

# “EL MODELO SOCIAL EUROPEO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN”



JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA  
JOSEBA AZKARRAGA  
CLAUS OFFE  
JAIME MONTALVO  
VICENÇ NAVARRO  
BERNARD CASSEN  
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ  
ABEL LÓPEZ DE AGUILETA  
ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE  
MIREN ETXEZARRETA  
IGNACIO SOTELO  
JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN  
ENRIQUE AGUIRREZABAL  
JUAN MARÍA ABURTO  
FERNANDO TAPIA

## EUROBASK

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO  
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

# «EL MODELO SOCIAL EUROPEO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN»

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA  
JOSEBA AZKARRAGA  
CLAUS OFFE  
JAIME MONTALVO  
VICENÇ NAVARRO  
BERNARD CASSEN  
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ  
ABEL LÓPEZ DE AGUILETA  
ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE  
MIREN ETXEZARRETA  
IGNACIO SOTELO  
JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN  
ENRIQUE AGUIRREZABAL  
JUAN MARÍA ABURTO  
FERNANDO TAPIA

**EUROBASK**

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO  
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

EUROBASK  
CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO  
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla  
Vicepresidente: D. Jose Mari Etxebarria  
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel  
Vicepresidente: D. Angel García Ronda  
Vicepresidente: D. Unai Ziarreta Bilbao  
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia

Secretario General: D. Juan José Álvarez  
Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero  
Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente  
Vocal: D. José Poza Valle  
Secretaria Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya

Edición: 1.ª, Diciembre 2005

Tirada: 1.000 ejemplares

©

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Internet: [www.eurobask.org](http://www.eurobask.org)

Edita: EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Fotocomposición: Estudios Gráficos ZURE, S.A.

Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.

ISBN: 689-5028-9

D.L.: BI-2547-05

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco

Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco

Diputación Foral de Alava

Diputación Foral de Bizkaia

Diputación Foral de Gipuzkoa

## «EL MODELO SOCIAL EUROPEO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN»

### PRESENTACIÓN

#### **JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA.**

Presidente de EUROBASK ..... 5

### APERTURA

#### **JOSEBA AZKARRAGA.**

Consejero de Justicia Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco ..... 11

### CONFERENCIA INAUGURAL

#### **CLAUS OFFE.**

Catedrático de Ciencia Política. Humboldt-Universität. Berlín ..... 17

### PRESENTE Y FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR.

#### **JAIME MONTALVO.**

Presidente del Consejo Económico y Social.

*La nueva organización del trabajo y sus consecuencias para el modelo social europeo* . . . . . 25

#### **VICENÇ NAVARRO.**

Catedrático de Políticas Públicas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra.

*El Estado de Bienestar en España* . . . . . 39

### EL ESTADO DE BIENESTAR EUROPEO Y LA GLOBALIZACIÓN.

#### **BERNARD CASSEN.**

Presidente de Honor de Attac-Francia. Director General de Le Monde Diplomatique.

*El Estado de Bienestar europeo y la globalización* . . . . . 65

**ESTRATEGIAS FRENTE A LOS RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR.**

**JUAN JOSÉ ÁLVAREZ.**

Secretario General de EUROBASK. Catedrático de Derecho Internacional Privado. UPV/EHU.

*Estrategias frente a los retos del Estado de Bienestar.* . . . . . 77

**ABEL LÓPEZ DE AGUILETA.**

Director de Estudios y Régimen Jurídico. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

*Políticas de empleo e inserción social en la CAPV.* . . . . . 87

**ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE.**

Catedrático de Geografía Económica. London School of Economics.

*Envejecimiento, migración y Estado de Bienestar.* . . . . . 103

**MIREN ETXEZARRETA.**

Catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona.

*¿Tiene una política social la UE?. La reforma de las pensiones.* . . . . . 131

**IGNACIO SOTELO.**

Profesor emérito de la Universidad Libre de Berlín.

*El futuro del Estado social.* . . . . . 145

**DEBATE MESA REDONDA** . . . . . 161

**CONCLUSIONES.**

**JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN.**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (UPV/EHU). . . . . 175

**CLAUSURA.**

**ENRIQUE AGUIRREZABAL.**

Diputado Foral de Asuntos Sociales. Diputación Foral de Álava. . . . . 187

**JUAN MARÍA ABURTO.**

Diputado Foral de Acción Social. Diputación Foral de Bizkaia. . . . . 191

**FERNANDO TAPIA.**

Diputado Foral del Departamento para las Relaciones Sociales e Institucionales.

Diputación Foral de Gipuzkoa. . . . . 195

## «EL MODELO SOCIAL EUROPEO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN»

### PRESENTACIÓN

**JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA**  
Presidente de EUROBASK

La presente publicación recoge las ponencias del Seminario celebrado el 18 de octubre de 2004 en Bilbao bajo el título: “El modelo social europeo frente a la globalización. Una visión desde Euskadi” que organizó EUROBASK (Consejo Vasco del Movimiento Europeo).

En este Seminario participaron trescientas cincuenta personas, con interesantes debates con el público asistente. El Seminario contó con la inestimable colaboración del Parlamento Vasco, Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa y el Departamento de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU, a los que agradezco en nombre de EUROBASK, que tengo el honor de presidir, su compromiso con la construcción europea.

El tema elegido para la celebración del Seminario es una de las cuestiones que más inquietud suscitan en Euskadi y en la Europa actual.

Llevamos muchos meses hablando de que es necesaria una reforma del Estado de Bienestar para mantener la competitividad de la economía europea, y cada vez son más los días en los que escuchamos la noticia de la quiebra de una gran empresa y la pérdida de varios miles de puestos de trabajo tanto directos como indirectos. El bajo crecimiento económico y las deslocalizaciones recorren toda Europa haciendo temblar los cimientos de Estado de Bienestar europeo, poniendo en peligro el actual nivel de protección social y la cohesión de la sociedad europea.

Con la organización de esta Jornada queremos alertar, desde EUROBASK, de la importancia del modelo social europeo para garantizar el éxito de la Unión ampliada y de todos los avances que se produzcan en la integración europea. El Estado de Bienestar es clave para mantener la competitividad, la solidaridad, la justicia social, la innovación, el dinamismo de la sociedad europea, la paz social, la seguridad y las garantías sociales, el diálogo social, la igualdad hombre-mujer, y la puesta en marcha de políticas de inserción social eficaces.

El fin del modelo social será la muerte de Europa, que a la deriva de los intereses financieros y económicos será incapaz de fomentar el empleo y mejorar las condiciones de vida y trabajo de los europeos con una protección social adecuada.

Por ello, en estos momentos de fuertes turbulencias sociales, consideramos necesario subrayar que Europa no es sólo un mercado sino también una comunidad de valores y derechos sociales.

Desde EUROBASK quisiéramos criticar, tras 50 años de construcción europea, la falta de voluntad política por parte de los Estados para superar este déficit social de la Unión. En efecto, los espectaculares avances en la comunitarización de los asuntos económicos a nivel europeo no se han reflejado en las materias sociales, cuya soberanía está en manos de los Estados miembros.

Esta falta de sensibilidad social es una de las causas de la crisis actual en la Unión Europea. La negativa de la ciudadanía francesa primero, y holandesa después a ratificar el Tratado Constitucional ha paralizado en varios países el proceso de ratificación, poniendo en peligro este importante proyecto de unificación política del continente.

Y sin embargo, ¿qué es lo que se vota en los referéndums?. Lejos de votar la Constitución Europea, la ciudadanía vota por un modelo económico, social, cultural y político, y según perciban que la Constitución Europea lo ataca o fortalece votan en consecuencia. Por ello, lo que estamos decidiendo en estos momentos en la UE es, en reali-

dad, el modelo europeo de sociedad para las próximas décadas. Los temores mostrados por franceses y holandeses frente a la Constitución Europea nos muestran que el miedo ha llegado de nuevo al corazón de Europa, permitiendo el triunfo de discursos populistas y antieuropeos que parecían superados tras décadas de paz, democracia y progreso económico impulsadas por la construcción europea.

A su vez, las divergencias sobre el modelo social y económico de la UE han impedido el acuerdo sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013, que no se prevé puedan aprobarse hasta la presidencia austriaca en el primer semestre de 2006.

Tras el triunfo del no en Francia y Holanda la Constitución europea ha sido puesta en entredicho y, por lo tanto, ha frenado los tímidos avances sociales que contenía: la inclusión en el Tratado Constitucional de la justicia social, el desarrollo sostenible, la paz, la solidaridad y la no discriminación como principios y objetivos de la Unión y el reconocimiento del diálogo social entre trabajadores y empresarios. Por otra parte, la Constitución proporcionaba rango jurídico la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la vez que se reconocía la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y libertades fundamentales.

Este primer fracaso en los referéndums nos muestra que la Constitución Europea no es el fin, sino el inicio de un viaje conjunto de todos los europeos hacia una Europa federal comprometida de forma aún más rotunda con la protección y desarrollo del modelo social europeo, uno de los grandes logros de la sociedad europea e instrumento imprescindible para promover la libertad, la justicia social, la dignidad humana, unas condiciones de vida aceptables y un sistema educativo al alcance de todos.

Las diferentes raíces y evolución histórica, política y jurídica de los países miembros de la UE podrán seguir impidiendo avances sociales importantes, que serán los pilares de una Unión Europea más social y federal por la que trabajamos los vascos en el movimiento europeo desde 1948.

Porque sólo con una Europa federal será posible asegurar la sostenibilidad a largo plazo del Estado de Bienestar y construir una economía del conocimiento resistiendo a las presiones de los mercados globales.

EUROBASK no considera a la globalización como problema, sino como un reto que sólo se superará con éxito con solidaridad y el compromiso de todos nosotros para con la mejora de nuestra sociedad y el fomento de un nivel de vida digno para todos.



Con la globalización, el modelo social europeo se enfrenta a un contexto económico cada vez más globalizado, con una expansión mundial del mercado de productos y capitales sin precedentes, y a una nueva estructura demográfica por la reducción de la natalidad, el aumento de la esperanza de vida y el incremento de la inmigración en los últimos años.

En efecto, las nuevas condiciones económicas, demográficas y sociales han sido el caldo de cultivo para los ataques que desde ámbitos económicos, políticos y financieros se realizan sobre la viabilidad económica del actual Estado de Bienestar. No obstante, frente a la tentación de que sean los agentes económicos los que cubran las necesidades de forma privada, debemos recordar que las desigualdades son menores cuando la cobertura es pública y que por ello estos desafíos deben servir para mejorar nuestra política social, reformándola llegado el caso pero respetando sus principios básicos.

El miedo al dumping social y las amenazas que ello acarrea sobre la competitividad europea quieren justificar una convergencia en política social con aquellos países de menos protección social, imponiendo restricciones presupuestarias de naturaleza social.

Hace falta buscar nuevas fuentes de financiación, gestión y protección y nuevas actuaciones que garanticen la viabilidad futura de los sistemas de seguridad social y cubran las necesidades de la sociedad europea en el S. XXI, superando las presiones que en forma de crisis económicas, cambios demográficos y disfuncionalidades internas vivirá el Estado de Bienestar. El modelo europeo se enfrenta al reto de construir un sistema de protección social sostenible, superando las tentaciones de desmantelación y sustitución por sistemas privados que, además de beneficiar a los ciudadanos mejor situados económicamente, no están exentos de riesgos e incertidumbres mayores que las que plantea el actual sistema de protección social de carácter universalista.

Y al mencionar la palabra universal, declaramos desde EUROBASK que nosotros no queremos una Europa construida sólo para los europeos. Creemos que la misión histórica de Europa no es sólo progresar, sino compartir ese progreso con la mitad de la población mundial que sobrevive con menos de dos euros al día, con los once millones de niños menores de cinco años que mueren cada año de enfermedades evitables, con los más de mil millones de personas que no tienen agua potable...

Los europeos debemos contribuir a desarrollar un comercio justo a nivel mundial, que promueva el desarrollo económico y sus ventajas para todos los habitantes del planeta.

Europa debe fomentar la democracia como exigencia básica para el desarrollo. No queremos exportar modelos, queremos respetar la singularidad de todos los pueblos del mundo, pero queremos también contribuir a que nuestro modelo de garantías sociales, de libertades, de solidaridad, de cohesión, de bienestar sea el correctivo para una globalización que puede destruir gran parte de las economías locales de África, Latinoamérica y otras partes del planeta.

Una Unión Europea que además de fomentar la democracia y los derechos humanos debe desarrollar una política exterior común que defienda el multilateralismo de la ONU y el diálogo entre culturas, cooperando con el resto del mundo para que desaparezcan las tiranías y las acciones unilaterales que siembran el mundo de guerras, de destrucción y de muerte.

Quisiera dirigirme de forma especial a todos los lectores de esta publicación para agradecerles su interés y sensibilidad hacia los temas sociales y contagiarles nuestra voluntad de fortalecer el modelo social europeo y nuestro compromiso con la mejora de la sociedad.

EUROBASK trabajará también para que no olvidemos la necesidad de mantener el compromiso solidario entre ciudadanos, generaciones y países, con especial atención hacia los más débiles. El aumento de la calidad de vida no ha beneficiado por igual a todos los ciudadanos, y por ello debemos apoyar nuevas estrategias para luchar contra la pobreza y la exclusión de los ciudadanos consumidos por el desempleo, la marginación y la desesperación; y que son parte también de lo que de forma grandilocuente se llama “Europa de los ciudadanos”, y que no es otra cosa que la Europa de los derechos y los deberes compartidos.

Debemos ser parte activa en este proyecto de identidad múltiple y colectiva que es la Unión Europea, y por lo tanto responsabilizarnos no sólo de impulsar una nueva Europa, sino también un nuevo proyecto de sociedad global. Para ello, es imprescindible el despertar de una nueva conciencia ciudadana crítica y comprometida con el desarrollo y globalización de los derechos sociales.

Si me permiten la metáfora, hemos de estar atentos ante ciertos discursos que avisan de que viene el lobo, con el objetivo de convertirnos a todos en lobos, fomentando la inseguridad, y como respuesta automática el individualismo, la insolidaridad, la insensibilidad frente a la pobreza, la xenofobia y por tanto el fin de nuestra esperanza en un mundo mejor, más justo y solidario.

Debemos reaccionar frente a la apatía que nos hace visualizar a Europa como algo ajeno a nosotros mismos, tal y como quedó de manifiesto en las pasadas elecciones al Parlamento Europeo y en ciertos discursos en contra de la Constitución Europea. Somos europeos, y Europa es un proceso abierto, cuya marcha atrás y deriva hacia otros modelos menos sociales y democráticos es posible. Europa debe unirse para hacer frente a la globalización liderando el desarrollo y la garantía de los derechos sociales en el mundo, evitando caer así en el modelo asiático con bajos niveles salariales y ausencia casi total de derechos sociales o el modelo de Estados Unidos, con bajísimos niveles de protección social y con un alto nivel de empleo, pero de baja calidad.

Quisiera agradecer a todos los ponentes su participación en la presente publicación, porque con sus reflexiones nos ayudarán a renovar nuestro compromiso de trabajar por una Europa más solidaria y más social.

Para concluir, quisiera decirles que el futuro de Europa, nuestro futuro, será y deberá ser lo que nosotros decidamos, y por eso tras la lectura de esta publicación les invito a todos los lectores a participar activamente en los debates y jornadas de reflexión que se celebran sobre el futuro de la UE. Con su participación, no lo dudo, fortaleceremos el avanzado y exitoso modelo social vasco, nuestra seña de identidad y referente a nivel estatal, al mismo tiempo que nos acercaremos aún más a esa Europa federal, solidaria y comprometida con la democracia participativa, la libertad, la diversidad regional, cultural y lingüística, la justicia social, la multipolaridad y la transformación del mundo por la que trabajamos los partidos políticos, asociaciones, colegios profesionales, instituciones, sindicatos y ONGs desde EUROBASK.

## APERTURA

**JOSEBA AZKARRAGA**

Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social.  
Gobierno Vasco

*Lehenik eta behin, mila esker EUROBASK-i hemen izateko luzatu didan gonbidapenagatik.*

*Europako ongizate estatuaren gaia, garrantzitsua da guretzat. Izan ere, ikusi behar-ko baitugu, gure herriak zein leku izango duen Europan. Eta modu berean, egungo ongizate estatua mantentzerik izango dugun, aztertu behar da.*

*Guk herrien Europa defenditzen dugu, eta herrien arteko elkartasuna. Ongizatearen Europa da guk lortu nahi duguna.*

*Honela, gure Autonomia Erkidegoak, duela urte batzuk, gizarteratze eta babes sistema bat jarri zuen abian. Bi eskubidetan oinarritzen da sistema hau: Oinarrizko errenta izatearen eskubidean, eta gizarteratze eta laneratze eskubidean.*

*Enplegu politikak ere ari gara garatzen, lan munduan sartzeko zailtasunak dituztenei zuzenduak, konpetentzia transferitu ez zaigun arren oraindik.*

*Gure aldetik herrien Europa eraikitzen lagundu nahi dugu, gaur egungoa baino justuago eta solidarioagoa izan dadin.*

Antes de nada quiero agradecer la invitación cursada por EUROBASK para intervenir en la apertura de este seminario sobre el Estado de Bienestar en Europa y la globalización, una cuestión de gran interés para todos nosotros. Y lo es, por tres cuestiones. La primera tiene que ver con la forma en la que un país, una nación sin estado como Euskal Herria, puede encajar en la nueva construcción europea.

La segunda es la incógnita de si esta Europa que se está poniendo en marcha va a poder garantizar un modelo social de bienestar basado en la justicia social y en la solidaridad; o si bien va a quedar a merced de políticas globalizadoras, donde prima la competitividad desbocada en detrimento de la protección social.

Y una tercera cuestión, que une las dos anteriores, y que se centra en averiguar si la Nueva Europa y Euskal Herria serán capaces de mantener en pie el Estado de Bienestar, o si sucumbirán, o sucumbiremos, a los recortes sociales en busca de una mayor competitividad.

Si ustedes me lo permiten voy a dar un par de ideas sobre la primera cuestión, la del encaje de Euskal Herria en la actual construcción europea, o si lo prefieren en el Nuevo Tratado Europeo, para centrarme posteriormente en el tema del bienestar social y la globalización.

El Nuevo Tratado de la Unión presenta innegables obstáculos para que un pueblo, para que una nación sin estado como es Euskal Herria pueda ver reconocido su derecho a ser dueña de su futuro; a ser nosotros mismos. Esto es, al Derecho de Autodeterminación que nos asiste como a cualquier otro pueblo. Porque nuestra perspectiva de participación en el proceso de construcción europea pasa por una posición activa y no subordinada a dos estados. Pero, y así hay que reconocerlo, el Nuevo Tratado construye una Europa de los Estados, no de los pueblos.

Pretender establecer límites a la voluntad democráticamente expresada por un pueblo, y Euskal Herria es un pueblo, supone partir de un gran déficit democrático. Porque la única forma que tiene Europa de avanzar, de encarar los muchos retos que tiene planteados en estos momentos, es desde la perspectiva del respeto a todos y a cada uno de los Derechos Humanos, tanto individuales como colectivos. Hacer lo contrario es poner una mordaza tanto a los pueblos como a las ciudadanas y ciudadanos que lo forman.

Desde nuestras profundas convicciones europeístas, sobre las que a estas alturas nadie puede osar darnos lecciones, tenemos que decir alto y claro que no se puede configurar una Europa civil, social y políticamente democrática si no se respetan los derechos de los pueblos. No se puede construir una Europa justa y solidaria sin respetar el derecho de un pueblo a decidir su futuro. Las tutelas de los actuales estados sobre los pueblos, además de suponer una merma en la defensa de los valores culturales, sociales y económicos de ese pueblo, ya no tienen razón de ser. Van en contra de cualquier proceso que se desea democrático.

Nuestra idea de una Europa respetuosa con los pueblos y naciones y con las diferentes personalidades e idiomas que tiene en su seno; ... nuestra idea de una Europa de hombres libres, de pueblos soberanos en el marco de una Europa unida y cohesionada todavía está por hacer. Aunque no perdemos la esperanza de que algún día llegemos a ese modelo.

Como tampoco perdemos la esperanza de que Europa se decante por una globalización alternativa y solidaria, definida desde la justicia social y la igualdad. Y, con ello, entronco con la segunda parte de mi discurso. La que tiene que ver con la Europa del bienestar.

Desde mi punto de vista, la globalización está generando un efecto negativo sobre la cohesión social y ha provocado, también en Europa, un incremento de las diferencias existentes, tanto entre unos pueblos y otros, como entre los ciudadanos de un mismo Estado.

Da la impresión de que la única forma de globalización es aquella que pasa por la deslocalización de empresas, por la desregulación del mercado laboral y por el desmantelamiento del Estado de Bienestar. Eso no es así.

Hay otras formas de globalización, como antes también hubo otros modelos de mundialización, que se oponen a las políticas neoliberales y que se fijan a partir de tres grandes principios que han movido el mundo, si quieren desde posiciones progresistas, que

son la solidaridad, la igualdad y la justicia social. Y, cómo no, la garantía por parte de los Estados de seguir adelante con sus políticas sociales.

No estamos, por tanto, ante un hecho en sí mismo novedoso; puede ser novedoso en cuanto a las formas, pero no en cuanto a los contenidos. La mundialización, como ahora la globalización, siempre ha tenidos dos caras. Por lo tanto, aquí tampoco, ni hay, ni puede haber pensamiento único.

Es verdad que los Estados-nación en la construcción europea están perdiendo parte de su soberanía, pero no lo están haciendo en beneficio de los pueblos sin Estado, de las comunidades autónomas o de las regiones, sino que lo está haciendo en beneficio de las grandes multinacionales.

E, insisto, me niego a aceptar que esta globalización neoliberal sea la única forma de entender la Nueva Europa, entre otras cosas porque pienso que estas posiciones representan a la Vieja Europa; y con ellas no avanzamos, sino que retrocedemos; y con ellas no miramos al futuro, sino que nos retrotraemos al pasado.

En este sentido, la participación de los y de las ciudadanas europeas, y la convivencia plural y la multiculturalidad son vitales en el proceso de construcción, más allá de las cumbres elitistas de los Estados, y más allá del ejercicio de introducir un voto en una urna cada cinco años.

El importante grado de abstención de las últimas elecciones europeas deber servir de aldabonazo para invertir los parámetros en los que la construcción europea se está moviendo, porque podríamos encontrarnos con que muchos sectores, cada vez más, restan legitimidad democrática del proceso. Eso sería el principio del fin.

La Europa social se tiene que abrir paso ante la Europa economicista. Hay gastos que, en ningún caso, tienen que depender de las leyes de la oferta y la demanda. Y los gobiernos deben garantizar esos gastos sociales, porque es necesario hacer política social, no asistencia social.

Para hacer frente a esta realidad política y social que se nos quería y se nos quiere imponer a través de la globalización neoliberal, la Comunidad Autónoma del País Vasco puso en marcha hace tres lustros un sistema de inserción y de protección social pionero, que garantiza el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a percibir regularmente unos ingresos básicos que les permitan sobrevivir con dignidad.

Un sistema vasco que se asienta en un modelo de doble derecho: el derecho a la Renta Básica y el derecho a la inserción socio-laboral. Dos derechos, ambos básicos, que se vinculan mutuamente.

La preocupación y el compromiso social mostrado por las administraciones públicas vascas con relación al problema de la pobreza y la exclusión queda claramente de manifiesto si se considera que en nuestra Comunidad desde 1989 hasta el momento presente...

Se ha incrementado paso a paso la cuantía de la Renta Básica, acercándola progresivamente al Salario Mínimo Interprofesional. En 1989, la Renta Básica equivalía al 55,1% del mismo; en 2003, al 81% y está previsto que en 2006 llegue hasta el 86%.

En estos quince años, como consecuencia de la aparición de nuevas formas de pobreza y, sobre todo, de la flexibilización de los criterios de acceso y del incremento de los ingresos garantizados, se ha multiplicado por 5,5 el número de perceptores: de 4.091 unidades convivenciales en diciembre de 1989 a 22.134 en diciembre de 2003, o, si se prefiere, 25.645 unidades convivenciales que han percibido la prestación al menos en uno de los meses de dicho año.

También se han multiplicado en igual periodo casi por veinticinco los recursos económicos destinados a financiar esta prestación, debido en buena medida al aumento del número de beneficiarios. Pasando de 4,2 millones de euros a 105 millones, partida que fue el gasto global de Renta Básica en 2003.

Y, asimismo, se ha cuadruplicado la aportación anual por beneficiario, que ha pasado de 1.032 en 1989 a 5.116 euros anuales en 2003. Para el presente año la cantidad a percibir por beneficiario será de 6.447 euros.

Según los últimos datos disponibles (año 1999), la CAPV gastó en protección social 3.479 euros por habitante, frente a los 2.858 del conjunto del Estado español, una diferencia del 21,8%.

Otro apartado de este compromiso social, indisoluble del anterior, es nuestra apuesta decidida por las políticas de Empleo ligadas a colectivos y personas de difícil inserción socio-laboral. Me refiero a las mujeres, a los jóvenes y a los parados de larga duración. A los que habría que sumar una problemática emergente, como es la de los inmigrantes, y el colectivo de los inactivos, principalmente mujeres.



Continuar garantizando la Renta Básica y el resto de ayudas y seguir promoviendo acciones para la inserción socio-laboral de aquellas personas que están en la exclusión social o en peligro de sufrirla es nuestra apuesta irrenunciable; aún teniendo que hacer frente a la cicatería del Gobierno español de turno que se niega a transferirnos las competencias que nos corresponden en materia de Empleo y Seguridad Social.

Y lo hacemos por convicción política y porque las ciudadanas y los ciudadanos vascos no nos permitirían dar pasos atrás en el gasto y la protección social.

Permítanme concluir con una frase del Lehendakari José Antonio Agirre que define muy bien, a pesar del paso de los años, cuál es nuestro pensamiento. Una reflexión que se sitúa dentro del contexto de aquella Europa que se estaba construyendo. Que Agirre, como lehendakari de los vascos, estaba construyendo junto a otros líderes europeos, desde aquellos Nuevos Equipos Internacionales, los famosos NEI, precursores de la incipiente política paneuropea. Decía Agirre y cito textualmente: “No se concibe en una Europa que quiere la paz y su propio ordenamiento que queden prendidos en sus sedes nacionalidades oprimidas. La federación es un camino de libertad porque nace del compromiso entre iguales”

Las vascas y vascos del siglo XXI estamos persuadidos de que otra forma de hacer las cosas es posible, esperamos y deseamos también poder contribuir a construir una Europa de ciudadanos y de pueblos; más social, más justa y más solidaria.

## **CONFERENCIA INAUGURAL**

**CLAUS OFFE**

Catedrático de Ciencia Política. Humboldt-Universität. Berlín.

Muchas gracias, señor Presidente. Es para mi un placer y un honor disponer de esta oportunidad de participar en esta sesión de apertura de un congreso tan importante. Lamento no poder dirigirme a ustedes en castellano, y qué decir en euskera. Por ello, tendrán que escucharme en inglés, el idioma común de las lenguas sociales, o través del intérprete, al que deseo expresar mi agradecimiento por su colaboración.

Aunque comparto el entusiasmo por la integración europea, por el federalismo europeo y por una política social europea de inclusión, justicia y solidaridad, objetivos que con tanto entusiasmo han sido expresados por los dos ponentes anteriores, el Sr. Zorrilla y el Consejero Azkarraga, voy a adoptar una perspectiva más analítica, dejando casi totalmente a un lado mis propias convicciones y valores políticos, intentando describir e interpretar la situación ante la que nos encontramos en la Europa contemporánea, compuesta por no menos de 25 Estados miembros.

Dado el tiempo limitado de que dispongo, la situación se puede describir a través de un puñado de características: en primer lugar, nos enfrentamos a una grave y prolongada situación de desempleo, a la que no han podido dar solución las medidas tomadas hasta

ahora. La duración individual del desempleo, y esto es algo realmente importante, alcanza en muchos países, incluido el mío, Alemania, más de un año en el 50% de las personas desempleadas. En segundo lugar, asistimos a una situación de cambio demográfico. La esperanza de vida aumenta y se reducen los nacimientos. En tercer lugar, y quizás el factor más importante, tenemos una situación que los profesionales de las ciencias políticas describen como “desnacionalización” de la legislación pública. La Nación-Estado está perdiendo poder debido a lo que con frecuencia y de forma imprecisa, se denomina “globalización” y que yo prefiero llamar, en lo relacionado con los Estados miembros de la UE, Europeanización. Europa debilita el poder de los Estados-Nación, y se hace de forma deliberada, según la UE adquiere los derechos legislativos soberanos que antes pertenecían a los gobiernos de los Estados miembros. Pero esta pérdida parcial de soberanía tiene consecuencias interesantes y problemáticas, a las que volveremos más adelante. En cuarto lugar, hemos observado durante los últimos quince años, y es algo que tiene que ver con la caída de los regímenes socialistas de la Europa del Este, un rápido crecimiento de las ideas y preceptos neoliberales, que han logrado la hegemonía, incluso en partes de la izquierda política. Se trata de un nuevo fenómeno, del que podría decirse que tiene su origen en la política del Nuevo Laboralismo británico, con sus doctrinas de la Nueva Gestión del Sector público (NPM) y su énfasis en la desregularización, privatización, marketización y austeridad fiscal. El quinto factor de nuestra situación actual en Europa, en lo relacionado con las políticas sociales y el Mercado laboral, es el ya conocido doble cambio en los modelos de empleo: de la producción a los servicios y, quizás más importante, de las relaciones laborales estándar (jornada completa, toda la vida, empleo protegido y continuo con oportunidades profesionales) a empleos precarios e inestables con pocos o ningún derecho de permanencia. Leía hace unos días, que una tercera parte de la mano de obra española trabaja con contratos temporales. En los restantes Estados miembros encontramos una tendencia similar.

Podríamos dedicar un día completo a discutir y explorar las interrelaciones que existen entre estos cinco factores de nuestra situación actual. Pero, me gustaría continuar considerando el problema siguiente: ¿Podrá el denominado, quizás eufemísticamente, Modelo Social Europeo (MSE), sobrevivir a estos cambios de la economía política, o será víctima de la Europeanización y la pérdida de poder de los Estados-Nación?. Resultaría irónico (si no trágico), por suponerse una característica común de los Estados-Nación europeos, que el MSE fuera víctima de la integración de estos Estados-Nación. Si el citado peligro es real, y yo creo que lo es, la siguiente pregunta que debemos formularnos resulta obvia: ¿Qué debemos hacer para evitar esta autodestrucción?.

Por ello, y en primer lugar ¿qué es el modelo social europeo?. Según se afirma en diferentes documentos oficiales de la UE, el término tiene su origen en Jacques Delors.

En la cumbre de Barcelona de 1998, se utilizó por primera vez en la documentación oficial de la Unión Europea. Hace referencia a los propios estados de bienestar europeos que, según los conocemos, se dividen en tres “tipos de régimen”, con diferentes grados en cuanto a inclusión, generosidad, efectos redistributivos y organización institucional. Todos ellos comparten una agenda que me gustaría explicar utilizando una metáfora arquitectónica. Podemos describir los elementos importantes del modelo social europeo con la imagen de un edificio que comienza con un sótano, y dispone de primera planta, segunda planta, tercera planta y tejado. Permítanme ahora aplicar la metáfora utilizando también la noción de una secuencia temporal desde el sótano hasta el tejado.

El nivel más antiguo y más bajo es el compuesto por las instituciones y prácticas diseñadas para aliviar la pobreza y para el control de las personas pobres; la mayor parte de ellos provienen de los tiempos premodernos (asilos y programas de ayuda a la pobreza) que más adelante se han modernizado y normalizado. En la actualidad, los conocemos como “asistencia social” o programas de “bienestar” (en Estados Unidos), centrados en las necesidades mínimas de grupos, tales como, desempleados de larga duración y aquellas personas que, por diferentes razones, no pueden participar en actividades que generen ingresos.

En la primera planta, encontramos las normas legales y los acuerdos colectivos diseñados para servir a la protección de los trabajadores en su lugar de producción: regulan el acceso al mercado laboral y el empleo (por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil), estipulan normas de salud y seguridad en el trabajo y el entorno laboral, definen algunas normas relacionadas con el tiempo de trabajo (horas máximas de trabajo por día, vacaciones, edad de jubilación, empleo en propiedad) y los procedimientos y aspectos de co-determinación de la representación de los trabajadores a nivel de la empresa.

La segunda planta es la ubicación de las instituciones que proporcionan seguridad y protección a los trabajadores fuera de la producción y cubren los riesgos estándar de enfermedad, desempleo, prestaciones a los familiares de personas fallecidas, de las necesidades a largo plazo. Los trabajadores en estas condiciones necesitan ingresos sustitutivos de los salarios y, en cuanto a enfermedad o consecuencias de accidentes, tratamiento médico y servicios de rehabilitación. La cobertura de seguro de estos riesgos se hace normalmente a través de sistemas de seguridad social a gran escala, financiados con los impuestos generales y/o contribuciones de los trabajadores y empresas.

A continuación, en la tercera planta, encontramos las instituciones de relaciones industriales, diseñadas para permitir a los trabajadores defender y aumentar sus ingresos reales. Estas instituciones están registradas y se regulan a través de leyes estatutarias e incluyen a los sindicatos y asociaciones de empresarios, las normas de las negociaciones colectivas, y

el derecho a la huelga. La necesidad de mantener unos salarios adecuados también es respaldada por la legislación sobre deducciones familiares, con la finalidad de compensar a las partes por los costes directos e indirectos resultantes de la creación de familias.

Finalmente, y más recientemente en términos históricos, el edificio se completa con un “tejado”. Este tejado está compuesto por las normas económicas, fiscales y de mercado laboral “activo”, principalmente adoptadas tras la Segunda Guerra Mundial. Estas normas son los cimientos legales y las instituciones se diseñan para crear y mantener el “pleno” empleo. Estas políticas funcionan principalmente en el lado del suministro del mercado laboral promoviendo los conocimientos de los trabajadores, su flexibilidad, movilidad y “capacidad de acceder a un empleo” regulando los costes del empleo (tanto directos como indirectos), así como el tamaño del suministro laboral (por ejemplo, a través de políticas de migración).

Lo primero que podemos decir acerca de la estructura institucional del Modelo Social Europeo es que contempla un acuerdo bajo el amparo del estado en cada uno de los cinco niveles, aunque difieren las disposiciones particulares de los diferentes Estados europeos. Sin embargo, las diferencias en estas disposiciones son amplias, y se encuentran en la actualidad bajo un proceso dinámico de reorganización y remodelación. Lo importante es la inclusividad del MSE. Virtualmente, cualquier persona con un empleo está cubierta por algún sistema público de asistencia sanitaria, y sus ingresos están protegidos por acuerdos colectivos, y el entorno de trabajo está regulado por normas de salud y seguridad, etc. Una generalización adicional que podemos extraer afecta a las tensiones e inconsistencias internas, siendo las más básicas las siguientes: la sostenibilidad de toda la estructura depende de la solidez del “tejado”, es decir, la situación de empleo y la capacidad de las normas del mercado laboral para aproximarse a un estado de “pleno” empleo. Si el tejado flaquea, todo lo que hay debajo quedará expuesto, antes o después, a riesgos de desintegración. A menos que logremos crear, mantener y restaurar el pleno empleo, todo lo demás, es decir, el sótano y las tres plantas inferiores, estará bajo riesgo. Por ello, parece de la máxima importancia mantener una situación de empleo global favorable o, si no resulta posible, pensar en modos para la reconstrucción de la estructura y hacerla menos vulnerable a un estado duradero de elevadas tasas de desempleo. Esta es en la actualidad la problemática sin resolver del Modelo Social Europeo.

