

Posibilidades y límites de la idea de una Europa social

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Universidad de Alcalá de Henares, Madrid

1. Introducción

El proceso de construcción europea está afrontando actualmente su reto más definitivo, de forma que o bien se desarrolla con intensidad la unión política y económica sobre bases de coordinación y progreso social o bien se estanca en un maremágnum de intereses nacionalistas incompatibles con el proyecto originario del Tratado de Roma. Expresado de otra manera, o la unión europea se construye sobre bases monetaristas de discriminación y jerarquización o sobre supuestos de coordinación solidaria entre los países de la Unión. Un proyecto de coordinación y progreso supone la unión política, el desarrollo de los derechos sociales de los ciudadanos y un marco donde los diferentes países se integren sin velocidades o geometrías diferenciadoras. Por el contrario, un proyecto de jerarquización y de simple integración económica supondría el estancamiento de la unidad europea o la simple construcción de un mercado económico sin contenido social y político. En este trabajo pretendemos analizar las características, naturaleza y principales problemas del proyecto de unidad europea. Para ello, en primer lugar, describiremos las líneas básicas del proceso de construcción europea con la intención de situar el campo histórico de desarrollo de la Unión Europea (a partir de aquí UE). En segundo lugar, analizaremos la naturaleza y contradicciones de los procesos en que se materializa el proyecto de unidad europea a la luz de las diferentes alternativas políticas abordando la problemática de la unión política y del denominado déficit político. En tercer lugar, abordaremos el problema crucial de la cohesión social como condición de una Europa solidaria que extienda y desarrolle los derechos sociales, así como los problemas que plantea la construcción de una política social común.

El significado de la idea de Europa no puede sostenerse sobre una única interpretación y una supuesta y única política de integración económica, sino sobre un abanico de posibilidades u opciones de cuyo desarrollo puede emerger la creación de un ámbito de cohesión social, integración cultural y coordinación política que sean el verdadero cimiento de la convergencia económica, puesto que, como afirma S. Holland, «si la comunidad de los años noventa integra solamente mercados y dinero y descuida los derechos, el bienestar y el empleo, se arriesga a la desintegración social e incluso a amenazas todavía peores para su propia estabilidad que las surgidas en 1992. Un sistema puede florecer con

una economía dual, pero se vendrá abajo si lo que es dual es la sociedad. Esta es la diferencia entre cohesión e incoherencia».¹ En cuarto lugar, pasaremos a analizar la problemática de la convergencia de los sistemas de protección social y sus actuales retos como expresión concreta de la política social. En quinto lugar, estableceremos algunas conclusiones tentativas sobre el devenir de la Comunidad Europea en lo referente a la unión política y la cohesión social.

2. El proceso de construcción europea

El proceso de construcción europea es el conjunto de políticas desarrolladas desde la firma del Tratado de Roma en 1957 que materializan diferentes formas de cooperación entre los Estados firmantes de dicho tratado y que tienen como objetivo genérico lograr la unidad europea a medio plazo. Cooperación y unidad son los dos extremos o principio y final de un camino laborioso de construcción de Europa como mercado económico único y como unidad política deseable. En este proceso que dura ya más de treinta años hay que destacar tres jalones básicos que profundizan la cooperación en medio de profundos cambios y resistencias a la creación de una entidad superior al simple mercado económico.

En primer lugar el propio Tratado de Roma de 1957, que establece la unidad europea como unión aduanera únicamente, es decir, constitución inicial del mercado único, quedando en el campo de las referencias los problemas de efectiva coordinación de las políticas monetarias y económicas entre los Estados miembros, la Europa de los Seis. En este sentido es importante resaltar que la primera fase de la unidad europea es, sobre todo, el intento de crear un espacio económico capaz de hacer frente a los retos de otros espacios económicos poderosos, EE.UU., bloque del Este y Japón en un contexto de progresiva internacionalización de la economía mundial.

La estabilidad económica y crecimiento sostenido en Europa durante los años sesenta permitió un rápido desarrollo de la unidad aduanera e integración comercial a la vez que demostraba la insuficiencia de otras políticas, como la de cooperación monetaria y de coordinación de políticas económicas, sin mencionar los casi nulos avances en la unidad institucional. Se trataba de compatibilizar un proyecto de extensión competitiva del mercado económico europeo con los nacionalismos de los Estados de Bienestar existentes. El Memorandum Barre de 1969 y el Informe Werner de 1970, señalan la necesidad de profundizar en la constitución del mercado económico único cuando se atisba el agotamiento del modelo fordista de crecimiento de los veinte años previos. Aún está lejos la constitución de la Europa política y social y el nacionalismo contenido limita los avances en pro de la unidad social y política de Europa. El llamado Acuerdo de la Serpiente (21 de marzo de 1972) sobre cooperación monetaria trata de imprimir un mayor peso al mercado económico del mismo modo que la Política

Agraria Común (PAC) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) trataban de reducir desequilibrios entre los diferentes miembros de cara a una progresiva convergencia de los mercados económicos. Pero la crisis de oferta de los primeros años sesenta y las divergencias entre las políticas económicas nacionales para hacerles frente frenan el proceso de unidad europea, si bien se dan algunos pasos positivos como la creación del SME en 1979 (Sistema Monetario Europeo) para hacer frente a la crisis del SMI mediante el que se establece el Ecu como unidad de cuenta y un sistema de tipos de cambio fijos con márgenes limitados para la flotación de las monedas del 2,25 % arriba o abajo, es decir, se establecen los primeros mecanismos de disciplina monetaria en un mundo donde las políticas monetarias dependen en última instancia de centros transnacionales de poder. Durante este largo período que abarca desde 1972 (creación de la serpiente monetaria) hasta 1986, en que se aprueba el Acta Única Europea, pasando por la creación del SME en 1979, la CEE se amplía y consolida la creciente cooperación entre los Estados en muy diferentes materias. Sin embargo, la filosofía política de la unidad europea no se modifica: se trata de lograr primero y como condición previa la creación del espacio económico único para después edificar la unidad política que surgiría de aquélla. Funcionalistas monetaristas y federalistas keynesianos, siguiendo las denominaciones al uso, establecen en esos años de crisis mundial el campo dialéctico sobre el que se va creando la unidad europea de manera compleja, desigual y fragmentaria.

