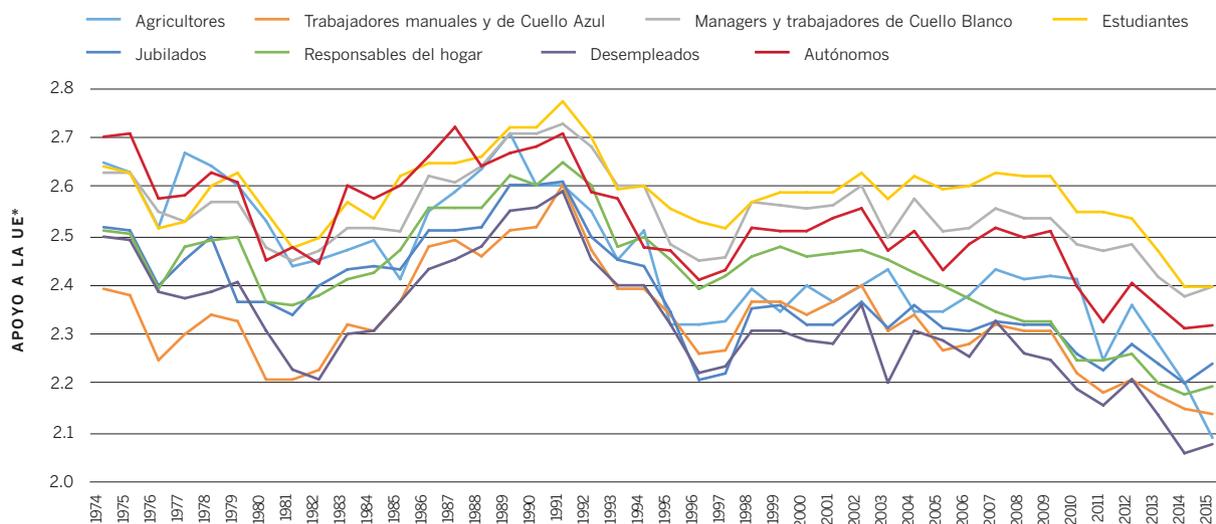
GRÁFICO 1: APOYO AGREGADO AL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UE (1974-2015)



* Respuesta del Eurobarómetro donde 1 es "Algo Malo" 2 "Ni bueno ni malo" y 3 "Algo bueno".

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE EUROBARÓMETROS

GRÁFICO 2: APOYO A LA UE POR GRUPOS SOCIALES 1974-2015



* Respuesta del Eurobarómetro donde 1 es "Algo Malo" 2 "Ni bueno ni malo" y 3 "Algo bueno".

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE EUROBARÓMETROS

El gráfico 2 muestra una apreciable tendencia a la progresiva disminución del apoyo hacia el proceso de integración de la UE por parte de todos los grupos sociales. Sin embargo, aunque los ocho grupos analizados profesan una trayectoria similar, existen marcadas diferencias entre ellos. En primer lugar, el apoyo general de la UE es moderadamente alto, con una puntuación siempre superior a 2 (‘Ni bueno ni malo’) para todos los grupos sociales. El grupo de *managers* y trabajadores de cuello blanco junto con el grupo de estudiantes y de trabajadores autónomos son los grupos sociales que más apoyan al proceso de integración de la UE. Los desempleados, los trabajadores manuales y de cuello azul así como los agricultores representan el extremo opuesto de apoyo al proceso de integración. Mientras que los jubilados y los responsables del hogar se sitúan en posiciones intermedias aunque estos últimos (los responsables del hogar) parece que se han alineado en los últimos años junto a estos grupos que otorgan un menor apoyo al proceso de integración.

Para comprender los diferentes grados de apoyo al proyecto europeo, es preciso conocer los beneficios subjetivos de los diferentes grupos de ciudadanos de la UE. Según la literatura, esto es relevante en la medida en que las percepciones subjetivas de la situación económica así como los beneficios obtenidos en el nivel individual han sido los predictores más influyentes del apoyo a la UE (ver Loveless y Rohrschneider 2008: 8). Esto es, para explicar el efecto del grupo social sobre el apoyo al proceso de integración, es preciso generar una conceptualización subjetiva de los beneficios que obtienen los distintos individuos que integran los grupos sociales analizados. De acuerdo a Gabel (1998) y Gabel y Whitten (1997) este es posiblemente el mejor enfoque para entender la opinión pública en la UE. Es por esto que a continuación analizo los posible beneficios (o carencia de los mismos) de los distintos grupos sociales incluidos en el análisis.

En primer lugar, *los managers y trabajadores de cuello blanco*. Este grupo se ha mostrado de un modo consistente a favor del proceso de integración de la UE, (Gabel 1998, Hix y Høyland 2011; Mau 2005) Este grupo ha disfrutado de amplios beneficios por el simple hecho de ser ciudadanos de la UE. La *teoría del capital humano* puede ser una teoría explicativa importante. Esta teoría relaciona el bienestar económico de las personas con la competitividad de estas dentro de un mercado laboral ampliado. Por tanto, los europeos con más y mejores niveles de educación tendrán mayor ventaja competitiva en relación con personas menos educadas y/o de una baja cualificación (Alvarez 2002). Los *managers* y trabajadores de cuello blanco poseen, habitualmente, mayor nivel educativo que, por ejemplo, los trabajadores de cuello azul. Además, están expuestos a un menor riesgo al desempleo de larga duración y también pueden ejercer la movilidad laboral más libremente. Este grupo también se ha beneficiado de las oportunidades de educación que ofrece la UE y puede a menudo expresarse en más de un idioma. Todos estos factores benefician su apoyo a la UE.

En segundo lugar, *los trabajadores manuales y de cuello azul*. Con un menor capital humano, recursos financieros y oportunidades para la movilidad, los trabajadores manuales y de cuello azul son considerados ‘perdedores en el mercado integrado’ (Fligstein 2008:17). Esto es así porque una vez completado el MU oficialmente, en 1992, según Fligstein (2008), los trabajadores menos cualificados vieron a la nueva economía basada en servicios y transacciones comerciales como una amenaza. Para ellos, el proceso de integración ha significado la ‘globalización’ y el ‘triumfo del neoliberalismo’. Esto es, ‘en lugar de proteger a los ciudadanos, sus gobiernos parecían estar dispuestos a venderlos a corporaciones sin corazón’ Fligstein (2008: 17). Esto supuso un cambio radical en relación a periodos anteriores cuando los estados de los gobiernos europeos protegían con esmero los productos del mercado autóctono con el objetivo de preservar empleos. Sin embargo, la caída progresiva de los aranceles comerciales fue golpeando de un modo gradual a los trabajadores industriales. Algunos gobiernos trataron de continuar protegiendo a sus trabajadores alentando la formación de ganadores en el nivel nacional (un proceso que todavía está en marcha en algunos países de la UE). Pero la capacidad de preservar empleos de las empresas manufactureras y otros empleos poco cualificados se ha erosionado (Føllesdahl y Hix, 2006; Fligstein 2008). Esta es la principal razón por la cual el gráfico 2 muestra unos niveles más bajos de apoyo a la UE por parte de este grupo.

El grupo social de los *Jubilados*. Este grupo es desigual tanto en términos de educación como de ingresos, las dos únicas características que tienen en común son su edad y su estado laboral actual. Por tanto, me centraré en estas dos características. En cuanto a la edad, esta tiene un efecto negativo claro en el apoyo al proceso de integración de la UE (esto es, a más edad menos apoyo) y, generalmente, se emplea como variable de control (Loveless y Rohrschneider 2008, Fligstein 2008, Downs y Wilson 2013). La principal explicación es la teoría de la *dependencia del bienestar*. Esta teoría explica cómo la mayoría de los jubilados europeos han contribuido a los fondos de pensiones públicas durante su vida laboral y ahora la inmensa mayoría de ellos dependen de los pagos de este fondo. El hecho de que los sistemas nacionales de bienestar estén bajo presión les resta bienestar individual a este grupo social. Siguiendo con esta lógica, los grupos que tienen más que perder son,

precisamente, estos grupos sociales para quienes el estado de bienestar es el único y principal actor que contribuye al ingreso individual o familiar. Esos grupos son los ancianos, los desempleados, las personas con discapacidad y los enfermos de larga duración (Mau 2005).

En cuarto lugar, el grupo social formado por *Estudiantes*. Los estudiantes son uno de los grupos que más se han beneficiado de las políticas de la UE. Estos beneficios han adoptado diferentes formas. Por un lado, los estudiantes tienen la oportunidad de obtener becas para su educación universitaria y para su movilidad en Europa. Por otro lado, los estudiantes se pueden beneficiar de forma indirecta de un número significativo de fondos para la formación y la investigación que existen en la UE. Todo ello puede suponer un efecto de socialización positivo. Además, como afirma Fligstein (2008: 145), las personas con más educación disfrutaban de mayores ingresos y es más probable que se vean a sí mismas como ciudadanos europeos. Este efecto, además, se refuerza entre los estudiantes que han disfrutado del programa Erasmus. Esta es la razón por la que, de media, casi naturalmente los estudiantes son quien más apoyan el proceso de integración europeo.