¿Cómo puede la aparente incapacidad de los Estados europeos explicarse para mantener, a través de mecanismos económicos, fiscales y laborales y políticas sociales, el nivel de funcionamiento del mercado laboral, necesario a su vez para restaurar y mantener la viabilidad del MSE?. Los economistas intentarán contestar a esta pregunta citando las desventajas competitivas y los problemas de la falta de crecimiento económico. Permítanme

dar una respuesta más institucional. Si comparamos las condiciones del nuevo sistema de gobierno europeo y el mercado único con las condiciones que existían antes de hacerse efectivo el mercado único, se puede observar una diferencia significativa. Antes del mercado único, era una práctica común y posible entre los Estados-Nación europeos la armonización de las políticas económicas (es decir, monetaria, fiscal, estructural y comercial), por un lado, y el mercado laboral y las políticas sociales, por otro, de acuerdo con una lógica de reforzamiento mutuo de las dos principales áreas de creación de políticas públicas. Hasta la década de los años 80, esta estrecha unión, o interacción controlada, se denominaba “Estado de Bienestar Keynesiano” (EBK). A mediados de los 70, existía la creencia de que una política social generosa no duele, sino que afecta de forma positiva al rendimiento económico, porque genera relaciones industriales en calma y porque unos sindicatos poderosos harán que suban los salarios, logrando niveles suficientes de demanda doméstica efectiva y forzando a los inversores y empresas de la mano de obra “costosa” a hacer cualquier uso imaginable de los métodos técnicos y de organización para economizar en la mano de obra, aumentando la productividad y la competitividad internacional de la economía nacional. A su vez, los dividendos de ese rendimiento permitirán a la economía mantener niveles generosos en los salarios y el gasto sociales.

Sin embargo, bajo las condiciones del mercado único europeo, se han separado los lazos funcionales entre el Estado de Bienestar y el rendimiento económico. Aunque el mercado laboral y las políticas sociales permanecen principalmente, y al menos nominalmente, bajo la exclusiva jurisdicción de los gobiernos nacionales, las políticas comerciales, fiscales y monetarias han sido retiradas en un grado importante a esos gobiernos y son decididas por las instituciones europeas, tales como, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia Europeo, y la Comisión. Las políticas sociales ya no se consideran un activo, sino una responsabilidad que entorpece el avance de las economías, que ya no están protegidas por las fronteras nacionales. Las segundas áreas, el mercado laboral y la política social, por un lado y, la política económica por otros, han sido separadas. Han perdido contacto, y se ha roto el círculo de beneficios del apoyo y cumplimiento mutuo. Las primeras se realizan a nivel nacional, mientras que los parámetros monetarios, fiscales y regulatorios de la economía política se han trasladado al nivel europeo, en el que un régimen de austeridad y liberalización de mercados se impone sobre las ambiciones “proteccionistas” de los gobiernos nacionales. Estas iniciativas y competencias deben situarse en diferentes niveles de la política multinivel. Los agentes supranacionales del nivel europeo se jactan de imponer disciplina económica sobre la tendencia a las contenciones del mercado de los gobiernos nacionales. De este modo, funcionan como una fuerza de liberalización económica, y se asume que benefician a la economía europea en su totalidad. Sin embargo, este beneficio, incluso si se logra, no coincide necesariamente con el interés inmediato de los Estados miembros, las regiones y sectores industriales.

La filosofía que subyace en estas disposiciones está inspirada en una doctrina económica muy antigua, de finales del siglo XVIII, cuyo autor fue Adam Smith. Smith argumentó que la ampliación de los mercados promueve la división de la mano de obra, y la división de la mano de obra significa una mayor efectividad y, esta mayor efectividad significa mayor prosperidad para todas las partes relacionadas. Pero esta noción de incremento medio de la prosperidad bien puede servir como tapadera para ocultar el hecho de que algunos obtendrán beneficios importantes y rápidos, otros se protegerán del impacto negativo de una marketización más global, y muchos otros sufrirán el hecho de quedar expuestos a las presiones competitivas y no podrán mantenerse por sus propios medios. El modelo resultante es una mayor diferenciación y polarización. Incluso si es bueno para la economía europea “en su totalidad”, según predijo de forma muy optimista (pero poco realista) el informe Cecchini de 1988, no resulta muy alentador para muchos de los elementos que conforman el total.

El resultado de la separación de las políticas social y laboral que se está buscando a nivel nacional y la liberación o marketización de las políticas aplicadas a nivel europeo es la transformación del “Estado de Bienestar Keynesiano” en lo que se ha denominado “estado de competencia”. Lo que permanece es una entidad política con hambre fiscal y limitaciones institucionales, que debe realizar la tarea de “limpieza” después de que el mercado transnacional y el régimen económico supranacional hayan realizado, o así se asume, su trabajo. Por supuesto, se añade a esta problemática la ampliación por el Este. La dirección de General Motors acaba de determinar en el caso de la crisis de Opel en Alemania, que los costes de la mano de obra en Polonia se sitúan entre la tercera y la séptima parte que la mano de obra alemana, mientras los trabajadores polacos muestran unos niveles de productividad casi iguales. Estas proporciones suponen malas noticias para los trabajadores de los países de la Europa del Noroeste, y sus altos salarios, ya que se encuentran en una posición competitiva muy poco halagüeña. Del mismo modo, es posible que se aplique el sentido de “haber perdido” a los perdedores del juego de la denominada “sociedad del conocimiento”. Siempre que adoptamos exigentes estándares de formación vocacional y académica, estamos creando tantos “perdedores” como “ganadores”, y los primeros se enfrentan a crecientes barreras para su inclusión e integración en lo que se considera una vida “normal”. El peligro político, a mi entender, es que la situación de separación de las políticas económicas y sociales en la estructura de gobierno multinivel nos lleva a un pronunciado declive en el soporte popular del proyecto europeo y el consecuente aumento de movimientos y partidos políticos reaccionarios, populistas y proteccionistas.

Concluiré discutiendo brevemente dos cuestiones generales que deben abordarse. En primer lugar, ¿qué pueden hacer los gobiernos nacionales ante la situación que he intentado describir?. En términos muy generales (pero creo que todavía precisos empíricamente), los gobiernos de los Estados miembros pueden tomar cualquiera de las tres direcciones

siguientes (o una combinación de ellas): en primer lugar, adoptar una postura de austeridad fiscal para atraer inversores y mantener los que ya tienen y, en consecuencia, mantener el empleo; e impuestos más bajos, es decir, economizar para hacer la vida de los inversores más fácil. En segundo lugar, gastar menos en pensiones, o beneficios al desempleo, o seguros de salud, es decir, cortar no sólo los impuestos, sino también los beneficios a los trabajadores. En tercer lugar, adoptar un estilo Clinton-Blair de política de “bienestar al empleo” ajustando la escala de salarios en sentido descendente, bajando el salario medio, debilitando a los sindicatos y disparando efectos de sustitución, de modo que aquellas personas que logran empleos normales y salarios normales se vean en parte sustituidos por aquellos de un sector salarial más bajo, viéndose forzados a competir en el mercado con colegas de mejor posición económica. Me temo que el debate alemán de lo que se denomina en jerga política la legislación “Hartz IV” es un caso exacto de lo mencionado anteriormente.

Sin embargo, lo que los legisladores deberían explicar a los ciudadanos es la paradoja de que, exactamente en un momento en el que hay una demanda insuficiente de mano de obra en el mercado laboral, vemos un intento de conducir incluso a un número mayor de trabajadores al lado del suministro del mercado. La única explicación plausible para esta corriente contraintuitiva es que el resultado previsto sea un declive general de los salarios y un debilitamiento general de los sindicatos y su poder de negociación. La estrategia de los gobiernos de organizar un exceso de mano de obra disponible ha sido respondida, como podía esperarse, con protestas organizadas por los sindicatos, según hemos podido ver, no sólo en Alemania, sino también en Holanda y Francia. Además, según se abarata la mano de obra, no existe una respuesta automática por parte de la patronal para contratar más trabajadores, en parte porque hay otros lugares en los que los costes de la mano de obra son incluso más baratos.

Mi pregunta final: ¿Qué puede hacer la Unión Europea, en oposición al Estado Nación?. Creo que, en cuanto a la política social, las competencias europeas se restringen para todas las políticas sociales, excepto aquellas relacionadas con la garantía de un acceso igual a los mercados laborales y la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en su puesto de trabajo. De hecho, existen muchas y muy detalladas regulaciones en el Acquis que sirven exactamente a ese propósito incluidas, por ejemplo, regulaciones detalladas en relación con el diseño de monitores de ordenador para proteger la salud de los trabajadores. Pero los libros de leyes europeos se abstienen de regular lo que ocurre en otros niveles de la estructura del Estado de Bienestar (ya sea temas relacionados con la pobreza, o disposiciones para la protección del trabajador cuando está fuera de su puesto de trabajo, por ejemplo, pensiones, sin mencionar la determinación de los salarios).

Como contraste existe, al menos desde 1997, una amplia actividad supranacional en cuanto a temas que, a mi entender, pertenecen al “tejado” de esta estructura. Aquí nos encon-



tramos con lo que se ha bautizado como “Estrategia Europea de Empleo”, dirigida al ambicioso objetivo de hacer de la UE la región económica más dinámica del mundo para el año 2010. Esta estrategia ha sido diseñada para introducir algún tipo de política del mercado laboral europea por la puerta trasera. Aunque nominalmente se permite a los Estados miembros el completo control de la regulación de los respectivos mercados laborales nacionales, la estrategia está dirigida a introducir suaves métodos de coordinación y conversión que finalmente (y sin violar el principio envidiosamente guardado de la subsidiariedad) tendrán como resultado el equivalente a una política europea armonizada en los campos del empleo y la seguridad social. Deben lograrse objetivos difíciles (como que una tasa del 70% de la población en edad de trabajo acceda a actividades que generen ingresos para el año 2010) con medios suaves (del tipo de procesos osmóticos no jerárquicos deliberados de “aprendizaje normativo” sobre los gobiernos de los Estados miembros). Hoy en día, y muy desafortunadamente, nos enfrentamos al hecho de que esta ambiciosa e innovadora estrategia está muy lejos de cumplir sus expectativas; de hecho, dos recientes evaluaciones a medio plazo de la Estrategia Europea de Empleo han mostrado conclusiones muy aleccionadoras.

Permítanme añadir un comentario final. ¿Qué ocurrirá si en 2010 debe admitirse que la Estrategia Europea de Empleo ha sido un fracaso?. ¿No deberían sentirse abochornados sus defensores?. Y permítanme que, sin hacerme ilusiones, haga una pequeña reflexión. Creo que este ejercicio cuadra con lo que el Consejero decía hace apenas una hora. Si el resultado es que se impone la intensa competencia interna, que establece el mercado único, y los efectos negativos que tiene sobre la situación del empleo en un número importante de los Estados miembros, no se pueden compensar de forma suficiente para crear una coraza de protección a nivel de toda la UE. Con el fin de lograr políticas de pleno empleo, un resultado que se sugiere por sí mismo es la entrega bajo el amparo de la UE de unos ingresos modestos, aunque incondicionales, a todos los ciudadanos de Europa. En vez de perseguir una estrategia, que se ha demostrado inútil, de empujar a las personas a empleos que no están disponibles a través de todo tipo de recompensas y (principalmente) castigos, la UE inauguraría un régimen de derechos económicos de la ciudadanía que permitiría a los europeos disfrutar de unos medios básicos de subsistencia, sin estar obligados a obtenerlos en los mercados (laborales). Una maniobra valiente de este tipo, que también presupondría un número mucho mayor de recursos fiscales, ayudaría a evitar en la Unión Europea la vergüenza de una política imposible. Sería un elemento de lucha contra las consecuencias injustas y de desintegración del desempleo, no a través de “más empleo”, sino por medio de la creación de un marco de derechos económicos dentro del cual las personas tengan la libertad económica para realizar las actividades que ellos deseen, sin tener que vender su trabajo a empleadores o clientes. Además, crearía posiblemente el apoyo político genuino para la integración europea, y cerraría el camino al populismo reaccionario de la derecha que, de otro modo, probablemente se extenderá con amplitud.

## **LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL MODELO SOCIAL EUROPEO**

**JAIME MONTALVO CORREA**

Presidente del Consejo Económico y Social.

Es un gran honor para mí haber sido invitado a participar en este *Seminario sobre “El modelo social europeo frente a la Globalización”*. Agradezco sinceramente la invitación a Juan José Álvarez, Secretario General de EUROBASK y Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad del País Vasco y, quiero añadir, Director del Centro Asociado de la UNED en Bergara (digo esto por mi especial vinculación académica con esta Universidad).

La ponencia que voy a presentar trata sobre *“la nueva organización del trabajo y sus consecuencias para el modelo social europeo”*.

En un primer momento y tras abordar algunos de los posibles efectos de la reciente ampliación de la UE, pasaré a analizar qué son o en qué consisten las denominadas “nuevas formas de organización del trabajo” desde la perspectiva que, al menos, mejor conozco, que no es otra que las implicaciones que éstas están ya teniendo en el ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo, como son, por ejemplo, las nuevas exigencias de flexi-

bilidad y adaptación de las condiciones de trabajo (prestación laboral fuera de la empresa, teletrabajadores, movilidad geográfica, etc...).

Continuaré enlazando esta nueva o, quizá, no tan nueva realidad laboral que ha producido la llamada “NUEVA ECONOMÍA” con el enfoque sobre cómo puede encajar este rápido proceso de cambio laboral en el MODELO SOCIAL EUROPEO y el importante papel a desempeñar en este difícil encaje del Diálogo Social en cualquiera de sus cono-cidas vertientes (tripartito, bipartito, ...).

Finalmente, intentaré ofrecer una visión general, pero concisa, de los contenidos de esta conferencia a través de unas conclusiones

## **1. Introducción: la ampliación de la Unión Europea**

En esta primera década del nuevo milenio nos encontramos ante *procesos de gran importancia para los Estados miembros y las Instituciones Comunitarias*. Indudablemente la reciente *Ampliación de la Unión Europea* el pasado 1 de mayo de 2004 a 10 nuevos socios (Lituania, Estonia, Letonia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia), *supone retos de gran trascendencia para nuestros sistemas políticos y sociales y para nuestras economías*. Recientemente en el CES, hemos realizado un *Informe 1/2004 sobre las repercusiones de la ampliación en la economía española* en el que se recogen interesantes conclusiones sobre los *riesgos y oportunidades que la ampliación va a significar para la competitividad y la cohesión social en España*.

*Según este Informe, la ampliación traerá beneficios, tanto para los antiguos como para los nuevos socios. España ha apoyado sin reservas y de forma decisiva el proceso de ampliación*, que es a la vez un reto histórico y un compromiso político común prioritario. La posición favorable de España a la ampliación se apoya, a su vez, en un interés objetivo: la incorporación de los diez nuevos países miembros a la Unión Europea *favorecerá el pleno desarrollo de relaciones económicas, comerciales, y culturales que, hasta ahora, por razones históricas, han sido escasas. En el futuro, como socios, compartiremos con estos países muchos puntos de vista comunes y podremos actuar conjuntamente en beneficio mutuo*. El objetivo de garantizar una *Europa unida* basada en el principio de solidaridad será primordial en la futura actuación conjunta con los nuevos países miembros.

Los Estados miembros se encuentran, en todo caso, inmersos en dos importantes procesos: el *proceso de Luxemburgo* y su *Estrategia Europea de Empleo* y el *proceso de*

*Lisboa, para la modernización y reforma económica, social y medioambiental. Ambos procesos tienen el objetivo común de que Europa sea la economía más competitiva del mundo, basada en:*

- 1. El conocimiento.*
- 2. El pleno empleo de calidad.*
- 3. La cohesión social.*

*En este contexto se sitúa y es de gran relevancia el desarrollo de lo que se denominan “las nuevas formas de organización del trabajo”.*

## **2. Pero, ¿a qué llamamos nuevas formas de organización del trabajo?**

*Es reconocido que la renovación de la organización del trabajo en Europa va retrasada respecto a la evolución en Japón y EEUU y, actualmente, estamos ante otro fenómeno acelerado de crecimiento económico: China. Ante esta evidencia, sin embargo, nuestras estrategias y actuaciones no pueden consistir en trasladar experiencias y condiciones de mercado que rigen en otros países. Nuestra adaptación, nuestro cambio ha de ligarse a la modernización del modelo social europeo y a la consolidación del diálogo social a escala europea.*

*Es obvio y razonable que para nosotros, para Europa, las nuevas formas de organización del trabajo deben desarrollarse y promoverse bajo nuestra específica forma de entender las relaciones entre el mercado, las instituciones y la sociedad civil. En Europa existe una economía “social” de mercado, y existe, por tanto, un amplio consenso y compromiso social, político e institucional consistente en que el desarrollo de la economía y de los mercados, en aras a ser la economía más competitiva del mundo, ha de realizarse con plena compatibilidad de las necesidades y derechos de los ciudadanos, con plena cohesión social.*

*¿Cuáles son estas nuevas formas de organización del trabajo? No parece existir un nuevo modelo de organización del trabajo que se esté imponiendo regular y sistemáticamente en el conjunto de actividades económicas y de las empresas, como ocurrió quizás con la introducción de las prácticas típicamente Tayloristas de décadas pasadas. Así, nos encontramos con nuevas actividades y nuevas formas de organizarlas, incluso en una misma empresa nos encontramos con puestos de trabajo considerados estratégicos frente a otros periféricos o secundarios. Y, también, la organización del trabajo difiere según sectores o ramas de actividad, sea en la industria o en los servicios, así como entre empresas de un mismo sector o subsector de la economía.*

A la hora de explicar los cambios en la organización del trabajo, y el sentido de los mismos, *el argumento más utilizado es posiblemente el de la influencia del mercado*. La necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones de un mercado globalizado para poder competir, es lo que está provocando en las empresas los cambios organizativos y tecnológicos. *Ello no significa necesariamente que las exigencias del mercado lleven siempre hacia formas de organización del trabajo más enriquecedoras para los trabajadores*. Incluso, en algunos casos, se está produciendo una mayor “racionalización” de la producción que puede estar reforzando prácticas tayloristas en la organización del trabajo. Encontramos ejemplos claros en determinadas actividades de los sectores de la alimentación, sector textil, la construcción o el sector servicios.

La Comisión Europea en una *Comunicación de 1998 (“Modernizar la organización del trabajo: Un planteamiento positivo para el cambio”)*, tras la publicación del *Libro Verde “Cooperación para una nueva organización del trabajo”* de la Comisión de 16 de abril de 1997, incidía en la idea de que *la mejora del empleo y de la competitividad de las empresas por medio de una mejor organización del trabajo exige:*

- 1.- *Fomentar un nivel elevado de competencias para mejorar la productividad y crear unas condiciones favorables al empleo,*
- 2.- *Acelerar la modernización del trabajo, mediante la introducción de nuevas formas más flexibles,*
- 3.- *La nueva organización del trabajo afecta a todos los lugares de trabajo (las pequeñas y grandes empresas, el sector público y el privado),*
- 4.- *La adopción de medidas concretas es responsabilidad de las empresas,*
- 5.- *Las nuevas formas de organización del trabajo han de tener en cuenta las aspiraciones de los trabajadores de conciliar la vida laboral con la vida familiar.*

El planteamiento de la Comisión se basa en fomentar el diálogo social. *La modernización de la organización del trabajo ha de realizarse en estrecha colaboración con los interlocutores sociales*. Sólo pueden lograrse avances con la participación de los empresarios y los representantes de los trabajadores y teniendo presentes la diversidad de situaciones de cada sector económico e incluso de cada empresa.

Podemos afirmar, en este sentido, que la introducción de nuevas tecnologías, y su consiguiente efecto en la organización del trabajo y en el empleo, afecta a sectores y empresas de forma distinta. No cabe duda de que *a corto plazo la introducción y difusión de la nueva tecnología se presenta acompañada de procesos de reconversión empresarial, de reestructuración de plantillas y de eliminación de puestos de trabajo, sobre todo en determinados sectores y ocupaciones y entre los trabajadores menos cualificados*. La

tendencia que se observa es, por una parte, la reducción de empleos en el sector industrial y, por otra, la desaparición de ocupaciones en las fases ejecutivas del proceso productivo debido a la automatización del mismo.

Sin embargo, *las nuevas tecnologías (TICS) tienen un importante potencial de creación de empleo que a la larga pueden compensar esta destrucción inicial de puestos de trabajo.* Una parte de los empleos que se creen estarán relacionados con la industria y los servicios de las nuevas tecnologías, pero el progreso técnico favorecerá también la aparición de nuevos trabajos, nuevas profesiones, nuevas categorías profesionales, particularmente de gestión, y nuevas empresas, sobre todo en el sector servicios.

Concretamente, las áreas en las que previsiblemente se crearán nuevos puestos de trabajo, *los llamados **nuevos yacimientos de empleo**, son las relacionadas con la actividad medioambiental, la industria del ocio y el turismo,* las actividades relacionadas con los *servicios personales*, particularmente la atención discapacitados, ancianos y niños. Asimismo, *surgirán nuevas ocupaciones vinculadas a la utilización de las autopistas de la información en la prestación de servicios tradicionales:* telecompra, telebanco, teleaprendizaje, teleasesoría, teledesplazamiento.

*La introducción de las nuevas tecnologías (NT), por otro lado, aunque no es el único factor determinante, está favoreciendo el surgimiento de nuevas formas organizativas que se caracterizan por adoptar una estructura más flexible, ligera y capaz de combinar grandes volúmenes de producción con diversificación, de forma que puedan adaptarse más rápidamente a los avatares de los mercados y a las preferencias de los clientes. Así, se está produciendo una intensificación de la *descentralización productiva (outsourcing)*, que conduce a una fragmentación del ciclo productivo, así como a la reducción del tamaño y el volumen de empleo (downsizing) de las empresas hasta el nivel que se considera óptimo desde el punto de vista de los costes de producción y la competitividad, y *las NT facilitan esta tendencia a la contratación o la subcontratación con otras empresas, nacionales e internacionales, o con trabajadores autónomos,* de las operaciones y las fases del proceso productivo que no forman parte del núcleo esencial del mismo o que, formando parte del mismo, requieren la aplicación de una tecnología particular; empresas con las que llegan a mantenerse relaciones estables de colaboración, que en muchas ocasiones son económicamente interdependientes y que conforman verdaderas redes de empresas.*

*Estas nuevas formas de organización empresarial flexible generan problemas sobre el empleo y originan profundas transformaciones en la organización del trabajo y las relaciones laborales.*

Así, por ejemplo, *la extensión de la descentralización productiva y de los fenómenos de colaboración entre empresas origina una diversificación de los regímenes laborales* aplicables a los trabajadores según la fase del ciclo productivo en que desarrollen su actividad, de modo que, junto al estatuto laboral del personal que sigue perteneciendo a la plantilla de la empresa principal, figura el correspondiente a *los trabajadores dependientes de las distintas empresas auxiliares o subcontratas*. En este terreno, *la negociación colectiva* se muestra como el *instrumento idóneo* para buscar soluciones satisfactorias a las numerosas cuestiones que suscita este nuevo modelo de relaciones laborales y que carecen de respuesta en la normativa laboral vigente.

Se confirma día a día, por tanto, que la aplicación de las nuevas tecnologías está conduciendo a la aparición y extensión de *nuevas formas de trabajo*. En determinados sectores o actividades, algunas operaciones del ciclo productivo pasan a ser cubiertas a través de un tipo de relación laboral que casa mal con la aplicación de las normas laborales porque resultan demasiado rígidas para la consecución de los objetivos de las partes, lo que conduce en muchos casos a recurrir sencillamente al *trabajo autónomo* en sustitución del que realizaban antes trabajadores dependientes sometidos al Derecho del Trabajo.

Esta *difuminación de las relaciones de dependencia genera tensiones en la determinación y definición del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo y problemas de calificación jurídica del contrato* en virtud del cual se prestan los servicios, y plantea la necesidad de introducir mecanismos que, por un lado, eviten que la sustitución de trabajo dependiente por autónomo se haga de forma fraudulenta y, por otro, que permitan a los trabajadores autónomos disfrutar de la adecuada protección.

Por otro lado, el empleo de nuevas tecnologías plantea *nuevas exigencias de flexibilidad*, o si se quiere, de *mayores márgenes de actuación para modificar y adaptar las condiciones de trabajo, particularmente las relativas al lugar y el tiempo de trabajo*.

La modulación del aspecto espacial del trabajo está cobrando una importancia creciente en la Sociedad de la Información. Frente al trabajo dependiente en el que el lugar de la prestación se ubica en los locales de la empresa, proliferan hoy en día las *situaciones en las que la ejecución de la prestación laboral se realiza fuera de la empresa* gracias al uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que se convierten en herramienta básica o predominante de la prestación y permiten estar en conexión directa con la empresa que organiza la actividad. Surge así la *nueva categoría de los teletrabajadores que plantea nuevos retos y problemas específicos a los que debe dar respuesta el Derecho del Trabajo y el diálogo social*, como los derivados del lugar en el que se desarrolla la actividad, los que surgen por la distancia entre el lugar de tra-

bajo y el lugar al que se imputan los resultados del mismo, los que tienen que ver con los medios informáticos y telemáticos empleados o con la forma en que se desarrolla la organización y el control del trabajo que se presta bajo esta modalidad.

En la línea de *flexibilización del tiempo de trabajo* se enmarcan las cuestiones relacionadas con la jornada laboral, como el cómputo anual del tiempo de trabajo, la reducción de jornada y las horas extraordinarias, el fomento del trabajo a tiempo parcial, y el acceso a la interrupción temporal de la actividad profesional. En este terreno *resulta crucial la participación de los agentes sociales para que la articulación flexible del tiempo de trabajo responda simultáneamente a los objetivos de mejorar la eficiencia productiva de las empresas, de aumentar la calidad de vida de las personas y de reducir el paro a través del reparto del empleo.*

Otro de los cambios en la organización del trabajo se deriva de las nuevas posibilidades que se abren en relación con el *control del cumplimiento de la prestación laboral. El recurso a cámaras de vídeo y aparatos de control de sonido, o el control de los medios informáticos y sistemas de comunicación* facilitados por el empresario para el desempeño de la actividad, plantean importantes cuestiones relacionadas con el equilibrio que debe existir entre las facultades organizativas del empresario y la protección de los derechos fundamentales a la intimidad, a la propia imagen y al secreto de las comunicaciones.

En todo caso, de lo que no hay duda, es que *el éxito de la “nueva” economía -la que ha de ser la más competitiva del mundo- y de esta nueva Europa ampliada dependen de la innovación y del mejor uso de la tecnologías y del capital humano, en una producción menos repetitiva y más creativa. En este sentido, el viejo modelo de producción y de organización del trabajo, rígido y vertical, debe ir dando paso, paulatinamente, a otro menos jerárquico y más participativo, menos rígido y flexible, para ser más competitivo. Esto significa, sin duda, un ambiente de trabajo y una organización del mismo, de mayor confianza y de mayor implicación, y especialmente de mayor corresponsabilidad. Se ha de contar con una mayor implicación de los trabajadores, basada en acuerdos equitativos y programáticos. Es el momento de la cooperación y del diálogo social.*

### **3. El modelo social europeo**

Dentro de los factores que conforman el denominado “modelo social europeo”, el *papel y protagonismo del diálogo social está alcanzando una influencia notable. Tras la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al Tratado de la Unión Europea, se hace necesario prestar mayor atención a cuestiones como:*



- 1.- *El desarrollo del ejercicio de los derechos sindicales transnacionales y a la autonomía de los interlocutores sociales europeos, así como*
- 2.- *El papel regulador de los agentes sociales en materia económica, social y laboral.* Los ámbitos en los que este papel de participación, o incluso de corregulación de los agentes sociales puede desarrollarse, con el fin de asegurar el desarrollo económico y social de una Europa ampliada, son muchos. Ello depende de dónde esté el límite o cual sea el marco en el que ajustamos la definición de la economía social de mercado que deseamos para la Unión.

*La cuestión sobre hasta dónde avanzar en esta participación no se acaba en la definición de una política europea de empleo más coordinada, consensuada y coherente, sino también en otras cuestiones como los objetivos que deben guiar la política monetaria en la zona euro. Así, por ejemplo, se generan dudas acerca de si el Banco Central Europeo debería vigilar e instrumentar su política monetaria en virtud exclusivamente de la evolución de la inflación, o si bien, por el contrario, debería atender a otras variables como, por ejemplo, el empleo.*

*Esta argumentación, en el marco más amplio de la política económica general, nos lleva a reflexionar acerca de hasta dónde podría llegar la concertación tripartita a escala europea. Esta coparticipación no se limita a cuestiones como la determinación de los tipos de interés, sino también a otras como la orientación de los flujos de inversión y de la I+D+i. Evidentemente, podría incluso alcanzar otros más audaces como la determinación de los salarios, o de la fiscalidad.*

*Todas estas reflexiones conducen, sin duda, a los retos del diálogo social a escala europea en una Europa ampliada: ¿cómo y en qué ámbitos es posible y deseable desarrollar un sistema europeo de relaciones laborales?.*

La etapa más reciente del *diálogo social europeo* presenta una serie de elementos que lo sitúan como un *instrumento de primera importancia* en relación con las actuales estrategias de transformación asumidas y emprendidas por la Unión Europea. La creciente relevancia conferida al diálogo social y el *protagonismo que progresivamente viene asumiendo los propios interlocutores sociales, plantea un importante reto a la capacidad de éstos* y de las Instituciones comunitarias para encontrar ámbitos de acuerdo en relación a los principales desafíos económicos y sociales.

Entre los rasgos que caracterizan esta última evolución del diálogo social europeo se encuentra la *Institucionalización de reuniones periódicas al más alto nivel* entre las

organizaciones sindicales (CES) y empresariales (UNICE, UEAPME, CEEP) más representativas y los representantes de las Instituciones comunitarias, *en el seno de la recientemente creada Cumbre Social Tripartita o en el propio Comité Económico y Social Europeo*. La formalización del diálogo responde a la finalidad principal de articular el *compromiso que las organizaciones de los agentes sociales europeos han expresado en relación con los objetivos de transformación y modernización impulsados dentro de la estrategia de Lisboa*.

En paralelo a este diálogo institucionalizado tripartito, se observa una *decidida voluntad de fortalecimiento del diálogo autónomo de carácter bipartito* entre las organizaciones empresariales y sindicales. Cabe señalar el relevante *papel de impulso y de estímulo que viene desempeñando la Comisión Europea*, a partir de las facultades y atribuciones que confiere en este ámbito el Tratado CE.

*La institucionalización del diálogo social europeo se llevó a cabo con la creación, hace un año, de la Cumbre Social Tripartita*, con el fin de servir de marco de concertación permanente entre los interlocutores sociales, el Consejo y la Comisión. *La puesta en marcha de esta instancia se produjo en un momento marcado por la ralentización económica y el estancamiento del empleo en Europa*, que ponían en duda la consecución de los objetivos asumidos por el Consejo Europeo de Lisboa y Estocolmo, especialmente en el ámbito de la actividad y el empleo. *En este contexto, el diálogo y la concertación social, en una pluralidad de niveles y ámbitos, deberían constituir instrumentos eficaces para contribuir a los objetivos de modernización económica y social planteados*.

*La Cumbre Social Tripartita supone un paso de importancia como canal de participación* de los interlocutores sociales en todos sus componentes del proceso iniciado en Lisboa. El valor añadido que la misma pueda aportar vendrá, sobre todo, por su *capacidad de estimular la responsabilidad de los interlocutores sociales en la búsqueda de acuerdos* al conferir visibilidad a la contribución efectiva que éstos puedan realizar, *impulsando, de esta manera, el diálogo bipartito que desarrollan de forma autónoma*.

Este último, *el diálogo que llevan a cabo los interlocutores sociales por propia iniciativa*, ha sido dotado por ellos mismos de una *cierta estructura y regularidad* mediante la adopción de un *programa de trabajo conjunto para el periodo 2003-2005*, que reúne un conjunto de acciones que dichos interlocutores consideran necesario *desarrollar en común en una serie de materias de relevante interés mutuo* como son *el empleo, la movilidad de los trabajadores y la ampliación de Europa*. Dicho programa consta, principalmente, de actividades de estudio, debate y *aproximación de posturas* en relación con los problemas puestos de manifiesto en esas áreas y, en algunos casos, incorpora asimismo

*marcos de actuación u orientaciones conjuntas* como, por ejemplo, en igualdad de oportunidades y en las consecuencias sociales de las reestructuraciones. El tipo de acciones que llevan a cabo la Confederación Europea de Sindicatos con las organizaciones empresariales UNICE, UEAPME y CEEP, todas ellas firmantes del programa de trabajo, puede *posibilitar que se produzcan avances ulteriores en un proceso gradual de aproximación a resultados cada vez más concretos*. Cabe destacar, en este sentido, la adopción de una *relevante posición común sobre gestión del cambio y consecuencias sociales de las reestructuraciones*.

Junto al desarrollo de un programa de acciones conjuntas en empleo y otras materias, hay que destacar, asimismo, la firma en 2002 del *Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo*, del que es preciso subrayar que constituye el *primer acuerdo a nivel europeo cuya aplicación se prevé llevar a cabo también a través de la autonomía colectiva*, mediante acuerdos y convenios colectivos negociados en los ámbitos correspondientes. Esta *fórmula novedosa para la puesta en práctica de los acuerdos de los interlocutores sociales europeos* se puede apoyar, a su vez, en el diálogo y la concertación desarrollados en el ámbito nacional, estableciéndose *una suerte de colaboración entre los dos niveles que puede resultar muy importante de cara a la eficacia de los resultados*.

Por otro lado, las instituciones comunitarias y los interlocutores sociales europeos vienen *compartiendo diagnóstico* en el sentido de que la evolución de estos primeros años, en términos de crecimiento económico y empleo, *no permiten asegurar el cumplimiento de los objetivos asumidos en Lisboa*. La evolución, a lo largo de 2003, de la situación económica general y del empleo en la UE, y el aplazamiento de la recuperación anunciada tiempo atrás, aconsejaron una *convocatoria extraordinaria de la Cumbre Social Tripartita en el mes de diciembre*, al final del semestre de la Presidencia italiana. Esta *reunión de "emergencia"* respondía a la preocupación general de que, *con el actual ritmo de crecimiento económico y de generación de empleo, no sería posible alcanzar los objetivos adoptados en el horizonte de 2010*.

Por su parte, *los interlocutores sociales, además de coincidir en dicho diagnóstico, vinieron a expresar asimismo su acuerdo en relación con algunas de las medidas que se han comenzado a plantear* en aras de impulsar la recuperación económica y de propiciar un mayor dinamismo de Europa en la generación de más y mejor empleo. Así, en una Declaración Conjunta previa a la Cumbre, los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales *valoraron positivamente la propuesta de Iniciativa Europea de Crecimiento presentada por la Comisión Europea*, así como el Informe del Grupo de Alto Nivel, presidido por el antiguo primer ministro holandés W. Kok, acerca de las medidas necesarias para crear más empleo en Europa.

Este Informe, presentado en noviembre de 2003, analiza la evolución y situación del empleo en la UE a la luz de las transformaciones en el panorama económico mundial y los desafíos sociodemográficos que debe afrontar Europa, poniendo de manifiesto que, pese a los avances experimentados, persisten obstáculos que condicionan y limitan un mayor ritmo de desarrollo en este terreno, y proponiendo un conjunto de medidas de reforma dirigidas a incrementar el potencial económico de Europa y a favorecer un crecimiento duradero del empleo y la productividad a medio y largo plazo, junto con una serie de recomendaciones específicas por país.

De esta manera, *la contribución de los interlocutores sociales europeos al impulso de las políticas de desarrollo de la Estrategia de Lisboa se viene situando en un doble plano:*

- 1.- por una parte, *respaldando los grandes ejes de acción* que pueden orientar de forma importante las reformas que vayan a ser adoptadas a corto plazo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo; y
- 2.- por otra parte, *desarrollando estrategias y medidas de acción conjuntas* en el ámbito del diálogo bipartito que llevan a cabo en ejercicio de su propia autonomía colectiva.

*Estas dos formas de contribución se han consolidado, recientemente, en el marco de la última de las reuniones de la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, los pasados 24 y 25 de marzo de 2004, en la que los interlocutores sociales europeos debatieron con el Consejo y la Comisión acerca de las posibles vías necesarias para imprimir un impulso renovado a la Estrategia de Lisboa. En este sentido, el tema de referencia propuesto por la Presidencia irlandesa: “Una asociación europea para el cambio” (“Towards a European Partnership for Change”), subraya esta idea de buscar el máximo respaldo y consenso posible en relación con las políticas y las reformas necesarias para alcanzar los objetivos que se han asumido, como condición necesaria para el éxito de las mismas.*

Así pues, *en la citada Cumbre Social del pasado mes de marzo 2004, los interlocutores sociales europeos reiteraron su apoyo a la Estrategia de Lisboa* y coincidieron en la necesidad de *evaluar*, con ocasión de la Cumbre que tendrá lugar en marzo de 2005, en plena revisión intermedia de aquella Estrategia, *los progresos realizados*, propugnando hacer un especial hincapié en el *seguimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe Kok*. Asimismo, como *contribución propia*, los representantes empresariales y sindicales *presentaron dos informes conjuntos* dirigidos al Consejo Europeo de primavera:

- El “Segundo Informe anual sobre las acciones emprendidas por los interlocutores sociales para promover el *desarrollo de las competencias y las cualificaciones a lo largo de toda la vida*”.
- Un primer “Informe sobre *iniciativas relevantes para la aplicación de las directrices de empleo* llevadas a cabo por los agentes sociales en los Estados miembros”.