El Acta Única Europea aprobada el 17 de febrero de 1986, y en vigor desde el 1 de julio de 1987, cierra el ciclo inicial de constitución del mercado europeo, eliminación de barreras aduaneras y creación de la cooperación monetaria para dar paso a la creación de un mercado interior o «espacio sin fronteras» que garantice a finales de 1992 la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Se trata de un paso intermedio en favor no sólo de una profundización del mercado económico, sino también, aunque tímidamente, de constitución de la Europa política. En este sentido, hay que destacar dos cambios importantes: la creación de nuevos ámbitos de cooperación (cooperación monetaria, investigación y desarrollo, medio ambiente, protección de la salud laboral y logro de la cohesión económica y social), y el inicio de la política exterior y de seguridad común. Lentamente y de manera muy fragmentaria la política exterior y la política social se abren camino bajo el protagonismo indiscutible de la política económica y monetaria.

En efecto, la tercera fase de ampliación de la CEE, el inicio de una fase alcista del crecimiento económico en Europa y la propia maduración de la idea de Europa permiten explicar el Acta Única como paso intermedio hacia un proyecto europeo de unidad y cohesión económica y política. La tercera fase, actualmente en desarrollo, es la que tiene su punto de arranque en el Tratado de la Unión Europea o Acuerdo de Maastricht, cuya aprobación pone de manifiesto la resistencia nacionalista a un proyecto definido sobre bases de estricta polí-

tica económica monetarista. Son antecedentes de este último jalón de la unidad europea el Informe del Comité sobre la Unión Económica y Monetaria preparado por Delors, en el que se propone ampliar los poderes del Parlamento Europeo, así como las competencias de la propia CEE, presentado en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en junio de 1989. Los Consejos de Dublín y Roma en junio y diciembre de 1990 respectivamente, asumen la necesidad de profundizar de manera paralela en la Unión Económica y Monetaria y en la Unión Política. El fin del ciclo alcista, la reestructuración del mapa europeo del Este, la reunificación alemana y las presiones de los países del Norte de Europa en favor de su incorporación a la Unión Europea realizada finalmente en 1994, marcan un freno y muestran el desconcierto de la UE para crear un espacio europeo económico integrado y cohesionado en el nuevo contexto mundial de globalización económica y redefinición de los poderes y espacios de influencia mundial. La Europa de las naciones se demuestra que es absolutamente insuficiente para cumplir los objetivos fundacionales del Tratado de Roma y los retos que la mundialización económica y la redefinición del poder mundial plantean a los europeos después de la crisis de finales de 1989.

El Tratado de la Unión Europea es consecuencia de negociaciones donde se establecen varios objetivos estratégicos sobre cuyo desarrollo van a aflorar las tensiones de la UE en un contexto económico poco favorable que lleva por vez primera en muchos años a la ruptura de la disciplina del SME como expresión de tales tensiones y de la rejerarquización interna del espacio europeo: la legitimación de la Europa de dos velocidades o confirmación de la existencia de un centro y una periferia en la Europa comunitaria. Tales objetivos generales son: a) Creación de la Unión Económica y Monetaria de los Doce en tres etapas de unión monetaria, convergencia económica y moneda única que discurren entre 1990 y 1999; b) Reconstitución del Parlamento Europeo como órgano legislativo intentando superar el denominado déficit democrático que posteriormente consideraremos; c) Transformación de la cooperación en ciertas materias en verdadera integración comunitaria, ampliando competencias de la Comisión y el Consejo; d) Desarrollo de la política exterior y de seguridad común a partir de la actual cooperación en materias como Interior y Justicia; e) Ampliación del derecho de la Ciudadanía de la Unión en el sentido de extensión de los derechos políticos y sociales comunitarios; f) Mejora de la cohesión económica y social en los diferentes campos de la actividad económica y políticas sectoriales.

Aunque volveremos posteriormente al contenido del Tratado de la Unión Europea para analizar con mayor detalle el significado de la Europa económica, sí cabe anticipar algunos de sus contenidos básicos que constituyen el núcleo de la polémica interpretativa sobre el curso inmediato de la política de unidad europea. En primer lugar, se refuerzan los poderes institucionales de la Comunidad, y en concreto aumentan las competencias de la Comisión en cuanto a

iniciativa y control; aumenta la capacidad política del Consejo de Ministros, ampliando los supuestos sobre los que se puede decidir por mayoría cualificada; mejora la posición del Parlamento Europeo respecto a la situación anterior, si bien volveremos a considerar después en qué medida se ha reducido el déficit democrático; se crea un Comité de las Regiones de carácter consultivo; se dota de capacidad sancionadora en el orden económico al Tribunal de Justicia y adquiere carácter de institución el Tribunal de Cuentas.