El grupo de *Agricultores* también es un grupo social relevante en la política europea. Los agricultores son el único grupo social (desde una perspectiva técnica) que en la UE es objeto de una solidaridad redistributiva. Esto significa que hay una transferencia de recursos desde los contribuyentes europeos hacia los agricultores a partir de distintas ayudas, subvenciones y subsidios directos a este grupo social. Aunque existe cierta evidencia de que la Política Agraria Común (PAC) afecta a distintos agricultores en función del tamaño de sus explotaciones (grandes, medianas o pequeñas), si nos atenemos a la media de recursos invertidos, la política europea ha otorgado históricamente ventajas económicas a los agricultores (Gabel and Palmer 1995: 11). Consecuentemente, podríamos esperar que los agricultores fuesen más entusiastas con la UE. Observando el gráfico 2, parece que los agricultores han ido perdido gran parte de su confianza en el proceso de integración europea a lo largo de los años. Esto es así hasta el punto de que en el año 2015, es uno de los dos grupos sociales que muestra un menor apoyo al proceso de integración. Una posible explicación para el declive del apoyo de los agricultores puede ser que el gasto en la PAC (como parte del presupuesto de la UE) se ha reducido drásticamente en los últimos 25 años, pasando del 73% en 1985 al 39% en 2014. Esta reducción ha tenido lugar a partir de sucesivas ampliaciones de la UE (lo cual significa menos fondos a repartir entre más agricultores) y que además algunos de los EM de Europa del Este tienen a la agricultura como una actividad productiva importante. De acuerdo a la propia Comisión Europea, existe una clara tendencia a la baja en la participación de la PAC en el gasto de la UE y esto se debe principalmente a la diversas reformas de la PAC que han tenido lugar en los últimos años y a la creciente proporción de otras políticas implementadas en la UE. (CE 2016: 1).

El grupo social de *Desempleados* es el grupo social que es menos favorable al proceso de integración de la UE. De hecho, entre los años 2010 y 2015 la insatisfacción de este grupo social con la UE se manifiesta de un modo evidente (ver gráfico 2). En este grupo es aplicable también la *teoría del capital humano y de la dependencia*, anteriormente mencionados. La crisis del euro ha agravado la situación todavía más si cabe. Además, los desempleados no pueden ejercer sus derechos de ciudadanía europea por completo. Esto se debe a que la libertad de circulación y el re-establecimiento en países europeos está restringido en muchas ocasiones porque los individuos de este grupo no disponen (con frecuencia) de fondos suficientes para implementar los procesos de movilidad con las garantías que demandan los EM.

El grupo de autónomos y/o trabajadores por cuenta propia es, posiblemente, uno de los grupos más heterogéneos en la medida que abarca desde médicos hasta propietarios de comercios o profesiones liberales. Este grupo se muestra relativamente satisfecho con el proceso de integración de la UE, aunque también muestra variaciones a lo largo del tiempo. La heterogeneidad de este grupo hace muy difícil que se pueda decir algo sustantivo sobre este grupo.

Si tenemos en cuenta el punto de vista de la opinión pública europea en los últimos cuarenta años, podemos identificar que la sociedad europea se divide entre quienes apoyan en mayor y/o en

menor medida el proceso de integración. Por un lado, tenemos a estos integrantes de la sociedad europea que se han beneficiado y/o se benefician extraordinariamente de la integración europea (de un modo directo e indirecto). En este grupo estarían los estudiantes, los *managers* y trabajadores de cuello blanco y en menor medida los trabajadores por cuenta propia. Por otro lado, existen otros grupos de ciudadanos que no sólo no se han beneficiado de las políticas europeas (o lo han hecho de un modo marginal) sino que además han sufrido las consecuencias (directas e indirectas) del proceso de integración, incluidas la centralización de la política monetaria. En este grupo destacan los desempleados y los trabajadores manuales y de cuello azul.

5. Beneficiarios y no beneficiarios de la política presupuestaria de la UE

La UE ha aceptado el principio de solidaridad en la política europea y lo ha integrado en distintos tipos de políticas públicas. Esto significa que las bases de la idea de solidaridad están bien establecidas en la política de la UE. Sin embargo, el principio de solidaridad tiene naturaleza redistributiva en algunas políticas y en otras no. En este estadio del proceso de integración todavía no está claro quién debe beneficiarse de las políticas redistributivas. De hecho, la pregunta sobre quién se beneficia de la solidaridad y de las políticas redistributivas en la UE es políticamente y socialmente controvertida. Esto es así porque es evidente que las políticas redistributivas han funcionado hasta la fecha en la UE de un modo muy selectivo e incluso discrecional.

A pesar de que se puede argumentar (como le gusta hacer a la Comisión Europea) que los beneficios del proceso de integración los pueden disfrutar todos los ciudadanos de la UE (CE 1993 a; CE 1993 b), claramente los beneficios tangibles de la integración europea se han dejado sentir mucho más en ciertos grupos sociales que en otros. Estos grupos serían los agricultores, los empresarios, los ciudadanos con un perfil profesional cualificado, los estudiantes, los investigadores y ciertos estados miembros. Si esto es así, es preciso preguntarse ¿Dónde está ausente la solidaridad de naturaleza redistributiva en la política europea? Este tipo de solidaridad está ausente en muchos de los desafíos importantes que tiene la UE en estos momentos: en la desigualdad intergeneracional, en las crecientes niveles de desigualdad que existen entre grupos sociales tanto entre EM como dentro de los EM, o también entre los grupos que están mejor y/o peor preparados dentro del mercado laboral europeo tan competitivo.

Para poder alcanzar un mayor grado de eficiencia en la política europea es preciso compartir más recursos así como alcanzar un equilibrio entre solidaridad redistributiva y soberanía. Dentro de este equilibrio intervienen distintos tipos de elementos tales como la identidad de los ciudadanos, la legitimidad, la visión política, así como elementos de naturaleza económica.

¿Quién se beneficia de la solidaridad redistributiva de la UE? Existen dos categorías de grupos. En primer lugar, los beneficiarios directos, que serían estos individuos y grupos que reciben ayudas directas del presupuesto de la UE. Un segundo grupo lo forman estos que se benefician de un modo indirecto del presupuesto comunitario.

Un análisis sistemático de las políticas de gasto en la política europea nos ayudará a entender mejor que el principal grupo que se beneficia de un modo directo del presupuesto comunitario son los agricultores (este grupo incluye también a ganaderos y pescadores). Este es el principal beneficiario directo de subvenciones de la UE. Un segundo grupo muy importante por el volumen de las subvenciones que reciben son los investigadores implicados en proyectos de investigación y desarrollo. Un tercer grupo de beneficiarios directos son estos grupos de ciudadanos que viven en los EM más pobres. Un cuarto grupo con ayudas serían los estudiantes. Desde una perspectiva amplia, las grandes partidas del presupuesto comunitario en el periodo 2014-2020 se divide en las

siguientes categorías (CE 2015):

En primer lugar, el fondo de cohesión es el segmento del presupuesto comunitario más relevante para el periodo 2014-2020 con 513.563 millones de Euros. Esto representa el 47,23 % del total del presupuesto. Este segmento está dividido a su vez en dos apartados. Por un lado, el Fondo de *Competitividad para el Crecimiento y el Empleo*, que consta de 142.130 millones de Euros (el 13,07% del total del Fondo de cohesión). Por otro lado, el Fondo para la *Cohesión Territorial, Económica y Social*. Este fondo va a las regiones más pobres. Tienen un presupuesto para el periodo 2014-2020 de 371.433 millones de Euros (el 34,16% del total del fondo de cohesión).

El segundo segmento del presupuesto comunitario se refiere al *Crecimiento Sostenible: Recursos Naturales*, que incluye la PAC y ayudas para el desarrollo del mundo rural. Esta partida consta de 420.034 millones de Euros (el 38,63% del presupuesto) para el periodo 2014-2020. Dentro de este presupuesto hay partidas para *prevención y gestión de recursos naturales* así como la mayoría para pagos directos de ingresos a agricultores, ganaderos y pescadores.

La tercera partida del presupuesto 2014-2020 corresponde al apartado *Seguridad y Ciudadanía*. Tiene una partida de 17.725 millones de Euros (el 1,63% del presupuesto total). En este segmento se incluyen partidas para políticas relacionadas con la vigilancia, la inmigración, el fomento de la ciudadanía, la protección al consumidor, la cultura y el diálogo entre organizaciones de la sociedad civil europea.

En cuarto lugar, la *UE como Actor Global* tiene un presupuesto de 66.262 millones de Euros (que representa un 6,09% del presupuesto total).

Finalmente, el apartado de *Administración* tiene asignados 69.584 millones de Euros (un 6,4 % del presupuesto).

En relación a la primera partida, el *Fondo de Cohesión Territorial, Económica y Social* trata de ayudar a las regiones menos desarrolladas de la UE para que desarrollen políticas activas que ayuden a converger a estas regiones con las regiones más desarrolladas. Dentro de estos fondos, se incluyen partidas para financiar, por ejemplo, redes trans-europeas de transporte y/o diversos proyectos de infraestructuras.

El *Fondo de Competitividad para el Crecimiento y el Empleo* incluye cerca de 80.000 millones de Euros que recibirán Institutos de Investigación e investigadores a través del Programa *Horizon 2020*. Diversos programas Erasmus con 14.800 millones de Euros también ocupan un lugar destacado en la financiación de este fondo. Este programa va dirigido, fundamentalmente, a proyectos de movilidad de estudiantes y académicos e investigadores europeos. El porcentaje de gasto en estas partidas significa un aumento significativo respecto el anterior presupuesto (en el periodo 2007-2013), donde estos puntos del presupuesto representaban el 9,1% del presupuesto comunitario (*versus* el 13,07 % del periodo actual).