El *impulso de la formación y la capacidad de adaptación permanente de las cualificaciones*, requeridas por las cambiantes necesidades de los procesos productivos, constituye un *terreno en el que resulta especialmente significativo el diálogo y la colaboración entre las organizaciones de los agentes sociales*, y es uno de los ámbitos en los que más se ha avanzado en dicho diálogo, a nivel nacional y europeo, dado el evidente interés recíproco que presenta para las partes de las relaciones laborales. *En el Informe anual presentado por los interlocutores sociales al Consejo Europeo, éstos exponen una amplia gama de actividades, así como ejemplos de buenas prácticas, llevadas a cabo en el conjunto de los Estados miembros para desarrollar las competencias y cualificaciones*. Se trata de acciones realizadas en los distintos niveles de sector, rama y empresa, así como en diferentes ámbitos territoriales, en relación con cuatro áreas prioritarias:

- Identificar y anticipar las necesidades de competencia y cualificación.
- Reconocimiento y validación de competencias y cualificaciones.
- Información, apoyo y orientación.
- Movilización de recursos para promover una inversión eficiente en el desarrollo de las cualificaciones a lo largo de la vida.

Según el documento conjunto, *las empresas experimentan una necesidad de adaptación cada vez más rápida a fin de mantenerse competitivas en el contexto de globalización de los mercados, con la consiguiente evolución de las necesidades de cualificación*. A su vez, los trabajadores precisan mejorar de forma permanente sus competencias y sus perspectivas de carrera profesional. Por ello, uno de los aspectos en el que más inciden las actividades de las organizaciones sindicales y empresariales reflejadas en el Informe es el *esfuerzo por anticipar e identificar las principales cualificaciones que se requerirán a corto, medio y largo plazo*.

Asimismo, se vienen llevando a cabo esfuerzos importantes en el terreno de la *información y la orientación a empresas y trabajadores*, con especial dedicación a las pequeñas y medianas empresas, y a colectivos específicos como los jóvenes, los parados o las personas sin cualificación. El Informe, igualmente, da cuenta de numerosas acciones que tienen por finalidad *facilitar el aprendizaje en las empresas*, así como establecer *vínculos entre los sistemas reglados de formación y las vías no formales de adquisición de cua-*

*lificaciones*. Por último, expone las acciones y esfuerzos llevados a cabo para *movilizar recursos para la formación*, bien en colaboración con los poderes públicos, o desde una perspectiva de esfuerzo individual.

Las actividades llevadas a cabo por sindicatos y organizaciones empresariales en el conjunto de los Estados miembros, de cara a *impulsar el desarrollo constante de las cualificaciones*, representa un ámbito de acción que, como reconocen las propias organizaciones europeas, “*da cuenta de la intensificación del diálogo y de la colaboración entre los agentes sociales y de su voluntad para encontrar soluciones efectivas a los retos que afronta Europa en materia de desarrollo permanente de las cualificaciones*”. Por ello, consideran que este marco de acciones decididas de común acuerdo *representa una contribución conjunta de primer orden de cara a la Estrategia de Lisboa y, en tal sentido, instan a la Comisión y al Consejo a tomar en consideración este trabajo conjunto* en relación con las actuales discusiones sobre el futuro de los sistemas de educación y formación en Europa.

#### **4. Conclusiones**

En resumen, *la institucionalización del diálogo tripartito al máximo nivel y la intensificación del diálogo bipartito autónomo* entre organizaciones empresariales y sindicales, *constituyen los dos avances más relevantes* que ha experimentado la evolución reciente del *diálogo social europeo*, *seña de identidad indiscutible del modelo social europeo*, y se producen en un momento especialmente importante y significativo, en el que se han puesto de manifiesto las *transformaciones que están teniendo lugar en la organización del trabajo, necesarias para avanzar hacia los objetivos económicos y de empleo que debe alcanzar Europa*, más visibles si cabe en el contexto de la reciente Ampliación de la Unión Europea.

*En este proceso, la actitud y el compromiso de los interlocutores sociales resulta de enorme importancia* para facilitar tales desarrollos, como, además, ha tenido ocasión de reconocer recientemente el Consejo Europeo. A partir de ahí, el desarrollo de un *sistema europeo de relaciones laborales* podría llegar a constituirse en la definición de un *auténtico marco de cogobierno en las decisiones y políticas comunes en todas las materias socio-económicas*. Y este marco debe contemplar mecanismos de *concertación tripartita, con la particularidad de que las tres partes deben responder a una verdadera dimensión “europea”, democrática y representativa*.

*Desde el CES, la institución que presido, estamos todos convencidos del significativo valor que ha tenido y tiene la consolidación del diálogo social de ámbito nacional*

*y europeo como factor determinante del desarrollo empresarial y de cohesión y paz social.*

Prueba evidente de los últimos compromisos adoptados por nuestros interlocutores sociales el pasado 8 de julio de 2004, en la “*Declaración para el diálogo social: competitividad, empleo estable y cohesión social*”, en la que, una vez más, se hace patente la necesidad de que los acuerdos entre los interlocutores sociales abran paso a nuevas formas de empleo y a métodos innovadores de organización del trabajo, de modo que las formas de trabajo, las condiciones laborales y la contratación se adapten al nuevo contexto tecnológico, atendiendo tanto a las necesidades personales de los trabajadores como a las de las empresas. *Se trata de concebir nuevos métodos de trabajo, y una nueva organización del mismo, que concilien la seguridad y la flexibilidad laborales, nuevas fórmulas dirigidas a construir relaciones laborales estables, pero flexiblemente gestionadas.*

## **EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA**

**VICENÇ NAVARRO**

Catedrático de Políticas Públicas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra.

### **1. Introducción: ¿Qué es el Estado de Bienestar?**

El Estado de Bienestar incluye aquellas intervenciones del Estado (sea a nivel central, autonómico o local) que están encaminadas a mejorar el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos y residentes. Si bien es cierto que prácticamente todas las intervenciones del Estado pueden afectar al bienestar y calidad de la población, cuatro tienen especial importancia:

a) *transferencias públicas*, que como su nombre indica transfieren fondos públicos de un grupo poblacional a otro. De estas transferencias, las más importantes son las pensiones de vejez, que son fondos transferidos a los pensionistas procedentes de las personas que trabajan y cotizan a la Seguridad Social. Estas transferencias tienen un enorme impacto en definir la calidad de vida de los beneficiarios. Sin las pensiones de vejez, por ejemplo, el 68% de los ancianos en España serían pobres, convirtiendo a la Seguridad Social en el programa antipobreza más importante existente en nuestro país; tal como señala Adolfo Jiménez en el capítulo 4 del Anuario Social de España 2004.



b) *los servicios públicos*, que incluyen sanidad, educación, servicios sociales, servicios de ayuda a las familias (como escuelas de infancia, servicios domiciliarios, residencias de ancianos y vivienda social), servicios de prevención de la exclusión social, y servicios de formación laboral, entre otros. Estos servicios juegan un papel clave en configurar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y residentes, y por lo general están poco desarrollados en España, como lo demuestra que el porcentaje de la población adulta que trabaja en tales servicios es sólo un 6%, mucho menor que el promedio de la UE-15, 11%, y mucho, mucho menor que Suecia, un 17% (OCDE, 2003). Estas cifras muestran lo erróneo que es la percepción generalizada en círculos conservadores y liberales en nuestro país de que el Estado está sobredimensionado. En realidad, y como muestra Javier Ramos en el capítulo 5 del Anuario Social de España 2004, España es el país de la UE que tiene un porcentaje menor de su fuerza laboral trabajando en el sector público: sólo un 17,62% de la fuerza laboral (esta cifra incluye el sector concertado trabajando en el sector público), siendo este porcentaje el más bajo de la UE-15 (cuyo promedio es un 26,1% del empleo).

c) *las normas de protección de los trabajadores, consumidores y residentes*, en las que el Estado no financia ni provee servicios, sino que garantiza la seguridad y salud de los trabajadores, consumidores y residentes a través de las normativas laborales, ambientales y de protección del consumidor. Estas intervenciones también juegan un papel clave en asegurar la calidad de vida de la ciudadanía, y están relativamente bien desarrolladas en su faceta normativa en nuestro país, aunque el desarrollo de tal normativa, así como su implementación, están claramente retrasadas. En el caso de la protección del ambiente (salud ambiental) y del consumidor, este retraso se debe en parte a la pobreza de recursos legales y monetarios de las autoridades locales a las cuales se les ha asignado gran responsabilidad en estas áreas, sin haberles delegado suficiente autoridad sancionadora o los recursos necesarios para desarrollarlas, tal como documentan Núria Bosch y Marta Espasa en su capítulo del Anuario Social de España 2004.

d) *las políticas encaminadas a producir buen empleo*, bien garantizando las condiciones necesarias para producirlo por parte del sector privado, bien mediante la producción de empleo público. En este aspecto, la producción de trabajo es una de las intervenciones más importante del Estado de Bienestar, puesto que éste, el trabajo, condiciona para la mayoría de los ciudadanos los medios para asegurarse su nivel de vida. Es más, el trabajo es, además del generador de renta, la variable que configura con mayor intensidad la existencia del individuo, su manera de ser y existir, y la mayoría de sus relaciones sociales. En realidad, el trabajo es (tal como se ha documentado extensamente en la literatura científica) la variable más importante para explicar la lon-

gevidad y esperanza de vida de las personas, pues condiciona en gran manera sus oportunidades, estilo de vida, expectativas y tipo de consumo, y relaciones personales. El trabajo es también un bien colectivo, hasta tal punto que el nivel de riqueza de un país depende en gran manera del número de trabajadores que una sociedad tenga, siendo la pobreza relativa de España (en términos comparativos con los países de la UE), consecuencia de que nuestro país tiene menos personas trabajando, tal como documenta Luis Toharia en el capítulo 6 del Anuario Social de España (edición 2004). Otra causa del bajo nivel de renta promedio de España es el elevado número de salarios bajos, con baja remuneración, tal como también muestra Javier Ramos en el capítulo 5 del mismo anuario.

Otras intervenciones que también afectan al bienestar de los españoles son las intervenciones relacionadas con la vivienda, tema tratado por Carme Trilla y Joffre López en el capítulo 14 del Anuario Social de España 2004. El acceso a la vivienda es, sin duda, uno de los problemas más graves hoy en España y que afecta en gran manera a la juventud, así como a los inmigrantes, cuya integración en la sociedad es un proceso de difícil resolución en un país como el nuestro, donde la inseguridad social y la inseguridad laboral son características de nuestro Estado de Bienestar y de nuestro mercado laboral, inseguridades que están creando grandes tensiones que son caldo de cultivo de ideologías racistas y xenófobas. Hay que darse cuenta que no es racista el más ignorante, sino el que se siente más inseguro y amenazado. De ahí el gran reto que la inmigración representa para nuestro país, tema tratado por Antonio Izquierdo en su capítulo del Anuario Social de España, edición 2004.

Estas son las dimensiones más importantes de nuestro Estado de Bienestar y que la ciudadanía nos dice, a través de las encuestas, que más le preocupa. Encuesta tras encuesta señala que lo que a la gente le preocupa más es el trabajo del joven (que tiene grandes dificultades en encontrarlo), la calidad de las escuelas, los problemas de accesibilidad a los servicios de sanidad pública así como la falta de confort en ellos, la gran escasez de escuelas de infancia, la práctica inexistencia de servicios domiciliarios, las bajas pensiones, la vivienda, y muchos otros temas que no siempre tienen la atención de los establishments políticos y mediáticos del país, preocupados más en temas identitarios (de todo tipo) que no en los temas cotidianos de la vida de la población.

## **2. Características del Estado de Bienestar: subdesarrollo y polarización social**

Una de las características más importantes del Estado de Bienestar es su escaso desarrollo. Así, según las últimas cifras del Eurostat (la agencia estadística de la UE) España se gasta sólo un 20% del PIB en protección social (todo el gasto público social en trans-

ferencias y en servicios públicos del Estado de Bienestar, excepto educación)<sup>1</sup>, casi ocho puntos por debajo del promedio de la UE-15, 27,5% (ver capítulo 2 del Anuario Social de España 2004, Navarro, V. y Quiroga, A. *La protección social en España*). España es el país de la UE-15 que se gasta un porcentaje menor de su PIB en protección social (después de Irlanda, 14,6% del PIB). Suecia se gasta un 31,3% del PIB.

Si en lugar de gasto en protección social como porcentaje del PIB, tomamos gasto en protección social per cápita en euros estandarizados (unidades de poder de compra, upc) vemos que España se gasta 3.866 upc per cápita, mucho menos que el promedio de la UE-15, 6.404 y mucho, mucho menos que Suecia 7.064 upc. En realidad, sólo Portugal se gasta menos que España.

De estas cifras, sacadas también del capítulo sobre protección social del Anuario Social de España, se derivan varias conclusiones. Una es que España está a la cola de la Unión Europea en gasto en protección social, y la otra es que España se gasta mucho menos que lo que le corresponde por su nivel de riqueza. El PIB per cápita español es ya el 86,5% del PIB per cápita del promedio de la UE-15. En cambio, el gasto en protección social español per cápita es sólo el 60% del gasto en protección social promedio de la UE-15. Dicho en otras palabras, un español tiene muchos menos recursos (un tercio) en transferencias y servicios del Estado de Bienestar (pensiones, sanidad, servicios sociales, etc) que los que tienen otros europeos de igual nivel de renta.

La segunda característica es consecuencia de la primera. España tiene un Estado de Bienestar polarizado, resultado de una polarización social, en la que los grupos con más recursos, el 30-35% de la población de renta superior (un sector que tiene una enorme influencia política y mediática en el país) utiliza los servicios privados, tales como las escuelas privadas (concertadas o no) o los servicios sanitarios privados (o recibe trato preferencial en los sectores públicos), mientras que las clases populares utilizan los servicios públicos, de cuyas deficiencias los establishments políticos y mediáticos no son plenamente conscientes. Esta situación caracteriza el Estado de Bienestar español.

## **2.1. Las causas del subdesarrollo: nuestra historia**

Varias son las causas de este subdesarrollo, aunque las más importantes son las basadas en nuestra propia historia, y muy en particular, la dictadura franquista, que se caracterizó (además de ser una de las dictaduras más represivas que han existido en Europa en

---

<sup>1</sup> Aquí en ocasiones se utilizará también el término “gasto público social” para definir el gasto en protección social.

la primera mitad del siglo XX) por su enorme insensibilidad social. Cuando el dictador murió, el gasto público social representaba sólo el 14% del PIB español, el más bajo de Europa, junto con Grecia y Portugal; países que también padecieron dictaduras o regímenes profundamente conservadores.

La democracia permitió la expresión de los deseos populares, entre ellos el desarrollo del Estado de Bienestar. Así, a partir de la democracia, y especialmente durante los años ochenta, el gasto público social aumentó de manera considerable hasta alcanzar el 24% del PIB en el año 1993, año en que el déficit de gasto público social con la UE-15 alcanzó una dimensión menor (4,7 puntos del PIB, pues el gasto público social promedio de la UE-15 fue el 28,7% del PIB). Lo mismo ocurrió en el diferencial del gasto público social per cápita entre España y la UE: tal diferencial entre España y la UE fue 1.648 upc, el más bajo que nunca se había alcanzado (España 3.024 upc, UE-15 4.672 upc).

A partir de 1993, sin embargo, este diferencial de gasto público social entre España y la UE-15 aumentó considerablemente. El porcentaje del PIB en gasto público social pasó en España de ser un 24% en el año 1993 a un 20% en el año 2001, un descenso de cuatro puntos del PIB, mientras que en el mismo periodo el promedio de los países de la UE-15 descendió sólo un punto del PIB, pasando de ser un 28,7% a un 27,5% del PIB. Estas cifras reflejan una situación en la que el gasto público social por habitante en España creció durante el periodo 1993 al año 2001 mucho más lentamente que tal gasto en la UE-15. El gasto público social pasó en España de 3.024 en 1993 a 3.866 upc en el 2001, mientras que en la UE-15 pasó de ser de 4.672 a 6.404 upc durante el mismo periodo. Como consecuencia de este crecimiento diferencial entre España y la UE-15, el déficit social de España con la UE-15 pasó de ser 1.648 upc a 2.538 upc. Este ralentizamiento en el crecimiento del gasto público social se debió a las políticas presupuestarias seguidas por los gobiernos durante el periodo 1993-2004, que decidieron poner como prioridad gubernamental la eliminación del déficit presupuestario para alcanzar la convergencia monetaria con la UE. Como consecuencia de ello, tales gobiernos asignaron los incrementos de los ingresos al Estado (consecuencia de un mayor crecimiento económico y de una mayor carga fiscal) a reducir el déficit del presupuesto del Estado, en lugar de continuar reduciendo el déficit de gasto público social con Europa. Así, cuando tal déficit del presupuesto del Estado se eliminó en el año 2001, el déficit social de España con la UE era, de nuevo, el más alto de Europa, alcanzando casi ocho puntos del PIB, la misma distancia con Europa que existía cuando murió el dictador. La convergencia monetaria se ha conseguido a costa de aumentar el déficit social. Como resultado de ello, España está ahora de nuevo a la cola de Europa, con problemas graves en los servicios del Estado de Bienestar, habiendo ocurrido ya varias “explosiones” de estas deficiencias de gasto público, tanto en educación como en sanidad.

## 2.2. La polarización social: sanidad

Siguiendo las características enunciadas anteriormente, la sanidad pública tiene un gasto muy bajo (el más bajo de la UE-15 después de Grecia y Portugal). La tabla 1 (derivada de la tabla 1 del capítulo sobre protección social del Anuario Social de España) muestra el gasto público sanitario per cápita de España, del promedio de la UE-15 y de Suecia, en los años 1993 y 2001.

**Tabla 1. Gasto público sanitario por habitante en U.P.C.**

	1993	2001	Crecimiento
<b>España</b>	832	1.131	299
<b>UE-15</b>	1.224	1.730	506
<b>Suecia</b>	1.377	2.018	641

Fuente: Eurostat 2002

Podemos ver que el déficit de gasto público sanitario entre España y el promedio de la UE-15 ha pasado de ser 392 upc en 1993 a 599 upc en el año 2001, y ello como resultado de que, tal como muestra esta tabla, el crecimiento del gasto público sanitario durante el periodo 1993-2001 ha sido mucho mayor en el promedio de la UE-15 (506 upc) que en España (299 upc). Es interesante señalar que en el programa del gobierno español del año 2004 consta como un compromiso electoral que el gasto público social per cápita español converja con los países en Europa que tienen el mismo nivel de riqueza que España. Este compromiso significaría que nuestro país debería gastarse en sanidad pública 21.723 millones de euros más.

**Tabla 2. Diferencial de gasto sanitario público per cápita entre España y la UE el año 2002**

<b>Datos de gasto sanitario público del año 2002</b>	
Gasto sanitario público per cápita en España (A)	1.176 en \$ PPC
Promedio gasto sanitario público per cápita en la UE -15 (B)	1.755 en \$ PPC
Diferencial de gasto sanitario per cápita en % España-UE (15) (B-A)	579 en \$ PPC
Población protegida de España el año 2002	39.770.057 personas
Diferencial de gasto sanitario en millones de euros 2002	21.723 millones de €
<b>Datos de renta per cápita (PIB cápita en ppc) el año 2002</b>	
Renta per cápita España respecto renta per cápita UE-15	86,5%
Renta per cápita España respecto renta per cápita UE-25	94,6%

Según el Eurostat, la convergencia real de España con la Unión Europea ha avanzado notablemente con la ampliación de los nuevos 10 países comunitarios desde el pasado día 1 de mayo de 2003, de manera que el PIB per cápita español el 2002 (en PPC del euro corriente) ha pasado de representar el 86,5% de la UE de los 15 al 94,6% respecto a la UE de los 25.

Notas: Utilizamos datos del año 2002 debido a que es el último ejercicio del que se disponen datos de gasto sanitario público referentes a la UE. Para la conversión de datos hemos empleado el tipo de cambio dólar-euro del año 2002, (1,06) que proporciona la OCDE

Fuentes: Programa Eco-Santé. OCDE. Eurostat. Ministerio de Sanidad y Consumo

Si en lugar de considerar el gasto público sanitario per cápita consideramos el gasto público sanitario como porcentaje del PIB, vemos que el español es (5,9% del PIB) uno de los más bajos de la UE-15 (el promedio de la UE-15 es 7,4%). Esta situación deficitaria del gasto sanitario público es incluso más acentuada debido a que el gasto en farmacia en España representa el 23% del gasto público sanitario (uno de los más altos de la UE-15), con lo que el gasto público sanitario no farmacéutico es 4,6% del PIB, con

mucho el más bajo de la UE-15. Tomando este indicador (gasto público sanitario como porcentaje del PIB), podemos ver como éste ha ido disminuyendo también desde el año 1993, el inicio del proceso de convergencia monetaria. Una consecuencia de este bajo gasto público sanitario es (como he indicado en la sección anterior) la polarización de la sanidad española, en la que el 30-35% de la población de renta superior del país utiliza los servicios privados sanitarios (o reciben trato preferencial en los servicios públicos) mientras que el 60-65% de la población utiliza los servicios sanitarios públicos, con lo cual, el primer grupo no experimenta los grandes déficits e insuficiencias de la sanidad pública española. Estos déficits incluyen, entre otros, el escaso tiempo de visita de la asistencia médica de atención primaria (el motivo mayor de queja del 78% de los usuarios españoles de este tipo de atención sanitaria comparado con el 48%, el promedio de la UE-15); el bajo confort en el sistema público sanitario (incluyendo el elevado número de camas por habitación hospitalaria) y un malestar generalizado entre los profesionales sanitarios, entre los peor pagados en la UE-15; una escasa dedicación de estos profesionales (de sólo 6 horas en la atención primaria); y un elevado sector privado (uno de los más altos de la UE-15).

Este sector privado se ha ido extendiendo, extensión que ha sido facilitada por las reformas fiscales aprobadas por el gobierno conservador español que desgravaron las pólizas de aseguramiento colectivo a las compañías de seguros sanitarios privados, favoreciendo así la privatización de la sanidad. El otro componente de esta estrategia privatizadora fue la aprobación de medidas que estimularan la autonomía financiera de las instituciones sanitarias públicas -a través del establecimiento de las Fundaciones- permitiéndoles incrementar sus ingresos a través de la venta de sus servicios a compañías privadas de provisión y/o aseguramiento, originando la aparición dentro de las instituciones públicas de una dualidad en la oferta de servicios, respondiendo a dos tipos de pacientes según su aseguramiento, sea éste privado o público. De una manera abierta y formal, o de una manera encubierta e informal, la realidad es que estamos viendo hospitales públicos con habitaciones de sólo una cama para los pacientes que ingresan por la vía privada (la mayoría por la vía del aseguramiento privado) al lado de habitaciones con múltiples camas para los pacientes que entran en el sistema por la vía pública. Así, la polarización social se reproduce dentro de las instituciones públicas, siendo la calidad de la oferta determinada por la clase social de los pacientes (la mayoría de las personas con aseguramiento privado procede del 30-35% de la población de renta superior del país). En realidad, la creciente complejidad de los servicios sanitarios y la exigencia de una mayor infraestructura científica y tecnológica explica que hoy la medicina privada no pueda absorber los enormes costes de la medicina moderna. Razón que explica que la polarización social se presentará cada vez con mayor frecuencia dentro de las propias instituciones públicas, y menos en la dicotomía de instituciones sanitarias privadas versus institu-

ciones sanitarias públicas, centrándose el sistema de aseguramiento privado en adquirir privilegios en las instituciones públicas, más que en el desarrollo de instituciones sanitarias privadas.

### **2.3. La polarización social: educación**

Una situación semejante a la descrita en la sanidad nos encontramos en la educación, que se caracteriza también por un gasto público muy bajo y la consecuente polarización social que este bajo gasto determina. Como documentan Jorge Calero y Oriol Escardíbul en el capítulo 9 del Anuario Social de España 2004, España es uno de los países de la UE-15 que tiene un gasto público educativo más bajo, 4,5% del PIB, un punto del PIB por debajo del promedio de los países de la UE-15, 5,5% del PIB. Tal austeridad de gasto educativo aparece también cuando se analiza el gasto público educativo por alumno. Según las últimas cifras de la OCDE, tal gasto es en España de 3.889 dólares USA (estandarizados en unidades de poder de compra) por alumno de primaria (el promedio de la OCDE es de 4.481); en secundaria es de 5.077 dólares (frente a 6.015, el promedio de la OCDE) y en educación superior es de 4.493 dólares (siendo el promedio de la OCDE 5.632).

Para valorar el significado de estas cifras hay que tener en cuenta que los países de la OCDE incluyen no sólo países desarrollados, sino países de niveles de renta muy inferior a España, tales como México, Corea del Sur, y otros, con lo cual el promedio de los países de la OCDE es menor que el de los países desarrollados. El hecho de que España esté por debajo del promedio de la OCDE (que incluye países desarrollados y subdesarrollados) muestra sus enormes deficiencias en gasto educativo. Aquí también el gran retraso de gasto educativo se basa en la enorme insensibilidad de la dictadura franquista hacia las necesidades educativas de la población, tal como señala Francesc Pedró en el capítulo 10 del Anuario Social de España 2004, de tal manera que el 82% de la población española sólo tenía educación primaria o menos, cuando el dictador murió, porcentaje que ha ido corrigiéndose durante la democracia, pasando a ser 72% en el año 1994 y 60% en el año 2001, porcentaje que es todavía sensiblemente superior al promedio de la UE-15, 40%.

Una consecuencia de este bajo gasto educativo público es, tal como documenta Francesc Pedró en el citado texto, que los alumnos de secundaria, por ejemplo, tienen menos horas lectivas netas al año (559 horas) que el promedio de la UE-15 (678 horas), con lo que, añadiendo el déficit horario por año de todo el periodo de secundaria, resulta que el tiempo lectivo neto en secundaria en España equivale a un año menos de docencia que el promedio de la UE, y dos años menos que Alemania, Escocia, Bélgica, Holanda



e Irlanda. Este retraso explica, entre otros factores, que el conocimiento de matemáticas, idiomas, lengua propia y comprensión de lecturas de un alumno de 16 años en España sea el equivalente al de un estudiante promedio de la UE de 15 años.

Estas insuficiencias de gasto público determinan la polarización educativa de manera tal que el 30-35% de la población de renta superior envía a sus hijos a la escuela privada (concertada y no concertada), y el 60-65% de la población de renta inferior, las clases populares, envían a sus hijos a las escuelas públicas, donde, a su vez, se concentran los hijos de los inmigrantes. Las escuelas privadas tienen un gasto por alumno superior al gasto por alumno de las escuelas públicas, recibiendo las escuelas privadas concertadas unos subsidios públicos que complementan generalmente los recursos privados propios. A pesar de estos subsidios públicos (y que se justifican por la supuesta pertenencia de las escuelas concertadas al sistema público de enseñanza), tales escuelas privadas concertadas no son en realidad gratuitas, seleccionan a sus alumnos, excluyen a los hijos de inmigrantes, y no están integrados en el sector público. Todo ello es conocido cuando no ampliamente aceptado por muchas autoridades autonómicas (que controlan ya más del 87% del gasto público educativo), y ello a pesar de que tales prácticas no se corresponden con la normativa que en teoría rige el sistema educativo español, ignorada por el sector concertado y por las autoridades públicas que financian y supervisan tal sector, a consecuencia de la enorme influencia política y mediática del 30-35% de la población que envía a sus hijos a la privada.

Tal como vimos en sanidad, en educación la polarización social se incrementó a partir de mediados de la década de los noventa como resultado de las medidas educativas del gobierno conservador que priorizaron claramente a las escuelas privadas a costa de las escuelas públicas, iniciándose el proceso definido correctamente por Jorge Calero y Oriol Escardíbul en su capítulo del Anuario Social de España 2004 como “la huida de las clases medias de las escuelas públicas”. Esta polarización educativa, basada en un bajo gasto público educativo perjudica, sin embargo, a todas las clases sociales. Tal como señala el último informe PISA 2004 (que documenta el retraso educativo de España), la escuela pública es la que determina el nivel educativo de un país, incluyendo la calidad de la escuela privada. En realidad una causa, entre otras, de que las familias del 30-35% de renta superior envíen a sus hijos a las escuelas privadas es para gozar de mayores recursos (estar por encima) que las escuelas públicas, pero si éstas tienen pocos recursos, no se necesitan muchos para estar por encima. De ahí que los recursos, tanto de las escuelas privadas como de las públicas, estén por debajo de las mejores escuelas públicas en Europa, como es el caso de Finlandia, contribuyendo esta escasez de recursos a su retraso educativo. De hecho, la diferencia de recursos entre privada y pública no es muy acentuada, lo cual explica que los niveles de conocimiento educativo de la privada, aunque

ligeramente superiores a la pública, no se distinguen suficientemente, determinando la escasa diversidad en los niveles educativos del sistema educativo español, uniformemente bajos.

Esta igualdad de resultados ha sido interpretada en algunos círculos liberales como la causa de la escasa eficiencia educativa del país. Así, un autor ultraliberal de gran visibilidad mediática anunciaba recientemente en unos de los rotativos más importantes de España que “éramos malos porque éramos demasiado iguales”. La realidad es precisamente la opuesta. El bajo nivel de eficiencia económica se basa en la polarización educativa, en la que la escuela española (tal como indica en el Anuario Social de España 2004 Francesc Pedró y documenta el informe PISA) es la escuela en Europa que juega un mayor rol en la reproducción de la estructura social de España, promoviendo su polarización, y con ello la reproducción de la dicotomía escuela privada-pública que determina un bajo gasto público que afecta la calidad de todo el sistema educativo.

### **3. El contraste entre el discurso retórico dominante y la realidad del país. Las políticas públicas de apoyo a las familias**

Uno de los contrastes más marcados que existe en nuestro país es el existente entre la importancia que se da a la familia en la narrativa política y mediática dominante, que señala la centralidad de la familia en la sociedad, por un lado, y la enorme escasez de intervenciones públicas (sean éstas transferencias, sean servicios públicos como escuelas de infancia de 0 a 2 años, o servicios de asistencia a las personas dependientes) que ayuden a las familias por el otro. España está a la cola de la UE en las políticas públicas por familia, y ello responde a un gran dominio no sólo de clase sino también de género, en una sociedad profundamente conservadora y todavía muy machista, lo cual se traduce en un escaso desarrollo de no sólo las transferencias, sino también de los servicios públicos de ayuda a la familia. Entiéndase, por cierto, que cuando hablamos de “familias” queremos decir, en España, “mujer”, pues es ésta quien lleva en gran parte las responsabilidades de atención tanto a los niños como a los jóvenes, ancianos y personas dependientes.

#### **3.1. Polarización social y educación infantil**

En España sólo el 10,5% de los niños de 0 a 2 años están atendidos por escuelas de infancia, uno de los porcentajes más bajos de la UE-15. Tal como señala María José González en el capítulo 11 del Anuario Social de España 2004, este porcentaje (que España comparte con Grecia, Portugal e Italia) está muy por debajo de los porcentajes de aquellos países que tienen un elevado porcentaje de mujeres incorporadas al mercado de

trabajo tales como Dinamarca, Suecia y Noruega, en donde los porcentajes de infantes de 0 a 2 años atendidos por escuelas públicas es 68%, 48% y 40%, respectivamente. Ni que decir tiene que, tal como también señala María José González, que esta escasa disponibilidad de escuelas para niños de 1 a 2 años dificulta la integración de la mujer al mercado de trabajo, como lo demuestra el hecho de que las mujeres de 30-34 años con infantes de esta edad están menos integradas al mercado de trabajo (67%) que las mujeres solteras (90%) o que los hombres (98%).

Esta baja cobertura educativa de los infantes de 0 a 2 años se basa en la enorme escasez de escuelas públicas, las cuales cubren sólo un 4,4% de infantes de 0 a 2 años, estando el otro 6% cubierto por escuelas privadas de calidad muy irregular y diversa. En realidad, tales escuelas privadas cubren en muchas ocasiones la función de guarderías más que de escuelas, almacenando a niños en situación de parking, mientras sus padres trabajan. Esta situación es preocupante, pues se ha mostrado que la faceta educativa en esta primera infancia es de una enorme importancia en el desarrollo emocional e intelectual del infante.

Una situación mejor aparece entre los niños de 3 años, donde los porcentajes de cobertura (93%) son muy comparables a los de los países nórdicos con un elevado porcentaje de la mujer integrada en el mercado de trabajo. En esta edad, la escuela pública ya juega un mayor protagonismo que la privada, con el 62% de los niños cubiertos por las escuelas públicas y un 30% cubiertos por las escuelas privadas.

### **3.2. Los servicios de dependencia: el cuarto pilar del Estado de Bienestar**

La dimensión del estado de bienestar que está menos desarrollada en España es la de los servicios de dependencia que atienden a las personas con discapacidades. Estos servicios, que definí como el cuarto pilar del Estado de Bienestar (en un artículo escrito con mi colega Águeda Quiroga sobre la situación de las familias de España) -término que ha hecho fortuna desde entonces extendiéndose ampliamente su uso-, son los servicios que deberían universalizarse como derecho de ciudadanía y cuya necesidad responde a los grandes cambios demográficos que España está atravesando. En realidad, el porcentaje de la población por encima de los 70 años es ya mayor que el promedio de la UE, sin que ello se haya traducido todavía en un notable incremento de los servicios de dependencia. Sólo un 1,8% de la población anciana tiene acceso a estos servicios de dependencia (de una intensidad de sólo tres horas semanales), en comparación con un promedio de cobertura del 15% en la UE (con una intensidad de 7 horas semanales), porcentaje que es incluso mayor en los países nórdicos, un 24%, con una intensidad de 8-9 horas semanales.

La naturaleza de este déficit queda claramente definida en que según los estudios elaborados por Gregorio Rodríguez Cabrero, basados en la encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud (EDDES), el 5,6% de la población padece un grado de dependencia mediana (requiriendo un cuidado semanal de 6 horas) y un 9,3% de dependencia grave (requiriendo un cuidado semanal de 10 horas). Ello significaría que de las 6.796.936 personas por encima de 65 años, 380.628 tendrían una dependencia mediana y 632.115 la tendrían grave. Según cálculos de la citada encuesta, sólo un porcentaje muy menor de esta población recibe algún tipo de servicios.

### 3.3. Consecuencias de las insuficiencias en los servicios de ayuda a las familias

Esta ausencia de servicios de ayuda a las familias afecta negativamente a las familias y, muy en especial, a las mujeres españolas con un coste humano, social y económico elevado. El coste humano queda reflejado en que según el estudio de las desigualdades de salud en España publicado en el año 1996 por el Ministerio de Sanidad y Consumo español, enfermedades debidas al estrés en las mujeres de 35 a 55 años son tres veces superiores que el promedio de España y ello como consecuencia de la enorme sobrecarga de las mujeres de tal grupo erario, que cuidan de los niños, de los jóvenes que viven en casa hasta que tienen 32 años como promedio, de los esposos o compañeros, de los ancianos, de las personas con discapacidades y además, un 50% trabajan también en el mercado laboral. Como consecuencia de ello, el 32% de mujeres que cuidan a personas dependientes están deprimidas, el 30% tiene su salud deteriorada, el 45% dejan de tener vacaciones, el 40% ha dejado de frecuentar amistades, y así un largo etcétera de dolor y sufrimiento humano que sería prevenible en caso de que existieran unos servicios de ayuda a la familia que hoy no existen. La ausencia de tales servicios explica que todavía hoy, siglo XXI, la mujer española dedica 42 horas a la semana al trabajo familiar (comparado con 28 horas en el caso de la mujer sueca que tiene un amplio acceso a tales servicios, además de una mayor corresponsabilidad por parte de los hombres). El varón español dedica 8 horas a la semana a faenas del hogar comparado con 22 horas de dedicación del hombre sueco.