En segundo lugar, se amplían las competencias en materia de transportes, formación profesional, investigación y desarrollo, medio ambiente y política social (en este último caso con la ausencia del Reino Unido); se crean nuevas competencias en educación, juventud, industria, cultura, sanidad, cooperación al desarrollo y protección de los consumidores; se reconoce la necesidad de la cohesión interna de la Comunidad, para lo cual se flexibiliza la asignación a los fondos estructurales y se establece un nuevo Fondo de Cohesión para medio ambiente e infraestructuras para los Estados miembros con un PNB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria, es decir, Irlanda, Portugal, Grecia y España; se introduce el concepto de ciudadanía de la Unión Europea y derechos concretos, como son los de libre circulación y residencia dentro de la CEE y sufragio activo y pasivo en las elecciones locales del lugar donde se resida y en las elecciones al Parlamento Europeo. Finalmente, ocupa un lugar central la unión económica y monetaria de los Doce a través de un proceso de convergencia que se pretende formalmente que no genere diferentes velocidades en cada una de sus tres etapas de unión monetaria (1990-94), convergencia económica (1994-96) y de moneda única (1997-99).

En todo este proceso ha latido, implícitamente al menos, el supuesto ideológico de que la unidad política sería la consecuencia «natural» de la integración económica, determinando la evolución y madurez de aquella. Obviamente en la relegación de la unidad política como factor de aceleración de la integración europea jugaban y juegan un papel nada desdeñable los recelos de los nacionalismos europeos a perder protagonismo después de largos períodos históricos de enfrentamientos bélicos. En este sentido, Maastrich es en muchos sentidos la oportunidad perdida de dotar de sentido político a la idea de Europa al adoptar una actitud defensiva frente a los retos de la globalización económica y los cambios producidos en el Este europeo.

3. Las alternativas políticas del proceso de construcción de Europa

a) Unidad económica y cohesión social

El proceso de construcción europea esquemáticamente descrito tiene lugar en un marco de dificultades económicas y de diferentes alternativas políticas sobre su concepción y proceso de desarrollo. Por una parte, la construcción europea

se desarrolla en un marco condicionante en el que los Estados miembros plantean sus alternativas en un contexto de transnacionalización que obliga a adoptar fórmulas de coordinación superior o de corporatismo político y económico sobre las que existen amplias divergencias.

Por otra parte, las orientaciones ideológicas difieren profundamente sobre los objetivos de la unidad europea, planteándose básicamente dos alternativas: aquellos que sostienen la idea de Europa como mercado liberalizado y los que defienden la idea de un espacio socioeconómico cohesionado. El primero, es un enfoque denominado funcionalista que pretende, según Vidal Beneyto, «que lo económico asuma funciones de lo político, que lo instrumental se instituya en esencial, que lo constituido se convierta, a fuerza de años y de reglamentos, en constituyente [...] de mecanismos para crear un espacio económico común que ni afectan sustancialmente la condición e integridad del poder de los Estados miembros ni, menos aún, cuestionan su existencia».² Se trata de un enfoque en el que subyace una ideología política nacionalista y una ideología económica monetarista. Por su parte, el enfoque federalista apuesta por un modelo de organización política donde las soberanías estatales se comparten, en el que la unión política no es el final de un proceso, sino la condición de la propia unidad económica y en el que la cohesión social es la base de la convergencia económica real. De este modo, y más allá de las dificultades de una coyuntura económica y monetaria sombría, la unidad europea se está desarrollando sobre dos alternativas básicas: aquella que concibe la unidad europea como unidad económica, confederada políticamente y operativamente estatista y otra que concibe dicha unidad como cohesión social, políticamente federal y operativamente supraestatal. Maastricht no ha hecho otra cosa sino explicitar dos concepciones muy diferentes sobre la unidad europea hasta el punto de provocar una crisis de confianza en el proceso de unidad europeo que aún es constatable y explicitar la existencia real de una Europa de dos velocidades o espacio social y económico desigual.

b) La necesaria unión política

La unión política no es ni puede ser la conclusión de un proceso de unidad económica, sino la condición previa de esta última. La unidad política aporta los factores institucionales para el desarrollo del propio mercado económico. Es decir, que la propia garantía del mercado económico se basa en la capacidad para crear un marco institucional y político de coordinación entre los países miembros con autonomía propia y capacidad política real. Maastricht, en el ámbito de la unidad política, reduce parcialmente el déficit democrático al adoptar medidas importantes tales como la creación de la ciudadanía de la Unión (art. 8), mediante la que se reconoce la libre circulación, sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, derecho de petición y creación del Defen-

del Pueblo (art. 138*d*). También lo hace al mejorar la posición institucional del Parlamento Europeo (poder de investidura de la Comisión, dictamen favorable sobre acuerdos internacionales y ciudadanía europea, papel de colegislador en ciertas competencias ampliadas de la Comunidad, como son los temas de medio ambiente, educación y cultura, libre circulación de trabajadores, salud y consumo).

Esta positiva ampliación no puede hacernos olvidar que desde el punto de vista de un avance real en la unidad europea los logros siguen siendo muy limitados. En efecto, Maastricht consolida un sistema de cooperación intergubernamental, pero no profundiza en la unidad europea y ello por varias razones: en primer lugar, a pesar de una mejora en la posición del Parlamento Europeo dentro de la Unión todavía éste no tiene una posición central como órgano de la soberanía europea. Más que una institución de producción soberana de leyes es un espacio institucional con muy diferentes niveles de expresión de la soberanía.