Los fondos de la PAC son el segundo segmento más importante de los presupuestos en el periodo 2014-2020. Esto es así porque el 38,63 % (420.034 millones de Euros) del presupuesto se gasta en la Agricultura y Pesca. Según la Comisión Europea (CE 2013), en la UE hay a día de hoy 13,4 millones de agricultores, Si los fondos de PAC se distribuyeran de un modo equilibrado cada agricultor recibiría unos 32.300 Euros en el periodo que abarca el periodo del presupuesto actual (2014-2020), o 4.614 Euros por agricultor y año. Sin embargo, dado que el 80% de las tierras utilizadas en la agricultura europea es propiedad del 20% de los agricultores los subsidios están claramente sesgados: los que tienen más propiedades reciben más fondos. Por ejemplo, en España según los informes anuales del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), entre 2008 y 2014 se repartieron 40.000 millones de euros en ayudas de la PAC. De estas ayudas se han beneficiado alrededor de 900.000 agricultores cada año. Si se hace un cálculo promedio de lo que debería recibir cada agricultor en este periodo sería 44.444 Euros por el periodo mencionado o 6.349 Euros por agricultor y año. Sin embargo, estas cifras están lejos de la realidad ya que existe una élite terrateniente en España de alrededor de 60 personas que obtiene cada uno de ellos 1,1 millones de euros por año en subvenciones.

Estas subvenciones se conceden a través del régimen de pago único y se realiza mediante abonos directos al agricultor, `desacoplados` de la producción. Esto es, al depender de la superficie que se posee, estas ayudas han servido con frecuencia para reforzar los ingresos de grandes poseedores de tierras. En el caso de España, por ejemplo, la Casa de Alba recibió sólo en 2014 más de 2 millones de Euros a través de sociedades agrícolas (Euroexplotaciones Agrarias, S.A. o Eurotécnica Agraria, S.A.) gestionadas por miembros de la familia. Esto ha sido así tanto en España como en otros países de la UE.

Por tanto, los beneficios directos de la PAC parecen acumularse en un número reducido de agricultores, esto confirma la idea de que sólo unos pocos se benefician de las transferencias llevadas a cabo por los contribuyentes europeos. Quizás ahora se entienda mejor el decreciente apoyo al proceso de integración del grupo formado por los agricultores (gráfico 2). Sin embargo, y a pesar de ello, quizás el aspecto más interesante de la PAC sea su evidente compromiso a la hora de garantizar unos estándares mínimos de vida en este caso para los agricultores así como a las comunidades rurales a través de políticas macroeconómicas de estabilización de apoyo al mundo rural (Terluin *et al.* 2010).

Los EM de la UE han pagado en el periodo 2014-2016 una media del 0,72 % de su PIB a las arcas comunitarias. Sin embargo, existe cierta variación en el pago de los EM. De este modo, el estado que más contribuyó a las arcas comunitarias en el año 2016 fue Finlandia con el 1,13 % de su PIB mientras que el que menos contribuyó a las presupuesto de la UE fue Bulgaria con el 0,40 % de su PIB (Eurostat 2017 a). Independientemente del nivel de riqueza relativa de los EM, todos los EM reciben en mayor o medida algo del presupuesto comunitario. Que un EM sea contribuyente o receptor neto depende del nivel de su riqueza en comparación con el resto de EM. A nivel individual, los ciudadanos europeos que más van a recibir en este periodo (2014-2020) son los ciudadanos griegos y los ciudadanos húngaros con una media de 59 y 57 Euros anuales (respectivamente). En el otro extremo, los ciudadanos que más van a contribuir en el actual periodo financiero (2014-2020) son los ciudadanos de Dinamarca y Suecia con una contribución promedio de 38 y 34 Euros anuales. Esta cifra no está lejos de los 33 Euros con los que contribuirán los ciudadanos finlandeses o los 29 Euros con los que contribuirán los ciudadanos alemanes (para visualizar esta información completa ver gráfico 4 en el Anexo). En cualquier caso, y mirando estas cifras desde una perspectiva global, se trata de pequeñas cantidades tanto para los ciudadanos que aportan como para los ciudadanos que son receptores netos.

En términos cuantitativos, los beneficiarios (directos o indirectos) de los fondos de cohesión son aproximadamente unos 150 millones de personas, esto es, algo menos de un tercio de la población europea. La cantidad asignada en términos globales es pequeña y el número de ciudadanos que se benefician de un modo directo es todavía menor, tal y como se ha mostrado en el caso de los agricultores. Por tanto, el número de ciudadanos europeos que se benefician directamente de fondos europeos es un porcentaje pequeño y el porcentaje de estos que se benefician de políticas redistributivas todavía es un porcentaje menor e incluso insignificante. Además, tal y como se ha mostrado en el caso de los agricultores los fondos no están repartidos de un modo equitativo dentro del mismo grupo social.

Beneficiarios indirectos. Habitualmente se da por sentado que todos los ciudadanos europeos se benefician del proceso de integración. El argumento que se tiende a utilizar es que el núcleo de las políticas europeas benefician a todos los ciudadanos: en los estándares de los productos que se pueden adquirir, en la reducción de precios en muchos productos y servicios al formar parte de un mercado más grande y competitivo, en la facilidad para viajar por el área Schengen, en la diversidad de los servicios disponibles al mismo tiempo que se conserva e incluso se incrementa la calidad de los mismos. Sin embargo, esto es la teoría, en la práctica hay una diversidad de estudios que muestran que esto no es siempre así. Esto se debe a las distorsiones que existen en el funcionamiento del MU (Young 2005).

A pesar ello, el valor que representa el MU en los EM es bastante evidente en términos agregados. Esto es así en la medida en que los ciudadanos europeos se han beneficiado del crecimiento económico que ha proporcionado la integración del MU europeo. Por ejemplo, todos los EM muestran un crecimiento económico medio positivo en el periodo 1992-2015. Los países que han mostrado una mayor capacidad de crecimiento han sido algunos países de Europa del Este, pero países como España ha crecido una media de 2,0 % al año en ese periodo de tiempo, Irlanda el 5,6 % o Países Bajos el 2% de media cada año durante este periodo que abarca más de 24 años de Mercado Único (ver Tabla 1 en el Anexo). Esto significa que en este intervalo de algo menos de un cuarto de siglo, un país como España ha incrementado su PIB en un 48 %.

Esto ha supuesto que todos los ciudadanos europeos, en promedio, hayan mejorado gracias a la creación del MU. Sin embargo, esto no significa que la creación del mercado único haya beneficiado a todos los ciudadanos europeos de la misma manera. Esto es así cuando se comprueba que a pesar de las diversas políticas de cohesión y convergencia implementadas hasta la fecha, las desigualdades en materia de riqueza y crecimiento se han mantenido e incluso ampliado en los distintos EM (Bonesmo Fredriksen 2012).

Desde la creación del mercado único era poco realista suponer que las ingentes ganancias que este produciría se fueran a compartir de un modo equitativo en la sociedad europea. Esto nunca es así a menos que se formulen políticas públicas para que sea así. Desde el primer momento estaba claro que el propio diseño del MU y de las políticas suplementarias que se crearon para conformar este iban a beneficiar más a los grupos sociales con más capital humano y/o habilidades laborales. Una consecuencia de todo ello es el hecho de que ha surgido/ están surgiendo dos sociedades europeas diferenciadas.

Una es la Europa de la élite política y económica que supone el 20% de la población. Estos ciudadanos comparten una identidad europea común y consideran que el proceso de integración les beneficia de un modo directo (Fligstein, 2008; Risse 2010). Estos estudios hablan de la existencia de una sociedad civil europea próspera compuesta por diversos tipos de organizaciones relacionadas con el ámbito del derecho, las actividades comerciales, la industria, el mundo académico, así como una comunidad de profesionales que, a través de su vida laboral, tienen contactos regulares con profesionales del resto de EM (Fligstein 2008). Para todos estos profesionales, el proceso de integración europeo ha transformado sus vidas de un modo positivo. Si existe algo como una *'identidad colectiva'* esta puede tener una base en la idea de compartir algo con personas con las que en principio no se comparte nada. Desde esta perspectiva es obvio que existe una identidad europea, pero esta identidad está concentrada dentro de unos pocos grupos de ciudadanos. En estos casos, la identidad europea es instrumental y se genera cuando un ciudadano está en contacto (más o menos regular) con otros ciudadanos europeos. Además, está empezando a existir, al menos para esta élite europea, un sentido de identidad compartida basada en la armonización de normas que pueden ir desde compartir unos mismos derechos en los aeropuertos hasta el *roaming*. Por tanto, el proyecto de integración ha cambiado / está cambiando la vida de muchos ciudadanos europeos de una manera sutil, pero al mismo tiempo de un modo duradero y sin hacer demasiado ruido. Sin embargo, lo que es obvio es que esta experiencia normativa y de identidad no deja de ser una experiencia muy reducida a una élite profesional, política y económica.

La UE ha buscado legitimarse apelando a los ciudadanos europeos en el nivel cognitivo. Esto ha funcionado (hasta la fecha) en relación a las élites. Sin embargo, incluso dentro de este grupo no ha conseguido alcanzar el nivel más profundo o emocional. Esta falta de apego emocional (a la UE) hace que este concepto de identidad pueda variar en función de la coyuntura y, de este modo, actuar de un modo incierto e incluso inestable. En los primeros años del proceso de integración esto no fue así, ya que la parte emocional estaba cubierta por la experiencia reciente de la guerra y la necesidad de prevenir otra guerra entre estados europeos. Esto persistió hasta que hubo políticos en Europa que mantuvieron viva la imagen de las consecuencias de la II Guerra Mundial, a través

de las políticas institucionalizadas del recuerdo. Esto duró hasta mediados de los años 90 del siglo pasado (cuando políticos como Mitterrand o Kohl dieron paso a otra generación de políticos). Es a partir de entonces cuando la sociedad europea se empieza a estructurar de un modo diferente.

La otra Europa la formarían el resto de ciudadanos europeos (el 80%) que tienen un vínculo muy débil o inexistente con todo lo que representa el proceso de integración (Fligstein 2008). Este grupo de ciudadanos no muestra mucho interés en la política europea y desconoce o no se identifica con las políticas que desde la UE se formulan e implementan. Estos ciudadanos nunca, o casi nunca, se sienten europeos y se caracterizan por tener un nivel de educación y ocupación menor en relación al grupo anterior. Dentro de este grupo se pueden encontrar desde grupos de ciudadanos indiferentes (la mayoría) hasta Euroescépticos e incluso activistas antieuropeos.