El *coste social* de tales insuficiencias es una de las fecundidades más bajas de la UE (1,18 niños por mujer fértil) y ello como resultado de las grandes dificultades que la mujer joven tiene para poder compaginar su proyecto profesional con sus responsabilidades familiares. La mujer joven tiene grandes problemas para integrarse en el mercado de trabajo, sufriendo una de las precariedades más altas y una de las remuneraciones más bajas de la UE-15, tal como indica Javier Ramos en su capítulo del Anuario Social de España 2004, así como un alto desempleo (uno de los más altos de la UE-15), tal como también documenta Luis Toharia en el mismo anuario. Esta dificultad en encontrar tra-

bajo estable no le permite la necesaria autonomía para conseguir una vivienda y comenzar una familia, retrasando así el tener hijos, y disminuyendo su número una vez los tiene. Esta es la causa de que España tenga una de las fecundidades más bajas de la UE-15, situación que ha ido variando lentamente debido a la integración de los inmigrantes -tal como también señala Antonio Izquierdo en el capítulo 8 del Anuario Social de España 2004-, que tienen una mayor fecundidad, aun cuando la fecundidad entre la mujer nativa continúe descendiendo.

El *coste económico* de aquellas insuficiencias del cuarto pilar del Estado de Bienestar es resultado de la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo, y ello a pesar del notable aumento de la tasa de ocupación femenina, que ha crecido de forma continua desde el establecimiento de la democracia. En este sentido, la democracia liberó también a la mujer, deseando ésta ganar sus propios derechos, incluyendo el de ser autónoma, lo que pasa por su incorporación al mercado de trabajo. Hoy la tasa de ocupación femenina es ya casi del 50%, tal como documenta Luis Toharia en el Anuario Social de España 2004, trabajando en gran mayoría en el sector servicios. Si el porcentaje de la ocupación femenina fuera el mismo que el de Suecia (76%), España tendría 6 millones más de trabajadoras, pagando impuestos y cotizaciones sociales, incrementando los fondos del Estado y permitiendo un mejoramiento del Estado de Bienestar. De ahí que la inversión en los servicios de ayuda a las familias (sean escuelas de infancia, sean servicios de dependencia) que faciliten la integración de la mujer al mercado de trabajo es una enorme inversión tan o más importante para crear riqueza en el país como puede serlo la infraestructura en transporte o en telecomunicaciones. Es más, el desarrollo de estos servicios en sí crearían gran número de puestos de trabajo. Sólo el establecimiento de los servicios de dependencia para dar cobertura a todas las personas con dependencia mediana (de 6 horas de atención), y grave (de 10 horas) crearía ya 215.123 nuevos puestos de trabajo, a un coste de 4.698 millones de euros que podrían cubrirse un 40% por la Administración Central (con fondos provenientes de la Seguridad Social y del Estado), un 30% del gobierno autonómico, un 20% del gobierno municipal y un 10% por parte del usuario.

#### **4. La gran escasez de la vivienda social**

Un problema familiar grave que afecta sobre todo a los jóvenes dentro de la familia es la escasa posibilidad de emanciparse de sus padres como resultado de la enorme carestía de la vivienda, bien de propiedad o de alquiler. Tal como documentan Carme Trilla y Joffre López en el Anuario Social de España 2004, tan sólo el 37,3% de los jóvenes por debajo de 34 años están emancipados, lo cual quiere decir que la gran mayoría de los jóvenes (62,7%) viven con sus padres. Una causa importante de esta situación es, además

de los bajos salarios, la enorme dificultad de acceder a la vivienda debido a su gran carestía (en relación a los salarios existentes) tanto en su precio de compra como en su alquiler. Este último, el mercado de alquiler, está muy poco desarrollado, representando sólo el 11,4% de todas las viviendas principales. Relativo a los precios, Trilla y López señalan que España es uno de los países donde tal precio ha cambiado más severamente, habiendo crecido del año 1997 al 2003, un 104%, uno de los incrementos más elevados en la UE. Este hecho, junto con los bajos salarios existentes en nuestro país, explica que la relación entre el salario medio y el precio de la vivienda sea una de las más altas de la UE. Así, el número de años que un trabajador promedio debería trabajar para pagar la hipoteca (en caso de que pagara el 100% de su salario a tal fin) sería de 7-9 años, uno de los períodos más largos de la UE-15. Esta relación es incluso más desfavorable para los jóvenes, cuyos niveles salariales son muy bajos.

Lo que es incluso más preocupante es que no sólo el precio de la vivienda en España es uno de los más elevados en la UE, sino que el nuestro es también el país donde el crecimiento anual del precio de la vivienda es mayor, un crecimiento que es mucho mayor que el crecimiento de los salarios, lo cual dificulta la accesibilidad a tales bienes. Tal situación es resultado en gran medida de las políticas que han favorecido el régimen de propiedad de la vivienda a través de varias medidas fiscales que facilitan este régimen. Entre estas políticas favorecedoras de la propiedad la más notable son las deducciones fiscales por la compra de la vivienda, que representan un subsidio del estado de 2.782 millones de euros a los compradores, e indirectamente a las inmobiliarias y constructoras, permitiéndoles la subida de los precios al aumentar la demanda de tales servicios. El Estado español, a la vez que favorece la privatización de la propiedad de la vivienda, ha dado muy poca prioridad a crear un parque público. Mientras que la media europea es que se crean 80 viviendas públicas por cada 1000 habitantes (en Suecia, Alemania y Holanda son 100 por cada 1000 habitantes), España crea tan sólo 10 por cada 1000 habitantes.

## **5. Transferencias Sociales**

### **5.1. Prestaciones para la vejez**

España se gasta poco en pensiones para la vejez. De la tabla 7 del capítulo 2 del Anuario Social de España 2004 se deriva que es uno de los países que se gasta un porcentaje más bajo de su PIB en pensiones. En el año 2001, según Eurostat, fue un 8,3% del PIB, mucho más bajo que el promedio de la UE-15, 10,9% del PIB, y mucho más bajo que Suecia, 11,3% del PIB. Si en lugar de utilizar el porcentaje del PIB en prestaciones analizamos tal gasto por habitante (medido en unidades de poder de compra) entonces

podemos ver que España se gasta 1.600 upc por habitante en tal tipo de prestaciones, una cantidad que es sólo el 63% del promedio de la UE-15, 2.536 upc. De la tabla 10 del mismo capítulo puede verse que España es el país de la UE-15 que se gasta menos por habitante en prestaciones para la vejez, después de Irlanda y de Portugal. Esta situación es doblemente preocupante puesto que España tiene un porcentaje de la población por encima de 65 y 70 años superior al promedio de la UE-15. La tabla 3 muestra como España tiene un porcentaje de la población por encima de 65 años de 16,6%, y por encima de los 70 años de 11,3%, mayores que el promedio de los países de la UE-15, cuyos porcentajes son 15,6% y 10,9% respectivamente, siendo el porcentaje de ancianos por encima de los 80 años, 3,6%, idéntico al promedio de la UE-15, 3,6%.

**Tabla 3. Porcentaje de la población por encima de los 65, 70 y 80 años**

	1975	1985	1990	1995	2000
<b>España</b>					
65 años y +	10,6	12,0	13,6	15,3	16,6
70 años y +	2,4	8,2	9,0	10,2	11,3
80 años y +	1,8	2,4	2,9	3,3	3,6
<b>UE-15</b>					
65 años y +	:	13,5	14,4	15,1	15,6
70 años y +	:	:	:	10,3	10,9
80 años y +	:	:	:	3,6	3,6
<b>Suecia</b>					
65 años y +	15,1	17,2	17,8	17,5	17,8
70 años y +	3,5	12,1	12,5	13,0	13,4
80 años y +	2,7	3,8	4,3	4,7	5,1

Fuente: OCDE 2001

De estos datos se puede concluir que la protección a los ancianos es muy deficiente en España, incluyendo sus prestaciones para la vejez, que tiene como elemento más importante las pensiones a la vejez. Es importante que se señale esta situación de falta de protección a los ancianos puesto que, aun cuando hay una percepción generalizada de que las pensiones no contributivas (el 5,7% de todas las pensiones públicas) son bajas, no se percibe que las contributivas (el 94,3% de todas las pensiones públicas) lo sean, pues se

señala el elevado grado de sustitución salarial (97-98% del salario después de 35 años de cotización) como muestra de la generosidad de las pensiones contributivas. Pero se ignora que los salarios en España son bajos, siendo los salarios de la manufactura (en cualquier país, los salarios más altos) sólo el 62% del salario promedio de la manufactura de la UE-15. Un porcentaje alto de sustitución de un salario bajo es una pensión baja.

En realidad, la capacidad adquisitiva de las pensiones ha disminuido incluso más a partir de las reformas realizadas en los años 80, tal como muestra Sebastián Sarasa en el capítulo 17 del Anuario Social de España 2004, y ello como resultado de la actualización del incremento de las pensiones al nivel de inflación en lugar de condicionarlo al crecimiento de los salarios, cambios que han causado un incremento notable de la pobreza entre los ancianos, pasando de ser el 5% de los ancianos en el año 1994 al 13% en el año 2000. Esta falta de protección a la vejez es también causa de que el 25% de los pobres en España sean ancianos, alcanzando en algunas CCAA como Navarra y la Rioja, un 33%. Estos datos cuestionan la imagen extendida en sectores conservadores y liberales que asumen que las pensiones son excesivamente generosas en España, habiendo eliminado prácticamente la pobreza entre los ancianos, lo cual se ha conseguido a costa de extender la pobreza entre los niños que han sido discriminados en las políticas de transferencias y servicios del Estado de Bienestar. De esta manera se habla ya de que existe una lucha de generaciones en la que los ancianos están explotando a los jóvenes, absorbiendo recursos que deberían asignarse a los niños.

En esta postura se ignoran, sin embargo, varios hechos. Uno, señalado por Sebastián Sarasa en su capítulo del Anuario Social de España 2004, es que los países que tienen mayor pobreza entre los niños tienen también mayor pobreza entre los ancianos, mostrando, por lo tanto, que la causa de la pobreza se debe primordialmente a la insuficiencia de transferencias públicas a los niños así como a los ancianos, más que a la asignación de tales transferencias a los ancianos a costa de los niños.

Un caso paradigmático de esta situación es España que configura una elevada pobreza entre los niños (13,3%, comparado con 2,4% en Dinamarca, 2,8% en Finlandia, 3,4% en Noruega y 4,2% en Suecia, según los últimos datos de UNICEF 2005) con una elevada pobreza entre los ancianos. Según Eurostat, España es uno de los países de la UE-15 en que el grupo por encima de los 65 años tiene más probabilidades de ser pobre (24% mujeres, 22% hombres), probabilidad que aumenta con la edad. Mientras que el porcentaje de ancianos de más de 75 años que son pobres en el promedio de la UE-15 asciende al 21%, en España alcanza el 29%, un porcentaje que sería incluso mayor si las familias no absorbieran parte de las insuficiencias de renta de los ancianos, lo cual explica que la pobreza entre los ancianos y ancianas que viven solos sea en España el doble que entre



los que viven en familia. Otra observación pertinente es que los mismos datos del Eurostat señalan que no sólo en España sino en la mayoría de países de la UE-15, los ancianos tienen un nivel de renta inferior al del promedio de la población por debajo de los 65 años. Es cierto que en la mayoría de países de la UE-15 los ancianos tienen más propiedad que la población no anciana. En el Sur de Europa, sin embargo, la propiedad de la vivienda (el tipo de propiedad más común) está ampliamente extendida no sólo entre los ancianos sino también entre la población no anciana, con lo cual el impacto de la propiedad entre los ancianos es menor en países del Sur de Europa, que en resto de la UE-15 por ser un hecho menos diferencial. Naturalmente que esta propiedad de la vivienda permite ahorros a los ancianos al no tener que pagar un alquiler o una hipoteca. Ahora bien, esta propiedad, por lo general, no genera renta.

Otro factor que condiciona la pobreza, además del bajo nivel de las transferencias públicas como pensiones, es la escasez de servicios públicos como servicios domiciliarios de atención que les permita una mayor autonomía, servicios que como he indicado anteriormente, están muy poco desarrollados, empeorando el nivel y calidad de vida de los ancianos.

## **5.2. La viabilidad del sistema de pensiones**

Una percepción muy generalizada entre creadores de opinión en nuestro país es que el alargamiento de la esperanza de vida en nuestro país junto con el descenso del número de jóvenes, resultado de una transición demográfica marcada por un descenso muy notable de la fecundidad, está imposibilitando la viabilidad económica del sistema de pensiones. Esta percepción alarmista se basa en varios supuestos erróneos.

Uno es creerse que el alargamiento de la esperanza de vida en un país quiere decir que las personas ancianas viven tantos años más como años ha crecido la esperanza de vida. Se asume erróneamente que si la esperanza de vida ha aumentado, por ejemplo, cuatro años, la gente mayor vive cuatro años más. Y se confunde así longevidad con esperanza de vida. La esperanza de vida promedio de un país es el resultado de dividir el número total de años de vida existente en una población por el número de personas que constituyen tal población. Si hay menos personas que se mueren, aumenta el número de años de vida, que al dividirse por el número de personas, aumenta la esperanza de vida promedio de la población. Así, supongamos que España tuviera sólo dos habitantes, uno la Sra. María que muere a los 80 años y otro el pequeño José que muere antes que termine su primer año. La esperanza de vida en España sería de 40 años  $[(80+0):2]$ . Pero supongamos que José viviera hasta que tuviera 20 años. Entonces la esperanza de vida aumentaría a 50 años  $[(80+20):2]$ , sin que ello significara que la Sra. María viviera 10

años más, aun cuando la esperanza de vida en España habría aumentado diez años. Y esto es lo que ha ocurrido en España. El gran incremento de la esperanza de vida que ha ocurrido en los últimos cincuenta años en nuestro país (así como en Europa) se debe primordialmente al espectacular descenso de la mortalidad infantil. Ahora que la mortalidad infantil ha alcanzado ya unos límites tan bajos que es difícil que continúe descendiendo, la esperanza de vida se estabilizará. La tabla 4 muestra las proyecciones de los incrementos de la esperanza de vida para los próximos cincuenta años, 2000-2050, comparando España con la UE-15. Puede verse que según los demógrafos de la OCDE, España verá un aumento para hombres de 4,1 años (pasando de 74,9 a 79 años), un incremento menor que el promedio de la UE-15, 5 años (pasando de 75 a 80 años).

**Tabla 4. Proyecciones para el futuro**

<b>Hombres</b>			
	<b>2000</b>	<b>2050</b>	<b>Cambio</b>
<b>España</b>	74,9	79	4,1
<b>UE-15</b>	75	80	5,0
<b>Mujeres</b>			
	<b>2000</b>	<b>2050</b>	<b>Cambio</b>
<b>España</b>	82,1	85	2,9
<b>UE-15</b>	81,3	85,5	4,2

Fuente: OECD, 2004 p. 148

En realidad, la esperanza de vida de las personas que son ancianas no ha aumentado de una manera muy notable en los últimos veinticinco años. La tabla 5 muestra que para las personas por encima de 65 años, la esperanza de vida ha aumentado en el caso de los varones 2,9 años y en el caso de las mujeres 4 años; y para los ancianos por encima de 80 años, la esperanza de vida ha aumentado 1,4 años en el caso de los varones y 2,7 años en el caso de las mujeres, crecimientos mayores que en Suecia, por ejemplo, como resultado de un mayor retraso en nuestro país. Una vez reducido este retraso, el crecimiento de la esperanza de vida para los próximos veinticinco y cincuenta años será mucho más lento, como muestra la tabla anterior, número 4. De la tabla 5 se deriva también que el crecimiento del número de años de vida para las personas mayores por encima de 65 años durante el periodo 1975-2000, 2,9 años, ha sido relativamente menor, con lo cual, retra-

sar obligatoriamente la edad de jubilación (asumiendo erróneamente que las personas ancianas viven 8 ó 9 años más) es profundamente injusto, mermando considerablemente los beneficios de los ancianos.

**Tabla 5. Aumento en la Esperanza de Vida**

		Hombres	Mujeres
España	+ 65 años	2,9 años	4 años
	80 años	1,4 años	2,7 años
Suecia	+ 65 años	2,7 años	2,7 años
	+ 80 años	1 año	1,5 años

La esperanza de vida en 1975 era mayor en Suecia que en España. Hoy son prácticamente idénticas.

Fuente OECD, 2001

Esta política pública de retrasar obligatoriamente la edad de jubilación afectará muy negativamente a las clases populares (cuya esperanza de vida es notablemente menor al de las clases de renta alta. En España, la diferencia entre las esperanzas de vidas promedio de un burgués y de un trabajador no cualificado en paro durante más de cinco años es de diez años, una de las más altas de la UE-15). Es más, no sólo la cantidad de vida (esperanza de vida) es menor entre las clases populares que entre las clases pudientes, sino que la calidad del trabajo y de la vida es también menor entre el primer grupo que entre el segundo. Así, el retraso en edad de jubilación a los 70 años de un Catedrático (ya un derecho existente hoy) se ve como un beneficio puesto que tal trabajo es estimulante, agradable y prestigioso. Pero alargar a la mujer de la limpieza de la universidad su tiempo de trabajo cinco años es una penalización que no puede considerarse como beneficio. En España, tal como documenta Javier Ramos en su capítulo del Anuario Social de España 2004, hay muchos más trabajadores semejantes a la mujer de la limpieza que a los Catedráticos. En realidad, el 42% de la fuerza laboral en España realizan una labor repetitiva, más manual que mental, y con remuneración baja. Pedir a este sector de la pobla-

ción que retrase su edad de jubilación cinco años (pasando de 65 a 70 años) es injusto, y sería, con razón, inmensamente impopular.

En realidad, la edad real de jubilación en España (62 años) no es de las más tempranas en la UE. En Alemania es 60 años y en Francia es 58 años. Todo lo dicho anteriormente, presentando argumentos en contra del retraso obligatorio de la jubilación, no niega la bondad de las recomendaciones que intentan retrasar la edad de jubilación real de manera que coincida con la jubilación obligatoria de 65 años, así como la posibilidad de que pueda permitirse la flexibilización voluntaria de la edad de jubilación.

### **5.3. La transición demográfica no es un problema**

El otro supuesto económico que se reproduce en los argumentos catastrofistas sobre la Seguridad Social es creer que el hecho de que cada vez hayan más ancianos y menos jóvenes es la causa de que el sistema no sea económicamente viable. Pero, en aquellos sistemas que financian la Seguridad a través de las cotizaciones sociales de las personas activas en el mercado de trabajo y afiliadas a la Seguridad Social, el punto clave no es jóvenes versus ancianos, sino cotizantes versus beneficiarios. Tal como señala Adolfo Jiménez en el capítulo 4 del Anuario Social de España 2004, el número de cotizantes por beneficiario (en las pensiones contributivas que representan el 94,3% de todas las pensiones) ha ido aumentando como consecuencia de que la población activa y afiliada a la Seguridad Social ha aumentado más rápidamente que la población de pensionistas, esto último resultado de la transición demográfica. Esta evolución ha estado especialmente acentuada en el periodo 2000-2003 (cuando la relación afiliado-pensionista ha aumentado de un 2,29 a un 2,44), con lo que la diferencia en el año 2003 entre el porcentaje del PIB que representaron las cotizaciones sociales (10,26% del PIB) y el gasto en pensiones contributivas (8,08% del PIB) alcanzó 2,18 puntos del PIB. Es interesante contrastar estas cifras con las producidas por varios informes escritos a principios de la década de los años noventa por instituciones financieras (Caixa de Catalunya y FOESA entre otras) que vaticinaron la quiebra de la Seguridad Social a principios de los años 2000.

En realidad existe todavía una cantera enorme de trabajadoras -no sólo procedentes de la inmigración sino primordialmente de la incorporación de la mujer nativa al mercado de trabajo- que asegura el sostenimiento y expansión del sistema de pensiones. Como he indicado antes, si España tuviera, por ejemplo, el porcentaje de mujeres en el mercado de trabajo que tiene Suecia, España tendría 6 millones de trabajadoras más, creando riqueza y pagando contribuciones a la Seguridad Social. Otro argumento a favor de la viabilidad del sistema de la Seguridad Social es el incremento de la productividad con aumento de salarios y de las cotizaciones sociales, posibilitando que un número menor de

cotizantes mantengan el mismo número o incluso un mayor número de beneficiarios. Una última observación es que la viabilidad de la Seguridad Social no tiene por qué depender del número de cotizantes, pues tal sistema de protección social puede ser financiado, como ocurre en varios países como Dinamarca, por fondos generales del Estado, en cuyo caso, la viabilidad del sistema de pensiones depende de la voluntad política del país. Y todas las encuestas, no sólo en España sino en varios países de la UE, señalan la voluntad de sostener y aumentar las pensiones, apoyo que se presenta en todos los grupos etarios. Esta voluntad en España sin duda estará ligada al hecho que en prácticamente todas las otras transferencias sociales, que incluyen las prestaciones por viudedad, para la invalidez y para ayudar a las familias, España está a la cola de la UE (tanto si se compara el porcentaje del PIB que representan como si se mira el gasto público por habitante, como hace el capítulo 2 del Anuario Social de España 2004).

## **6. El mercado de trabajo, la precariedad y la baja remuneración**

Tres características del mercado de trabajo español son -tal como documentan Luis Toharia y Javier Ramos en los capítulos 5 y 6 del Anuario Social de España 2004- una baja tasa de ocupación y un elevado desempleo, una alta tasa de precariedad laboral, y un elevado porcentaje de trabajos con baja remuneración. Toharia muestra cómo la tasa de ocupación ha ido evolucionando en forma de letra W con tres puntos altos, en 1976, 1991 y 2004 y dos puntos bajos, en 1995 y en 1994. Hoy es el 62% de la población de 16 a 64 años (hombres 76%, mujeres 50%), habiendo sido la rápida incorporación de la mujer el elemento más importante de esta evolución de la población activa, incremento que, a pesar de su intensidad, todavía sitúa la participación femenina por debajo del promedio de la UE-15 (56%) y también por debajo del objetivo de la cumbre de Lisboa que considera como objetivo para el año 2010, el alcanzar el 60%, un crecimiento de diez puntos que es de difícil logro.

Este crecimiento de la tasa de ocupación ha ido acompañada del descenso del desempleo, cambios que se han magnificado un tanto por los cambios en la definición de desempleo que ha correspondido, como señala Toharia, a un deseo político. Mírese como se mire, sin embargo, el desempleo permanece (un 10%) muy alto y continúa siendo una de las asignaturas pendientes del mercado de trabajo español que crean mayor preocupación a nivel de la población, problema que sólo está en parte mitigado por el seguro de desempleo que cubre sólo al 37% de la población desempleada.

La otra área de gran preocupación es la baja remuneración de los trabajos, que como señala el profesor Ramos, responde a varios factores, como son baja formación, concentración de trabajo en pequeñas empresas, baja dimensión del sector público, relativa falta

de implantación de los sindicatos, escasa demanda de puestos de trabajo altamente cualificados, y alta temporalidad, todos ellos factores analizados en el capítulo 5 del Anuario Social de España 2004.

Esta baja remuneración y la escasez de las transferencias públicas explican la elevada pobreza en España y las grandes desigualdades documentadas por Sebastián Sarasa en el capítulo 17 del Anuario Social de España 2004. En este sentido, es importante señalar que, tal como documenta Javier Ramos en su capítulo del mismo texto, la mayoría de trabajadores con baja remuneración no viven en hogares pobres, pero gran número de pobres lo son bien porque tienen remuneraciones muy bajas o bien porque no viven con otras personas que puedan compensar sus bajas remuneraciones, o bien porque no están trabajando y las transferencias que reciben son insuficientes para sacarles de la pobreza. Este último caso es de gran importancia para explicar la pobreza entre los ancianos y ancianas, tal como he señalado en la sección de pensiones. En realidad y tal como señalé anteriormente, el 25% de los pobres en España son ancianos, alcanzando su mayor porcentaje en Navarra, Rioja, País Vasco y Asturias. En el caso de los niños, la pobreza se debe no sólo a la pobreza de las transferencias, sino también a la baja remuneración de los salarios de sus madres y padres, y a su soledad, al ser hogares monoparentales. De ahí que vivir en hogares monoparentales con niños sea, en países del Sur de Europa con salarios bajos y transferencias pobres, causa de pobreza, lo cual no ocurre en los países nórdicos donde vivir en hogares monoparentales no es un riesgo de pobreza.

En España, un 20% de los trabajadores son pobres y ello como consecuencia del bajo nivel del salario mínimo interprofesional (SMI), uno de los más bajos de la UE-15. En realidad, y tal como señala Sebastián Sarasa en el Anuario Social de España 2004, España es el único país de la UE-15 en el que una familia pueda tener dos trabajadores que cobren cada uno el SMI y continuar siendo pobres. Este problema del SMI explica también la pobreza de muchas de las transferencias públicas que están ligadas al nivel del SMI. De ahí que una de las causas más importantes de la pobreza es la pobreza del SMI (salario que está extendido no sólo entre trabajadores jóvenes sino también entre trabajadores maduros), otra es el elevado desempleo, y una tercera es la pobreza de las transferencias tanto en su cobertura (la cobertura del seguro de desempleo por ejemplo es muy baja en España, el 33%), como en su intensidad. Considerando cuáles son las causas de la pobreza en España, (muy relacionadas con la situación del mercado de trabajo y la pobreza del Estado de Bienestar) puede verse que la solución a la pobreza no puede ser la provisión de un salario ciudadano tal como proponen abogados de la Renta Básica. Sin negar el valor de tal intervención en reducir algunos elementos de la pobreza extrema, tal medida es dramáticamente insuficiente para resolver el problema de la pobreza hoy en España. La estrategia para resolver la pobreza es mejorar las cualificaciones de las per-

sonas, promover una estructura productiva y laboral de elevada productividad y compensación salarial, facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo, y enriquecer las prestaciones sociales, tal como han hecho los países nórdicos de Europa que tienen la pobreza más reducida del mundo.

En caso contrario España continuará con una pobreza alta, unas desigualdades altas, y una elevada polarización social, con el consiguiente coste humano, bien documentando por Benach, Rodríguez Sanz, Borrell, Pérez, Artazcoz, Daponte y Fernández en el capítulo 13 del Anuario Social de España 2004. En realidad, la mortalidad diferencial por clase social es en España una de las más elevadas en la UE-15, siendo la diferencia entre la esperanza de vida de las poblaciones más pudientes y las menos pudientes de 13,7 años en el caso de los hombres, y de 7,2 años en el caso de las mujeres. Si la mortalidad de la población más pobre fuera la mortalidad de la más rica, España ahorraría 35.000 muertos al año.

## **7. Conclusión. Las causas políticas del retraso del Estado de Bienestar en España.**

No pueden entenderse las políticas públicas sin entender el contexto político que las determina. De ahí que no debería ser suficiente el analizar las políticas públicas sin analizar sus causas. En este sentido, y tal como indiqué al principio, una causa mayor del notable subdesarrollo del Estado de Bienestar se debe al gran dominio que las fuerzas conservadoras han tenido en la historia de España. En la historia de nuestro país, los gobiernos progresistas han sido más una excepción que la norma. Ahí radica el gran retraso del Estado de Bienestar, el menos desarrollado en la UE-15 (junto con Grecia y Portugal que padecieron regímenes semejantes). Considerando esta realidad, difícilmente cuestionable, es difícil de entender, el silencio, cuando no olvido, por parte de las fuerzas progresistas democráticas de la importancia de tal pasado (y muy en especial de la dictadura) para entender nuestro presente.

Este pasado fue interrumpido por un proceso democrático que tuvo un enorme impacto en España, con enormes transformaciones en cada uno de los componentes del Estado de Bienestar. Una vez más se demostró que la democracia es un sistema político favorecedor del Estado de Bienestar, lo cual se acentuó todavía más en los años de gobierno socialdemócrata, el cual, a pesar de algunos elementos claramente mejorables (e incluso negativos), fue corrigiendo el gran déficit social de España.

Ahora bien, esta corrección se interrumpió a principios de los años 90 y muy especialmente a partir de 1993, cuando se tomó la decisión por parte del gobierno español de priorizar la reducción y eliminación del déficit del presupuesto del Estado, incluso a costa

de incrementar de nuevo el déficit social con la UE, como bien queda documentado en el capítulo 2 del Anuario Social de España, de manera que cuando se consiguió a principios de los años 2000 el tan deseado equilibrio presupuestario, el déficit social de España con la UE era (en términos de gasto público social como porcentaje del PIB) semejante al que existió a la muerte del dictador; ocho puntos del PIB de diferencia (en el año 1975 tal gasto público social en España fue del 14% del PIB mientras que en la media de los países más tarde miembros de la UE-15, fue el 22%, mientras que en el año 2002 los datos para España y la UE-15 eran el 20 y el 28% respectivamente), y ello como consecuencia de que el incremento del gasto público social por habitante fue mucho más lento en España que en la UE-15. El significado de estos datos es que las pensiones, la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a la familia y otros componentes del Estado de Bienestar ha ido teniendo menos recursos proporcionalmente que el promedio en la UE-15, distanciándose más y más de la Europa social. De esta manera, conseguimos la convergencia monetaria a costa de alejarnos de la convergencia social.

Sería de desear que los cambios políticos que han ocurrido en el año 2004 con cambio de gobierno permitieran una reversión de esta desconvergencia social, tomando como objetivo el converger socialmente con la UE. En este aspecto, España acaba de experimentar un referéndum sobre la Constitución Europea en el que todos los partidos políticos se definieron, al menos retóricamente, como pro Europa. Parecería posible pues, que se estableciera un consenso sobre la necesidad de converger con Europa, incluyendo la Europa Social. Desde este punto de vista, es positivo que en el programa del gobierno socialdemócrata se presente como un objetivo político el que el gasto público social per cápita converja con el gasto público social per cápita del promedio de la UE-15, compromiso que, en caso de realizarse, tendría un enorme impacto en la calidad de vida de los españoles. Ahora bien, hasta el momento, el talón de Aquiles de tal deseo de converger con Europa ha sido el silencio, cuando no oposición, a la necesidad de converger en la carga fiscal de Europa. Es imposible converger con el gasto público social per cápita de la UE sin converger también con la carga fiscal del promedio de la UE. Y es allí donde hay una clara contradicción entre el discurso de converger con la Europa social (que quiere decir, converger con el gasto público social de la UE-15), y a la vez querer bajar los impuestos. No se puede cuadrar el círculo. Los profesores Jiménez Ridruejo y López Díaz en el capítulo 16 del Anuario Social de España muestran cómo las reformas fiscales del gobierno conservador disminuyeron la capacidad recaudatoria del Estado así como aumentaron su regresividad.

La tabla 6 señala la evolución de la carga impositiva de España desde el año 1970 al 1998, comparándola con el promedio de los países de tradición socialdemócrata, cristianodemócrata y liberal (definiéndose por tradición el signo político del partido que ha



gobernado más años en un país desde el año 1950). Puede verse cómo España, a pesar del gran aumento de tal carga impositiva, tiene todavía un nivel comparable al de los países de tradición liberal, caracterizados todos ellos por tener un Estado de Bienestar poco desarrollado. Esta escasa carga fiscal conlleva un bajo gasto público social que determina la polarización social de tal Estado de Bienestar como ocurre en España.

**Tabla 6. Evolución de la carga impositiva 1970 a 1998**

	1970	1980	1990	1998
<b>España</b>	18%	23%	29%	34%
<b>Países de tradición socialdemócrata</b>	35%	42%	45%	47%
<b>(Suecia)</b>	39%	48,8%	53%	51,8%
<b>Países cristianodemócratas</b>	31%	37%	38%	41%
<b>Países liberales</b>	28%	29%	32,8%	32%
<b>(Gran Bretaña)</b>	35%	33%	36,5%	36,4%
<b>(EEUU)</b>	27%	26%	26%	25%

Fuente: OCDE, 2001

## **EL ESTADO DE BIENESTAR EUROPEO Y LA GLOBALIZACIÓN**

**BERNARD CASSEN**

Presidente de Honor de Attac-Francia.  
Director General de Le Monde Diplomatique.

## **EL ESTADO DE PROVIDENCIA EN EUROPA Y LA GLOBALIZACIÓN**

Voy a hablar en francés si bien voy a decir algunas palabras en español. Deseo agradecer a EUROBASK, señalar y aplaudir su espíritu pluralista, ya que yo no pertenezco a la corriente federalista. Si bien soy pro-europeo, no creo que el federalismo pueda ser actualmente una vía realista para la Unión Europea. En veinte o treinta años,...

Mi exposición será traducida por nuestros intérpretes si bien soy consciente de que muchas personas presentes entienden el francés.

La tesis que voy a defender es que la globalización -lo que nosotros los franceses llamamos la mundialización liberal- no es únicamente una potencial amenaza sino un peligro real. Ésta ya comienza a producir estragos tanto sobre lo que queda del modelo social

européo (brillantemente descrito esta mañana por nuestro colega alemán) como sobre el conjunto de los sistemas de protección social organizados y, en concreto, sobre los Estados Unidos. Todos ellos están en vías de desmantelamiento.

En Europa, son los neoliberales, de derecha o de izquierda, quienes están enterrando el modelo social construido tras la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, la Constitución europea, sobre la que ustedes en España se van a pronunciar el 20 de febrero de 2005, no aporta estrictamente ninguna garantía. Por el contrario, me parece que se trata de un instrumento de regresión social dado que sacraliza y santifica la ideología y el modelo económico del neoliberalismo.

Ayer en el avión leí un periódico financiero francés que se llama La Tribune. El título de la primera página era “Jueves negro para el empleo en Alemania”, y el artículo anunciaba una serie de despidos y de catástrofes. Nos encontramos frente a un fenómeno nuevo, no previsto por las teorías económicas: el del crecimiento sin empleo. Existe crecimiento en Estados Unidos, en Francia, pero éste no va acompañado de creación de empleo. El nivel de empleo no se corresponde con el crecimiento. Se constata que los beneficios de las grandes empresas aumentan de manera espectacular cuando el gobierno y la patronal lanzan un ataque frontal contra las conquistas sociales y, en el caso de Francia, contra la ley de las 35 horas de trabajo semanales.

En este sentido, varias empresas francesas, los empleados, se han visto obligados a trabajar más, por el mismo salario, si deseaban conservar su empleo. La empresa BOSCH, situada cerca de Lyon, y que cuenta con más de 800 empleados, ha pasado a 36 horas semanales sin aumento de salario. Los trabajadores no podían rechazar la oferta, ya que los directivos habían amenazado con llevarse la empresa a Europa del Este.

Las deslocalizaciones no sólo influyen sobre una parte limitada de la producción de bienes y servicios (algunos tantos por cien) sino que constituyen una espada de Damocles constantemente suspendida por la patronal sobre la cabeza de los empleados. La ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros, sin un esfuerzo de solidaridad comparable con el desarrollado por Alemania del Oeste en beneficio de Alemania del Este tras la caída del Muro, no es más que una ampliación del mercado de las grandes empresas del Oeste. La Constitución europea no prevé ni permite la armonización social y fiscal. Facilita, incluso diría que organiza, el dumping fiscal y el social.

Evidentemente, este fenómeno no se limita a las fronteras de la Unión europea: se extiende al conjunto del planeta, y tiende a destruir sistemáticamente los sistemas socia-

les más avanzados con el pretexto de la competencia y la competitividad. El “modelo social europeo” va a ser la primera víctima.

La construcción europea, tal y como se ha desarrollado desde hace medio siglo, ha sido “vendida” a la opinión pública sobre la idea de que se transferían, a nivel supraestatal, competencias de regulación de la economía y de lo social por la política, ejercidas más allá del nivel nacional. Esta era la teoría. En la práctica, no se han encontrado estas capacidades de regulación política a nivel supraestatal. Éstas no se han abandonado en beneficio del mercado siendo confiadas a instituciones no responsables y desprovistas de la legitimidad democrática que únicamente el sufragio universal puede conferir: la Comisión europea, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Banco Central Europeo.

Progresivamente se ha llegado a una situación de desconexión total entre la economía y las finanzas por una parte y la política por otra. Ciertamente, y por fortuna, cada ciudadano tiene libertad para decir lo que desea, y votar lo que quiere. Pero, sobre cuestiones esenciales, la papeleta de voto tiene cada vez menos importancia, ya que las reglas de juego no están fijadas por el político, sino que han sido transferidas a nivel europeo a instituciones fuera del alcance de los ciudadanos y del control democrático.