En segundo lugar, el poder del Parlamento queda en todo caso severamente limitado por el poder concedido al Consejo Europeo, órgano de expresión y presión del poder de los gobiernos y que se convierte en la pieza institucional central de la Unión desde el cual se coordina el poder de los Estados con el de la Unión. Además, se concede iniciativa legislativa al Comité de Ministros en diferentes materias. Es decir, se refuerza el poder ejecutivo en detrimento del legislativo al servicio de los intereses de los Estados nacionales que en materias como las de política exterior y seguridad común (PESC) precisan el logro de la unanimidad, al igual que en otros temas que pueden limitar la soberanía de los Estados nacionales, como es el caso de la política social.

Ello no invalida el Tratado de la Unión, pero sí lo limita, y en este sentido es un retroceso en el alcance de los avances y posibilidades de la unidad europea. Sin la unión política y sin la presencia central del Parlamento Europeo el desarrollo de la comunidad europea se resentirá. Los referéndums danés y francés, además de otros significados, son el pretexto para reforzar el poder de los Estados frente a una supuesta burocracia todopoderosa anclada en la Comisión y, como consecuencia, establecer diferencias nacionales —las dos velocidades— en el reparto de poder e influencia dentro de la Unión Europea. Como afirma acertadamente González Tablas, «Europa, con su acosado capitalismo intermedio de Estado de Bienestar, posee un enorme mercado y un potencial humano muy cualificado, pero está debilitada por su cuasi irresoluble fragmentación política, la importancia del Estado y el hándicap de no tenerlo».³

4. La cohesión social y política social europea

a) *La importancia de la cohesión social como condición de una Europa real*

La Europa de dos velocidades es una realidad, pero sobre todo es una ideología de los grupos o países que temen que la Unión Europea limite la real jerarquía interna existente en el espacio comunitario. El protocolo 15 del Tratado de la Unión reafirma que «el fomento de la cohesión económica y social es vital para el pleno desarrollo y el éxito continuado de la Comunidad», para lo cual acuerdan crear un Fondo de Cohesión antes del 31 de diciembre de 1993 destinado a aquellos Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria y que tengan un programa de convergencia. El llamado paquete Delors II trata de materializar dicho protocolo tanto por la vía de los ingresos (pasar del 1,2 del PNB comunitario al 1,37) como del gasto con ayudas para financiar infraestructuras a países como los del sur de Europa e Irlanda. El desarrollo de este protocolo en forma de Delors II ha entrado en vía muerta en el contexto actual de convulsiones políticas y monetarias en el seno de la Comunidad, pero el Tratado sostiene como uno de sus principios el de «la cohesión económica y social y solidaridad entre los Estados miembros» (art. 2).

El otro aspecto crucial de la cohesión social es el que se refiere a la política social. El protocolo 14 relativo a la política social plantea un claro aspecto positivo: la introducción de una primera presencia de la política social hasta ahora relegada en el seno de la Comunidad con la excepción de los programas de lucha contra la pobreza y temas de seguridad e higiene en el trabajo. Los Estados firmantes se plantean como objetivos de política social el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos y la lucha contra las exclusiones. Igualmente reconoce la importancia de la concertación social al nivel de la Comunidad. En este sentido, la Comunidad se compromete a completar la acción de los gobiernos en temas como salud laboral, condiciones de trabajo, igualdad hombre-mujer en el acceso al empleo y a favorecer la integración de personas excluidas del mercado laboral. Pero en el desarrollo de la política social existen dos aspectos claramente negativos: en primer lugar, el protocolo de política social ha sido firmado sólo por once Estados miembros, lo que da una idea de las dificultades de la política social para situarse en el mismo terreno de igualdad que la política económica. En segundo lugar, y ello es más importante, el desarrollo de la política social precisa de la regla de la unanimidad del Consejo Europeo en temas cruciales como seguridad social y protección social de los trabajadores, protección de los trabajadores en caso de rescisión de contrato, representación y defensa colectiva de los intereses de trabajadores y empresarios, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad y contribuciones

al fomento del empleo. La regla de la unanimidad está obviamente al servicio de los intereses nacionales y limita el desarrollo de políticas sociales comunitarias autónomas.

Estas críticas tratan de enfatizar la necesidad de la cohesión social como mecanismo de integración y solidaridad entre los Estados miembros. Los límites en el desarrollo de la cohesión social y de una política social comunitaria socavan el propio desarrollo de la política económica y de la convergencia económica y monetaria. La cohesión social y la política social tendrían que ser consideradas condiciones previas y factores de desarrollo de la propia integración económica y de la formación del mercado común. El debate sobre la viabilidad del Estado de Bienestar como factor estructurante de la solidaridad es el ejemplo más relevante de que el principal problema y solución de la política económica de integración es la política social tal como lo entiende la propia Comisión Europea.⁴

b) Consideraciones sobre la política social de la UE

La política social de la Unión Europea ha sido y es una política basada en el principio de subsidiariedad. Es decir, que la actuación de la UE está supeditada al protagonismo de la política social de los Estados Nacionales. Hoy por hoy, como señala Peter Flora, el Estado de Bienestar es la plasmación cotidiana del estado nacional. De hecho, la llamada «dimensión social de Europa» o Espacio Social Europeo debe ser relacionada con la superior importancia que los ciudadanos de la Unión conceden a sus Estados nacionales de Bienestar, con las grandes diferencias que existen en cuanto a niveles de gasto y estructura institucional y con el limitado impacto de la Comunidad en lo referente a política social. En suma, la política social es hoy, en palabras del mencionado autor, una «hijastra» en el seno de la UE.⁵ Por ejemplo, en 1992 el presupuesto de la UE era solamente el 1 % del PIB agregado de todos los miembros de la Comunidad y de este 1 % solamente el 7 % estaba destinado a gastos de tipo social del Fondo Social Europeo y otro 7 % al Fondo Regional. Bien es verdad que el Tratado de Maastricht ha establecido un Fondo de Cohesión que permite empezar a hablar de un cierto cambio dentro del llamado principio de subsidiariedad.