Por tanto, parece haber dos sociedades europeas integradas por distintos grupos sociales que coexisten pero que al mismo tiempo están separadas en lo que se refiere a lo que significa y/o supone el proceso de integración. El sentido de identidad europea posiblemente depende de hasta qué punto la política europea es un tema importante para un ciudadano o si existe un reconocimiento implícito sobre el beneficio (individual) que puede causar una determinada política europea. En este sentido, que un ciudadano sea consciente de los beneficios que puede obtener del proceso de integración es un aspecto clave. Esto es así, incluso si estos beneficios no se perciben de un modo inmediato. Sin embargo esto no es posible para muchos ciudadanos cuando las políticas europeas están produciendo efectos muy desiguales para diferentes grupos sociales. La siguiente sección analiza la creciente desigualdad que se ha instalado en los EM y sus posibles consecuencias.

6. Crecimiento, desigualdad e implicaciones sobre el proceso de integración

En esta sección se examinan los indicadores más relevantes sobre la creciente desigualdad que se ha institucionalizado entre ciudadanos europeos desde que se completara el Mercado Único con el Tratado de Maastricht. Esta creciente desigualdad se ha producido dentro de un ciclo largo de crecimiento económico en la economía europea. También se analizan las implicaciones más importantes para el proceso de integración europeo.

El crecimiento económico que supuso completar el MU en 1992 ha representado un crecimiento económico significativo (en términos de PIB agregado) en el periodo 1992-2015. El gráfico 5 (ver en el Anexo) muestra cómo a pesar del decrecimiento en los años 2009 y 2012, en el resto de años ha habido un largo periodo de crecimiento económico. Con años (como en 2007) con un crecimiento medio en todos los EM del 5 % y otros años (como en 2013) con un crecimiento medio del 0,5 %. A pesar de estas diferencias, en este intervalo de tiempo (1992-2015) la economía de los EM de la UE ha crecido una media de 2,4% cada año con un crecimiento absoluto del PIB europeo del 57,5 %.

Además, todos los EM muestran un crecimiento económico positivo en el periodo (1992-2015). Destacan los países de Europa del Este que desde su entrada en la UE en el año 2004 y/o 2007 han mostrado importantes niveles de crecimiento económico. Este es el caso de países como Polonia, y en menor medida Hungría, República Checa y Rumanía. España también ha tenido un ciclo largo de crecimiento económico (con la única excepción del periodo 2008-2015). Pero aún teniendo en cuenta estos años de crisis, la economía española ha crecido en este periodo (1992-2015) una media de 2 % al año y en términos absolutos ha incrementado su PIB en un 48 %. Lo mismo ha sucedido el resto de EM (ver tabla 1 en el Anexo).

Estos índices de crecimiento han ayudado también a disminuir las diferencias de ingreso entre países y regiones de la UE. Leonardi (2006) muestra con evidencia empírica cómo las políticas de cohesión han favorecido la convergencia de las regiones menos desarrolladas hacia la media del PIB

per cápita de la UE, también han favorecido las tasas anuales de crecimiento económico así como los niveles de empleo en las regiones menos ricas. Estos indicadores son ciertos tanto en el nivel regional como en el nivel nacional (Leonardi 2006: 157-164).

Sin embargo, el crecimiento económico no ha beneficiado de la misma manera a los diferentes grupos sociales, tal y como indican las tablas 2 y 3 y se ilustra en el gráfico 3. Es decir, mientras que las diferencias de ingresos entre países y regiones han disminuido desde la implantación del Mercado Único, la disparidad de los ingresos entre grupos sociales ha aumentado.

La tabla 2 (en el Anexo), muestra la evolución del Coeficiente de Gini desde el año 1995 hasta el año 2016. El coeficiente de Gini es el mejor indicador disponible para medir la desigualdad en relación a los niveles de ingresos que tienen diferentes grupos de ciudadanos. De acuerdo a la tabla 2 los países donde existe una mayor desigualdad de renta entre ciudadanos son Bulgaria, Rumanía, Letonia, Lituania, Grecia, Portugal y España. Sin embargo, en ese periodo de tiempo las desigualdades se han incrementado en la mayoría de EM, destacando, por ejemplo, el incremento en la desigualdad en Dinamarca, Alemania, Luxemburgo o Suecia. Otros EM muestran una tendencia más constante en los niveles de desigualdad (es el caso de Italia o Países Bajos) mientras que un número muy reducido de EM han conseguido reducir la desigualdad (aunque de un modo marginal). Este es el caso de países como Bélgica o Eslovaquia. Polonia es el país que muestra mejor comportamiento en la reducción de los niveles de desigualdad en el nivel de ingresos entre ciudadanos, a pesar de ello, el Coeficiente Gini en Polonia continua siendo muy alto. Portanto, a pesar de haber estado en un ciclo económico expansivo, la media en el nivel de ingresos en EU-28 ha incrementado la desigualdad de un modo progresivo: desde el periodo que abarca los años 1995-2000, donde la media de desigualdad era un 28,4 pasamos en el periodo 2001-2005 a un coeficiente de 29,3, este coeficiente vuelve a incrementarse en el periodo 2006-2010 hasta una media del 29,5 y, finalmente, en el periodo 2011-2016, el Coeficiente de Gini se incrementa de nuevo, alcanzando un media de 29,9 en EU-28.

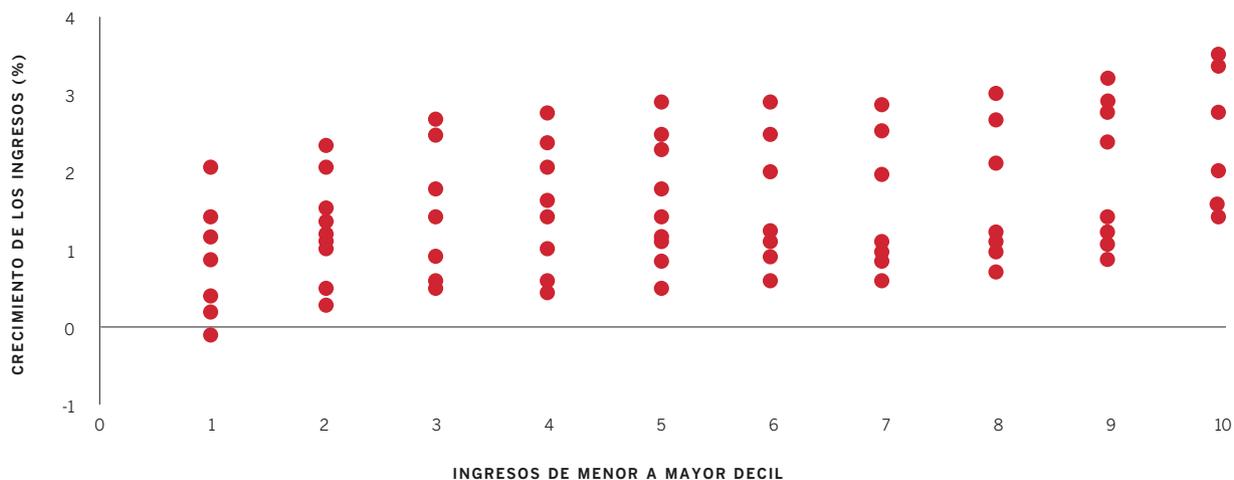
Estos datos son corroborados por datos de la OCDE que se analizan a continuación en el gráfico 3. Este gráfico ilustra de un modo mucho más preciso la distribución de ingresos por deciles desde mediados de los años 80 hasta el año 2008 en nueve países de la UE (Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda, Suecia y Reino Unido). En el gráfico se visualiza muy bien el decil (o 10 % de los ciudadanos que tienen ingresos más altos, y por tanto, más ricos) han aumentado sus salarios de un modo bastante superior al decil (o 10 % de los ciudadanos que tienen menores ingresos). El gráfico muestra con mucha nitidez que cuanto más rico es el grupo de ciudadanos (por deciles) mayor crecimiento y porcentaje han obtenido en sus ingresos, aumentando de este modo la desigualdad no sólo entre los extremos sino también entre los *grupos intermedios* de ciudadanos. El hecho de que en algunos de estos estados hayan sido gobernados por partidos socialdemócratas no parece que haya significado una diferencia.

Por tanto, el crecimiento de la renta disponible en una mayoría de EM en los últimos veinticinco años se ha concentrado en un número reducido de ciudadanos europeos (Bonesmo Fredriksen, 2012). Estos datos van en la misma línea que han mostrado otros estudios (ver Piketty 2014).

Posiblemente, el proceso de globalización y la propia dinámica de los diferentes modelos de capitalismo que operan en los EM tienen alguna responsabilidad a la hora de explicar este tipo de tendencias. Sin embargo, la creciente desigualdad entre diferentes grupos sociales es también una consecuencia directa tanto de la falta de acción de la UE como de los objetivos políticos y las políticas públicas diseñadas e implementadas por las élites políticas europeas.

En este sentido, las políticas de cohesión de la UE, no dejan de ser una respuesta insuficiente a los crecientes problemas de desigualdad social que se están fraguando en la UE. Las élites políticas de la UE deberían reconocer el impacto que están teniendo una serie de factores como los *efectos colaterales* del progreso tecnológico hasta los cambios en las instituciones y en el funcionamiento de las relaciones en el mercado laboral. Las consecuencias sociales de esto pueden ser catastróficas

GRÁFICO 3: CRECIMIENTO DE INGRESOS EN DIFERENTES DECILES (1985-2008)



FUENTE: BONESMO-FREDRIKSEN 2012:7

en el corto y medio plazo para una mayoría de ciudadanos europeos. Por ejemplo, en el año 2015, en España el 29,6% de los niños vivían en hogares bajo el umbral de pobreza y en ese mismo año, un 16,7% de los niños en España vivían en hogares en pobreza severa (renta inferior al 40% de la renta mediana), en Rumanía el número de niños que vivían en pobreza severa era el (24,7%), en Bulgaria (15,1%), Grecia (13,6%) e Italia (13,3%) (Eurostat 2017 b).