Deseo leer una declaración del presidente de la patronal alemana publicada en La Tribune, en el número del que he hablado hace un momento: “Para mí, el papel de los políticos es aplicar condiciones favorables a un buen entorno económico, reduciendo fundamentalmente la presión fiscal y social. El comercio, por el contrario, es nuestro negocio”. Es decir, según él, el Estado está para rebajar los impuestos, para disminuir el nivel de las conquistas sociales, mediante las cuales las empresas podrán seguir prosperando. Estamos a punto de realizar un gran salto hacia atrás entrando en un sistema que hace volar en pedazos las obligaciones legales, fiscales, ecológicas, etc.

Un concepto de David Ricardo, de hace más de dos siglos, está a punto de recuperar nuevamente la juventud: la ley de bronce de los salarios. La tesis de Ricardo es que los salarios convergerán hacia el mínimo que asegura la supervivencia de los trabajadores: no deben morir, por lo que hay que alimentarlos. No demasiado, pero bastante como para que puedan trabajar. Con la mundialización del mercado de trabajo, y sobre todo con la entrada en escena de China e India, en lo sucesivo no existirán límites a la bajada de los salarios. El fenómeno se desarrolla también en el seno de la Unión Europea de los 25, debido a las fuertes disparidades en términos de salarios y de protección social entre, por ejemplo, Alemania y Francia por un lado y Estonia y Eslovaquia por otro.

Actualmente, se deslocaliza o amenaza con deslocalizarse en Eslovaquia. Hasta que Eslovaquia sea demasiado cara, no solamente para actividades de fuerte intensidad de mano de obra sino para producciones altamente cualificadas. Entonces se deslocalizará en China meridional y, cuando sea demasiado cara, se irá hacia el interior del país donde las reservas de mano de obra son ilimitadas.

De esta manera se observa que otra de las teorías ricardiana, la de libre cambio, deja de funcionar: ya no hay ventajas comparativas, climáticas u otras, que lleven a los países a especializarse. Se puede hacer de todo, en el mundo, por todos. En un gran número de especialidades se encuentran ingenieros tan cualificados en India o Vietnam como en España o Francia. La única diferencia es su nivel de remuneración que se sitúa en una relación de 1 a 10 o a 20, o más. Incluso las actividades de los especuladores profesionales de la Bolsa, las de los traders, están deslocalizándose, lo que es, en cierto sentido, una venganza de la historia. Mira por donde, en la actualidad estamos a nivel mundial.

Desde este momento, nos encontramos en una situación de inseguridad generalizada, que el neoliberalismo produce y mantiene. ¿Puede la Constitución europea, que debe ser ratificada por los Veinticinco, mantener a raya esta espiral?. Mi respuesta es rotundamente no.

Recordemos algunos hitos de la historia. En los años 50, la vía elegida por los Padres de Europa, y que se encuentra recogida en el Tratado de Roma de 1957, fue la de la integración económica que, para recuperar la fórmula de Jean Monnet, crea “solidaridades de hecho”, engranajes. La herramienta de esta integración es la competencia, pero esta herramienta se ha transformado en filosofía general, válida en cualquier circunstancia.

El Acta Única y el Tratado de Maastricht de 1992 tendentes a eliminar todos los obstáculos del mercado único han acelerado un proceso de homogeneización de las políticas económicas y sociales de los miembros de la Unión. En este sentido, teóricamente eran posibles dos vías: una armonización de las normas, progresiva, por arriba y una armonización de estas normas por el mercado, es decir por abajo. Mayoritariamente se ha elegido la segunda vía.

Esta desviación se ha visto facilitada por el modo de decisión comunitaria: el monopolio de la propuesta de actas legislativas reconocido en la Comisión por los Tratados y la decisión por el Consejo, es decir por gobiernos que actúan sin control parlamentario nacional digno de este nombre. Al filo de los Tratados siguientes, el Parlamento Europeo ha ganado ciertos poderes de codecisión, pero no tiene ningún poder de iniciativa.

De hecho, este dispositivo ha funcionado perfectamente al servicio de la generalización de las políticas liberales, pues él se apoyaba sobre una convergencia ideológica entre el ejecutivo de Bruselas y los gobiernos. Desde comienzos de los años 80, los gobiernos europeos -que se autodenominan de derechas o izquierdas- se han adherido a esta opción, si bien han logrado un hábil juego de manos: han asumido sus elecciones políticas ante sus opiniones públicas, han logrado que se adopten, a pesar de su impopularidad, invocando “Europa”, las “tensiones europeas”, etc., olvidándose de decir que estas elecciones eran las suyas y que “Europa” ¡eran ellos!

En los propios principios de la Constitución que se nos pide ratifiquemos, y que se recuerdan un poco en todo el texto, pero fundamentalmente en su tercera parte, las normas superiores de las que surgen todas las demás son las de la “competencia libre y no falsa” y el libre intercambio.

Deseo examinar las consecuencias de esta desviación en dos campos clave, aquellos en los que se piensa sobre todo cuando se invoca al “modelo social europeo”: los derechos sociales y los servicios públicos.

La parte II de la Constitución está constituida por la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en el Consejo Europeo de Niza, en diciembre de 2000. El contenido de este texto (comenzando por su título) constituye uno de los principales argumentos de los partidarios de la ratificación que lo presentan como un gran “avance”. ¿Pero dice realmente lo que se pretende hacerle decir?.

Por un lado, esta Carta no tiene en cuenta derechos fundamentales presentes en otros instrumentos jurídicos nacionales (fundamentalmente la Constitución francesa) y europeos: Carta Social Europea del Consejo de Europa de 18 de octubre de 1961, y Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, a pesar de mencionarse en su preámbulo. Sin hablar de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948). Por otro lado, su carácter apremiante, cuando se da, está estrictamente delimitado.

No están reconocidos en la Carta: el derecho al trabajo, sustituido por “el derecho a trabajar” (II-75-1); el derecho al alojamiento, sustituido por “el derecho a ayudas al alojamiento” (II-94-3); el derecho a una renta mínima; el derecho a la igualdad salarial (a igual trabajo, igual salario); el derecho a una pensión de jubilación; el derecho al divorcio, mientras que se reconoce (II-69) “el derecho de casarse y fundar una familia”, el derecho a la anticoncepción y al aborto, etc. Por el contrario, aparece un derecho hasta

ahora desconocido en la legislación francesa (y supongo que también en la española): ¡el derecho de huelga para... los empresarios (II-88)!

¿Cuál es el alcance real de lo que queda de derechos en este texto?. La Declaración nº 12, anexada a la Constitución, está completamente consagrada a la Carta; tiene, como las otras 47 Declaraciones, valor interpretativo y establece el “modo de empleo” de tal o cual de sus disposiciones. Por ejemplo, su artículo 36 que explica el artículo II-96 del TCE relativo al acceso a los servicios de interés económico general (SIEG), terminología utilizada en la jerga comunitaria para denominar lo que nosotros llamamos servicios públicos, elimina en este sentido cualquier ambigüedad: “Este artículo [II=96] (...) no crea derecho nuevo). Esta cláusula, impuesta por el Sr. Anthony Blair, no es invocada por los partidarios del “ sí ” ...

El párrafo 5 del artículo 112 de la Constitución precisa que las disposiciones de la Carta que contienen principios “pueden ser aplicadas por actas legislativas y ejecutivas tomadas por las instituciones, órganos y organismos de la UE, y por actas de los Estados miembros, cuando aplican el derecho de la Unión, en el ejercicio de sus respectivas competencias. Su invocación ante el juez únicamente es admitida para la interpretación y control de la legalidad de tales actas”. El juez europeo o nacional sólo puede ser reclamado en caso de no respeto de los “principios” en un acta legislativa pero no en caso de una violación concreta de los derechos.

Por otro lado, algunos de los derechos -por tanto calificados de “fundamentales” por la Carta- “objeto de las disposiciones en otras partes de la Constitución se ejercen en condiciones y límites definidos“ (II-112-2). Entre estas “condiciones y límites” cabe destacar: las cuatro libertades -llamadas “fundamentales”- que son la libertad de circulación de capitales, de mercancías, de servicios y de personas. La invocación de la libertad de finanzas y del libre intercambio está, sin precedente, en el preámbulo de una Carta con vocación pretendidamente “social”. No debería haber tenido su lugar en una Carta donde los 6 títulos son, respectivamente “Dignidad”, “Libertad”, “Igualdad”, “Solidaridad”; “Ciudadanía” y “Justicia”. El virus de la competencia infecta de esta manera los derechos elementales.

Volvamos a los servicios públicos que en Francia forman parte de lo que nosotros llamamos el pacto republicano. Los servicios públicos están en el punto de mira de la Comisión europea y, de una manera general, de todos los liberales. ¿Por qué?. Por dos razones. En primer lugar porque se trata de sectores de actividad que en teoría, al menos, escapan a la lógica del beneficio, a la lógica financiera. Seguidamente, porque los empleados de los servicios públicos tienen garantías que, justamente, el sistema liberal tiende

a destruir. Estos son los islotes, los bastiones de la seguridad de empleo, mientras que el neoliberalismo promete la generalización de la inseguridad. Por ello es preciso no sorprenderse si, ustedes en España, nosotros en Francia, los neoliberales de derecha y de izquierda han dejado de atacar a los servicios públicos.

Pero ahora se nos dice, que la Constitución iría a contracorriente de esta evolución en la medida en la que “reconocería” los servicios públicos. De hecho, la expresión “servicio público” sólo se ha utilizado una vez en la Constitución (en el capítulo de las servidumbres en los transportes), ya que no forma parte del léxico de la Unión europea. Se ha subtítulo, por otro lado nunca definido, como “servicios de interés económico general” (SIEG).

Efectivamente, el artículo III-122 llama a la Unión y a los Estados miembros a velar “*para que estos servicios funcionen sobre la base de principios y en condiciones, fundamentalmente económicas y financieras, que le permitan cumplir sus misiones*”. El mismo artículo dispone que “*la ley europea establece estos principios y fija estas condiciones, sin perjuicio de la competencia que tienen los Estados miembros, en el respeto de la Constitución, de suministrar, ejecutar y financiar estos servicios*”. Los defensores de los servicios públicos deberían estar tranquilos... Este no es el caso.

En primer lugar, resaltaremos que los SIEG no se encuentran entre los numerosos “objetivos” que figuran en la primera parte de la Constitución. Y evidentemente aún menos entre sus “valores” mientras que eran así calificados en el tratado de Amsterdam de 1997. La Constitución evoca servicios a los que todos, en la Unión, “*atribuyen un valor*”. Una regresión institucional y un deslizamiento semántico que hacen reflexionar...

No es exacto pretender que la Constitución permitiría, en último lugar, legislar sobre los SIEG. Esta posibilidad se abría ya en los dos anteriores tratados, el de Amsterdam y el de Niza (2000). De lo contrario, ¿sobre qué bases jurídicas se habrían elaborado los Libros verde y blanco de la Comisión acerca de los servicios de interés general (SIG) y a partir de qué habría solicitado el Consejo europeo de marzo de 2002 la preparación de una directiva marco sobre los SIEG?

Si la Comisión se pone a trabajar sobre esta cuestión a partir de la Constitución, podrá apoyarse en su arma de choque: la competencia. Este es el sentido, el artículo 122, anteriormente mencionado, remite de manera explícita a los artículos III-166 y III-167. El primero, en el párrafo 2, estipula que las “*empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general o que presentan el carácter de un monopolio fiscal están suje-*



*tas a las disposiciones de la Constitución, fundamentalmente a las reglas de la competencia". El segundo, en su párrafo 1, prohíbe las "ayudas acordadas por los Estados miembros o por medio de recursos de Estado bajo cualquier forma que deformen o amenacen con deformar la competencia".*

Los SIEG son prisioneros de normas que entran en contradicción con su vocación. Su suerte final se describe en el artículo II-148: *"Los Estados miembros se esfuerzan por proceder a la liberación de los servicios más allá de la medida obligatoria"*. Doña Neelie Kroes, Comisaria Europea encargada de la competencia, ha resumido la filosofía mayoritaria del ejecutivo de Bruselas que, recordamos, tiene el monopolio de la propuesta de leyes europeas: *"Los servicios públicos no son un fin en sí, sino que fundamentalmente se tratan de un medio para estimular la economía"*.

Los partidarios de la Constitución, ya sean de izquierdas o de derechas, intentan disimular la primacía de las normas liberales en un texto que presentan como ideológicamente "neutro". Los primeros citan gustosamente pasajes de las partes I y II del Tratado, en los que abundan determinadas palabras clave de la izquierda: dignidad humana, libertad, democracia, estado de derecho, tolerancia, justicia, solidaridad, igualdad hombres-mujeres, desarrollo duradero, combate contra la exclusión social, nivel elevado de empleo, etc.

Estos grandes principios, algunos bienvenidos, no tienen sin embargo un carácter forzoso. A lo mejor, podrán tener un valor interpretativo para la Corte de justicia de la Unión Europea, si es origen de un conflicto. Y de nuevo, en estas dos partes, se recuerdan con insistencia las normas superiores que son la *"competencia libre y no falsa"* y las cuatro libertades "fundamentales" de la circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Con qué argumentar eficazmente contra los otros principios, objetivos y valores de las mismas partes.

Los partidarios del "sí" liberal se apoyan en lo concreto, forzoso, justificable, esencialmente de la tercera parte de la Constitución. Más concretamente: políticas precisas, ya en vigor -para algunos ya figuraban en el Tratado de Roma de 1957- y que no sufren excepciones. La lista es larga: liberalización de los servicios "más allá de lo que es necesario", prohibición de las ayudas públicas, de las restricciones a los movimientos de capitales y de los déficits presupuestarios, libre intercambio sin freno, independencia del Banco Central, rechazo de toda armonización social o fiscal, etc. Y de manera punzante, recuerdo de la primacía de la competencia y de las cuatro famosas libertades "fundamentales".

Parece como si el “sí de la izquierda” se contentara con el Consejo y las promesas de las partes I y II de la Constitución, mientras que el “sí de la derecha” entronca y santifica constitucionalmente el botín de la parte III... Inédita jerarquía de las normas, en efecto, la de un texto que coloca la competencia, la economía y las finanzas en un lugar predominante.

Hasta el punto de que se puede solicitar, en caso de ratificación de la Constitución, el margen de maniobra del que dispondría entonces un gobierno nuevamente llevado al poder, por ejemplo en 2007 en Francia, y quien podría aplicar políticas de ruptura, incluso parcial, con cánones liberales en lo sucesivo “constitucionalizados” a escala europea. ¿No se encontraría el sufragio universal en la situación de “soberanía limitada” que era el lote de las “democracias populares” frente a la Unión soviética, antes que se derrumbara?.

Sin tener en cuenta lo que debería ser un texto de esta naturaleza, la Constitución europea da un carácter “constitucional” a un modelo económico. Por ello, por simples razones democráticas, se debe rechazar.

La manera en la que actualmente funciona la Unión hace pensar en una locomotora loca, dopada de liberalismo, y tirando de un tren lanzado sobre raíles que se pierden en el infinito, sin ningún cambio de agujas que permita una bifurcación hacia un lado u otro, y sin que sea posible dar marcha atrás ni pararse. Este tren va derecho al muro, y amenaza con desacreditar la idea de Europa.

Antes de dar la palabra a la sala, desearía volver sobre las propuestas de mi colega que no son muy optimistas, hay que reconocerlo. Yo creo que se pueden hacer cosas sin basarse exclusivamente en las relaciones de fuerza entre los empresarios y trabajadores o sindicatos. Personalmente, siempre he sido más favorable a la ley que al contrato.

Si deseamos evitar que en treinta, cuarenta años, los trabajadores en Bilbao estén alieneados sobre los de China, hay muchas cosas que hacer. En primer lugar, a nivel europeo, se puede, mediante la voluntad política, imponer una armonización progresiva del asiento del impuesto de sociedades y de la cantidad del impuesto sobre las sociedades. Actualmente en Francia el impuesto sobre los beneficios es de 34%, mientras que en Estonia es de 0 % (si los beneficios se reinvierten). Es una ventaja considerable, que incita a la deslocalización.

En segundo lugar, instaurando determinadas tasas globales, tales como la tasa Tobin sobre las transacciones de intercambio, como Chirac y Lula y Zapatero han propuesto a

las Naciones Unidas en septiembre de 2004. En tercer lugar, desbaratando la evasión fiscal de las multinacionales que, recordemos de paso, son las principales protagonistas y beneficiarias de las deslocalizaciones.

Estas empresas “optimizan” fiscalmente sus beneficios. ¿Cómo lo hacen?. Declaran sus beneficios donde no pagan impuestos, y no declaran donde se paga. Por ejemplo hay empresas multinacionales con su sede en Estados Unidos, que sacan beneficios consolidados considerables a nivel mundial, pero que pagan muy pocos impuestos en Estados Unidos. Por tanto alcanzan una cifra de negocios enorme, pero se ajustan, mediante facturaciones ficticias con filiales situadas en otros países, para declarar muy pocos beneficios. Éstos se podrían tasar como beneficios consolidados prorrate de la cifra de negocios que realizan país por país. El cálculo puede realizarse mediante una simple regla de tres.

También se puede subordinar el libre intercambio respetando unas ciertas normas sociales y medioambientales. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido una base mínima de acuerdos sociales, derecho de huelga, libertad sindical, derecho de negociación colectiva, igualdad de sexos, etc. Las importaciones de los países que no respeten estas normas podrían verse gravadas. Esta propuesta evidentemente entra en contradicción con las normas de la Unión Europea y con las de la Organización Mundial del Comercio... Pero no es imposible llevarla a cabo si existe la voluntad política.

Existen otras teorías liberales que consideran que el dumping social, fiscal y medioambiental es un ataque a la libre competencia. La competencia debe alcanzar a la calidad de los productos, no a las condiciones de su fabricación: si se deteriora el medio ambiente y arremete contra las normas sociales, esta no es una competencia leal. Por ello, perfectamente se puede concebir el restablecimiento de tasas aduaneras en función de criterios sociales y medioambientales.

El coste de los transportes debería aumentar sobremanera, aunque sólo fuera por razones ecológicas. La proliferación del comercio, consecuentemente del libre intercambio sin freno, provoca siempre más transporte: por avión, por barco, por camión. Se aplicaría así al crecimiento permanente de los transportes por carretera, los efectos positivos de las normas europeas aplicadas para el medio ambiente con el fin de limitar la emisión de gases efecto invernadero.

Es preciso incorporar a los precios del transporte sus costes ecológicos. Cuando el precio del barril de petróleo alcance 100 dólares o 150 dólares, lo que se producirá fatal-

mente, habrá menos transportes, menos contaminación, menos comercio parasitario, menos deslocalización y más desarrollo endógeno.

Sobre todas estas cuestiones, es preciso resignarse a la situación actual. Leyes europeas, leyes mundiales deberían ser aplicadas para llevar los derechos sociales hacia arriba, mientras que el sistema liberal, europeo y mundial, los lleva hacia abajo. Todo esto es pensable teóricamente, pero políticamente no es fácil.

Yo mantengo totalmente mi crítica a la parte tres de la Constitución. Usted me pregunta acerca de cómo transformar Europa en lugar de ver un peligro. Yo creo que efectivamente es labor de todos los europeos modificar profundamente las normas del juego intraeuropeo. Por ello somos muchos los que rechazamos la Constitución ya que ésta fija estas normas de juego y prohíbe cualquier alternativa política.

Supongamos que ustedes tienen en España un gobierno de izquierdas, más de izquierdas que el de Zapatero, y que desean volver, por ejemplo, a la primacía de la competencia sobre cualquier otra norma. Incluso si el 95% de los españoles le apoyaran, no podrá ya que es contradictoria a la Constitución. Y ésta, no lo olvidemos, se impone a las Constituciones nacionales. Es preciso cambiar estas normas por la conjunción de las luchas sociales y la acción de los gobiernos. Lo primero a hacer, evidentemente, es rechazar la Constitución europea.

De Gaulle, a mediados de los años 60, Margaret Thatcher en los años 80, impusieron cambios en las normas de la Comunidad Económica Europea, no en el buen sentido sino en el segundo caso... La voluntad política que se apoya en la soberanía popular puede desplazar las líneas pero la UE se ha convertido en una máquina despolitizadora.

La lógica actual de la construcción europea únicamente está fundada sobre la competencia, el libre intercambio y el poder de las empresas. La Comisión Europea no es más que uno de los brazos de lo que yo llamo la Internacional liberal, con el FMI, el Banco mundial, la OMC, la OCDE y el Departamento del Tesoro americano. En estas instituciones, todos los responsables comparten exactamente la misma ideología, casi al milímetro. Es preciso dismantelar progresivamente estas ciudadelas, comenzando por Europa. Por ello, es necesario un gran esfuerzo previo de concienciación de las opiniones. La campaña sobre la ratificación de la Constitución europea nos ofrece la posibilidad.



**MESA REDONDA:**

**ESTRATEGIAS FRENTE A LOS RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR.**

**JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO**

Catedrático Derecho Internacional Privado. UPV/EHU  
Secretario General de EUROBASK.

1. ¿Queda asentada la dimensión social de Europa con el Tratado Constitucional Europeo?. ¿Se refuerza, por el contrario, la visión neoliberal de Europa a través de la Constitución Europea?. ¿Se protege el empleo, o se debilita realmente la dimensión social europea?. ¿Es compatible el compromiso con el modelo social europeo y el objetivo de lograr una alta productividad, clave para el crecimiento de la economía?.

El debate abierto sobre el futuro del modelo social europeo y la necesaria prospección jurídico-técnica en torno a la trascendencia y verdadera orientación de la Constitución Europea motivó que, con la pretensión de aclarar éstos y otros interrogantes, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EUROBASK) reuniera a todo un grupo de expertos europeos para debatir en torno a la reflexión sobre *El modelo social europeo frente a la globalización*, plasmada ahora en esta publicación colectiva.

Estas breves consideraciones introductorias persiguen contextualizar las más que fundadas argumentaciones vertidas por tales especialistas durante sus respectivas intervenciones, que fueron seguidas de un intenso y más que sugerente debate.

2. Numerosos estudios doctrinales y referentes políticos y mediáticos sitúan como uno de los principales ámbitos troncales del debate sobre el contenido de la Constitución Europea el relativo al alcance y extensión de la denominada *Europa Social*, que debe articular el presente y el futuro de la UE.

La polémica doctrinal y política se articula en torno a la compleja determinación de cuáles han de ser los elementos básicos que permitan vertebrar tal Europa social, como respuesta a una estructura institucional que se ha dotado ya de una moneda única y que debe enfrentarse a la globalización y al reto que supone la ya materializada ampliación de la Unión a veinticinco Estados.

Y es un debate que “cala” en los ciudadanos, que ha de servir como factor clave para aportar una auténtica identidad europea, para que los ciudadanos europeos tomen conciencia de su participación en un auténtico proyecto político supranacional.

Ante el reto que supone asentar a nivel de los veinticinco Estados (más Bulgaria, Rumania y Croacia, a medio plazo) un mercado interior plenamente desarrollado, es preciso potenciar políticas ancladas en la libre competencia, en un desarrollo sostenible que integre los aspectos económicos, sociales y medioambientales, la justicia y la protección social, la cohesión social, económica y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. En este contexto, cabe preguntarse si será viable armonizar o coordinar todos esos objetivos en presencia.

La clave reside, a mi juicio, en asentar una política regional basada en la solidaridad. El modelo social europeo se construye en este contexto, que prioriza la búsqueda de un mayor nivel de crecimiento en Europa, y todo ello en plena negociación de las próximas perspectivas financieras o marco financiero de la UE para el período 2007/2013.

Ante el objetivo, previsto en la *Agenda Lisboa 2010*, de convertir la economía de la UE en la más avanzada y competitiva del mundo, debe señalarse que la comparación con el modelo de EEUU o el japonés para fomentar el crecimiento económico no es posible, al menos para inferir conclusiones definitivas, ya que el verdadero reto ha de ser la preservación de ese modelo social europeo, imperfecto pero defendible, sin duda. La cuestión no debe ser, en definitiva, valorar si la UE, o su economía, es mejor o no que la de

EEUU, sino tratar de conservar los niveles de prosperidad, estabilidad y seguridad europeos.

Y para ello es preciso crear crecimiento económico y empleo. La recuperación económica debe basarse en el desarrollo sostenible, y debe redistribuirse la división de responsabilidades entre las instituciones europeas y los Estados miembros, con el fin de poder crear empleos mejores y más seguros.

3. Tal y como señaló ante el Parlamento Europeo *Günter Verheugen*, Vicepresidente de la Comisión Europea para Empresa e Industria, la idea liberal se basa en que la clave para lograr más crecimiento y empleo es ser más competitivo. Pero *competitividad* no es un término técnico, es un concepto político y económico. Significa que se acepta la competencia como el elemento básico de la economía moderna. Y si se acepta este elemento, se acepta un mercado abierto y libre y la reducción de los agentes del Estado y públicos.

Es preciso completar el *mercado interior*, cuyas Directivas no están todavía completamente transpuestas a las legislaciones nacionales, y a su vez deben identificarse las áreas necesarias para mejorar la competitividad de la economía europea, teniendo presente que el 99% de las empresas europeas son PYMES, y concentrar el gasto en crecimiento y empleo, e incrementar así la eficacia de los fondos estructurales y de cohesión, todo ello con políticas macroeconómicas bien fundadas.

En este sentido, *Vladimir Spidla*, Comisario Comunitario de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad, en su comparecencia o *audición* ante los Parlamentarios Europeos, aludió como prioridad institucional a la preservación del modelo social europeo, a través de un auténtico compromiso con el mismo, compatible con una alta productividad, la reducción del desempleo y unas condiciones laborales y de vida más coherentes.

Para ello debe avanzarse hacia la consecución de una población activa especializada y adaptable, que pueda seguir el ritmo de una innovación y un cambio continuos, y deben ofrecerse herramientas para la formación, el reciclaje y el aprendizaje de por vida: el Fondo Social Europeo debe priorizar esta *ratio*.

4. En cuarto lugar, debe destacarse la importancia del progreso tecnológico, la investigación y el desarrollo, claves para lograr la convergencia social y económica dentro de Europa.

Y paralelamente es necesario lograr la materialización de una auténtica política de cohesión europea: La UE es una de las zonas de actividad económica más próspera del



mundo, pero a su vez muestra o revela importantes disparidades dentro de su territorio, entre los actuales veinticinco Estados miembros y entre las aproximadamente doscientas cincuenta regiones que la integran.

La política regional ha de ser la forma de concretar esa noción de *solidaridad europea*, traducida en garantizar niveles de reconversión económica y social, la cooperación entre regiones, el desarrollo sostenible de los núcleos de población y el desarrollo rural.

Y la Constitución Europea consolida, a mi juicio, aunque con lagunas y ambigüedades, esta política regional europea, una política basada en la solidaridad y en la proximidad al ciudadano, ya que fomenta expresamente la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

5. Debe recordarse que para numerosos Estados Europeos su proceso de modernización ha quedado vinculado directamente a su ingreso en la UE, y ello acarrea a su vez el reto de una auténtica democratización de la vida económica, traducida en la reducción de los privilegios y corruptelas, el fomento de la libre competencia, la modernización de las normas reguladoras del mercado, la progresiva transparencia de las cuentas y la instauración de organismos supervisores del funcionamiento del mercado.

Y esos nuevos *socios Comunitarios* compiten con salarios más bajos, una buena formación, unas bases tecnológicas en continuo progreso y un nivel de renta inferior, lo cual conducirá *de facto* a la cuasi monopolización de los fondos de solidaridad. Por ello, es preciso redoblar todos los esfuerzos en el capital humano y tecnológico.

La mejora de la productividad es clave para el crecimiento de la economía, ya que no será posible competir con países que tienen salarios más bajos y ser menos productivos que ellos. No debe olvidarse que la nueva Europa se consolida como económicamente más potente, pero también más desigual: aumenta su tamaño económico y su potencialidad demográfica, pero reduce un 12,5% su renta *per cápita* y crea tres círculos de países: prósperos, intermedios y pobres.

6. El contexto institucional actual no pone sobre la mesa una elección entre el texto Constitucional, sin duda imperfecto, y otro tratado internacional alternativo más perfecto. Sólo hay un texto posible a validar en los sucesivos referendos o, en su caso, en las ratificaciones parlamentarias estatales. Tras el proceso decisorio impulsado a través del referéndum sobre la Constitución europea se instala algo más que un campo de opiniones y de debate entre ideas sobre la Europa que queremos. Ni tampoco se trata de un mero capricho intelectual acerca del mejor texto constitucional posible y que idealmente nos

gustaría. El conflicto y la alternativa en términos de realidad histórica se sitúa exclusivamente entre dos salidas posibles y antagónicas: la continuista y caótica, o la de la reforma y el avance parcial, si finalmente llega a entrar en vigor la Constitución Europea.

El escenario normativo-institucional idóneo sería aquel que lograra coordinar de manera eficaz y democrática las políticas económicas, las presupuestarias, las sociales y las de empleo de los Estados miembros, situando la moneda única como instrumento al servicio de una auténtica estrategia de desarrollo sostenible y profundización del modelo social europeo.

El logro de tal objetivo requeriría (y no es ciertamente el escenario normativo que plantea la Constitución Europea) que la política social y la política de empleo se situasen en la Unión al mismo nivel que la política económica, es decir, como de interés común, siendo gestionadas como un conjunto integrado. La nueva Constitución es en este aspecto imperfecta, algunos de sus previsiones devienen débiles por ineficaces, pero debe ser considerada como el punto de partida de un largo proceso, y no como el final del mismo.

7. Todo ello sin desconocer que el escenario normativo-institucional que diseña la Constitución Europea queda caracterizado por el hecho evidente, y frustrante, de que los objetivos sociales de la UE están subordinados a la realización del mercado común y de la Unión Económica y Monetaria, de forma que la política social comunitaria se reduce a garantizar cierta corrección, en su caso, del mercado interior y muchas de sus medidas, en terrenos como el empleo, la formación, los sistemas de seguridad social y los servicios de interés general, terminan siendo tributarias de la pura lógica del mercado, debiendo tenerse presente que todos los aspectos que comprenden las prestaciones públicas sociales de un Estado han de regirse por dos principios: uno de subsidiariedad, es decir, que los servicios sociales en general dependen de los Estados miembros, y otro de unanimidad, según el cual sólo se puede adoptar una normativa o decisión Comunitaria si los veinticinco Estados miembros lo acuerdan por unanimidad, sin un solo veto.

Sin duda, la Constitución Europea sigue el hilo de los tratados precedentes que hasta ahora marcaban las pautas de las políticas económicas y “sociales” europeas. Y en este contexto normativo debe apreciarse si se está gestando o no una auténtica política social de la UE.

8. En este contexto, cabe hablar de un nuevo impulso y de nuevos instrumentos orientados hacia la puesta en marcha de una auténtica política social en la UE, tal y como se aprecia en los acuerdos adoptados en el seno del Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000).

El texto incluye, en efecto, tanto objetivos económicos como objetivos sociales en la perspectiva de 2010. El reto que hoy se plantea, en un contexto político y económico en plena evolución, es saber si se alcanzará un equilibrio entre esos objetivos o si prevalecerá uno de los dos, esto es, el económico. Dicho Consejo Europeo de Lisboa asignó a la UE un nuevo objetivo estratégico: convertirse en “una economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

Realmente cabe señalar que el cometido del Parlamento Europeo en este sector es limitado. En efecto, con excepción de algunos sectores muy concretos, no tiene poder de codecisión, sino meras funciones consultivas.

El Parlamento siempre ha intentado reforzar los aspectos sociales de la Unión Europea, particularmente en los ámbitos de la organización del tiempo de trabajo, de la salud y la seguridad en los lugares de trabajo, de la igualdad entre mujeres y hombres, de la protección de los discapacitados, de la lucha contra el analfabetismo y la exclusión social, así como de la mejora de la protección social en Europa.

También pretende vigilar muy de cerca la aplicación de la Agenda de Lisboa, recordando regularmente al Consejo y a la Comisión que se trata de un bloque que abarca tanto lo económico como lo social. Vela igualmente por que los nuevos países integren este conjunto de medidas sociales en el marco del acervo comunitario.

9. Por todo ello, y a pesar de sus insuficiencias, la política social europea emerge poco a poco al hilo de los Tratados y las decisiones del Consejo Europeo. Desde luego, es insuficiente y hay que avanzar para desarrollarla, y la Constitución Europea define, aunque en ocasiones ambiguamente, una nueva oportunidad para profundizar en el ámbito social, al definir nuevas bases, más seguras y más concretas, para la aplicación de una mejor política social europea.

Cabe citar así la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el propio cuerpo de la Constitución: los valores y objetivos que se enumeran en los artículos I-2 y I-3 de la Constitución institucionalizan los conceptos de igualdad, economía social de mercado, pleno empleo, justicia social e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Además, y se trata a mi juicio de un importante paso, se incrementa el elenco de potenciales vías o instrumentos destinadas a aplicar estos principios: la Unión podrá apo-

yarse en el tríptico legislación (*hard law* o normas jurídicas clásicas) -coordinación política (*soft law* o normas indicativas)- diálogo social.

Se trata de uno de los elementos de vanguardia de la Constitución europea, si bien es cierto que la política social, en todos sus aspectos esenciales, está anclada en la unanimidad, lo que limita la posibilidad de su desarrollo.

A pesar de todas estas reservas, estimo que la Constitución Europea aporta un auténtico valor añadido social. Y este debate alrededor de la Constitución, alrededor de la política social, se desarrolla al mismo tiempo que el de las perspectivas financieras de la UE para el período 2007/2013, y sirve para poner realmente a prueba la propia naturaleza de la Unión Europea, que se encuentra en una encrucijada. ¿La queremos solidaria y coherente -es decir, dotada de medios a la altura nuestras ambiciones- o se concibe como una mera zona de libre cambio ampliada?

10. ¿Articula realmente la UE una auténtica política social?. Se trata de un concepto jurídico indeterminado, y cuya concreción reclama un análisis que supere la literalidad de los preceptos de la Constitución Europea. La Europa Social del futuro pasa por la desburocratización y democratización de la misma, y lograr una mayor eficiencia de los recursos, ya que el incremento del gasto social sin más no es suficiente. Democracia y Estado social se interaccionan permanentemente, y dependen el uno del otro.

Las críticas vertidas hacia el texto Constitucional ponen el acento en que consolida una especie de *neoliberalismo constitucionalizado*. Se considera que la política social queda excesivamente ligada a los intereses dominantes de las grandes empresas, y que es preciso coordinar el factor económico y el social, y lograr así redefinir el modelo social.

Sin negar la fundamentación de tales críticas, debe atenderse a la dimensión social de la globalización, que permite apreciar deficiencias en la gobernabilidad de ese proceso globalizador, derivado a nivel mundial de la disminución del papel de los Estados a la hora de desempeñar el papel protagonista que requiere toda política social. Y no debe olvidarse que en última instancia la *Europa social* ha sido tradicionalmente el pariente pobre de la construcción europea.

La Europa Social y solidaria camina por detrás de la Europa del mercado. No existe una competencia directa a favor de la UE en materia de protección social. Y sin embargo, la Constitución Europea representa un avance, tímido, pero avance a fin de cuentas.

Entre las concretas previsiones contenidas en la Constitución Europea, cabe destacar la integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, lo cual supone otorgarle un carácter jurídicamente vinculante, con especial valor y trascendencia jurídica. Los derechos en ella contenidos -individuales, sociales, de nueva generación- deben ser considerados como programáticos y, por consiguiente, informadores de las políticas y las decisiones comunitarias. La dimensión transnacional de los derechos sindicales fundamentales - asociación, huelga, negociación colectiva, etc.- queda expresamente reconocida.

Vuelve a ser cierto, desde una visión crítica del nuevo texto constitucional, que los artículos I-30 y III-382 consagran la absoluta autonomía del Banco Central Europeo respecto de todo órgano de decisión ajeno a su propia estructura, que la regla de unanimidad se impone (art.III-209) para la adopción de decisiones en la mayor parte de los temas de carácter social, así como en materia de fiscalidad (III-170 y III-171), y para la adopción de acuerdos entre actores sociales (III-210), y que en el capítulo III, sección 1 (arts.III-203 á III-208) se alude al objetivo de alcanzar simplemente un nivel de empleo elevado, lo cual revela la incapacidad de la UE para relanzar la economía.