Hay que recordar que la UE fue creada como una unión económica y que este hecho de partida sigue condicionando la posibilidad de una política social plena dentro de la UE. Los desarrollos habidos en política social se han debido a la necesidad de favorecer la movilidad de los trabajadores (la CEE nació para facilitar el movimiento libre de bienes, servicios, capital y trabajo) que dan origen al FSE y que la creación del Fondo Regional trata de responder a la ampliación de la Comunidad a nuevos miembros, tratando de compensar los desequilibrios territoriales que supone la construcción de un mercado común. Bien es cierto que, aunque lentamente, se ha ido perfilando una Ciudadanía

Social Europea a partir de la aprobación en 1965 de la Carta Social del Consejo de Europa y de la Carta Social de la Comunidad Europea en 1989, si bien la cerrada oposición del Reino Unido ha impedido hacer efectiva esta última.

A pesar de la limitación de la política social en la UE se puede hablar de un cierto acervo jurídico-institucional y político nada desdeñable que forma parte de la construcción de un ámbito de política social y que posibilita avances en la construcción de la cohesión social. Durante los últimos años, desde 1989 en concreto, ha cambiado el contexto económico, político e internacional de la política social. El Libro Verde de la Política Social de la Unión Europea aborda algunas de las cuestiones y problemas que subyacen al nuevo contexto y desafíos para la política social. Podemos mencionar los siguientes: el nuevo contexto político mundial, la crisis del Estado de Bienestar, los cambios en la estructura social, el condicionante del fin del pleno empleo y la globalización económica.

— El nuevo contexto político mundial es un primer factor que condiciona la política social europea en la medida en que la caída de los regímenes de socialismo real, la competencia entre diferentes modelos de capitalismo y los desafíos del subdesarrollo y la cooperación internacional globalizan el marco condicionante de la política social.

— Los cambios en la estructura social han sido profundos en las sociedades europeas durante los últimos quince años. Así hay que mencionar los cambios demográficos que supone la caída de la fecundidad en todos los países de la UE y sus consecuencias en términos de envejecimiento de la población con sus costes añadidos en prestaciones económicas, servicios sociales y sanitarios. También hay que aludir a los movimientos de población o presión de la inmigración económica sobre las fronteras de la UE que abre un debate político sobre la integración social de los extranjeros y los problemas de xenofobia y racismo que ello puede suponer. No menos importantes son los cambios en las estructuras familiares que suponen los nuevos tipos de familia, la generalización del divorcio y de nuevas formas de convivencia. Finalmente, y con ello enlazamos con el punto siguiente, la crudeza del paro estructural plantea problemas de integración social, dificultades de identidad social y plena ciudadanía para importantes conjuntos de población que consolidan una sociedad más fragmentada y dividida a partir de la tenencia o no de un trabajo. La realidad y extensión de la economía sumergida y los cambios en la organización del trabajo que suponen las nuevas tecnologías refuerzan más aún si cabe la tendencia a la dualización social que, inevitablemente, supone un reto para el Estado de Bienestar.

— El fin del pleno empleo es una realidad en la UE. Según el informe «El empleo en Europa 1993»,⁶ la UE creó entre 1985 y 1991 nueve millones de puestos de trabajo, pero el paro sólo se redujo en tres millones. La globalización económica y el cambio tecnológico son factores que subyacen a esta realidad. Las dos variables claves son cuánto empleo se puede crear y cómo se puede

adaptar la población activa a las nuevas demandas de empleo. Algunas políticas pueden posibilitar este ajuste o adecuación, como un entorno macroeconómico no inflacionario y de carácter estable, la definición de políticas estructurales que adecuen el capital físico y el capital humano para aprovechar la capacidad de creación de empleo de las nuevas tecnologías y no esperar a que los precios realicen un ajuste del mercado de trabajo cuando puede hacerse también mediante políticas consensuadas que favorezcan la combinación de la protección social con políticas activas de empleo.

— La crisis del Estado de Bienestar es la consecuencia de muchas de las presiones ya mencionadas: el crecimiento del paro y sus costes sociales, las consecuencias del envejecimiento de la población, los cambios en la estructura de la familia, la extensión de la exclusión y marginación, la demanda creciente de servicios públicos. Frente a estos hechos el debate se centra en cómo seguir produciendo bienes públicos y extender las prestaciones económicas sin incrementar el déficit estructural del Estado, en la necesidad de establecer nuevas combinaciones entre protección social pública y mecanismos privados complementarios y en una mayor descentralización de la gestión y la producción de servicios hacia los entes municipales y las ONGs.

La política social, en todo caso, se ve obligada a afrontar dos retos: la creación de políticas sociales de integración vinculando las rentas mínimas o asistenciales con programas activos de integración en el mercado de trabajo y las dificultades financieras que supone el envejecimiento de la población, ante las cuales los gobiernos están fomentando la idea de que la cobertura complementaria privada y la ampliación de la vida laboral de las personas son dos vías para evitar el colapso de los sistemas públicos de pensiones. En todo caso parece claro que el Estado de Bienestar no sólo es un problema, sino también la solución en este período de transición hacia un nuevo tipo de sociedad postindustrial.