Este tipo de indicadores pueden tener un impacto perjudicial para el desarrollo del propio proceso de integración. En primer lugar, tal y como argumenta Piketty (2014) la noción de igualdad de oportunidades en los países de Europa ha sido fatídicamente debilitada. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, esta creciente desigualdad atenta de un modo directo contra el principio de igualdad sobre el que están fundadas todas las democracias de la UE. Esto puede quebrantar el sentido de solidaridad e incluso de identidad que nace de las experiencias compartidas. Esto se percibe con nitidez en lo poco atractivas que resultan las políticas europeas para muchos grupos sociales, tal y como se ha mostrado con anterioridad.

Además, no conviene olvidar que la creciente desigualdad no deja de ser el resultado de una serie de decisiones de políticas públicas que se han producido y/o se están produciendo tanto en el sistema político de la UE como dentro de las políticas que adoptan los gobiernos nacionales. Claramente ambas están interrelacionadas: la configuración política e institucional actual de la UE impone importantes límites a la realización de una posible *‘Europa social’*. Scharpf (2001; 2002) argumenta de un modo convincente cómo el sistema de gobernanza multinivel ha condicionado/ está condicionando los derechos sociales de los ciudadanos europeos. Según Scharpf, la creciente ausencia de derechos sociales en los EM se puede atribuir a la relación existente entre las medidas introducidas para la creación y/o la corrección del mercado. En este sentido, mientras las políticas económicas y presupuestarias se han europeizado progresivamente, las políticas de protección social han permanecido en el nivel nacional. Una consecuencia directa de ello ha sido que los estados del bienestar y las políticas sociales han sido recortadas y/o muy limitadas por el principio de primacía de la legislación europea sobre la nacional en temas tan importantes como la elaboración del presupuesto. Con la Unión Monetaria y, sobre todo, tras la crisis de la zona euro, la interdependencia económica entre EM ha irrumpido con fuerza. Esto ha supuesto, entre otras cosas, que se haya impuesto a los gobiernos de la UE importantes restricciones en las políticas de gasto social. Además, la estructura institucional y de adopción de decisiones de la UE tampoco ayuda, esto es así por lo que Scharpf (2001) denomina la *‘adopción conjunta de decisiones’* (*joint*

decision trap), en la que al existir tantos actores veto en la política europea, se ha impedido/ se está impidiendo que se pueda acordar la integración en política social.

Otra implicación sobre las crecientes desigualdades en los EM de la UE es que se está perdiendo la oportunidad de crear un vínculo social duradero que apunte a la sociedad europea. La manera más efectiva de conseguir dicho vínculo sería a través de un compromiso de redistribución compartido, pero también a través de políticas fiscales compartidas entre países de la UE. Piketty (2014), argumenta en esta línea, que los niveles de desigualdad están directamente relacionados tanto con las políticas fiscales que se están llevando a cabo como por las políticas redistributivas (o la carencia de ellas) en cada uno de los EM.

Es por esto, que las políticas distributivas y redistributivas que existen en la UE, pueden ser percibidas por grupos importantes de ciudadanos como injustas, en la medida en que los beneficios del modelo de integración económico y social implantado benefician sólo a un número menor de ciudadanos ´afortunados`. Esta ´injusticia` se puede llegar a percibir como tal por parte de distintos grupos de ciudadanos, incluso podría llegar a crear cierto nivel de resentimiento. Por ejemplo, Pew (2013) afirma con datos de encuesta de que un 77 % de los encuestados en la UE argumenta que ´el sistema económico favorece a los ricos` mientras que el 85% de los encuestados está de acuerdo en que la brecha entre ricos y pobres ha aumentado. Existen otras muchas evidencias que van en la misma dirección, por ejemplo, el incremento de partidos populistas y Eurófobos en un número importante de EM: en las recientes elecciones en la República Checa de este año 2017 los tres principales partidos euroescépticos han obtenido el 51,5% de los votos (algo inédito en este país). En Hungría en las elecciones de 2014, el partido de gobierno del conservador y euroescéptico Viktor Orbán y la extrema derecha nacionalista llegaron hasta el 65% de los sufragios. En Polonia, en las elecciones legislativas del 2015 el partido euroescéptico *Ley y Orden* ganó las elecciones obteniendo el 37,6 % de los votos. El mismo fenómeno se puede observar en los EM que han tenido más dificultades como consecuencia de la crisis de la zona euro. En estos países los niveles de confianza han caído fuertemente. Por ejemplo, en Grecia en este año 2017, y de acuerdo a datos del Eurobarómetro (2017, nº 87) un 76% de la población desconfía de la UE. En Italia la desconfianza hacia la UE en el 2013 llegó hasta el 61% y en España llegó hasta el 75 % de la población (Eurobarómetros 2013, nº 79 y nº 80).

Por tanto, la concentración de ingresos en un segmento cada vez más reducido de la población incide de un modo directo en la calidad democrática de un sistema, y esto es lo que está sucediendo hoy día en la UE. Es por esto que la UE sufre una crisis de legitimidad social en relación a los resultados políticos que produce. Este tipo de procesos pueden alimentar el euroescepticismo de los ciudadanos europeos a través de las percepciones sobre la injusticia en el funcionamiento de la UE o a través de percepciones sobre la existencia de un déficit democrático en las políticas públicas que se llevan a cabo. Una sociedad que no se preocupa de sus grupos sociales más vulnerables es, posiblemente, el camino más corto en la dirección hacia políticas populistas e intolerantes.

7. Conclusiones

La creación de Mercado Único en la UE no ha ofrecido a día de hoy una base suficiente para construir un proceso de integración que sea satisfactorio para todos los ciudadanos europeos. Esto es así, básicamente, porque los beneficios de la integración europea se están distribuyendo de manera muy desigual entre diferentes grupos sociales. Tal y como esta investigación ha mostrado, el proceso de integración ha hecho emerger y/o está haciendo emerger dos sociedades Europeas diferenciadas: la élite política y económica, por un lado, y el resto de ciudadanos, por otro. Los primeros comparten una tendencia eurófila mientras que los segundos claramente no se adhieren a esa tendencia.

Por tanto, la integración basada fundamentalmente en mecanismos de mercado son claramente insuficientes, entre otras cosas, porque el proyecto de integración ha tendido a anteponer (casi siempre) la economía a la política y a los aspectos sociales. Algunos autores como Weiler (1999 a) reconocen el *'des-empoderamiento'* que ha sufrido el *'ciudadano político'* europeo en el desarrollo del proceso de integración. Si bien es cierto que este proceso fue impulsado en los años 80 por una necesidad económica, no es menos cierto que tiempo ha habido para equilibrar lo económico con lo político y lo social. Esto a fecha de hoy no se ha llevado a término. De hecho, en muchos países de la UE se han ido acumulando con el paso de los años una serie de debilidades estructurales que condicionan la implementación de políticas favorables a los grupos sociales más desfavorecidos: creciente desigualdad, falta de transparencia y de rendimiento de cuentas, competitividad en declive o altos niveles de desempleo.

Tanto desde la UE como desde los EM se ha dicho en muchas ocasiones que una política económica favorable al crecimiento, caracterizada por la estabilidad de variables macroeconómicas, la promoción de la competencia, la restricción salarial y una mayor liberalización, generarían más y mejores empleos, una mayor inclusión social y que ello aumentaría la cohesión social ayudando a combatir la exclusión social (Duraó Barroso 2005). Sin embargo, de acuerdo con los datos mostrados en esta investigación esto no ha sido así.

Europa está tratando de redefinirse en estos momentos, pero lo está haciendo ignorando su historia reciente y a día de hoy está en peligro de olvidar al *otro*. Tal y como señala Arregui (2012), un sistema político puede tener legitimidad formal pero no disponer de una legitimidad social. Esto es lo que le está sucediendo al sistema político de la UE en estos momentos. Si la democracia de un sistema político puede medirse por el nivel de cercanía, representatividad y rendimiento de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados, la UE y sus representantes políticos tienen todavía una gran tarea a realizar. La democracia en la UE debe ser revitalizada. Pero ¿cómo puede revitalizarse la democracia en la UE?

En primer lugar, en vez de adoptar una actitud pasiva, los actores políticos de la UE deberían plantear una estrategia para hacer frente (de un modo coordinado) a las crecientes desigualdades que sufren los países europeos. La UE ha de adoptar una posición proactiva y empezar a implementar políticas que cubran los intereses y las necesidades de todos los ciudadanos europeos, no sólo de este segmento de ciudadanos que tienen un papel más relevante en la creación y el funcionamiento del MU. Por tanto, es preciso ir más allá de declaraciones retóricas como esta que tuvo lugar el pasado día 18 de Noviembre de 2017 en la ciudad Sueca de Gotemburgo. En esta cumbre informal se adoptaron un catálogo de medidas no vinculantes para tratar de reforzar el pilar social de la UE. Este tipo de medidas no dejan de tener una naturaleza retórica con derechos tan generales como el de una *'educación de calidad'*, *'igualdad de oportunidades'*, el *'derecho a un salario justo'*, etc. (ver El País 18 de Noviembre 2017, página 3). La UE ha de pasar de la retórica a los hechos de manera apremiante.