Pese a ello, considero que la función de la Constitución se concreta en aportar un nuevo marco político social y organizativo que proteja los derechos, y lograr que las meras declaraciones de intenciones en el plano social, sin compromisos claros, vean precisada su eficacia y virtualidad normativa.

Así, cabe destacar el contenido de la Parte I, Título I, al definir los objetivos de la Unión, que incorpora junto a una acertada descripción de valores a modo de pórtico hermenéutico la alusión (art.I.3.2 ) a la puesta a disposición de los ciudadanos de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en aparente pie de igualdad o paridad con la garantía de que la competencia en el seno del mismo sea libre y no esté falseada.

Es cierto (y se aprecia por ejemplo en el tenor del Art.I-15, al aludir a que se “coordinarán” las políticas económicas y monetarias estatales, pero sin embargo se alude a que “*podrán tomarse*” iniciativas con miras a garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros) que falta audacia institucional, lo cual conduce de facto a una renuncia a la comunitarización plena de la política social.

Debe valorarse muy positivamente el reconocimiento (art.I-48) al papel de los interlocutores sociales a escala de la Unión, y la adopción de medidas que permitan facilitar el diálogo entre ellos.

11. Dentro de la Parte II de la Constitución Europea, que contiene el elenco de los Derechos Fundamentales de la Unión cabe destacar, sin abordar un exhaustivo y descriptivo análisis de los mismos, los relativos a : art.II-75 (libertad profesional y derecho a trabajar: libertad de buscar un empleo y de trabajar en cualquier Estado miembro), II-76 (Libertad de empresa), y su título IV (arts. II-87 á 94), en materias vinculadas al Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, negociación y acción colectiva, acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, derecho a trabajar en condiciones justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, protección de la vida familiar y la vida profesional, derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como la pérdida de empleo y la protección de la salud.

El análisis de la Parte III, relativa a las Políticas y el Funcionamiento de la Unión, exige centrarse en el Título III (De la acción y las políticas Interiores), al apreciarse una clara Jerarquización competencial: en la cúspide, el Mercado Interior, (Capítulo Primero); vinculada a éste, la Política Económica y Monetaria (Capítulo II), y finalmente, en un tercer escalón, las “Políticas de otros ámbitos específicos”, entre las que se incluyen la de Empleo (Arts.III-203 á 208), caracterizada por una declaración de intenciones, voluntarista (La Unión y los Estados se esforzarán por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo) con un más que modesto objetivo (lograr un alto nivel de empleo).

En la sección segunda se desarrollan las previsiones en materia específica de política social (arts.III-209 á 219): toda ella integra en realidad una declaración programática, heredera de los precedentes citados en el propio texto Constitucional (Carta Social Europea de Turín, 1961, y Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989).

El objetivo es alcanzar una progresiva armonización y aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, por la vía de cooperación intergubernamental y de los agentes sociales, e incentivar el dialogo entre interlocutores sociales en el ámbito de la Unión, a través, entre otros protagonistas, del Comité Económico y Social (arts.III-389-392).

Como complemento importante para materializar estos objetivos se articula el Fondo Social Europeo, con el objetivo de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajado-

res en el mercado interior, administrado por la Comisión, complementado por el objetivo de Cohesión económica, social y territorial.

En definitiva, cabe concluir afirmando que entre los retos del modelo social europeo, que se inspira en los valores de solidaridad, igualdad y justicia, está sin duda el relativo a su posible armonización jurídica, ya que en la actualidad es una mera abstracción, una simple identificación de elementos comunes a partir de realidades diversas.

## **POLÍTICAS DE EMPLEO E INSERCIÓN SOCIAL EN LA CAPV**

**ABEL LÓPEZ DE AGUIETA**

Director de Estudios y Régimen Jurídico.

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

### **1. El Estado de Bienestar**

Como es sabido, uno de los rasgos propios de la Unión Europea es la apuesta de sus Estados miembros, en particular de los que configuraron su historia original, por un particular modelo social, definido como Estado-Providencia o -más comúnmente- como Estado de Bienestar.

Aunque cada país destaca por unos rasgos propios, el modelo social europeo -el Estado de Bienestar- se caracteriza por tres rasgos fundamentales:

a) La apuesta por el pleno empleo, en tanto que fundamento esencial del Estado de Bienestar, contemplándose el acceso al empleo, en condiciones normalizadas, como la principal vía de acceso a la cobertura de las necesidades.



El correcto funcionamiento del sistema económico, fundamentado en la maximización del empleo, resulta esencial para garantizar un sistema de seguridad social, de base esencialmente contributiva, para afrontar los riesgos que afectan a los trabajadores, impidiendo en determinadas circunstancias temporales -desempleo, enfermedad transitoria, maternidad, etc.- o estructurales -invalidez o ancianidad- la continuidad en el trabajo. Este sistema se concibe, en este modelo social, como el auténtico contrapunto a la participación normalizada en el empleo, debiendo constituir conjuntamente la base de la cobertura de las necesidades.

b) La consolidación de un sistema de servicios públicos complementario que actúe a modo de “salario social”, maximizando las oportunidades y la calidad de vida de la población.

Como es sabido, la consolidación de este sistema de servicios públicos ha tenido una importancia creciente en el modelo social europeo, ampliando progresivamente su extensión e intensidad. De esta forma, la consolidación de los sistemas públicos de educación o sanidad se ha visto progresivamente ampliada con intervenciones en el ámbito de los servicios sociales, los servicios de acompañamiento a las políticas de conciliación entre el trabajo y la vida familiar o los sistemas públicos de acceso a la vivienda. Aunque los ingresos procedentes del trabajo constituyen todavía la parte esencial de los recursos efectivos de la población, para una parte importante de la sociedad este “salario social” constituye una parte fundamental de su modo de vida y de sus posibilidades de mantener una aceptable calidad de vida.

c) El establecimiento de sistemas de garantía de ingresos que, ante la posible insuficiencia del mercado de trabajo y del sistema productivo, así como de los mecanismos generales de regulación y protección social, permita la cobertura de las necesidades básicas de la población. Las distintas políticas de rentas mínimas y de prestaciones no contributivas conforman esta última dimensión del Estado de Bienestar.

El objetivo final es no sólo eliminar la pobreza y los factores que la determinan, como el desempleo, sino también garantizar a toda la población unos niveles de bienestar suficientes.

Aunque el modelo social europeo no consiguió extenderse, en un sentido pleno, al conjunto de Europa, mostrando notables carencias por ejemplo en el sur de Europa, sí consiguió consolidarse en el núcleo central de la Unión Europea, ofreciendo durante el largo periodo comprendido entre la posguerra y la crisis de finales de los 70 una referen-

cia alternativa tanto al modelo liberal americano como al comunismo soviético. Funcionó, en este sentido, el principio regulador del que habló Beveridge, según el cual, en un contexto de pleno empleo, un buen sistema de regulación social no sólo podía servir para consolidar una sociedad más solidaria sino también para estabilizar a largo plazo el nivel de demanda y, con ello, el propio sistema económico. De hecho, en el plano macro-económico, las medidas de lucha contra la pobreza ejercen un efecto anticíclico en periodos de recesión y permiten amortiguar las consecuencias sociales de los procesos de reconversión sectorial, facilitando así el progreso económico. A medio y largo plazo, estas medidas ejercen además un papel fundamental en el amortiguamiento de las consecuencias sociales del desempleo.

## **2. Los retos del Estado de Bienestar**

El último cuarto del siglo XX se caracteriza, entre otros variados aspectos, por la crisis del modelo social europeo. No sólo la ampliación del Estado de Bienestar a los países del sur se topa con serias dificultades sino que el propio modelo entra en crisis en los países del centro y norte de Europa. A esta crisis se pretende responder desde distintas direcciones, desde la mayor ortodoxia socialdemócrata de algunos países escandinavos, como Suecia, al neoliberalismo thatcheriano, pasando por la Tercera Vía del laborismo británico, reflejo de un proyecto de adaptación del Estado de Bienestar europeo a una versión más social del modelo americano, inspirada en las reformas de Bill Clinton en Estados Unidos. Las dificultades de adaptación del modelo se perciben todavía en la actualidad, como demuestran las dificultades de Schröder en Alemania o los debates franceses sobre la nueva orientación de la política social.

El origen de la crisis se encuentra en el final de los años de crecimiento sostenido y pleno empleo que habían sustentado el crecimiento del gasto social en Europa entre finales de los años 50 y mediados de los 70. La consolidación del pleno empleo estructural pone en crisis al modelo, apareciendo una creciente contradicción entre el aumento del gasto social y la capacidad financiera del sistema. En este sentido, el aumento del número de beneficiarios de los programas sociales, ligado fundamentalmente a la crisis económica de los años 70 y 80, introduce una fuerte presión al alza en el nivel de gasto en este tipo de programas que, desde luego, resulta problemático en un contexto en el que aparecen límites cada vez más nítidos en la capacidad de recaudación y gasto de las Administraciones Públicas.

La contradicción entre aumento del gasto social y recaudación fiscal refleja los propios límites del modelo social europeo. En realidad, el diseño original del modelo de protección social en los países europeos en ningún caso se configuró para desarrollarse en

un contexto caracterizado por altas tasas de desempleo. Más bien al contrario, en todos los Estados de la Unión Europea el sistema de protección social se perfiló en un periodo de altas tasas de crecimiento económico en el que las tasas de desempleo eran poco elevadas. Fue el propio Beveridge, uno de los padres del actual sistema de bienestar, quien anticipó nuestros problemas actuales al establecer que el modelo de protección social que se pretendía imponer no era compatible con altas tasas de desempleo de carácter estructural.

De ahí que una línea fundamental de actuación para hacer frente a los retos a los que se enfrenta el Estado de Bienestar europeo haya consistido en redefinir las condiciones para conseguir reproducir unas condiciones de pleno empleo. Las políticas de flexibilización del mercado de trabajo y de apertura de los mercados, con la progresiva extensión de las áreas de mercado libre y unificado, constituyen sin duda la principal línea de intervención, una línea en la que Estados como España o Irlanda han cosechado sin duda éxitos a lo largo de los años 90.

Sin embargo, también es evidente que el Estado de Bienestar europeo se sustentó en un sistema de pleno empleo asociado en parte a unas reducidas tasas de desempleo, con unas tasas de actividad femeninas todavía relativamente bajas. De ahí que una de las orientaciones básicas de las políticas de consolidación del modelo social europeo haya consistido en fomentar el aumento de las tasas de empleo, prestando particular atención a los colectivos tradicionalmente menos propensos a participar en el sistema productivo. Se desarrollan así los programas de activación orientados a los más jóvenes, la población mayor de 55 años y, con especial intensidad, a las mujeres. Entre ellos podemos mencionar algunos, como los New Deal británicos o los programas francés TRACE o CIVIS.

Estos programas de activación no se han limitado siempre a las dimensiones ligadas a la formación y al empleo sino que han tenido en cuenta las implicaciones sociales, particularmente en términos de fomento de los programas de conciliación de la vida social y laboral. En este contexto, particular importancia han tenido los programas de guarderías y escuelas infantiles así como las distintas acciones orientadas a hacer posible la maternidad con la continuidad de la participación laboral.

Estas actuaciones han resultado fundamentales para la consolidación del modelo social europeo. Precisamente aquellos países que, como los escandinavos, han conseguido un mayor impulso a las tasas de empleo han sido los que mejor han sabido hacer frente a los problemas del Estado de Bienestar.

Menor importancia real han tenido, en cambio, los programas directos de reparto del trabajo, como las 35 horas en Francia, programa cuyo impacto sobre el empleo no ha representado diferencias cualitativas respecto a otros países europeos. En realidad, los programas indirectos de reparto del empleo basados en la potenciación de la jornada a tiempo parcial y/o en el fomento de los servicios públicos, aún a costa de pérdidas relativas en términos de competitividad y productividad, han resultado más eficaces. Lo demuestran de forma palpable los Países Bajos o países escandinavos como Suecia o Dinamarca, con tasas de empleo diferencialmente mayores que las de Francia o Alemania, los países europeos en los que destaca el mayor impacto de las políticas -directas o indirectas, vía acuerdos y convenios de empresa- de reducción de jornada.

El aumento del gasto en programas sociales en general -y en los programas de garantía de ingresos en particular- ha resultado especialmente problemático cuando ha implicado un aumento cuantitativo significativo en los niveles del déficit público -con las consiguientes consecuencias en términos de ralentización del crecimiento económico-, una significativa detracción de recursos destinados a otros programas de contenido más general y/o una incidencia relevante en el incremento de la presión fiscal sobre los colectivos sociales que, en la práctica, financian -a través de sus impuestos- estos programas. Éste fue precisamente el escenario dominante en la Europa de finales de los años 70 y primeros de los 80 del pasado siglo pero que, en buena medida, se ha ido extendiendo hasta ahora, en particular en los países con mayor atraso en materia social y económica respecto a los Estados punteros del centro y el norte de Europa.

La ruptura del modelo del pleno empleo y la crisis del modelo social europeo ha supuesto un replanteamiento del propio concepto de Estado de Bienestar, redefiniendo no tanto los objetivos como las prioridades del mismo. Los principales perjudicados han sido las personas que, en edad activa, venían dependiendo de los sistemas complementarios y asistenciales de garantía de ingresos, programas que en el periodo de crecimiento del Estado de Bienestar se consolidaron como prestaciones de contenido muy similar a las estrictamente contributivas del sistema de seguridad social y normalmente orientadas a consolidar niveles suficientes de bienestar.

Esta aproximación, en la que asistencia social y seguridad social tienden a confundirse en sus fines y en sus métodos de intervención, es la respuesta clásica que caracteriza a los primeros modelos de garantía de ingresos (modelos nórdicos y centroeuropeos, fundamentalmente). En estos modelos, las prestaciones de garantía de ingresos aparecen como unas prestaciones más en el concierto del conjunto de prestaciones sociales -ancianidad, desempleo, etc.-, tendiendo en algunos casos a confundirse incluso con ellas -en lo que se refiere a la cobertura del desempleo, por ejemplo, tanto en Estados Unidos como

en Gran Bretaña-. En esta formulación la prestación se agota en sí misma, convirtiéndose a la vez en el instrumento y en el objetivo de la actuación (esté o no integrada en un Plan de actuación más amplio). El programa de garantía consiste fundamentalmente, de hecho, en hacer efectiva la prestación que hace realidad la garantía de ingresos mínimos. En sus orígenes, por tanto, las rentas mínimas garantizadas se configuran por tanto al margen de cualquier planteamiento de inserción. El objetivo principal, y en realidad exclusivo, es garantizar, en el contexto de la política general de seguridad y asistencia social, unos ingresos mínimos al conjunto de la población. Esta orientación estrictamente economicista resultaba ciertamente coherente con una realidad definida por altas tasas de crecimiento y bajos niveles de desempleo, realidad que era, precisamente, la que existía en el momento en que se formularon los primeros modelos de garantía de ingresos.

La crisis del modelo saca a relucir no sólo el nivel de gasto que suponen estos programas sino algunos aspectos negativos de los programas tradicionales de garantía de rentas, tales como las situaciones de dependencia y cronificación o las problemáticas ligadas al fraude. Las críticas al welfare se asocian en buena medida a estas realidades tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña, dando origen no sólo a las recetas neoliberales sino también a la denominada tercera vía, caracterizada por su crítica consideración de las políticas asistenciales tradicionales del Estado de Bienestar.

En el diagnóstico del nuevo laborismo británico y de su Gobierno, por ejemplo, el sistema welfare no sólo no resulta positivo para sus beneficiarios sino que, además, detrae recursos esenciales para el futuro de la sociedad en su conjunto, precisamente aquellos ligados al proyecto de modernización de los servicios públicos. Resulta por tanto imprescindible evitar la sangría que supone financiar el mantenimiento de situaciones de fracaso social, que no encuentran ningún tipo de salida en términos de integración social, en un momento en el que resulta imprescindible invertir en la empleabilidad de las nuevas generaciones, en especial en el marco del sistema educativo y formativo, y en la reforma de los grandes servicios públicos.

En el mundo anglosajón se consolida, de hecho, la idea de que este tipo de programas sociales inciden de forma excesiva en los colectivos no beneficiarios de las prestaciones a través de una mayor presión fiscal, de un incremento en las cotizaciones sociales y/o, lo que a menudo es tanto o más importante, a través de la presión sobre el nivel consolidado de los beneficios sociales más generales o universales.

Esta realidad de presión sobre los sectores más favorecidos puede llegar a percibirse además como algo injusto, señalándose agravios comparativos. De una parte, el agravio que supone de por sí el hecho de que personas mayoritariamente activas recurran a una

prestación de garantía de ingresos mínimos respecto a colectivos que obtienen su sustento económico mediante su actividad económica, a veces con grandes dificultades -contratos precarios, bajos salarios, condiciones de trabajo difíciles, etc.-. De otra, la realidad de que el acceso a la prestación se realiza de una forma en el que se pone en tela de juicio el principio del vínculo entre el ingreso generado por el trabajo y el acceso a las diferentes formas de protección social. Se trata, de hecho, normalmente de prestaciones totalmente desligadas de cualquier contribución previa de los beneficiarios al sistema general de seguridad social.

Se da además la circunstancia de que el origen de la cronificación y del aumento del número de beneficiarios, con el consiguiente aumento del gasto, resulta con frecuencia una consecuencia directa de la propia configuración de los sistemas de garantía. Se considera, en esta línea argumental, que son los propios programas los que generan su clientela, produciendo consecuencias perversas en términos de abuso, fraude o acomodamiento en personas con capacidad para desenvolverse por sí mismas en el mercado de trabajo. La principal crítica social a la implantación de las medidas de garantía de ingresos se vincula, de hecho, a la convicción de que constituyen o pueden constituir un importante desincentivo para el trabajo, en especial en momentos en los que resultan limitadas las oportunidades de empleo. El origen del problema está fundamentalmente en el diseño de los programas, diseño que no favorece los procesos de salida de la prestación.

En definitiva, según esta línea de pensamiento, si los programas de garantía de ingresos son injustos y gravosos para la parte de la sociedad que los financia, condicionando sus posibilidades de progreso económico, tampoco resultan realmente positivos para los propios beneficiarios en la medida en que, de una parte, favorecen su acomodación en la dependencia y, de otra, incluso les orientan hacia formas de vida situadas al margen de la vida social normalizada.

De esta forma, el sistema tradicional se presenta como un sistema incapaz de ofrecer el tipo de apoyo requerido en la sociedad de hoy, meramente orientado a mantener a las personas en la dependencia pasiva y con una fuerte propensión al fraude. En realidad, como se señala en el Reino Unido, en el marco del sistema tradicional los beneficiarios están atrapados en las prestaciones más que ayudados a salir de ellas. El sistema mantiene a la gente más que ayudarle a mantenerse a sí misma, incapaz de superar las distorsiones que le afectan.

Los aspectos señalados hasta ahora han supuesto, tanto en Europa como en Estados Unidos, la revalorización de las ideas relativas a la conveniencia de la salida de las prestaciones de garantía de ingresos y a la inserción social, entendida fundamentalmente en

términos de acceso al empleo, considerando que ésta constituye la única salida positiva para la integración de la población en edad laboral. De esta forma, el derecho a unos ingresos mínimos se plantea de forma creciente en Europa como un derecho que no puede ser entendido al margen del principio de inserción.

En definitiva, como consecuencia de estos cambios, al menos en el caso de las personas en edad activa, el derecho a unos ingresos mínimos queda vinculado, de forma indisociable, a un proceso de inserción social asumido como tal por el beneficiario, tratando con ello de hacer realidad otro derecho complementario al de unos ingresos garantizados, el derecho a la inserción.

Esta es la nueva respuesta que se introduce en Europa a través del RMI francés y que se difunde posteriormente en otros países (Luxemburgo, muchas Comunidades Autónomas Españolas, Portugal), habiéndose recientemente convertido en una especie de modelo ideal a nivel europeo, con un propio refrendo jurídico-político a este nivel.

La aprobación por la Comisión Europea de Recomendación 92/441/CEE ratifica en efecto la tendencia europea a la convergencia en torno al modelo que combina prestación de garantía de ingresos e inserción. Como se señala en el Considerando (5) de la Recomendación, conviene continuar los esfuerzos y consolidar el acervo de las políticas sociales, y adaptarlas al carácter multidimensional de la exclusión social, *lo cual implica asociar a las diversas formas necesarias de ayuda inmediata (principalmente económicas) medidas encaminadas regularmente a integrar económica y socialmente a las personas afectadas*. En el Considerando (4) de la Recomendación, igualmente, se considera necesario acompañar las políticas generales de desarrollo económico mediante políticas específicas, sistemáticas y coherentes de integración.

Pero los problemas del Estado de Bienestar no se vinculan únicamente a la reformulación de las políticas de empleo o al equilibrio entre servicios y prestaciones. También se ven condicionadas por los grandes cambios sociales y demográficos que ha conocido nuestra sociedad. Centrándonos en los que han afectado más directamente al gasto social, cabe destacar fundamentalmente dos: los cambios en los modelos de familia y el proceso de envejecimiento.

Por lo que respecta a los modelos de familia, la principal implicación en términos de demanda de servicios y prestaciones sociales ha sido el incremento del número de familias monoparentales, fundamentalmente como consecuencia del aumento del número de divorcios y separaciones. Como es bien conocido, las familias monoparentales se caracterizan por una situación de precariedad económica diferencial que les sitúa como

demandantes potenciales tanto de servicios como de prestaciones económicas de garantía.

El número de este tipo de familias resulta sin embargo reducido. Más problemático resulta el problema del envejecimiento, en especial en un país en el que -como sucede con Euskadi- la crisis económica, con su incidencia en el desempleo y en la pobreza, ha provocado un auténtico bloqueo estructural en los procesos de reproducción social y demográfico cuyo máximo exponente es la caída de los indicadores de fecundidad y de natalidad a niveles desconocidos en la historia demográfica mundial.

La drástica reducción de los niveles de fecundidad en España y en Euskadi ha determinado una extraordinaria caída de la natalidad en nuestro país. Una de las principales consecuencias de esta evolución demográfica es una radical transformación de la estructura poblacional que, particularmente a partir de la tercera década del siglo XXI, puede desembocar en muy elevadas tasas de envejecimiento de la población. El diseño futuro de la política social en ningún caso puede ser ajeno a una realidad que condicionará negativamente el margen de actuación económica del sector público. En este sentido, cabe destacar el incremento en el gasto social que supondrá mantener el nivel de protección actual, en particular en materia de pensiones pero también de gestión de servicios fuertemente condicionados por la demanda de la población de mayor edad, como la sanidad o los servicios sociales. Esta presión sobre el gasto se acentuará, además, si se busca mejorar el actual modelo de servicios, en especial en algunos sectores actualmente poco desarrollados. La protección a las personas dependientes supondrá por ejemplo la potenciación de un ámbito de intervención de los servicios públicos que tendrá importantes repercusiones en el nivel de gasto.

En un trabajo reciente del Comité de Política Económica de la Unión Europea<sup>1</sup>, se estima que el gasto en pensiones públicas en España podría pasar de cifras de 9-10% del PIB entre los años 2000 a 2020 a 12,6% en el año 2030 y a 16% en el año 2040. El incremento proyectado entre 2020 y 2040, periodo en el que se concentra en realidad el proceso de cambio, se sitúa en 6,1 puntos porcentuales del PIB. En cuanto al aumento del gasto en salud y cuidados a largo plazo que se derivan del mencionado estudio, podría estimarse en torno a 2,5 puntos del PIB entre 2000 y 2050. Por supuesto, cualquier mejora del sistema, por ejemplo un aumento de las pensiones medias, repercutirá en un aumento paralelo del peso relativo del gasto social en el PIB.

---

<sup>1</sup> European Commission, Economic Policy Committee, *Budgetary challenges posed by ageing populations*, Brussels, 24 October 2001. EPC/ECFIN/655/01-EN final.



En contraste con el incremento de la necesidad, el proceso de envejecimiento podría tener una incidencia negativa sobre el PIB per cápita. No pueden olvidarse, de hecho, las implicaciones de un fuerte aumento diferencial del porcentaje de población anciana, situada al margen del sistema productivo.

Es cierto que las perspectivas demográficas recientes resultan algo más favorables, sobre todo por el impacto positivo de la inmigración. En este sentido, las proyecciones de población del INE realizadas a partir del Censo de 2001 muestran, respecto a las realizadas con el Censo de 1991, un incremento del 14,3% en el volumen de población en edad potencialmente activa (15-64 años) esperada en el año 2025 para el conjunto estatal. Más importante aún, el aumento previsto es muy superior en el año 2040, con un 22,8%. De hecho, mientras las proyecciones realizadas a partir del Censo de 1991 señalaban una caída del volumen de población en edad potencialmente activa del 12,4% entre 2025 y 2040, esta caída se limita al 4,6% en las nuevas proyecciones. La población entre 15 y 64 años esperada en el año 2040 resulta ahora muy superior no sólo a las proyecciones realizadas a partir de datos de 1991 sino incluso a la esperada entonces para el año 2025.

A pesar de ello, la relación entre población en edad potencialmente activa y población mayor de 65 años no se ve alterada por los cambios previstos. Así, para el año 2040, apenas aumenta de 2 a 2,1 en la nueva proyección, muy por debajo del 4,1 observado en la actualidad.

Por tanto, la gravedad de la problemática a la que el país se enfrentará en el periodo 2020-2040 dependerá sobre todo de nuestra capacidad para introducir medidas que permitan reducir nuestro nivel de dependencia demográfica. En este sentido, la posibilidad de que aumente entre 2020 y 2040 el volumen de población en edad potencialmente activa necesaria para poder hacer frente con mayores garantías de éxito al incremento del número de personas mayores de 65 años dependerá en gran medida de la recuperación de la fecundidad y de la natalidad en los próximos años.

Esta recuperación no sólo es deseable para hacer frente al reto del envejecimiento sino que constituye un elemento de justicia social a la vista del notable desfase existente entre los niveles reales de fecundidad y unos niveles de fecundidad deseada que resultan muy superiores. Valorando el número de hijos que pensaban realmente tener las mujeres en edad fértil, los datos de la Encuesta de Fecundidad del INE, referidos a 1999, muestran un potencial mínimo reproductor de 1,60 hijos por mujer a nivel estatal, una cifra situada muy por encima del Índice Sintético de Fecundidad de 1,197 estimado en dicho año. Teniendo en cuenta, más allá de las limitaciones impuestas por la realidad social y

económica, el número medio de hijos que desearían tener o haber tenido estas mismas mujeres, puede estimarse un potencial reproductor aún mayor, situado en niveles de 2,01 hijos por mujer en edad fértil, una cifra que nos situaría por tanto en cifras cercanas a un modelo de reproducción estable de la población.

Como es sabido, el desfase entre cifras reales y potenciales de fecundidad se relaciona con la dificultad de la población joven en acceder a una vida independiente. En un país en el que la crisis demográfica ha venido asociada a la incertidumbre en el acceso a unos medios de vida suficientes, la introducción de un modelo de renta básica resulta fundamental para superar este problema. Coordinada con una política de acceso efectivo de toda la población a la vivienda, la implantación de la renta básica, al establecer un sistema universal de apoyo a la familia y garantizar una fuente estable y regular de ingresos, contribuiría sin duda a aumentar los niveles de seguridad económica de las nuevas generaciones. Esto a su vez favorecería la constitución de nuevos hogares entre los jóvenes, rompiendo el bloqueo actualmente existente en los procesos de reproducción social y demográfica.

Frente a las propuestas negativas para hacer frente al envejecimiento -reducción del nivel de las prestaciones o retraso de la edad de jubilación-, la apuesta por la dinamización demográfica del país, funcional con los deseos de la población, debe plantearse como prioritaria en una estrategia de prevención del problema del envejecimiento.

### **3. Una estrategia de intervención en el caso del País Vasco**

Como hemos podido comprobar, las soluciones a los retos que se plantean al Estado de Bienestar hacen referencia principalmente, al menos en el caso de Euskadi, a tres aspectos fundamentales:

- \* El aumento de las tasas de empleo.
- \* La consolidación y profundización del sistema de servicios públicos.
- \* La recuperación de los niveles de fecundidad y natalidad.

Y en esa dirección se están diseñando las principales actuaciones de las instituciones públicas vascas, desde el Gobierno Vasco a Ayuntamientos y Mancomunidades pasando por las diferentes Diputaciones Forales. En esa dirección, cabría destacar algunos aspectos fundamentales:

#### **\* Una política orientada al fomento de la economía y del empleo**

La política de desarrollo económico y de crecimiento del empleo, diseñada de forma propia aunque favorecida por el contexto favorable del conjunto de la economía en el Estado, ha permitido que nuestra población ocupada supere las 900.000 personas, la más elevada de toda nuestra historia. Esta circunstancia ha permitido superar una situación crónica de tasas de desempleo entre 20 y 25% desde principios de los años 80 a mediados de los años 90, situándonos en la actualidad en una tasa de paro del 8%, similar a la media europea, la más baja desde la recuperación del autogobierno.

Estos resultados se han asociado a una política de apoyo específico desde las instituciones vascas centrada en las siguientes direcciones:

\* El fomento de la calidad, con más de 3.000 empresas y organizaciones vascas disponen de certificados ISO de Calidad, lo que representa una tasa de 1.432 certificados por millón de habitantes, situándose Euskadi a la cabeza de los países europeos, no sólo en lo que atañe al ámbito industrial, sino también en el ámbito educativo y sanitario.

\* Un apoyo decidido a los procesos de investigación y desarrollo, por ejemplo mediante la puesta en marcha de centros propios de investigación, como Biobask, incrementándose el número de investigadores hasta situarnos en la actualidad en una cifra de 6,4 investigadores por cada 1.000 empleos. En el ejercicio 2002, el gasto en I+D se situaba en el 1,5% del PIB, multiplicándose en los últimos veinte años este gasto por más de 20. En el nuevo Plan de Ciencia y Tecnología se van a reforzar estas actividades y se va a contemplar un incremento sustancial de los gastos en I+D que nos permita situarnos en torno al 3% del PIB a partir del 2010.

Esta política ha tenido sin duda incidencia en que nuestra productividad se sitúe en la actualidad un 10% por encima de la media europea.

\* La decidida apertura al exterior. En el primer cuatrimestre del año 2004, y pese a la crisis internacional, las exportaciones vascas han crecido un 17,1%, frente al 3,5% que han crecido de media en el Estado. Las compañías de Euskadi con presencia directa en el exterior han aumentado un 78% en los dos últimos años, y ya poseen 184 fábricas repartidas por todo el mundo.

\* Una política propia en materia de empleo, destacando como hechos más recientes la aprobación del Plan Interinstitucional para el empleo y la creación del Servicio Vasco de Empleo-Lanbide.

La política económica vasca, además, se enmarca en un proyecto de desarrollo sostenible. Euskadi es, de hecho, la única Comunidad del Estado que tiene aprobada una Estrategia de Desarrollo Sostenible, con objetivos y planes concretos hasta el 2020. Los resultados ya tienen efectos prácticos: nuestro consumo de energía por persona se sitúa en 2.380 kilos equivalentes de petróleo, por debajo de la media europea: 2.530 kilos.

La transformación económica vasca se ha sustentado, en definitiva, en la materialización de más de medio centenar de planes y actuaciones en el ámbito del desarrollo empresarial, la innovación, la sostenibilidad medioambiental, la internacionalización y la potenciación de la ubicación estratégica de Euskadi en la red de transportes y comunicaciones europea, actuación que ha sido posible gracias, entre otros aspectos, a la firma de un nuevo Concierto Económico y de la Ley de Aportaciones que ha dotado de estabilidad financiera y seguridad al autogobierno vasco.

**\* Una política orientada a la consolidación y profundización del sistema de servicios públicos.**

La consolidación de un sistema de servicios y políticas generales de apoyo a la población también constituye un pilar central de la política de las instituciones vascas. Entre las distintas medidas desarrolladas, podemos destacar las siguientes:

\* La consolidación de una sanidad pública de calidad, reconocida por los propios usuarios y expertos internacionales como una de las mejores del mundo. Los índices de esperanza de vida se sitúan entre los primeros lugares del conjunto de países desarrollados, habiéndose incrementado en 7 años en los últimos 25 años. Euskadi se encuentra a la cabeza de los países desarrollados en los índices de esperanza de vida, situándose en 76,4 años para los hombres y en 83,7 años para las mujeres, en este caso sólo somos superados por Japón.

\* Una educación que facilite el acceso de las nuevas generaciones a la formación. El País Vasco es la Comunidad con mayor nivel de población con estudios terminados. En el año 2003, el 81% de los jóvenes entre 20 y 24 años, disponían de educación secundaria o educación superior, lo que nos sitúa en la 5ª posición del ranking europeo. Teniendo en cuenta en exclusiva la tasa femenina, ocupamos el 2º lugar de Europa.

\* Unos servicios sociales potentes, con un alto nivel de desarrollo.

El dinero que las administraciones públicas destinan al mantenimiento del sistema de servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Euskadi superaba ya, en el año 2002,

los seiscientos quince millones de euros, situándose el gasto en 615.070.491 euros. En el periodo 2001-2002 se registró un enorme crecimiento en el gasto en servicios sociales al aumentar, en términos de gasto corriente, en un 17,8%, dos puntos porcentuales por encima del crecimiento experimentado el período 2000-2001, que se situaba ya en el 15,8%. No obstante, la importancia de los servicios sociales es mayor que lo que reflejan las cifras públicas. Analizando el sector en su conjunto, el gasto público viene a representar en el año 2001 el 71,9% del gasto total en servicios sociales.

La aportación monetaria que realizan estas administraciones supera el uno por ciento del Producto Interior Bruto, situándose en el 1,37%. Si el peso real del sector en el PIB sigue siendo bastante reducido, lo cierto es que la dimensión del sector público de servicios sociales tiene una importancia indiscutible. En este sentido, podemos comprobar que el gasto en servicios sociales triplica el gasto en servicios extrahospitalarios, situándose en el 65,7% del gasto público en servicios hospitalarios, y en el 56,9 del conjunto del sector educativo. Resulta, por tanto, evidente que los servicios sociales se han consolidado como uno de los sectores más importantes de la intervención de las administraciones públicas.

#### **\* Una política de fomento de la natalidad y de la conciliación de la vida familiar y laboral**

En este contexto, debe señalarse la puesta en marcha de un Plan Interinstitucional de apoyo a las familias con hijos, que en el ejercicio 2003 destinó 30 millones de euros, en ayudas directas para la conciliación de la vida laboral y familiar.

#### **\* Las tareas pendientes**

Las políticas definidas por el Gobierno Vasco se enmarcan, en general, en las líneas de actuación definidas en Europa. En este contexto, si bien su política se orienta fundamentalmente al fomento del pleno empleo y a la consolidación de un sistema público de servicios generales, también ha apostado por un modelo de garantía de ingresos, la Renta Básica, en el que el fomento de la inserción social de las personas desfavorecidas resulta fundamental. El Gobierno Vasco en este punto siempre ha destacado, no obstante, por la mayor importancia atribuida al mantenimiento de un sistema de garantía de esta naturaleza, habiendo comprobado sus efectos positivos para la estabilidad social y el crecimiento económico. De ahí su interés por estudiar la potencial utilidad de mecanismos alternativos de garantía, como el que representa un modelo de renta básica individual, universal e incondicional, sin renunciar por ello a la consolidación del actual modelo.

Existen, sin embargo, tareas pendientes para acercarnos a Europa. Considerando globalmente el gasto en protección social, medido de acuerdo con la metodología SEE-PROS, el gasto en servicios sociales representa alrededor de un 8,6%. Hay que destacar, sin embargo, que estas cifras deben situarse en un contexto internacional, evidenciándose a este nivel que todavía nos situamos claramente por debajo de los países europeos en materia de gasto en protección social. Así, nuestro nivel de gasto social respecto al PIB era del 20,1% frente a cifras de entre 25 y 30% en la mayoría de los países europeos. Sólo Irlanda e Islandia tenía en esa fecha un nivel de gasto social sobre el PIB inferior al de nuestra comunidad.