— La globalización económica condiciona de raíz el progreso social en la medida en que las políticas sociales de los países de la UE están más desarrolladas que en otros países industriales y ello supone un coste añadido de los productos. Cómo mantener el nivel de protección social de los países miembros evitando el dumping social interno y las presiones de la competitividad es un reto al que ya está haciendo frente la UE. El debate político reside en cómo combinar solidaridad con competitividad en un contexto de acelerada transnacionalización económica.

En consecuencia, estos nuevos contextos modifican el marco condicionante en el que tienen que ser definidas las políticas sociales de la UE y que, en general, apuntan hacia el mantenimiento del consenso sobre el Estado de Bienestar, pero abierto a modelos mixtos en los que el mercado y la sociedad tienen una mayor participación. Finalmente, es cierto que la política social de la UE es un espacio conflictivo y no consensuado plenamente (el Reino Unido

está fuera del consenso) y que la Seguridad Social es competencia exclusiva de los Estados nacionales. También lo es que, a pesar de estas limitaciones, los avances han sido posibles debido a la existencia de un mínimo consenso basado en el principio de subsidiariedad. El carácter contradictorio de la política social se pone de manifiesto en el propio desarrollo de la política social europea, y ello es inevitable.

En todo caso, y teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, hay que enfatizar que la política social europea es el intento de articulación de dos objetivos: el logro de la cohesión social y la competitividad. El logro del primero supone generar un clima de estabilidad social sin el cual no es posible el crecimiento económico, también garantizar un conjunto de prestaciones y servicios que contribuyen a la demanda agregada y favorecer la igualdad de oportunidades en el seno de la construcción del mercado único europeo. El logro de la competitividad supone que la política social crea las condiciones microeconómicas⁷ y microsociales que hacen posible la introducción de las nuevas tecnologías, la mejora de los métodos de organización del trabajo y el consenso en el seno de las empresas para adaptarse al cambio industrial. La creación de la cohesión económica y social en el seno de la UE resume lo anteriormente dicho. Por una parte, ningún miembro de la UE puede funcionar sin procurar la cohesión económica entre las regiones ricas y menos favorecidas y entre los grupos integrados y excluidos de la sociedad. Es precisamente el reto de la lucha contra la exclusión social la política que tiene que afrontar la UE como condición de una Europa social.

5. Protección social: convergencia y consecuencias económicas

La política social tiene su expresión más concreta en los sistemas de protección social. Durante los últimos años el debate europeo en política social ha estado centrado en tres claves fundamentales, una de tipo general —la convergencia y divergencia en política social en la UE—, y otras dos específicas, aunque no por ello menos importantes: las consecuencias del envejecimiento de la población y la exclusión social como fenómeno sociológico en ascenso como consecuencia del paro estructural.

A lo largo de los últimos quince años se ha producido una cierta convergencia en lo referente a los niveles de gasto social dentro de la Comunidad, de forma que mientras los países del Sur (Italia, España, Grecia y Portugal) han incrementado notablemente su porcentaje del gasto social sobre el PIB, el resto de los países lo ha contenido o estabilizado. Bien es cierto que en el primer caso la presión social en favor del incremento del gasto era muy importante y además era un factor de estabilidad económica, mientras que en el segundo caso se trata de países en los que se ha logrado cierta saturación en los niveles de gasto y la demanda social se orienta a complementar en el mercado sus

prestaciones y servicios. A pesar de ello las diferencias siguen siendo importantes. Así, tenemos dos extremos: Portugal, con un porcentaje de gasto social en torno al 20 %, y los Países Bajos, cuyo porcentaje supera el 30 %.

Más allá de las simples cifras del gasto social cabe establecer una agrupación de los países en función de cómo organizan su protección. Un primer grupo de países es el constituido por aquellos en los que predomina el principio contributivo (Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo, aunque también entran aquí en gran medida Italia, España y los Países Bajos). Un segundo grupo de países son aquellos en los que la fiscalidad es la fuente fundamental de financiación (Dinamarca, Reino Unido e Irlanda), con diferencias entre sí como en el caso anterior. El tercer grupo de países son los Países Bajos, Italia y España, en los que el sistema contributivo comparte crecientemente con el Estado la financiación de prestaciones, como el paro asistencial, o servicios, como el sanitario. Finalmente, países como Grecia y Portugal disponen de un modelo de Seguridad Social escasamente maduro. Si agrupamos en dos bloques todos los países mencionados tenemos dos sistemas tradicionales de protección social en fase de relativa convergencia: el bismarckiano (o modelo profesional de Seguridad Social) y el beveridgiano (modelo de solidaridad social en base a un mínimo garantizado independientemente de su contribución al sistema).⁸