En segundo lugar, tal y como se ha mostrado en esta investigación, la identidad europea se

empieza a construir a partir de valores, experiencias, instituciones y políticas públicas compartidas. El aspecto clave que ha de conducir este proceso ha de ser el nivel de inclusividad de las políticas que se desarrollan. La UE y los países que la integran disponen de suficiente capacidad institucional y medios materiales para elaborar políticas de solidaridad inclusivas. Además, estas políticas en las que la UE se implica a fondo suelen tener éxito. Algunos ejemplos pueden ser el funcionamiento del Mercado Único, las políticas de cohesión que tenían como objetivo la aproximación de renta per cápita entre las regiones más prósperas y las regiones menos prósperas (Leonardi 2006). Otro ejemplo, pueden ser las políticas que se han puesto en marcha tras la recesión de los países de la Eurozona después del año 2008, los nuevos mecanismos de gobernanza económica han asegurado la supervivencia del Euro.

Por otro lado, es un hecho que existen diferencias importantes entre las preferencias de los ciudadanos europeos en relación al tipo de modelo social y económico que desean, pero, al mismo tiempo, también es un hecho la necesidad de disminuir la brecha económica, social y cultural que se ha abierto en Europa entre grupos sociales. En términos políticos esto significa hacer frente a los daños que las políticas de la UE (por acción u omisión) han originado, sobre todo, a las clases más populares de la UE, prestando especial atención a temas como el desempleo y la desigualdad. Desde esta perspectiva, tal y como Scharpf (1999) argumenta, el modelo de legitimidad procedimental basado en la regla de mayorías de una democracia (en el caso de la UE incluso de mayorías muy cualificadas) son inadecuados para el contexto de la UE. Es por ello, que la UE debería concentrarse más en el fortalecimiento de una legitimidad basada en los resultados políticos que producen las políticas públicas de la UE.

La distancia entre las expectativas generadas por los ciudadanos europeos y la práctica política llevada a cabo por la UE es enorme. Los problemas del déficit democrático en la UE siguen estando ahí. Las instituciones de la UE, simplemente, carecen de un mandato democrático claro y conciso. Hay poca apertura y transparencia, y todavía hay menos rendimiento de cuentas y responsabilidad pública y política, así como procesos de participación política poco efectivos (ver Arregui 2012, 92-107). Por tanto, el problema real es más profundo de lo que parece. El tema no es tanto que la UE tenga más capacidad en más o menos políticas públicas sino de que exista más o menos democracia.

Si el sistema de representatividad y democracia no mejora en la UE no es razonable esperar que los ciudadanos europeos incorporen el sentido de solidaridad social que es un requisito imprescindible para desarrollar un sentido genuino de ciudadanía y/o de pertenencia (Habermas 1992; 1996). Es preciso crear y fomentar redes de comunicación que den espacio a las preocupaciones de los ciudadanos europeos, de todos, incluidos estos grupos sociales más desfavorecidos. Los ciudadanos de Europa no sólo han de ser capaces de reconocer la existencia política europea sino que además han de estar debidamente equipados para participar en ella.

Tal y como señala Weiler (1999 a: 324-336) la importancia de la ciudadanía europea representa mucho más que un dispositivo para apaciguar a una población alienada, el diseño de esta ha de ir directamente a los fundamentos de la legitimidad política. Es decir, hasta que no exista una concepción factible de ciudadanía europea no dejarán de existir sentimientos de alienación en determinados grupos sociales. Por tanto, es en esta pobre concepción de ciudadanía europea que se ha instaurado donde radica la raíz de la angustia y la alienación europeas (Weiler: 1999 b). Junto con la democracia, la existencia de una ciudadanía activa es la expresión necesaria de un *demos* vital.

Además, la naturaleza asimétrica de la regulación en la política de la UE (que se ha caracterizado por la desregulación, la privatización y la austeridad fiscal social) no sólo ha supuesto la ausencia de derechos sociales en el nivel de gobernanza europeo sino que también ha conducido a un desmantelamiento gradual de los derechos sociales que se habían ido adquiriendo en los EM en las últimas décadas. Al poner en peligro los derechos sociales de una parte importante de los ciudadanos europeos se está poniendo en peligro la capacidad del ciudadano europeo a la hora de ejercer sus

derechos civiles y políticos. Dicho de otro modo, es virtualmente imposible que un ciudadano europeo se pueda comportar como un individuo móvil, flexible y competitivo al mismo tiempo que actúa como ciudadano con un compromiso cívico. Al introducir tales demandas al ciudadano (medio) europeo, se corre el riesgo de que este se desmorone en una dinámica de agotamiento e impotencia, con lo que el funcionamiento y la organización de la vida social y política se vuelve cada vez más insegura, incierta y provisional.

Follesdal y Hix (2006) sugieren la idea de que cierta ingeniería constitucional pueden ayudar a cambiar estas dinámicas. Por ejemplo, si se incrementan los incentivos de las élites para competir de un modo más abierto, los ciudadanos empezarán a entender los principales temas del debate europeo y demandarán implicarse de un modo más directo. Tal y como argumenta Galbraith (2001: 20), 'la gente aprueba la mayor parte de lo que entienden mejor'. Estos ciudadanos que no se involucran cognitivamente en la política europea tienen una probabilidad mayor de ser euroescépticos e incluso anti-europeos. Por tanto, mayores niveles de competición entre actores políticos de la UE son más que deseables en la medida en que pueden ayudar a establecer un círculo virtuoso de representatividad democrática (Hix 2008). A más competición, más mecanismos de transparencia, rendimiento de cuentas y procesos de deliberación. Todo ello ayudaría a introducir los cambios que precisa la UE en la relación entre todos los ciudadanos y las principales instituciones europeas. Por ejemplo, cuanto mayor sea el nivel de competición política en la UE mayor habrá de ser el esfuerzo de claridad y transparencia de los actores políticos a la hora de explicar sus propuestas. Los medios de comunicación tendrían más incentivos para informar más y mejor sobre las políticas europeas. Esto a su vez facilitaría el establecimiento de un mandato democrático claro y conciso que facilitaría que hubiera mayores niveles de transparencia y rendimiento de cuentas. Todo ello tendría un efecto formativo en la ciudadanía europea y tendría efectos en la evolución gradual de las identidades políticas (Hix 2008). Por ejemplo, de acuerdo a Rokkan (1999), durante el proceso de formación de los estados europeos se produjo la sustitución de las identidades locales por las identidades nacionales. Esto tan sólo tuvo lugar cuando se pusieron en funcionamiento las elecciones nacionales a gran escala y la subsiguiente competición entre partidos políticos. Por tanto, si analizamos el proceso de integración de la UE tal y como funciona hoy día, más que asumir que un *demos* europeo es un requisito para que la UE funcione como una democracia, posiblemente un *demos* sólo puede surgir a través del desarrollo de procesos de competición partidista y asumir los efectos positivos que ello genera en términos de representatividad, transparencia, procesos de deliberación, monitorización por parte de la ciudadanía y rendimiento de cuentas. Todo ello contribuiría, sin duda, a una mayor eficacia en el modelo de democracia de la UE.

La naturaleza y la inclusividad de las políticas de solidaridad redistributiva en la UE es la política clave sobre la que va girar el desarrollo e incluso el éxito del propio proceso de integración europea. Este es, posiblemente, el mayor desafío al que se enfrenta la UE en el siglo XXI. Por tanto, es imprescindible poder abordar con éxito las alarmantes desigualdades de ingresos que muestran los distintos grupos de ciudadanos en la UE. Estas crecientes desigualdades representan una amenaza muy plausible al mismo proceso de integración europea a través de una transgresión continua del pacto social europeo.

Para finalizar, el proceso de integración europeo debería ir más allá de lo económico y/o instrumental. Los resultados del proceso de integración no se limitan sólo a beneficios materiales. Esto nos lleva a plantearnos qué tipo de Europa queremos y en qué medida estamos dispuestos a compartir una identidad europea junto con una nacional o regional, y qué políticas se van a implementar en esta dirección. Para poder conseguir esto es imprescindible que además de voluntad política exista una unidad de acción entre actores políticos y sociales. Mark Leonard se refiere a la nueva Europa como un 'laboratorio para reinventar la democracia' (Leonard 2005: 95). Por otro lado, Vaclav Havel, observaba que las 'mejores leyes no garantizan por sí mismas la legalidad o la libertad o los derechos humanos' a menos que estén respaldadas por ciertos valores humanos y

sociales: lo que este autor llamaba una *'conciencia moral real'*. La retórica, puede ser convincente. La realidad, como siempre, parece estar en el futuro. La última palabra debería descansar, tal vez, en la apremiante y pertinente observación de Havel: 'Nunca construiremos una Europa mejor, si no podemos soñar con una Europa mejor' (Havel 1998: 46).