Por otra parte, el modelo de bienestar planteado se enfrenta con mayor gravedad a las disfunciones del actual modelo de bienestar, por ejemplo en términos de incidencia de las situaciones de precariedad laboral. En este sentido, todavía un 28% de los trabajadores tienen un contrato temporal, muy por encima de lo observado en Europa.

Los retos y problemas a los que se enfrenta el Gobierno Vasco a la hora de construir nuestro modelo de Estado de Bienestar, aún siendo sustancialmente similares a los de Europa, se caracterizan por tanto por su mayor gravedad, herencia de una difícil transición política y económica de una dictadura centralista a una democracia fundamentada en la capacidad de decisión de los propios pueblos.



## **ENVEJECIMIENTO, MIGRACIÓN Y EL ESTADO DE BIENESTAR EUROPEO**

**ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE**

Catedrático de Geografía Económica.  
London School of Economics.

### **Introducción**

En comparación con el resto del mundo, la UE está envejeciendo. Una esperanza de vida mayor, junto con una gradual caída de las tasas de fertilidad, unidas a los cambios en la estructura de la familia y los papeles de los sexos, están manteniendo estable el tamaño de la población europea y causando la formación de pirámides demográficas invertidas. En muchos estados de Europa Occidental, más del quince por ciento de la población actual tiene más de 65 años de edad, y en algunas regiones el porcentaje se acerca a la 25% de la población. Y el problema del envejecimiento se agrava a medida que los hijos del “baby boom” superan la edad de fertilidad. Este proceso ya ha puesto en peligro la sostenibilidad de los sistemas de bienestar europeos y puede limitar el potencial de Europa Occidental en su conjunto. La mayor parte de los países de la UE han tomado medidas para invertir la curva del envejecimiento.



Este trabajo trata el problema del envejecimiento y su significado para el futuro del modelo social europeo, con especial énfasis en el envejecimiento de la población europea. En la sección dos se analiza la inmigración como posible solución al problema del envejecimiento, antes de considerar las implicaciones positivas y negativas de la inmigración masiva dentro de EU.

## **1. Envejecimiento en la UE**

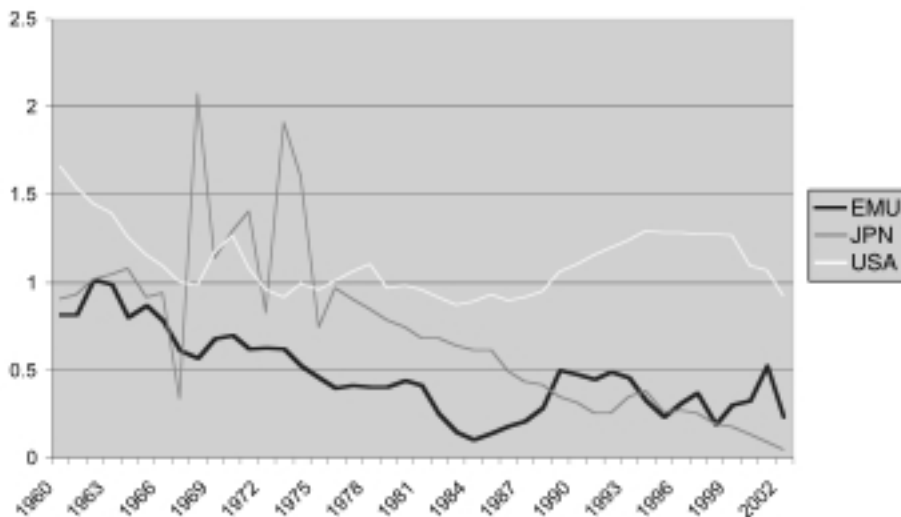
### **1.1. La ralentización del crecimiento de la población**

La UE sigue siendo el área más populosa del mundo desarrollado. Con 455 millones de habitantes en los veinticinco Estados miembros en 2000, tenía 177 millones habitantes más que EE.UU. y 228 millones más que Japón. Sin embargo, el peso relativo de la población de la UE dentro del mundo desarrollado se ha reducido de forma constante. Estados Unidos se está recuperando con rapidez. Si en 1960, Estados Unidos tenía una población que, comparada, suponía el 44 por ciento de la población de la UE, en el año 2000 el porcentaje comparativo había llegado al 61 por ciento.

La UE tuvo unas tasas de crecimiento de población relativamente bajas durante la totalidad de la segunda mitad del siglo XX. Entre 1960 y 2002 la población de la UE nunca creció por encima del uno por ciento en un solo año (Figura 1). Por el contrario, en el mismo periodo, la población de Estados Unidos aumentó en más de uno por ciento todos los años, y la de Japón en ocho de esos años. Y el crecimiento de la población de la UE está cayendo. En 1974 creció menos de la mitad de un punto de porcentaje por primera vez desde el final de la guerra y ha permanecido por debajo de ese umbral desde entonces (Figura 1). El crecimiento de la población de Japón sólo se situó por debajo de ese umbral en 1987 y en el caso de EE.UU. ha permanecido en niveles cercanos al uno por ciento anual. La reducción en el crecimiento de la población ha supuesto una lenta estabilización de la población de Europa Occidental. La UE sólo necesitó ocho años para añadir 20 millones de nuevos habitantes a su población en los años 60; el siguiente incremento similar se produjo doce años más tarde; y han sido necesarios dieciocho años para añadir 20 millones más. El informe Replacement Migration de la División de Población de Naciones Unidas (2000) predice que la población de la UE alcanzará su pico alrededor de 2005, antes de comenzar su declive a una velocidad creciente. De acuerdo con la variante media de este informe, la UE tendrá 331,3 millones de habitantes en 2050, es decir, 44 millones de personas menos que en 2000 (una pérdida de casi el once por ciento) y dieciocho millones menos de la población prevista para EE.UU. ese año. La ONU estima que doce de los quince miembros actuales de la UE perderán población, produciéndose una caída superior al veinte por ciento en Italia, España y Grecia. Sólo crecerá la población de Irlanda. En Francia y Luxemburgo permanecerá más o menos estable.

### 3.2.2. El declive de los índices de natalidad y fertilidad

**Figura 1. Crecimiento de población en la zona EMU, Japón y Estados Unidos, 1960-2003.**

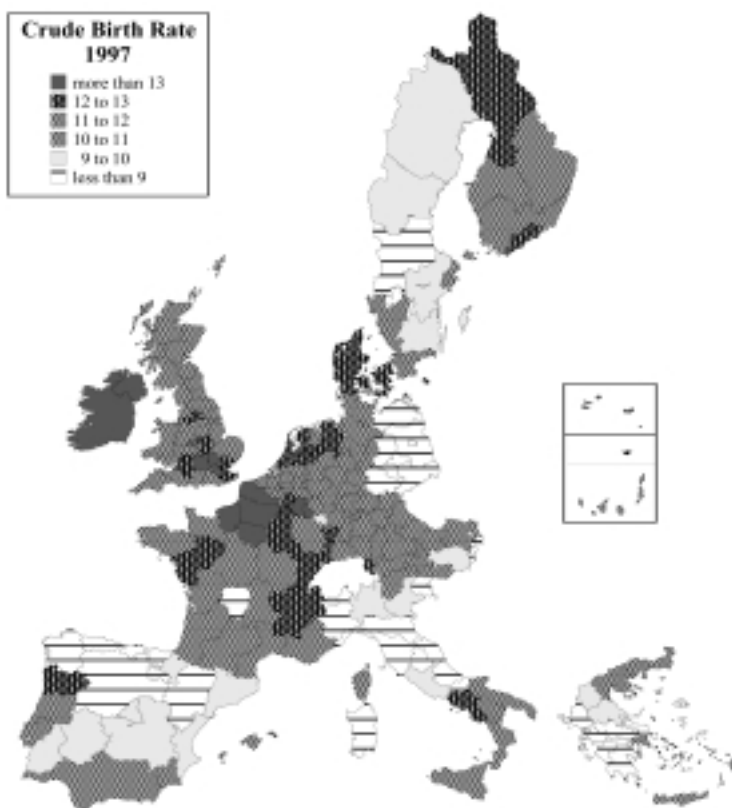


La raíz en los cambios de las tendencias de población en Europa debe buscarse en lo que Van de Kaa (1987) denomina la segunda transición demográfica. La primera transición demográfica fue impulsada por los avances médicos que llevaron a una rápida reducción de la mortalidad y, como consecuencia de ello, a un periodo de crecimiento de la población. La segunda transición demográfica es más compleja y está más relacionada con los cambios en las actitudes humanas que en el progreso técnico. El número de matrimonios se está reduciendo y, cuando se producen, es a edades más avanzadas. Hay una creciente inestabilidad en el matrimonio, con mayor número de divorcios y en todo el mundo occidental se ha producido un importante crecimiento de la cohabitación y la fertilidad extranupcial. En ningún otro lugar estas transformaciones han sido tan profundas como en Europa y, como consecuencia de ello, ninguna otra parte del mundo ha experimentado el declive en los índices de natalidad y fertilidad que acompañan a la segunda transición demográfica como lo ha hecho la UE.

En Europa se observan disparidades regionales significativas en el número de nacimientos. La Figura 2 muestra las crudas tasas regionales de nacimientos en la UE: el mapa destaca que los modelos demográficos están lejos de ser homogéneos en los países de la UE.

Uno de tales casos es Italia, donde los índices de natalidad extremadamente bajos en el norte y centro del país, contrastan con unos índices relativamente altos en las regiones de sur de Campania y Sicilia. Sin embargo, los modelos demográficos no reproducen de forma exacta la división económica norte/sur del país. Regiones del sur, tales como Sardinia, Abruzzo, y Molise, tenían tasas de natalidad similares a las del centro del país, y Trentino-Alto Adige, en el norte, destaca por su alto índice de natalidad. En Alemania se observa una división Este/Oeste. Todas las regiones de la antigua Alemania Oriental tenían índices de natalidad por debajo del nueve por ciento. Ninguna región de la Alemania Occidental tenía índices tan bajos. Existen, sin embargo, contrastes entre los índices más elevados del sur y norte del país, e índices más bajos en el centro. En el Reino Unido, el mayor dinamismo demográfico se concentra en Londres, y los Home Counties. El sureste tenía índices de natalidad más bajos. Francia, Holanda, Portugal y España también muestran contrastes internos significativos.

**Figura 2. Diferencias regionales en los índices de natalidad**



Un factor que merece la pena mencionar es que la tradicional división entre los índices bajos de natalidad en los núcleos y los altos límites en la periferia ha desaparecido completamente. Hasta un cierto punto, podemos decir que se ha invertido. De la antigua periferia, sólo Irlanda, Irlanda del Norte y la región portuguesa de las Azores se encuentran entre las regiones con los índices de natalidad más altos. La mayor parte de las restantes áreas periféricas, como es el caso de la totalidad de Grecia, aproximadamente la mitad del Mezzogiorno italiano, la totalidad de España y partes de Portugal tenían los índices de natalidad más bajos de Europa. Los índices de natalidad altos en la UE se están convirtiendo en un fenómeno metropolitano. Las grandes áreas urbanas, como las capitales, con las excepciones de Atenas, Berlín y Viena, tienen índices de natalidad más alto que se respectiva media nacional. La diferencia es más destacable en los casos de Bruselas, Londres y París. Este fenómeno puede quedar explicado parcialmente por factores como la concentración de los hospitales en las grandes ciudades. Pero por encima de este factor, la explicación para un índice de natalidad más alto en las grandes áreas urbanas de la UE está relacionado con una creciente concentración de adultos jóvenes en esas zonas.

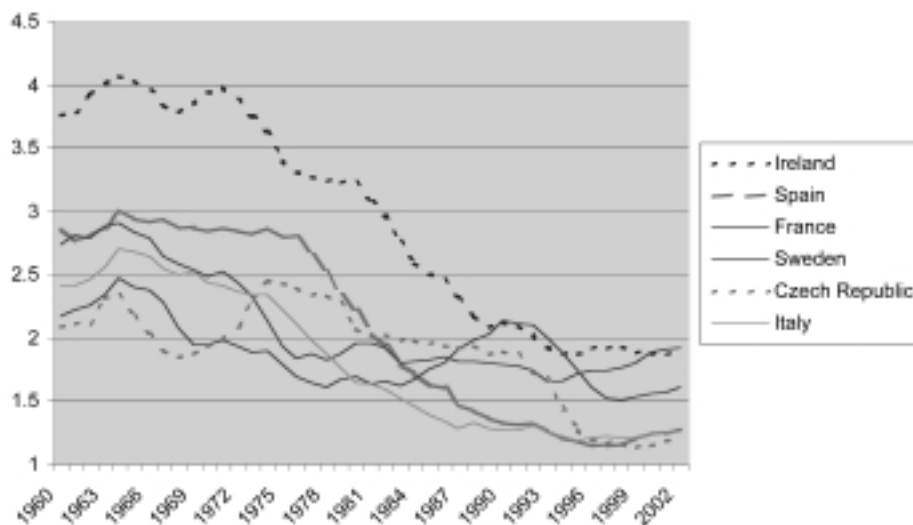
Los índices de natalidad bajos son sólo un signo externo de un fenómeno más preocupante para el crecimiento a largo plazo de las poblaciones en Europa: el declive de la fertilidad. Las mujeres de Europa Occidental están decidiendo tener menos hijos que nunca y menos hijos que en cualquier otra parte del mundo. Las cifras totales de fertilidad en la UE están por debajo de las cifras de cualquier otra sociedad, con la excepción de Japón y la Europa del Este (Coleman, 1996). Los índices totales de fertilidad (TFR), una medida del número de bebés que tendría una mujer si experimentara las tasas de fertilidad que corresponden a su edad actual durante toda su vida, en la UE en 2002 se situaban entre 1,91 hijos por mujer en Irlanda y 1,19 en algunos Estados miembros de Europa Oriental y Central. Estas cifras contrastan con los ITF de más de seis en los países del África Subsahariana, o incluso con los de África del Norte (casi cinco) y Latinoamérica (más de tres). Entre los países desarrollados, todos los Estados miembros de la UE tienen índices de fertilidad inferior a los de EE.UU. (ITF, 1.99), y sólo Finlandia e Irlanda superan el ITF de Australia (1.80).

La fertilidad se reduce en Europa occidental desde mediados de los años 60. En 1970, la mayor parte de los Estados miembros de la UE tenían sus ITF por encima de la tasa de sustitución (ITF 2.1) La fertilidad en Irlanda (ITF del 3.93 en 1970) se acercaba incluso a la de muchos países en desarrollo. Y de los países por debajo de la tasa de sustitución (Dinamarca, Finlandia, Alemania, Luxemburgo y Suecia), ninguna tenía niveles inferiores al 1,8. Las tasas de fertilidad bajaron en Europa central y del norte durante los años 70, originando una división núcleo/periferia en la fertilidad. Para 1980, sólo cuatro paí-

ses de cohesión (Grecia, Irlanda, Portugal y España) estaban por encima de la tasa de sustitución. El ITF de Alemania se situaba por debajo del 1,5 y otros países de la UE, con la excepción de Francia, Reino Unido y los cuatro países de Cohesión, estaban en niveles entre 1,5 y 1,7. Diez años más tarde, sólo Irlanda y Suecia estaban por encima de la tasa de sustitución. Esta década asistió a un rápido declive de la fertilidad en la periferia de la UE. Los ITF de Grecia, Portugal y España cayeron de la tasa de sustitución en 1980 a menos del 1,5 en 1990. Italia tenía el ITF más bajo con 1,26 y sólo Austria y Alemania tenían tasas de fertilidad que pudieran compararse con las de los cuatro países mediterráneos. La reducción el número de nacimientos continúa en los años 90. A inicios del siglo XXI, no sólo ninguno de los países de la UE tenía un ITF por encima de la tasa de sustitución, sino que un número importantes de países lo tenía por debajo del 1,5. La baja fertilidad en España en 2000 sólo superaba la de Bulgaria y Letonia en el mundo. Como en el caso de los índices de natalidad, el declive de la fertilidad en la periferia significa que ya no existe la dicotomía centro/periferia. El modelo se ha invertido, con ITFs más bajos en la periferia del sur y más altos en los países escandinavos.

La dimensión en la caída de la fertilidad sale a la luz cuando se toman en consideración las velocidades de cambio en los ITF. El único país de la UE donde no se ha reducido la fertilidad es Finlandia. La fertilidad en los otros dos países escandinavos de la UE (Dinamarca y Suecia) y Luxemburgo ha experimentado sólo un declive moderado. En las restantes zonas de la UE la caída de la fertilidad ha sido importante, siendo especialmente importante en la periferia. Irlanda, Italia, España, Portugal y Grecia, y muchos otros nuevos Estados miembros han visto cómo sus tasas se reducían casi a la mitad, y en los países restantes la fertilidad se sitúa entre dos quintas partes y dos terceras partes de su nivel de 1970.

El análisis de la evolución de los ITF destaca la existencia de una rápida convergencia en Europa occidental. Los seis países representados en la Figura 3 siguen tendencias descendentes similares desde diferentes picos de mediados de los años 60. En algunos casos, el mayor declive se produjo durante finales de los 60 y los 70. En Irlanda y España, la caída de la fertilidad comenzó a finales de los años 70. Las tasas de fertilidad en Francia han capeado el temporal y mejoran ligeramente. La convergencia en los ITF sólo fue rota por Suecia a finales de los años 80, cuando una combinación de leyes orientada a la familia con un boom económico produjeron un aumento de su ITF. Fue éste el momento en el que algunos demógrafos (por ejemplo, Coleman, 1996) comenzaron a hablar de divergencia en la fertilidad. La divergencia duró poco. La recesión económica de inicios de los 90 produjo una tendencia ascendente en la fertilidad sueca, con tasas que volvían a los niveles de 1982 (Figura 3).

**Figura 3. La evolución de las tasas de fertilidad en países europeos seleccionados.**

## 1.2 El envejecimiento de la población europea

El declive en las tasas de nacimientos y fertilidad, no sólo ha estabilizado el crecimiento de la población en Europa occidental, si no que ha alterado profundamente la estructura de edad. Por un lado, treinta años de reducción de los índices de natalidad han hecho que haya más ancianos que jóvenes. En 2002, la cohorte de población más grande medida en grupos de cinco años era la de personas entre 35 y 39 años. El tamaño de la cohorte era un cincuenta por ciento mayor que la cohorte entre 0 y 4. De hecho, la cohorte entre 55 y 59 años era mayor que la de edades inferiores a cinco años. Por otro lado, las mejoras en la nutrición y la salud, junto con unos hábitos de vida más saludables, aumentan la esperanza de vida de la población europea. Los europeos viven más tiempo y llegan a la vejez en mejores condiciones físicas que la generación anterior. Las mujeres de todos los países de la UE, con la excepción de Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo, tienen una esperanza de vida que llega a los 80 años. En Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo también se acerca a los 80. En el caso de los varones, esta edad es inferior, pero sólo Portugal se sitúa por debajo de 72.

La combinación de la reducción de la tasa de natalidad y fertilidad y el aumento de la esperanza de vida, están envejeciendo a la población europea en términos absolutos y relativos. En términos absolutos, el número de personas con más de 70 años de edad ha aumentado casi en un cincuenta por ciento con respecto a 1980. En términos relativos, el porcentaje de población de más de 64 años ha aumentado considerablemente entre 1960 y 2002, con la excepción de Irlanda (Tabla 1). En Grecia, Finlandia, Italia, España, Portugal, Polonia, Chipre, Bulgaria y Rumania, el porcentaje de población de más de 64 años de edad se ha duplicado entre 1960 y 2002 (Tabla 1).

**Tabla 1. Evolución de la población de más de 64 años. 1960-2002**

COUNTRY	1960	1970	1980	1990	1996	Change	
						2002	(%)
Austria	12.05	14.08	15.40	14.94	15.21	15.83	31.43
Belgium	11.97	13.38	14.37	14.92	16.03	16.89	39.42
Finland	7.20	9.16	11.98	13.38	14.33	15.15	110.43
France	11.64	12.87	13.97	13.99	15.29	16.10	38.33
Germany	11.52	13.69	15.60	14.96	15.54	16.77	45.59
Greece	8.25	11.15	13.14	13.69	16.03	18.37	122.66
Ireland	11.19	11.20	10.74	11.35	11.42	11.21	0.22
Italy	9.31	10.89	13.15	15.32	16.89	18.60	99.83
Luxembourg	10.83	12.53	13.50	13.40	14.15	14.92	37.80
Netherlands	9.01	10.16	11.51	12.84	13.34	13.72	52.34
Portugal	7.99	9.20	10.45	13.61	14.70	15.24	90.85
Spain	8.21	9.78	10.68	13.82	15.62	16.79	104.58
EMU area	10.30	11.99	13.53	14.42	15.57	16.77	62.78
Denmark	10.59	12.27	14.41	15.60	15.15	14.86	40.40
United Kingdom	11.68	12.94	15.07	15.72	15.80	16.08	37.62
Cyprus	5.92	10.08	10.27	10.93	11.13	11.86	100.50
Czech Republic	8.75	12.14	13.36	12.51	13.32	13.86	58.31
Estonia	10.49	11.72	12.48	11.64	13.58	15.01	42.99
Hungary	9.04	11.55	13.43	13.35	14.17	14.28	57.85
Latvia	10.50	11.91	13.03	11.99	13.67	15.18	44.57
Lithuania	7.72	9.97	11.32	10.93	12.27	13.94	80.65
Malta	7.37	9.04	9.89	10.44	11.51	12.26	66.29
Poland	5.77	8.24	10.12	10.05	11.28	12.34	113.86
Slovakia	6.73	9.23	10.42	10.32	10.96	11.36	68.92
Slovenia	7.81	9.86	11.36	11.74	12.59	14.36	83.89
Bulgaria	7.51	9.59	11.86	12.99	15.09	16.65	121.62
Romania	6.71	8.59	10.27	10.40	12.26	13.63	102.93
Turkey	3.53	4.39	4.73	4.28	5.06	5.65	59.98
United States	9.19	9.84	11.19	12.39	12.51	12.51	36.15
Japan	5.74	7.07	9.04	11.99	15.04	18.00	213.85

Se ha producido una convergencia considerable entre los Estados miembros de la UE desde 1960. En ese año, se podían distinguir dos grupos de países: aquellos países con más del diez por ciento de su población en edad superior a 64 años en el centro y norte de Europa (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Suecia y Reino Unido) y aquellos con porcentajes inferiores en el sur de Europa, Finlandia y Holanda. Finlandia, con sólo el 7,2 por ciento, tenía el porcentaje más bajo de ancianos (Tabla 1). Los niveles más altos de envejecimiento en los países periféricos ha igualado estos porcentajes entre los países miembros de la UE. Entre las restantes economías desarrolladas, sólo Japón se enfrenta a un problema de envejecimiento peor que el de la UE. Aunque en 1977 la parte de su población con edades superiores a 64 años era ligeramente más baja que la medida de la UE, su tasa de envejecimiento durante este periodo, y especialmente durante los años 80 y 90 fue mayor que la de cualquier país europeo. En EE.UU., así como en Australia o Canadá, el envejecimiento no es un problema grave. El porcentaje de población mayor de 64 años en estos países está más cercano a los valores de Irlanda que a la media europea.

La proyección de población de la División de Población de Naciones Unidas (2000) prevé que el proceso de envejecimiento de la UE continúe agravándose. De acuerdo con la variante media de estas proyecciones, la población de ancianos en la UE aumentará de 61,6 millones en 2000 a 95,6 millones en 2050. Este incremento del 55 por ciento se reflejará en cambios en la estructura de la población. El porcentaje de ancianos pasará del 16.4 al 28.9 por ciento (Tabla 2). Según estas previsiones, de los cuatro países más grandes de la UE, sólo el Reino Unido tiene previsiones de no superar una cuarta parte de la población con edades superiores a 64 años. Y el número de adultos por anciano se reducirá de forma significativa desde los niveles actuales aproximados de cuatro hasta más de dos en Francia, Alemania y Reino Unido y uno y medio en Italia en 2050 (Tabla 2). Estados Unidos no se librará del proceso de envejecimiento, aunque para 2050 la proporción de ancianos será aproximadamente similar a la de algunas regiones europeas en 2000.

**Tabla 2. Expectativas de población de la ONU para 2050.**

	Total population		Pop. Change	Elderly population (65+)		% Elderly		Support ratio (15-64/65+)	
	2000	2050		2000-05	2000	2050	2000	2050	2000
France	59.08	59.88	1.35	9.41	15.26	15.93	25.48	4.10	2.26
Germany	82.22	73.30	-10.85	13.44	20.79	16.35	28.36	4.17	2.05
Italy	57.30	41.20	-28.10	10.41	14.37	18.17	34.88	3.72	1.52
UK	58.83	56.68	-3.65	9.43	14.11	16.03	24.89	4.06	2.37
EU	375.28	331.31	-11.72	61.60	95.60	16.41	28.86	4.08	1.96
USA	278.35	349.32	25.50	34.83	75.90	12.51	21.73	5.28	2.82

Population in millions

Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Población de Naciones Unidas. Variante media.



## **2. La inmigración como alternativa al problema del envejecimiento**

Mientras la UE envejece, muchos países vecinos en el este y el sur tienen poblaciones jóvenes y dinámicas que encuentran pocas salidas en sus mercados laborales locales. La combinación de estos factores ha producido el desarrollo de grandes flujos migratorios hacia Europa Occidental. Para algunos, esta inmigración masiva a largo plazo es la principal solución para el problema del envejecimiento, además de una manera de aliviar la presión social y económica en los países de origen de los inmigrantes. El Mercado Único ha promulgado el principio de libre circulación de los ciudadanos de la UE dentro de los Estados miembros. Pero el panorama cambia de forma radical cuando se trata de la emigración hacia la UE. Las leyes europeas y nacionales de inmigración tienden a restringir la inmigración de países fuera de la UE, un factor que ha dado lugar a un creciente negocio clandestino de introducción de extranjeros que desean trabajar en lo que King, Lazaridis, and Tsardanidis (1999) denominaron 'Eldorado' europeo. La creciente presencia de inmigrantes en las calles de Europa Occidental, junto con la existencia de algunos países europeos con una importante parte de población 'no-blanca', está creando también problemas internos adicionales. La xenofobia, el temor y odio a los 'otros', crece en Europa Occidental y se refleja en algunas ocasiones en el aumento de comportamientos racistas y en la aparición de partidos políticos de derechas y racistas.

En esta sección, presentaré cómo los flujos de inmigración dentro y hacia la UE han cambiado en las últimas décadas y las ventajas y problemas generados por las nuevas corrientes de emigración.

### **2.1. La renovación de la emigración desde los años 90**

Los años 90 y el inicio del siglo XXI han visto revivir el flujo de migración dentro y hacia la UE. La bonanza económica de la segunda mitad de los años 90 y la reducción de las tasas de desempleo asociadas al crecimiento económico y a la introducción de la flexibilidad en muchos mercados laborales europeos, junto la aplicación del principio de libre circulación de personas en el Mercado Único, han contribuido al aumento de la movilidad. La proporción de extranjeros y población nacida en otros países ha aumentado en toda la UE desde mediados de los años 80, con la excepción de Bélgica y Francia (como consecuencia de los elevados números de nacionalizaciones) (SOPEMI, 1999). El incremento absoluto más importante se ha producido en Alemania. En términos relativos, el mayor crecimiento de población extranjera se ha producido en Finlandia, Austria e Italia. Con respecto a la población total del país, los porcentajes más altos de extranjeros se encuentran en Austria, Bélgica, Alemania y, por encima de todos, Luxemburgo, donde los extranjeros son más de una tercera parte de la población total.

Aunque los recientes flujos de inmigración han incrementado los niveles de población extranjera en la UE del 3,6 aproximado de mediados de los años 80 hasta un siete por ciento en 2003, la proporción de inmigrantes en la UE es bastante pequeña si se compara con Estados Unidos, donde en estos inicios del siglo XXI, más del once por ciento de la población son nacidos en el extranjero, y de países con tradición emigrante a Estados Unidos, como Australia y Canadá.

El incremento de la población extranjera en la UE ha sido el resultado de flujos de migración durante los años 90 e inicios del siglo XXI, que difiere en muchos aspectos de la emigración de los años 50, 60 y 70. En primer lugar, ha desaparecido completamente la tradicional división sur/norte entre las fuentes y destinos de los inmigrantes. Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España ya no son fuentes de emigración, sino que tiene un balance positivo de inmigración. En algunos casos, como es el de Italia, el cambio ya se produjo en 1972 (Montanari y Cortese, 1993a). La inmigración intra-UE ya no es sur/norte. Se produce en ambas direcciones. El boom económico de Irlanda ha atraído a un número elevado de trabajadores cualificados desde otros lugares de la UE. Flujos similares de trabajadores cualificados se han producido en España y Portugal, donde crecen sin cesar las comunidades del tipo Sun-Belt de pensionistas del norte de Europa. Además, los años 90 han hecho de todos estos países el objetivo de la inmigración en masa proveniente del sur y del este. Esto significa que la división socio-económica entre el norte y el sur ha cambiado y en la actualidad se sitúa alrededor del Mediterráneo, que cada día más ejerce la función de Río Grande, como ocurre entre Estados Unidos y México: la división entre los mundos desarrollado y el desarrollo (Montanari y Cortese, 1993b). El antiguo Telón de Acero también marca una división similar con el Este.

En segundo lugar, y en contraste con las prácticas comunes en Estados Unidos, Canadá o Australia, la inmigración iniciada por las empresas la participación del gobierno como entidad gestora de la inmigración ha quedado como una práctica del pasado en la UE. Aunque algunos gobiernos han intentado recientemente resolver la falta de trabajadores con cualificaciones específicas en el mercado laboral con los métodos citados, destacando el intento del gobierno alemán en el año 2000 de contratar programadores informáticos en India, las empresas y gobiernos europeos se muestran reacios a inmiscuirse en la inmigración. Las restricciones en la legislación sobre inmigración, para unos, y la oposición política, para otros, son barreras que han hecho caer en desuso estas prácticas. Por ello, en la actualidad, el flujo migratorio está casi exclusivamente en manos de los emigrantes.

Otro factor que distingue la inmigración de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI de los flujos migratorios anteriores es el aumento de la inmigración clandestina e ile-

gal. La creación del Mercado Único y la aplicación de la libre circulación de personas dentro de las fronteras de UE se ha visto acompañada por las restricciones de las leyes de inmigración nacionales y europeas para el resto del mundo. El resultado de estas leyes más restrictivas ha sido un incremento de las personas que deciden llegar y permanecer de forma ilegal en la UE. Este proceso ha tenido como resultado la aparición de mafias y otras organizaciones criminales que intentan introducir inmigrantes en Europa. La consecuencia es que muchos de los nuevos inmigrantes provenientes de países en vías de desarrollo se ven privados de la mayor parte de sus derechos básicos.

Finalmente, el factor más importante es la mayor diversificación de los grupos de inmigrantes (Salt, 1992). La tradicional inmigración de masas de trabajadores no cualificados del pasado ha sido sustituida por un modelo de inmigración más complejo, en el cual los inmigrantes se pueden dividir en tres grupos:

- Los altamente cualificados: Los inmigrantes de alta cualificación suelen ser ciudadanos de otros estados de la UE, que aprovechan la libre circulación de personas dentro del UE, o incluso trabajadores de otros países desarrollados (por ejemplo, Estados Unidos, Japón o Australia), que se benefician de la mayor movilidad en un mundo globalizado.
- Los inmigrantes de baja cualificación y clandestinos: Inmigrantes económicos de países en vías de desarrollo en su mayoría, con frecuencia obligados a acceder a la UE de forma ilegal como resultado de una legislación sobre inmigración más restrictiva.
- Los refugiados y en busca de asilo: Inmigrantes políticos, principalmente de países en vías de desarrollo que escapan de guerras y persecuciones políticas.

### **2.2.1. Migración de personas con cualificación alta**

La inmigración de individuos altamente cualificados en la EU tiene su boom durante los años 90. El número de extranjeros que trabajan en áreas tales como las finanzas, bancos, seguros y empresas multinacionales ha aumentado de forma importante durante los últimos años desde finales del año pasado. Los principales beneficiarios de estos flujos migratorios han sido los centros financieros del continente. Franceses, italianos, alemanes, holandeses, españoles y suecos suman una parte importante de los trabajadores de la City de Londres. Los bancos y las compañías de seguros de Francfort cuentan cada día con más personal europeo no alemán. Y tendencias similares podemos observar en París, Berlín, Madrid, Copenhague o Estocolmo. Las empresas multinacionales, especialmente aquellas cercanas a centros urbanos muy poblados, tienden a contratar trabajadores

extranjeros. Las multinacionales ubicadas en el aeropuerto Schiphol de Holanda se están convirtiendo en verdaderos centros multinacionales por el perfil de sus trabajadores. Lo mismo ocurre en aquellas empresas situadas en el pasillo Londres-Bristol, o en las afueras de París. Pero los beneficios de disponer de trabajadores altamente cualificados y con movilidad por Europa se está expandiendo en otros sectores tradicionalmente más reacios a estas prácticas. La industria de la moda de Milán contrata cada vez más trabajadores europeos, si no de otros países. Las universidades y los centros de investigación del Reino Unido, Irlanda, Holanda y Escandinavia están asistiendo a un notable incremento de profesores e investigadores franceses, alemanes, italianos o españoles. Los que fueran rígidos sistemas de las universidades y centros de investigación públicos de estos países empujan a muchos de sus profesores e investigadores a salir al extranjero. Sin embargo, el sistema está cambiando también en otra dirección. La ligera apertura de los sistemas universitarios en países como Francia, Alemania o España está comenzando a motivar a muchos investigadores a viajar a estos países. E incluso el último bastión en el mercado laboral nacional, la función pública se está abriendo de facto en ciertos países de la UE, siendo destacable el caso del Reino Unido.

La chispa que disparó el aumento de la movilidad de estos trabajadores europeos cualificados fue la creación del Mercado Único. La aplicación del principio de movilidad de las personas ha simplificado el tráfico entre las fronteras de la UE. Aunque permanecen las barreras culturales y lingüísticas, los ciudadanos de la UE ya no necesitan permisos de trabajo o residencia para trabajar en otro país de la UE. Sin embargo, la simplificación de los trámites burocráticos juega sólo un papel relativamente menor entre los factores que han sido la causa del incremento en el movimiento de trabajadores cualificados. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones recogido en el Tratado de Maastricht ha simplificado la movilidad de personas con titulación universitaria. Aunque el reconocimiento de los títulos permanece todavía en algunos países en proceso burocrático, especialmente en el sector público, en otros países con mercados laborales más flexibles o en el sector privado, el reconocimiento de las titulaciones es casi auténtico. Además, la libertad de movimiento en la UE ha llegado en un momento en el que las generaciones más jóvenes están mejor preparadas y viajan más que nunca. El número de jóvenes europeos que, no sólo tienen titulación universitaria, sino que también hablan otros idiomas o que han estudiado en el extranjero, es mucho mayor que entre las generaciones anteriores.

La simplificación de los aspectos burocráticos de movilidad y la preparación y la disposición a moverse de las generaciones jóvenes de europeos se han combinado con los procesos de globalización y la integración europea. La globalización de la economía mundial y la mayor competencia unida a ella y al proceso de integración europea empujan a las empresas a reestructurarse para sobrevivir y ser más competitivas. Este proceso

tuvo su inicio en los últimos cinco años del siglo pasado. Y esta reestructuración orientada a la competitividad está obligando a las empresas, así como a las universidades, centros de investigación y sectores públicos, a conseguir los mejores trabajadores, sin importar su país de origen. Por lo tanto, la contratación ya no es local o nacional, de una naturaleza más europea y global. Las empresas anuncian sus ofertas de trabajo en varios países o en Internet esperando lograr candidatos de diferentes partes del mundo. Los europeos jóvenes y preparados están aprovechando estas oportunidades. Esto ha tenido como resultado un cambio radical en el perfil del emigrante europeo. En contraste con los trabajadores poco cualificados del sur de Europa, Irlanda o Finlandia de los años 60 e inicios de los 90, el emigrante europeo de los noventa e inicio del siglo XXI es un profesional joven cualificado. Ningún país se está beneficiando tanto de este cambio en el perfil de la inmigración como el Reino Unido, donde en 1990, el 33 por ciento de los trabajadores varones de la UE (no de Irlanda) eran profesionales y directores (Salt y Ford, 1993).