A pesar de estas diferencias podemos señalar algunos problemas comunes que afrontan los países miembros tales como la presión del gasto social que tiende a concentrarse en dos tipos de gasto: vejez (que implica pensiones y gasto sanitario) y protección por desempleo, y todo indica que será así por mucho tiempo si tenemos en cuenta que el proceso de envejecimiento no ha hecho más que empezar y que la estabilidad del paro estructural es una realidad, hoy por hoy, inmodificable. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los Estados afrontan importantes presiones financieras y el déficit estructural es un problema prioritario en la agenda política. Dado que la universalización en los servicios y prestaciones es incuestionable, los Estados han tratado de introducir reformas en el sistema fiscal, implicar en el coste a los ciudadanos vía precios, introducir barreras de acceso y permanencia a prestaciones como el paro o reducir la intensidad protectora. Un tercer común denominador es la tendencia a modificar el Estado de Bienestar orientándolo, sobre todo, hacia la protección de los más necesitados, lo cual supone caminar en dirección hacia un sistema de protección más asistencializado y basado en la siempre incierta y estigmatizante comprobación de recursos de los individuos y familias. En cuarto lugar, también constituye una tendencia dentro de la UE la importancia de la familia como unidad cuidadora de sus miembros y como unidad de cálculo de las prestaciones en detrimento de las individuales, a pesar de que esto es difícilmente compatible con los cambios en la estructura y dinámica de la familia.

La UE aprobó una Recomendación el 22 de julio de 1992 sobre convergencia de los objetivos y políticas de protección social en el seno de la comuni-

dad (92/442/CEE) en torno a los objetivos siguientes, sin menoscabo de la radical autonomía de los sistemas nacionales de protección social:

- a) Garantizar un mínimo de recursos económicos y cobertura sanitaria a todas las personas que tengan su domicilio legal dentro de la UE.
- b) Contribuir a la integración social de todas las personas que viven en el territorio de la UE y promover el acceso al mercado de trabajo de todos los que estén capacitados y en edad de hacerlo.
- c) Garantizar a todo trabajador al final de su vida laboral o cuando ésta se interrumpa (por jubilación, incapacidad, enfermedad o paro) una renta de sustitución teniendo en cuenta sus aportaciones y la necesidad de cobertura de un mínimo vital para llevar una vida digna.

Pero esta convergencia tiene que tener en cuenta las situaciones mencionadas, con lo cual debe apoyarse en tres realidades: la sociológica, la económica y la estratégica. La realidad sociológica supone que en la programación y desarrollo de los sistemas de protección a lo largo y ancho de la UE hay que tener en cuenta el proceso de envejecimiento que obliga a reformar o remodelar los sistemas de pensiones, la precarización del empleo que bloquea las carreras de seguro de muchos ciudadanos, la persistencia de altos niveles de paro, la extensión de nuevas formas de pobreza y los cambios antes mencionados en el seno de la familia. De estos cambios resulta que las políticas de protección social siguen siendo necesarias, pero que por sí solas no solucionan el problema de la integración social de muchos colectivos. Desde el punto de vista económico, la doble presión de la demanda en favor del crecimiento del gasto y los límites del Estado fiscal tienden a reorientar tanto la gestión como la financiación de los sistemas, introduciendo tensiones e incertidumbres en la materialización de los derechos sociales. Finalmente, el problema es estructural en el sentido de que los sistemas de protección social dependen de la capacidad para crear empleo y riqueza y de la medida en que sean capaces de coordinar políticas pasivas de protección con políticas activas que garanticen la cohesión social y contribuyan al crecimiento. Todo ello depende finalmente de la capacidad de los agentes sociales para reconstruir un consenso sobre la viabilidad de los sistemas de protección social.

⚡ Durante los últimos años, al destacarse los límites del Estado de Bienestar, los debates se han orientado hacia la problemática puramente económica de los sistemas de protección social teniendo en cuenta el ingente volumen de recursos que gestionan. En concreto se han planteado problemas tales como la medida en que las cotizaciones de la Seguridad Social aumentan la presión fiscal general y sobre las empresas en particular y en qué medida se producen desincentivos al trabajo e incentivos al fraude. Así se habla de cómo un aumento de las cotizaciones provoca en un trabajador dos efectos contrarios: el efecto de susti-

tución (le puede interesar trabajar menos antes de pagar más) y el efecto renta (tener que trabajar más para compensar la pérdida de renta que supone el incremento de las cotizaciones sociales). También, finalmente, se habla de en qué medida los sistemas de protección social contribuyen a aumentar el déficit del Estado en cuanto se reduce el nivel de ingresos por causa del paro y el coste de los nuevos problemas sociales.

Los análisis de la Comisión Europea (el citado estudio *Social Protection in Europe*) demuestran cómo no existe ninguna correlación entre protección social y baja competitividad, es decir, que la reducción de las cotizaciones sociales no aumenta necesariamente las exportaciones de un país. Por otra parte, la competitividad de un país se refleja en la tasa de empleo de su población. Pues bien, no existe ningún indicio que permita establecer que la protección social haya podido tener un impacto negativo en la creación de empleo. Dicho de otra manera, no hay vinculación entre altos niveles de empleo y bajos niveles de protección social. La competitividad empresarial parece depender de otros factores, como la estructura de costes, el nivel final de los precios, la gestión y organización de las empresas, el tipo de relaciones industriales y otros. La competitividad de las empresas no depende solamente de la variable cotización social, sino de un conjunto de factores económicos, sociales y organizativos cuyo impacto provoca una mayor o menor competitividad. Las cotizaciones sociales pueden aumentar los costes salariales, pero también es cierto que un elevado nivel de protección social puede contribuir a un incremento de la productividad dentro de las empresas. No existe necesariamente un conflicto entre la protección social y el progreso económico. Más aún, la protección social puede contribuir al crecimiento económico en la medida que genera paz social, seguridad económica, como hace tiempo señalaba el economista Galbraith,⁹ y facilita la asimilación de los costes sociales del cambio tecnológico e industrial.¹⁰