8. Referencias

- Arregui, J., 'Problemas de Legitimidad Democrática, Representación y Rendimiento de Cuentas en el Proceso Político de la Unión Europea', Cuadernos Europeos de Deusto nº46, 2012, pp. 85-112.
- Alvarez, R., 'Attitudes Toward the European Union. The Role of Social Class, Social Stratification, and Political Orientation'. *International Journal of Sociology*, nº1, 2002, pp. 58-576.
- Bache, I., 'The Politics of Redistribution', en *Handbook of European Union Politics*, edit por K.E. Jorgesen, M. Pollack y B. Rosamond, Londres: Sage, 2006.
- Banco Mundial, "Datos Economía y Crecimiento." <https://datos.bancomundial.org/>ndial.org. Acceso el 9 de noviembre de 2017.
- Bonesmo Fredriksen, K., 'Income Inequality in the European Union', OECD Economics Department Working Papers 952, 2012.
- Braun, D., & Tausendpfund, M., 'The Impact of the Euro Crisis on Citizens' Support for the European Union'. *Journal of European Integration*, nº3, 2014, pp. 231-245.
- CE (Comisión Europea). 'A Citizens' Europe'. Luxemburgo: Office for Official Publications of the EC, 1993 a.
- CE (Comisión Europea). 'Report from the Commission on the Citizenship of the Union'. COM (93)702 final. Bruselas, 21 diciembre 1993 b.
- CE (Comisión Europea). 'EU Agricultural Economics Briefs No. 8'. Julio 2013. Acceso el 14 de noviembre de 2017.
- CE (Comisión Europea). 'EU Budget 2014: Financial Report', Luxemburgo: Publications Office, 2015.
- CE (Comisión Europea). DG., 'Agriculture and Rural Development. CAP post-2013: Key graphs & figures'. Brussels: European Commission, DG Agriculture and Rural Development, 2016.
- CE (Comisión Europea). 'EU expenditure and revenue 2014-2020, Interactive chart: EU expenditure and revenue - Budget 2014-2020'. Acceso el 29 de noviembre de 2017. http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.
- CE (Comisión Europea). 'Eurobarometer 87.3 mayo 2017': <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1>HYPERLINK "http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index"&HYPERLINK "http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index"yearFrom=2016HYPERLINK "http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index"&HYPERLINK "http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index"yearTo=2017 - Acceso el 20 de noviembre de 2017
- CE (Comisión Europea). 'Standard Eurobarometer' desde 1974 hasta 2015, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb_arch_en.htm - Acceso de enero a marzo de 2016.
- CE (Comisión Europea). 'Standard Eurobarometer 87', <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2142>, acceso el 11 de noviembre de 2017.
- CE (Comisión Europea). 'Standard Eurobarometer 79', https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S1120_79_3_STD79, acceso el 11 de noviembre de 2017.
- CE (Comisión Europea). 'Standard Eurobarometer 80', http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm, acceso el 11 de noviembre de 2017.
- CE (Comisión Europea), 2017. 'EU expenditure and revenue 2014-2020', http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm. Acceso el 17 de noviembre de 2017.
- Delors, J., 'Our Europe: The Community and National Development'. Londres: Verso, 1992.
- Downs, I., & Wilson, C., 'A rising generation of Europeans? Life-cycle and cohort effects on support for Europe'. *European Journal of Political Research*, 52, 2013, 431-456.

Durao Barroso, JM., 'Growth and Jobs: a new start for the Lisbon Strategy', Speech/05/152, 9 Marzo 2005, Estrasburgo.

El Diario: http://www.eldiario.es/economia/espanolas-recibido-millones-subvenciones-agrarias_o_499400610.html - Acceso el 10 de noviembre de 2017.

El País: página 3, edición del 18 de noviembre de 2017.

Elster, J., 'El Cemento de la Sociedad' Barcelona, Gedisa, 2008.

Eurostat, 'Population and Polution Changes Statistics', 2017 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics, Acceso el 20 de noviembre de 2017, 2017 a.

Eurostat, 'Income Inequality and Poverty Indicators'. Acceso el 10 de noviembre de 2017. <http://ec.europa.eu/eurostat>, 2017 b.

Eurostat, 'Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey'. Acceso el 12 de noviembre de 2017. <http://ec.europa.eu/eurostat>, 2017 c.

Fligstein, N., 'Euroclash: the EU, European identity, and the future of Europe'. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Føllesdal, A., & Hix, S., 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik'. Journal of Common Market Studies , n°44 (3), 2006, pp. 533-562.

Galbraith, JK., 'Affluent society'. New York: Houghton Mifflin, 2001.

Gabel, M., 'Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories'. The Journal of Politics , 60 (2), 1998, pp. 333-354.

Gabel, M., & Palmer., 'Understanding variation in public support for European integration'. European Journal of Political Research, n°27, 1995, pp. 3-19.

Gabel, M., & Whitten, G., 'Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Integration'. Political Behavior , n°19 (1), 1997, pp. 81-96.

Gomez, R., 'The Economy Strikes Back: Support for the EU during the Great Recession'. Journal of Comon Market Studies , n°3, 2015, pp. 577-592.

Haas, B., 'The Uniting of Europe: Political, social and economic forces 1950-1957'. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Habermas, J., 'Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe'. 12 Praxis International 1, 1992, pp. 1-19.

Habermas, J., 'The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship'. 9 Ratio Juris 125, 1996, pp. 125-137.

Havel V., 'The Art of the Impossible: Politics as Morality in Practice'. New York: Fromm International, 1998.

Hix, S., *What´s wrong with the EU and how to fix it*, ed. Polity, Cambridge, 2008.

Hix, S., & Høyland, B., 'The Political System of the European Union' (3rd Ausg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

INE (Instituto Nacional de Estadística), 'Renta por persona y unidad consumo por comunidades autónomas'. Acceso el 29 de noviembre de 2017. <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9947>.

Lafontaine, O., 'The future of German social democracy'. New Left Review 227, 1998, pp. 72-87.

Leonard, M., 'Why Europe will run the 21st century.' London: London, 2005.

Leonardi, R., 'The Impact and Added Value of Cohesion Policy', Regional Studies 40 (2): 155-166.

Lincoln, A., *The Gettysburg address*. 1863.

Loveless, M., & Rohrschneider, R., 'Public perceptions of the EU as a system of governance'. Living Rev. Euro. Gov. , n°3 (1), 2008, pp. 1-35.

Lowi, TJ., 'Four systems of policy, politics and choice. Public Administration Review, n°4, 1972, pp. 298-310.

Marshall T,H. 'Citizenship and Social Class and other Essays'. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

Mau, S., 'Europe from the Bottom: Assessing Personal Gains and Losses and its Effects on EU Support'. *Journal of Public Policy*, nº3, 2005, pp. 289-311.

Musgrave, R.A., 'Public Finance in Theory and Practice'. New York: McGrawHill, 1959.

Outhwaite, W. 'European society'. Cambridge: Polity Press, 2008.

Pew Research Centre. www.pewresearch.org, acceso el 5 de octubre de 2017.

Piketty, T., 'Capital in the twenty-first century'. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

Rokkan, S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan, selected by Peter Flora, Stein Kuhnle y Derek Urwin*, ed. Oxford University Press, Oxford, 1999.

Risse, T., 'A Community of Europeans? Transnational identities and public spheres'. London: Cornell University Press, 2010.

Sanders, D., Belluci, P., Toka, G and Torcal, M., 'Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union', Oxford: Oxford University Press, 2012.

Scharpf, F., 'Governing in Europe: effective and democratic?'. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Scharpf, F., 'Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe'. *Scandinavian Political Studies*, nº1, 2001, pp. 1-26.

Scharpf, F., 'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity'. *Journal for Common Market Studies*, nº4, 2002, pp. 645-670.

Stjernø, S., 'Solidarity in Europe: the history of an idea'. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Szyszczak E., 'Social Policy: a Happy Ending or a Reworking of the Fairy Tale?' in O'Keefe, D. and Twomey, P (eds) *Legal Issues of the Maastricht Treaty* London, Chancery. 1994.

Taggart, P., 'A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems'. *European Journal of Political Research*, nº3, 1998, pp. 363-388.

Tang, H., 'Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe'. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

Terluin, I., D. Strijker y W. Munch., 'Economic Dynamics in Rural Areas', en *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers 2010, pp.317-331.

Veterinarios Sin Fronteras. 'Una Política Agraria Común para el 1%' : <https://vsf.org.es/sites/default/files/docs/Una%20%20PAC%20%20para%20el%201%25.pdf> - Acceso el 12 de noviembre de 2017

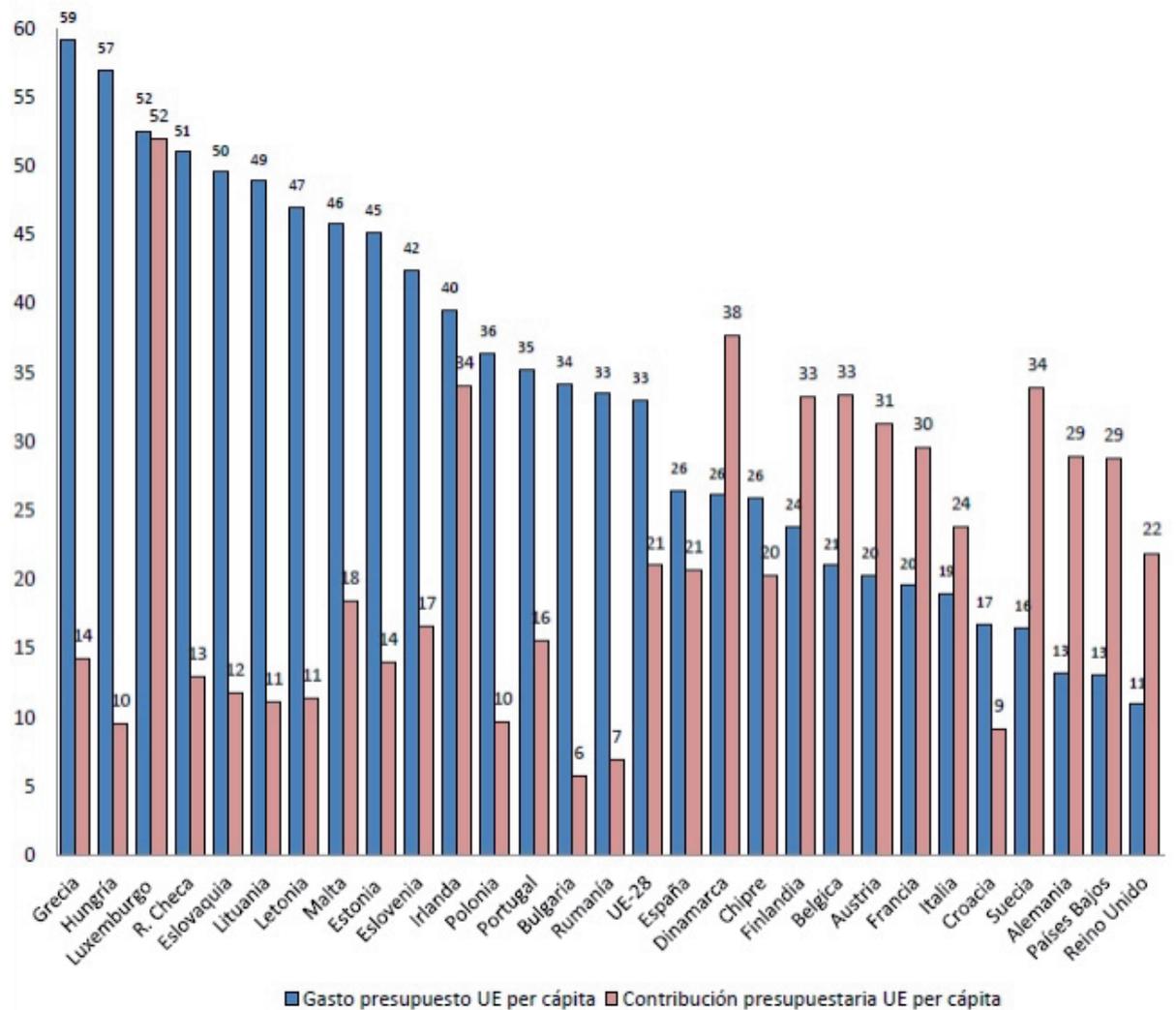
Weiler, J., H. H. *The constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999 -a.

Weiler, J., H. H. 'Prologue: Amsterdam and the Quest for Constitutional Democracy' in O'Keefe, D. and Twomey P. (eds.) *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Oxford: Hart, 1999 - b.

Young, A., 'The Single Market. A New Approach to Policy' en *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

9. Anexos

GRÁFICO 4: CONTRIBUCIÓN Y GASTO POR CIUDADANO Y NACIONALIDAD PARA EL PERIODO 2014-2020



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA (2017) 'EU EXPENDITURE AND REVENUE 2014-2020'. DISPONIBLE EN [HTTP://EC.EUROPA.EU/BUDGET/FIGURES/INTERACTIVE/INDEX_EN.CFM](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm) (ACCESO EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2017).

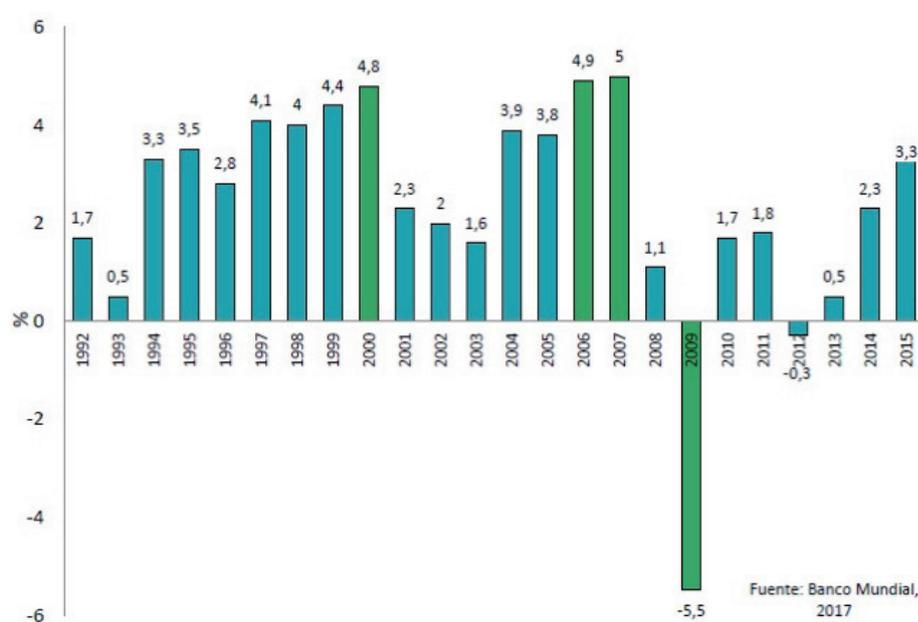
TABLA 1: CRECIMIENTO DEL PIB (%) DE LOS EM DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT

PAÍSES UE-28	MEDIA 1992 - 2015	MEDIA 1992-2007	MEDIA 2008-2015	2011-2016
Alemania	1,3	1,5	0,9	29,6
Austria*	1,8	2,6	0,6	27,3
Belgica	1,7	2,2	0,8	26,2
Bulgaria***	1,9	7,7	1,2	35,8
Chipre**	1,0	4,4	-0,7	32,2
Croacia****	0,0	Ingresó en 2013	0,0	30,6
Dinamarca	1,6	2,3	0,3	27,1
Eslovaquia**	4,1	7,8	2,2	24,9
Eslovenia**	1,7	5,2	-0,1	24,3
España	2,0	3,1	-0,4	34,3
Estonia**	2,8	8,4	0,0	33,4
Finlandia*	2,3	4	-0,6	25,6
Francia	1,5	2,1	0,5	29,9
Grecia	0,8	3,1	-3,7	34,2
Hungría**	1,5	3,4	0,6	27,9
Irlanda	5,6	6,7	3,5	25,3
Italia	0,6	1,5	-1,0	32,6
Letonia**	3,1	10,2	1,0	35,2
Lituania**	3,4	1,5	1,9	34,9
Luxemburgo	3,5	4,3	3,6	29,0
Malta***	3,8	3,9	0,4	27,8
Países Bajos	2,0	2,8	-0,5	26,0
Polonia**	4,0	5,5	3,2	30,7
Portugal	1,2	2,1	-0,7	34,2
Reino Unido	2,1	2,8	0,9	25,0
R. Checa**	2,7	5,9	1,0	31,7
Rumania***	2,2	6,9	1,6	34,9
Suecia*	2,6	3,3	1,3	25,6

Fecha de adhesión y de cálculo *1995, **2004, ***2007,****2013

FUENTE: BANCO MUNDIAL 2017

GRÁFICO 5: PROMEDIO CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PAÍSES UE EN EL PERIODO (1992-2015)



FUENTE: BANCO MUNDIAL, 2017

TABLA 2: COEFICIENTE DE GINI, POR PERIODOS DE CINCO AÑOS EN EM

PAÍS UE-28	1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2016
Alemania	26,0	25,6	29,2	29,6
Austria	25,3	25,9	27,0	27,3
Bélgica	28,3	27,6	26,9	26,2
Bulgaria**	**	26,0	33,8	35,8
Chipre*	*	28,7	29,4	32,2
Croacia***	***	***	***	30,6
Dinamarca	20,3	23,7	25,6	27,1
Eslovaquia*	*	26,2	25,4	24,9
Eslovenia*	*	23,8	23,4	24,3
España	33,7	31,8	32,5	34,3
Estonia*	*	35,5	32,0	33,4
Finlandia	22,8	26,1	25,9	25,6
Francia	28,7	27,5	28,7	29,9
Grecia	34,3	33,5	33,6	34,2
Hungría*	*	27,6	26,6	27,9
Irlanda	32,5	30,8	30,5	25,3
Italia	31,0	32,0	31,8	32,6
Letonia*	*	36,2	37,0	35,2
Lituania*	*	36,3	35,2	34,9
Luxemburgo	26,8	26,9	28,0	29,0
Malta*	*	27,0	27,5	27,8
Países Bajos	27,3	27,0	26,9	26,0
Polonia*	*	35,6	32,0	30,7
Portugal	36,3	37,6	35,9	34,2
R. Checa*	*	25,5	25,1	25,0
Reino Unido	31,7	34,9	32,9	31,7
Romania**	**	**	28,4	34,9
Suecia	21,5	23,4	24,1	25,6
Media UE	28,4	29,3	29,5	29,9

Fecha de ingreso en la UE y de cálculo: *2004, **2007,***2013

FUENTE: EUROSTAT 2017 C

TABLA 3: PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DEL 10% MEJOR Y PEOR REMUNERADO DE LA POBLACIÓN (2004-2016)

PAISES UE 28	10% MAS INGRESOS	VARIACIÓN	10% MENOS INGRESOS	VARIACIÓN
Austria	24,0	1,2	3,1	-0,4
Alemania	24,7	0,3	3,3	0,1
Bélgica	22,6	-1,5	3,3	0,0
Bulgaria*	27,0	-1,4	2,1	-0,2
Chipre	26,9	3,9	3,5	-0,8
Croacia**	23,9	-0,4	2,6	0,1
Dinamarca	22,4	2,7	3,8	-0,6
Eslovaquia	21,7	-4,6	3,3	-0,5
Eslovenia	20,7	0,5	3,9	-0,2
España	25,4	1,7	2,2	-0,7
Estonia	25,4	0,0	2,7	-0,3
Finlandia	22,7	-1,0	3,8	-0,1
Francia	25,9	2,1	-0,3	-0,3
Grecia	26,1	-0,2	2,3	-0,6
Hungría	23,5	-4,1	3,2	0,3
Irlanda	25,5	-2,1	3,1	-0,1
Italia	25,6	0,0	2,3	-0,4
Letonia	27,3	-3,4	2,2	0,3
Lituania	26,8	1,7	2,1	-0,1
Luxemburgo	24,7	-0,1	3,5	0,0
Países Bajos	23,2	-0,1	3,2	-0,1
Polonia	26,2	-1,8	3,2	0,2
Portugal	28,5	-3,2	2,5	-0,1
R. Checa	22,5	-0,8	3,8	0,1
Reino Unido	26,2	0,1	2,8	0,3
Rumania*	22,5	2,2	3,6	0,2
Suecia	21,3	0,4	3,4	0,3

Fecha de adhesión y de cálculo *2007, **2013, Malta n.d

FUENTE: EUROSTAT 2017