6. Conclusiones tentativas

Parece indiscutible que el proceso de integración europea es un proceso complejo y dual en el que las ventajas comparativas y los recursos tienden a concentrarse más aún donde ya lo estaban, en el Norte rico, que tiende a imponer una especie de ajuste permanente¹¹ para que los países periféricos, como los del Sur europeo, no logren al final los esperados frutos del crecimiento y el bienestar. Los planes de convergencia, además de sus efectos idealizantes en cuanto a su posibilidad de realización y efectos disciplinarios en cuanto a reducción de niveles de vida (incremento del paro y su consiguiente exclusión social), parecen cuestionar en la práctica la pieza básica de cohesión social interna, el Estado de Bienestar o, al menos, a justificar su transformación de Estado de derechos sociales en Estado basado en la aplicación de políticas de asistencialización y en la promoción del mercado como factor creciente de producción de

bienestar para los grupos con capacidad de pago. Al mismo tiempo este cuestionamiento del Estado de Bienestar está también favoreciendo la extensión de ideologías de culpabilización de los grupos sociales excluidos o vulnerables que minan los logros históricos recientes de integración política.

Las políticas de convergencia, limitadas al logro de ciertos indicadores económicos, han resultado en muchos casos un fracaso obvio. A pesar de ello no se ha abierto un debate sobre alternativas de convergencia que tengan en cuenta qué límites existen en dicho proceso, pero también qué posibilidades o alternativas de integración económica pueden desarrollarse que garanticen la cohesión social, una de cuyas condiciones es el mantenimiento y reforzamiento del Estado de Bienestar. Resulta obvio a la luz de lo aquí considerado que el proyecto de unidad europea se encuentra ahora en una encrucijada. Por una parte, el proceso de convergencia realizado en los últimos treinta años ha sido intenso y extenso, quizás más amplio de lo que normalmente se suele valorar partiendo de la realidad de una Europa lastrada históricamente por fuertes rivalidades y conflictos nacionales. Por otra parte, el Tratado de Maastricht no supone un salto cualitativo en favor de la unidad europea que supere los nacionalismos, sin detrimento de las identidades nacionales, en favor de una soberanía europea y un espacio social cohesionado. Cómo avanzar en ese proceso de unidad es el punto de las divergencias actuales. La propia interpretación del principio de subsidiariedad (art. 3b) del Tratado de la Unión da lugar a muy diferentes enfoques en favor de una limitada intervención de la Unión supeditada a la acción de los Estados o bien de una intervención amplia de carácter supranacional para lograr la convergencia real.

Parece claro que Maastricht no es el final de un proceso y que incluso no sería siquiera una etapa si no se desarrollan los programas de cohesión social y se extienden los derechos sociales que tan firmemente apoyan los ciudadanos de la Unión. Sin éstos la Europa de dos velocidades se consolidaría aún más y lo resultante sería un mercado económico liberalizado donde la Europa Social sería una entelequia. Por ello, el desarrollo de una Europa sin fronteras pasa por la unión política y la cohesión social, presupuestos de un mercado único integrado y no desigual. La desregulación económica es solamente positiva cuando opera en un marco institucional y político que no sólo controla sus efectos perversos, sino que crea condiciones de integración social y de posibilidad real de reforma social. Sin ese marco institucional la liberalización es simple ideología al servicio de un supuesto libre mercado que, por otra parte, dejado al azar no puede más que provocar desigualdades sin límite. Europa no es sólo un mercado económico, sino un espacio para la integración espacial y social. Siendo este un objetivo que todos parecen compartir en el discurso, en la práctica real el avance de la construcción europea se encuentra en una encrucijada en la que la salida pasa por la unión política y el consenso entre los agentes sociales.

NOTAS

1. S. Holland, «La cohesión económica y social de la Comunidad Europea», en Carlos Berzosa (coord.), *La economía mundial en los 90*, Barcelona, Fuhem-Icaria, 1994, p. 275.
2. J. Vidal-Beneyto, *El País* (9-7-1992).
3. A.M. González-Tablas, «La articulación del centro de la economía mundial», en C. Berzosa (coord.), *op. cit.*
4. Comisión de la UE, «Política Social Europea. Opciones para la unión», Bruselas, Libro Verde, 1993.
5. P. Flora, «Los Estados de bienestar y la integración europea», en L. Moreno (coord.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Madrid, CSIC, 1993.
6. UE, «El paro en Europa en 1993», Bruselas, Comisión Europea, 1993.
7. Comisión de la UE, *Crecimiento, competitividad y empleo*, Bruselas, Libro Blanco, 1993.
8. Comisión Europea, *Social Protection in Europe*, Bruselas, 1993.
9. J.K. Galbraith, *La sociedad opulenta*, Barcelona, Ariel, 1975, cap. 8.
10. A. Pfaller, I. Gough y G. Therborn, *Competitividad económica y Estado de Bienestar*, Madrid, MTSS, 1993.
11. F. Esteve Mora, «Atracción fatal. Una contribución al debate sobre la integración de la economía española en la Unidad Económica y Monetaria Europea», en VV.AA., *La larga noche neoliberal*, Barcelona, Icaria/ISE, 1993.

Gregorio Rodríguez Cabrero es doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Sociología en la Universidad de Alcalá de Henares. Especializado en temas de política social, entre sus últimas publicaciones destacan «Estado, privatización y bienestar» (1992), «La política social en España: 1980-1982» (1994), «Política de Rentas: V Informe FUENSA» (1994) y «Estado de bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar» (1994).