Sin embargo, el cambio en la inmigración no se para dentro de las fronteras europeas. Tras aprender del éxito cosechado por Estados Unidos al atraer inmigrantes cualificados y su impacto sobre la economía de ese país, los países europeos están adoptando normas más permisivas para emigrantes cualificados de fuera de la UE. Incluyen permisos de trabajo menos restrictivos para trabajadores cualificados que ha supuesto la llegada de americanos y japoneses a los servicios financieros (Salt y Ford, 1993) y medidas para vincular la inversión extranjera con una legislación de permisos de trabajo en prácticas en varios Estados miembros de la UE.

### **2.1.2. La emigración sin cualificación y el problema de los clandestinos**

La gran movilidad de la mano de obra cualificada durante los años 90 e inicio del siglo XXI puede tener la misma importancia cualitativa, pero es muy pequeña comparada con los flujos de personas de cualificación baja. La inmigración del extremo inferior de la escala ha aumentado radicalmente desde el inicio de los años 90 y ha estado dominada por personas de fuera de la UE. Según se ha mencionado anteriormente, la tradicional división del sur de Europa como fuente y del norte como destino de emigrantes de cualificación baja ha desaparecido. La totalidad de la UE es ahora el objeto de importantes flujos de inmigrantes que escapan de la pobreza a las fronteras del este y sur de la UE.

En contraste con la movilidad de las personas cualificadas, personal sin cualificación y los obreros de los países de Europa Occidental han permanecido relativamente inmóviles en este periodo de tiempo. La movilidad de estos grupos, que supusieron el flujo anterior de la inmigración europea, se ha visto afectada por varios factores. En primer

lugar, el cambio sectorial en la economía europea. El empleo de fabricación se ha reducido gradualmente en muchos países europeos desde los años 70 y quedan menos puestos por cubrir en estas áreas. La mayor parte de los puestos en la UE son empleos especializados en el sector de servicios o en trabajos de servicio de bajo valor añadido. No se requiere una alta cualificación para los primeros; los salarios en los segundos son tan bajos que los trabajadores europeos no pueden o no quieren competir por esos empleos con inmigrantes de fuera de la UE. La persistencia del desempleo en algunos sectores de la economía europea y en algunas áreas de la UE es un factor adicional para desmotivar la movilidad de los trabajadores de la Europa occidental con cualificaciones relativamente bajas. Muchas de estas áreas en las que se están creando la mayor parte de los empleos tienen todavía niveles elevados de desempleo. La aparición de una economía dual en las grandes aglomeraciones urbanas europeas ha significado que, mientras ciudades como Londres, París, Frankfurt, Berlín o Madrid están creando un número elevado de empleos de la parte superior de la escala, el desempleo en la parte inferior sigue siendo elevado (Rodríguez-Pose, 1998). Por ello, las posibilidades de los trabajadores sin cualificación de encontrar empleos adecuados o mejores son muy bajas. Finalmente, las barreras culturales que tiene como resultado la movilidad son mucho mayores para las personas con menor formación. Aunque en países como Holanda o en Escandinavia, las barreras lingüísticas a la movilidad europea (especialmente en el caso del conocimiento del inglés) han desaparecido prácticamente, en los restantes países europeos el coste personal de trasladarse a otro país sigue siendo alto.

A pesar de que la inmigración desde fuera de la UE ya era un hecho común en las primeras fases de la inmigración económica, con un número elevado de trabajadores turcos asentados en Alemania, argelinos y norteafricanos en Francia, e inmigrantes de las Indias Occidentales y el sur de Asia en el Reino Unido, así como la inmigración procedente de Surinam e Indonesia en Holanda, fue en los años 90 cuando el fenómeno de la inmigración de baja cualificación desde países fuera del UE adquirió una dimensión verdaderamente global. No sólo está recibiendo Europa occidental más inmigración de fuera de la UE que en los años 80, sino que las regiones de origen de los inmigrantes se están diversificando (SOPEMI, 1999).

El primer flujo masivo de inmigrantes de los años 90 coincidió con la caída del Muro de Berlín y tomó la dirección este/oeste. Una primera ola de polacos, checos y húngaros hacia Alemania y Austria o de bálticos hacia Escandinavia tras la caída del Muro, estuvo seguida por otras de personas de la antigua Yugoslavia, albaneses, rumanos, búlgaros, ucranianos y rusos hacia Europa Occidental. En la segunda mitad de los años 90, los polacos seguían siendo los más numerosos en la inmigración en Alemania, pero el número de antiguos yugoslavos, rumanos y albaneses que se establecieron en la UE creció de forma

espectacular (SOPEMI, 1999). La consecuencia de este flujo migratorio en masa desde el este son comunidades de polacos relativamente grandes, no sólo en Alemania o Francia, sino países que no eran tradicionalmente destino de la inmigración en masa, como Grecia, Italia, Irlanda, España o Portugal. En Grecia y ciudades populosas europeas viven grupos de albaneses y rumanos, cada vez más visibles en muchos países de Europa Occidental.

La segunda mitad de los años 90 asistió al declive de la inmigración del Este. Aunque el flujo Este/Oeste continúa, sus números se han reducido, al menos oficialmente, especialmente en Alemania (SOPEMI, 1999). Las mejoras económicas y políticas en ciertos países importantes de origen, y fundamentalmente en Polonia, han contribuido a reducir el flujo. La emigración Este/Oeste está siendo sustituida por los flujos Sur/Norte. El Mediterráneo se ha convertido en el 'Río Grande europeo': una división entre la pobreza del sur y el este y la promesa de un nuevo 'Eldorado' en el norte. Toda la UE está actuando como un imán para los inmigrantes de todo el tercer mundo. Números importantes de africanos subsaharianos, latinoamericanos, personas de oriente medio, centro y sureste de Asia y chinos llaman a las puertas de Europa. En muchos modos, y para muchas personas, la UE se ha convertido en un destino tan atractivo como Estados Unidos. Y, en ocasiones, un destino más cercano y de más fácil acceso. La nueva ola de emigración sur/norte no difiere sustancialmente de la experimentada por Estados Unidos durante décadas. Sin embargo, el Mediterráneo es más largo y una frontera más difícil de proteger que el Río Grande o los desiertos de Arizona. El hecho es que una frontera marítima, más que terrestre, implica mayores riesgos para los inmigrantes, que se enfrentan a viajes peligrosos y, desafortunadamente, fatales en algunos casos.

Parte de esta emigración hacia el norte es legal. El número de inmigrantes de países de fuera de la UE ha crecido exponencialmente durante los años 90. Sin embargo, la emigración legal es probablemente sólo la punta del iceberg. Una parte importante de los inmigrantes llega para trabajar de forma ilegal en la UE. Muchos llegan a través de sus fronteras terrestres del este, tras haber realizado largos viajes desde diferentes partes de Europa del Este o, cada vez más, desde Asia. Otros realizan peligrosos viajes desde la costa turca a las islas griegas o la costa continental griega, o desde el norte de África al sur de España, o hasta las islas italianas de Sicilia y Lampedusa. Dada la naturaleza ilegal de esta inmigración, resulta difícil evaluar su volumen. Sin embargo, el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias estima que en los últimos años del siglo pasado, entraron ilegalmente en Europa entre 400.000 y 500.000 personas.

La mayor parte de los inmigrantes pasa a la ilegalidad simplemente permaneciendo en el país tras expirar su visado (Salt, 1989). Sin embargo, como ocurre en el caso

de la inmigración ilegal en Estados Unidos, los meticulosos controles en las fronteras de la UE están poniendo a un número creciente de inmigrantes en manos de mafias y organizaciones criminales. Muchos de los inmigrantes ilegales que llegan a las fronteras de la UE tienen que pagar sumas elevadas de dinero a las mafias para poder cruzar la frontera. Debido a que muchos de ellos no tienen dinero, adquieren deudas con esas mafias y trabajan de forma ilegal a su llegada, para poder pagar esas deudas. En esos empleos no tienen derechos y con frecuencia se les paga sólo una parte del salario mínimo. Muchas mujeres se ven obligadas a prostituirse. Los viajes a través de las fronteras o del Mediterráneo se realizan en condiciones inhumanas. Muchos clandestinos son ocultados en camiones o se hacinan en barcas. Las consecuencias son frecuencia trágicas. La muerte de 54 hombres y mujeres chinos por falta de oxígeno en un camión holandés mientras intentaban entrar en el Reino Unido en 2000 no se trata desgraciadamente de un caso aislado. La constante llegada de cuerpos de inmigrantes ilegales arrastrados por el mar a las playas españolas es otro testimonio de la dimensión del problema.

Una vez en la UE, los inmigrantes legales y sin formación suelen encontrar empleos en los servicios de bajo valor añadido, como limpiadores o camareros, o en actividades marginales. Los varones también encuentran empleo en la construcción o en la agricultura intensiva (SOPEMI, 1999). Muchos ilegales también trabajan en estos sectores pero, al carecer de derechos, son pieza fácil para los explotadores (Grupo Budapest, 1999). A pesar del aumento de los controles sobre las empresas que utilizan mano de obra ilegal desde el inicio de los años 90 en la mayor parte de los países de la UE, la llegada constante de inmigrantes desesperados por encontrar cualquier tipo de empleo ha garantizado la persistencia de la explotación. Finalmente, muchos inmigrantes ilegales se ven obligados a formar parte de las actividades informales. Estas varían, desde vender en la calle hasta actividades delictivas.

### **2.1.3. Solicitantes de asilo**

Europa Occidental ha asistido a una expansión de los refugiados y solicitantes de asilo desde finales de los años 80. La causa detrás de este incremento de solicitudes de asilo se encuentra en la proliferación de guerras civiles y conflictos étnicos y de carácter nacionalista en Europa, África y otras partes del mundo desde el final de la Guerra Fría. La devastación causada por la guerra y el riesgo de persecuciones políticas de muchos regímenes en los países en vías de desarrollo ha empujado a muchas personas a solicitar asilo en la UE. Sin embargo, algunos claman que muchos de los refugiados y solicitantes de asilo son realmente inmigrantes económicos atraídos por la prosperidad europea.



El flujo de solicitantes de asilo en la UE se ha multiplicado en los años 90. La caída de los regímenes comunistas de Europa del Este, la desmembración de Yugoslavia y la guerra de Bosnia, junto con los crecientes conflictos regionales fuera de Europa, generaron un número elevado de solicitudes de asilo a inicios de los años 90. Alemania fue el principal destino de los solicitantes de asilo durante los años 90. Las solicitudes de asilo superaron las 100.000 cada año entre 1988 y 1997, llegando a más de 200.000 en 1992. La política alemana de la postguerra, que garantizaba a los solicitantes de asilo asistencia social completa durante el largo periodo de consideración de su solicitud, fue un factor clave para hacer de Alemania el destino europeo más frecuente. La introducción de una legislación más severa para el asilo político el 1 de julio de 1993, cortó el número total de solicitudes en más de un setenta por ciento en sólo dos años. En términos relativos, Suecia y Austria recibieron más solicitudes de asilo que Alemania (SOPEMI, 1999).

Para finales de los años 90, el flujo de solicitantes de asilo había cambiado. El Reino Unido, que en 2000 recibió más de 100.000 solicitudes, sustituía a Alemania como principal destino, antes de que un endurecimiento en las condiciones de solicitud hiciera bajar las cifras de forma significativa en 2003. Bélgica, Irlanda y Holanda superan ahora a Suecia y Austria como los países con mayor número de solicitantes de asilo como porcentaje de sus poblaciones respectivas.

Los cambios en los destinos de los solicitantes de asilo están directamente relacionados con los cambios en la legislación de los países receptores. Las medidas restrictivas, del tipo de la ampliación de los requisitos para el visado en diferentes países o la limitación del derecho de asilo a personas de países que no haya firmado el Convenio de Naciones Unidas sobre Refugiados y Derechos Humanos, han hecho reducirse las solicitudes de asilo en la mayor parte de los países de la UE en la segunda mitad de los años 90 (SOPEMI, 1999). El aumento del número de solicitudes de asilo en la UE está relacionado con el resurgimiento del conflicto de los Balcanes y cualquier otra guerra en el mundo. La limpieza étnica y la guerra de Kosovo fueron un factor importante para el citado incremento. Los albaneses y los kurdos también forman una parte importante de todos los solicitantes de asilo (SOPEMI, 1999).

El incremento de las solicitudes de asilo de finales de los 90, no implica que haya aumentado el número de solicitudes aceptadas. A pesar de la introducción de nuevos marcos legislativos que han acelerado el proceso, la concesión de asilo sigue siendo un proceso largo en la mayor parte de los Estados miembros de la UE. Las legislaciones más restrictivas han contribuido a reducir las solicitudes, pero también han aumentado el porcentaje de solicitudes aceptadas. Pero el número de solicitudes denegadas sigue superando ampliamente al de aquellos que consiguen permanecer de forma legal. En muchos paí-

ses, la proporción de solicitudes denegadas supera el noventa por ciento. Las expectativas de una expulsión o deportación si la solicitud es denegada, hacen que muchos de los solicitantes de asilo pasen a la ilegalidad, contribuyendo al aumento del problema de la inmigración ilegal.

## **2.2. La respuesta europea a la inmigración**

### **2.2.1. La nueva ola de inmigración y la política de inmigración de la UE**

¿Cuál ha sido la respuesta de los Estados miembros de la UE a la ola de inmigración de finales del siglo pasado?. ¿Cuál ha sido la actitud adoptada por los diferentes países con respecto a las nuevas formas de inmigración?. Básicamente, se han adoptado dos posiciones dependiendo del origen de los inmigrantes. Por un lado, la adopción de libre circulación de la mano de obra dentro del marco del Mercado Único ha abierto las fronteras europeas a los ciudadanos de la UE. Por otro lado, los países de la UE han aprobado y aplicado de forma creciente una legislación y unas políticas más duras para restringir la entrada de inmigrantes de fuera de la UE. Esto ha llevado a la creación de una fuerte división de la movilidad entre los privilegiados ciudadanos de la UE y los ciudadanos del resto del mundo.

La entrada en vigor del Mercado Único el 1 de enero de 1993 marcó la caída de las barreras a la movilidad personal dentro de la UE para sus ciudadanos. Aunque el principio de libre circulación de los trabajadores ya se incluía en el Tratado de Roma (ahora en el artículo 39 del Tratado), la libre circulación sólo comenzó a aplicarse de forma amplia y efectiva con la llegada del Mercado Único. A partir de esa fecha, los ciudadanos de la UE han podido moverse y residir con libertad y, lo que quizás sea más importante, con pocas trabas administrativas, dentro del territorio de los Estados miembros. Los ciudadanos de la UE puede moverse sin problemas de permisos de residencia o trabajo o cinta roja adicional. Los requisitos para residir en un estado son los mismos que para los ciudadanos de ese Estado.

Las medidas incluidas en el Capítulo Social de Maastricht para garantizar la cobertura de la seguridad social y el reconocimiento mutuo de los pagos y beneficios de la seguridad social, así como la provisión de servicios médicos normales para todos los visitantes a corto plazo, han dado un impulso incluso mayor a la movilidad de los europeos, como lo han hecho la eliminación de los controles de barreras físicas en el área de Schengen o la concesión del derecho a votar para los ciudadanos de otras nacionalidades en las elecciones locales y europeas.

En contraste con la apertura de las fronteras a los ciudadanos europeos, las conductas europeas para con la movilidad de los ciudadanos no europeos se han ido endureciendo paulatinamente. Las leyes de inmigraciones para ciudadanos de fuera de la UE han estado normalmente en manos de los gobiernos nacionales. Hasta hace poco, cada gobierno europeo establecía sus propias normas y las cuotas de inmigración. Pero, a pesar de la independencia nacional en asuntos de inmigración, se puede observar una tendencia a seguir el mismo camino desde la segunda mitad de los años 70. La crisis económica de los 70 y la creciente hostilidad a la inmigración, que en determinados países europeos se ha visto reflejada en el nacimiento de comportamientos xenófobos y racistas, han contribuido a una convergencia en las leyes nacionales de inmigración en toda Europa. Esta convergencia tuvo su primer efecto y más importante en la reducción del número de inmigrantes permitidos en cada país y, en algunos casos, llegándose a cerrar la frontera a la inmigración. Esta actitud fue adoptada por Alemania ya en noviembre de 1973, y Francia siguió el mismo ejemplo más adelante. Una segunda característica de la convergencia de las leyes de inmigración fue la amplia adopción de medidas, en muchos casos con ayuda financiera, para animar al retorno de los inmigrantes. Finalmente, en todos los países se aplicaron legislaciones más restrictivas para dificultar la inmigración y para desanimar y/o prevenir la reunificación familiar que, para finales de los años 70, estaba incrementando de forma importante el número de inmigrantes en el núcleo económico de Europa. Francia y Alemania comenzaron exigiendo un periodo de residencia antes de permitir la residencia de trabajadores extranjeros en el país. En algunos casos, se restringió la concesión de permisos de trabajo a familiares directos de los trabajadores extranjeros.

La similitud de los problemas a los que se enfrentaban los Estados miembros pronto hizo reunirse a los representantes de los diferentes países para discutir y tratar de resolver el problema de la inmigración desde una perspectiva supranacional. Los primeros intentos de intercambiar información y coordinar las políticas de inmigración dieron lugar a grupos de trabajo, tales como, el Grupo de Trevi, el Grupo Ad Hoc sobre Inmigración, o el Grupo de Trabajo Policial sobre Terrorismo. Estos grupos se crearon fuera del marco formal de las Comunidades Europeas, y compuestos por funcionarios de los ministerios de interior y justicia de las distintas naciones. Estos comités jugaron un papel importante a la hora de aumentar la conciencia y el perfil de los temas de inmigración y en la necesidad de coordinar las políticas de inmigración entre los Estados europeos (Bigo, 1994; den Boer and Wallace, 2000).

El mayor desarrollo en esta dirección llegó en 1985 con la creación del Grupo de Schengen, que se culminó con el Acuerdo de Schengen. Este acuerdo, los países del Benelux, Francia y Alemania abolieron sus propios controles fronterizos internos, al

tiempo que establecían una norma de visados común y una base de datos con un registro de todos los individuos no deseados en ninguno de los países del área de Schengen. Poco a poco, otros países de la UE se fueron uniendo la Acuerdo de Schengen y sólo Irlanda y Reino Unido siguen fuera de él. El Acuerdo de Schengen pasó a ser una Convención en 1990. Esta transformación de acuerdo en convención marca un punto de inflexión en la política europea de inmigración, ya que supone una europeanización mucho más amplia que las políticas de inmigración aplicadas hasta entonces. Y esta europeanización llegó en forma de fuertes restricciones sobre la movilidad de los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE dentro de los países, ya que la negativa de entrada en un miembro de la Convención de Schengen implica el rechazo en todos los países de Schengen, sin garantía de libertad de movimiento entre países una vez en el área de Schengen (Rasmussen, 1997: 162-4). La Convención de Schengen también marca ‘aseguración’ de la política de inmigración en el espacio europeo, porque conecta la inmigración con los asuntos de asilo, llegando hasta el terrorismo, delincuencia transnacional y controles de fronteras (Huysmans, 2000: 756).

La introducción del ‘tercer pilar’ para el desarrollo de la colaboración en asunto de justicia e interior (JHA) en la reforma de 1992 del Tratado de la Unión Europea fue un signo adicional de la europeanización y ‘aseguración’ de las políticas de inmigración. Pero, hasta este punto, las políticas de inmigración se desarrollaban a través de la cooperación intergubernamental y esto, de acuerdo con Kostakopoulou (2000: 498), llevó al establecimiento de un marco institucional con falta de coherencia, consistencia y responsabilidad democrática, con el resultado de políticas que eran poco más que una extensión de las pasadas leyes restrictivas nacionales.

La europeanización de la política de inmigración no implicó una reforma de los regímenes restrictivos de inmigración nacional impuestos en Europa Occidentales desde los años 70. Si algo hicieron, fue reforzar la naturaleza restrictiva de las políticas de inmigración en la UE, creando lo que algunos denominaron una ‘Europa Fortaleza’ (Rasmussen, 1997), es decir, una Europa en la que la homogeneización de las fronteras exteriores ha tenido como resultado controles más estrictos en las fronteras, una legislación más restrictiva sobre la inmigración y las solicitudes de asilo, y una mayor coordinación policial y la creación de la Europol, el embrión de una futura policía europea.

### **2.2.2. La xenofobia y el nacimiento de una ‘Europa Fortaleza’**

¿Por qué se han hecho más restrictivas las leyes europeas para la inmigración y los solicitantes de asilo?. ¿Por qué la europeanización de las leyes de inmigración ha dado lugar a un ‘Europa Fortaleza’?.

Se ha dicho que las restricciones en la política de inmigración Europea son el resultado de lo que pide la población. Europa ha sido testigo desde finales de años 70, y durante los años 80 y 90 de un crecimiento en los comportamientos xenófobos y racistas, que han contribuido a extender una imagen negativa de los inmigrantes. Las encuestas del Eurobarómetro realizadas a este respecto confirman la percepción negativa de los inmigrantes y de la inmigración que la población tiene en general. La Figura 4 muestra la repuesta de los ciudadanos de la UE a una encuesta realizada por el Eurobarómetro en octubre/noviembre de 1997, el Año Europeo contra el Racismo, sobre el temán del número de extranjeros que vivía en su país. Sólo uno de cada diez ciudadanos de la UE creía que no había demasiados extranjeros viviendo en su país. El 40 pensaba que había muchos y el 45 por ciento dijo que había demasiados. Las diferencias nacionales eran sorprendentes. En un claro de cambio desde una actitud mucho más tolerante antes de que el país fuera centro de la inmigración, (Triandafyllidou and Mikrakis, 1995), Grecia se había convertido en el país más xenófobo de la UE. El 71 por ciento de los griegos pensaba que había demasiados extranjeros en su país. En Bélgica, Italia, Alemania y Austria, más del 50 de la población pensaba de igual modo. Si aquellos que pensaban que había muchos extranjeros en su país, se unían a los que pensaban que había demasiados, las dos categorías sumaban una mayoría de una dos terceras partes en cada uno de los países de la UE, con la excepción de Finlandia (Figura 4).

**Figura 4. Actitudes hacia los extranjeros en la UE:**



Fuente: Eurobarometer 48.

La xenofobia parece apoderarse de la UE, sin importar factores como el hecho de que el país receptor haya sido un destino tradicional de inmigrantes (Bélgica, Alemania o Francia) o que se trate un país que recibe inmigración desde hace poco años (Grecia, Italia). La xenofobia se extiende más entre los ancianos, amas de casa y aquellas personas con un nivel cultural bajo. Está menos extendida entre los jóvenes y personas con niveles altos de educación (Eurobarómetro, 48, 1997).

Las actitudes xenófobas han sido el campo de cultivo para el nacimiento de partidos xenófobos y racistas. La mayor parte de estos partidos ha surgido en aquellos países donde la percepción negativa de los extranjeros está más arraigada entre la población. Cinco de los siete países identificado en el Eurobarómetro como los más hostiles a los extranjeros han sido testigos en los últimos años del nacimiento o resurgimiento de partidos que ha jugado de forma abierta la baza de la xenofobia o el racismo. El Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen en Francia es el partido xenófobo más estable en sus resultados electorales logrando, con pequeñas variaciones arriba o abajo, más del 10 por ciento de los votos nacionales en el Parlamento Europeo, en primer lugar, y en las elecciones presidenciales francesas (Ubbiali, 1995). El Partido de la Libertad austríaco se ha ido transformando desde 1986, bajo el liderazgo de Jörg Haider, de un partido relativamente liberal a un partido populista y xenófobo (Wakolbinger, 1995: 15). Esto ha contribuido a elevar el perfil del partido a los ojos del electorado austríaco. Su apoyo electoral en las elecciones nacionales pasó de menos del 10 por ciento en los años 80 a aproximadamente el 25 por ciento durante la mayor parte de los años 90, e incluso llegó a formar parte de la coalición en el gobierno. En Italia, la populista y secesionista Liga del Norte irrumpió en la escena política a inicios de los años 90. Con el incremento de la inmigración en Italia, sus primeros discursos populistas anti-sur se han transformado en un distintivo toque xenófobo. La Liga ya ha llegado al gobierno en coalición con Forza Italia y la Alianza Nacional (otro partido con un fuerte pasado nacionalista y xenófobo) en los gobiernos de derechas de Silvio Berlusconi. En Bélgica, el Vlaams Blok tiene una amplia presencia en algunas partes de Flandes con más de una cuarta parte de los votos, y con un discurso abiertamente racista y xenófobo (Cools, 1995), y en Alemania, los partidos de extrema derecha como Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Deutsche Volksunion, o Republikaner, han obtenido buenos resultados en determinadas elecciones regionales (Del Fabbro, 1995). En Dinamarca, el Partido del Progreso, fundado originalmente como instrumento de protesta contra los impuestos, ha pasado a extender los prejuicios contra los musulmanes para así revivir sus resultados electorales (Mouritsen, 1995: 53). Grecia es el único país de este grupo que, por ahora, se ha librado de esta tendencia, aunque la ausencia de partidos xenófobos puede estar relacionada con relativa novedad de la inmigración en ese país (Triandafyllidou y Mikrakis, 1995).

En el resto de los países europeos se ha conseguido contener la aparición de partidos xenófobos o racistas. La menor hostilidad en sus poblaciones hacia los inmigrantes puede ser un factor en este desarrollo. Sin embargo, en algunos casos la retórica antiinmigración de los partidos de extrema derecha ha sido adaptada en cierto grado por los partidos conservadores o de derechas. El ejemplo más destacado es el Partido Conservador británico entre 1997 y 2001, que recurrió a temas tales la inmigración ilegal y los solicitantes de asilo 'bogus' en un intento fallido de lograr un mayor apoyo electoral. El apoyo de la población europea a las restricciones en las leyes de inmigración ha llevado a otros partidos políticos a radicalizar su discurso en este asunto y hacer suya alguna de la retórica de los partidos xenófobos para recuperar los votos que se ha llevado la extrema derecha. Este es el caso del RPR y UDF en Francia, Forza Italia en Italia, Nuevo Democracia en Grecia y, en un grado menor, los demócratas cristianos en Alemania y el Partido Popular en España.

El aumento en los controles de inmigración a nivel nacional y europeo, la hostilidad popular contra los extranjeros y el discurso xenófobo de los partidos populistas de derechas en Europa está creando un círculo vicioso de autorrefuerzo que lleva a la 'demonización' de los inmigrantes. La imaginación colectiva europea asocia cada día más la inmigración con la delincuencia, el desempleo y hordas de personas solicitando asistencia social (Doty, 1996). Además, con frecuencia se ve a los inmigrantes como 'una amenaza para la cultura nacional'. Se les representa como 'otros' alienígenas para el grupo nacional y, por lo tanto, quedan excluidos de la sociedad (Triandafyllidou, 2000). La visión de los inmigrantes como individuos trabajadores que contribuyen al desarrollo económico y el incremento de la vitalidad cultural, tan común en países como Estados Unidos en el pasado, tiene mucha menos fuerza en Europa Occidental (Martiniello, 1995). Las restrictivas leyes europeas a la inmigración no están teniendo ningún resultado en la rectificación de la imagen negativa de la inmigración. Por el contrario, pueden estar contribuyendo a la 'aseguración' de la inmigración. La actual legislación europea muestra la inmigración como un asunto de seguridad, como un coste para las sociedades occidentales, o como algo que debe restringirse. Resumiendo, la imagen de la inmigración en Europa es la de una carga o un problema, más que un activo (Farell y Tambini, 1995).

El retrato negativo de la inmigración en la ley y en cualquier otro aspecto también ha dado a las reacciones racistas y negativas contra los inmigrantes (Huysmans, 2000: 766) y han contribuido a un aumento de los actos de violencia contra inmigrantes y minorías raciales. Los ataques a albergues de refugiados o a los inmigrantes fueron comunes en Alemania hasta que los tribunales decidieron adoptar una postura menos indulgente con los causantes de tales actos. Pero este endurecimiento de los tribunales no ha sido suficiente para erradicar los ataques a extranjeros. En otros países se han hecho comunes

actos esporádicos de violencia contra inmigrantes y solicitantes de asilo y, en los casos de países con una larga tradición de inmigración como Reino Unido o Francia, el clima contra la inmigración está haciendo saltar tensiones raciales entre grupos de extrema derecha y los hijos y nietos de antiguos inmigrantes, como la cadena de luchas raciales en el norte de Inglaterra en 2001.

### **3. Conclusión**

Al igual que en los años 50 y 60, Europa Occidental está experimentando una nueva ola de inmigración en masa. Sin embargo, los inmigrantes ya no provienen principalmente de Europa Occidental: la inmigración dentro de la UE se limita básicamente a trabajadores con altos niveles educativos. La mayor parte de los inmigrantes provienen de países fuera de la UE. Las fuentes tradicionales de inmigración, es decir, norte de África o Turquía, siguen proporcionando un porcentaje de las personas que llegan a Europa Occidental. Pero el origen de la inmigración se ha diversificado y cubre básicamente la totalidad del mundo.

La renovación de la inmigración está haciendo una Europa Occidental más diversa y cosmopolita. Pero la reacción de los ciudadanos europeos a este aumento de la diversidad ha sido el rechazo. Una mayoría de los ciudadanos de la UE percibe el flujo de inmigrantes como una amenaza para su identidad, cultura, empleo y seguridad, y no como un activo. Esta percepción negativa ha dado lugar, y en cierto modo también ha sido alentada por ella, a una reacción de las instituciones nacionales y europeas. Los países de la UE han aprobado leyes de inmigración y leyes de asilo restrictivas con la finalidad de restringir el flujo de inmigrantes. Ha aumentado la coordinación de las políticas nacionales sobre inmigración y, desde la Reforma de Amsterdam del Tratado de la Unión Europea, la mayor parte de los asuntos de inmigración se tratan dentro del ámbito de las leyes europeas. La europeización de las leyes de inmigración no ha representado un cambio en la dirección. Pero sí ha endurecido la legislación y la puesta en vigor de medidas sobre inmigración más restrictivas. La elevada hostilidad contra la inmigración ha sido caldo de cultivo para la aparición de partidos políticos de derechas xenófobos y racistas en todo el espectro político europeo.

Esta reacción a nivel europeo contra la inmigración no está teniendo éxito en su objetivo de crear la 'Europa Fortaleza', una Europa casi cerrada a los inmigrantes, sino que está empujando a un número mayor de ellos, desesperados por la pobreza de sus países, a entrar en Europa de forma ilegal. El cierre de las fronteras europeas también contribuye a la aparición de mafias y organizaciones delictivas especializadas en la introducción



ilegal de inmigrantes en la UE: Y, en general, se puede decir que las relaciones étnicas y religiosas se han hecho más tensas.

No existe una solución fácil para el problema de la inmigración. Por otro lado, Europa necesita inmigrantes para afrontar el problema de envejecimiento y, quizás, para poder mantener su sistema de bienestar. Los nuevos inmigrantes pueden contribuir de forma enorme al crecimiento futuro y el desarrollo cultural de la UE. Por otro lado, la UE quiere evitar algunos de los problemas relacionados con la llegada a corto plazo de un número elevado de inmigrantes. La reconciliación de ambos objetivos es difícil, pero puede resultar incluso más complicada si no se mejora la actual imagen negativa de la inmigración.

## Referencias

- Baumgartl, B., and Favell, A. (eds.) (1995), *New Xenophobia in Europe*, (London: Kluwer Law International).
- Bigo, B. (1994), 'The European internal security field: Stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention', in M. Anderson and M. den Boer (eds.), *Policing across national boundaries* (London: Pinter).
- Boer, M. den, and Wallace, W. (2000), 'Justice and home affairs: Integration through incrementalism?', in H. Wallace and W. Wallace (2000: 493-522).
- Budapest Group (1999), 'The relationship between organised crime and trafficking in aliens' (Budapest: Budapest Group).
- Cools, H. (1995), 'Fragile national identity(s) and the elusive multicultural society', in B. Baumgartl and A. Favell (1995: 28-45).
- Coleman, D. (ed.) (1996a), *Europe's Population in the 1990s* (Oxford: Oxford University Press).
- Coleman, D. (1996), 'New patterns and trends in European fertility: International and sub-national comparisons', in D. Coleman *Europe's Population in the 1990s* (Oxford: Oxford University Press, 1-61).
- Doty, R.L. (1996), 'Immigration and national identity: Constructing the nation', *Review of International Studies*, 22: 235-55.
- Eurobarometer 48 (1997), <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb48/eb48.html>.
- Fabbro, R. del (1995), 'A victory of the street', in B. Baumgartl and A. Favell (1995: 132-47).
- Favell, A., and Tambini, D. (1995), 'Clear blue water between 'us' and 'Europe'', in B. Baumgartl and A. Favell (1995: 148-63).

- Huysmans, J. (2000), 'The European Union and the securitization of migration', *Journal of Common Market Studies*, 38: 751-77.
- King, R. (ed.) (1993), *Mass Migration in Europe. The Legacy and the Future* (Chichester: John Wiley and Sons).
- King, R., Lazaridis, G., and Tsardanidis C. (eds.) (1999), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe* (Basingstoke: MacMillan).
- Kostakopoulou, D. (2000), 'The 'protective Union': Change and continuity in migration law and policy in post-Amsterdam Europe', *Journal of Common Market Studies*, 38: 497-518.
- Martiniello, M. (1995), *Migration, Citizenship, and Ethno-National Identities in the European Union* (Aldershot: Avebury).
- Montanari, A., and Cortese, A. (1993a), 'South to North migration in a Mediterranean perspective', in R. King (1993a: 212-33).
- Montanari, A., and Cortese, A. (1993b), 'Third world immigrants in Italy', in R. King (1993a: 275-92).
- Mouritsen, P. (1995), 'The agonies of innocence', in B. Baumgartl and A. Favell (1995: 88-105).
- Rasmussen, H.K. (1997), *No Entry. Immigration Policy in Europe* (Copenhagen: Copenhagen Business School Press).
- Rodríguez-Pose, A. (1998), *Dynamics of Regional Growth in Europe. Social and Political Factors* (Oxford: Clarendon Press).
- Salt, J. (1989), 'A comparative overview of international trends and types, 1950-80', *International Migration Review*, 23: 431-56.
- Salt, J. (1992), 'The future of international labour migration', *International Migration Review*, 26: 1077-111.
- Salt, J., and Ford, R. (1993) 'Skilled international migration in Europe: the shape of things to come?', in R. King (1993a: 293-309).
- SOPEMI (various years), *Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration* (Paris: OECD).
- Triandafyllidou, A. (2000), 'The political discourse on immigration in southern Europe: A critical analysis', *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 10, 373-89.
- Triandafyllidou, A., and Mikrakis, A. (1995), 'A ghost wanders through the capital', in B. Baumgartl and A. Favell (1995: 10-28).
- Ubbiali, G. (1995), 'Towards the institutionalisation of prejudice?', in B. Baumgartl and A. Favell (1995: 118-31).
- United Nations Population Division (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, (New York: UN, <http://www.un.org/esa/population/migration.htm>)

- Van de Kaa, D.J. (1987), 'Europe's second demographic transition', *Population Bulletin*, 42 : 1-57.
- Wakolbinger, E. (1995), 'The danger of populism', in B. Baumgartl and A. Favell (1995: 10-27).

**¿TIENE UNA POLÍTICA SOCIAL LA UE?  
LA REFORMA DE LAS PENSIONES**

**MIREN ETXEZARRETA**

Catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona.

*Aclaraciones previas:*

*Para entender la política de la UE necesitamos tener en cuenta los diferentes niveles de política en la UE: la política de los Estados miembros y la política centralizada de la UE. En el caso de la política social, tener presente estos niveles es especialmente importante, porque como veremos, la UE sólo hace una política muy débil pero ésta tiene una gran influencia en la política social de los Estados miembros.*

*Por otro lado, no es adecuado analizar una sola política de forma aislada. Las políticas constituyen paquetes de instrumentos que están estrechamente relacionados. Por lo tanto, soy consciente de estar incurriendo en un error metodológico. De todos modos, por simplicidad, lo mantendré a lo largo de mi exposición, pero hay que tenerlo en cuenta.*

*La política social abarca las relaciones laborales y los sistemas de protección social. No me propongo describirlos, sino exponer las tendencias probables para el futuro, espe-*

*cialmente la de los sistemas de protección social y detenerme un poco más en el tema de las pensiones.*

### **La política social en el marco de la globalización y la política neoliberal**

Debido a la crisis de finales de los sesenta y setenta, los ochenta presenciaron la plena adopción del neoliberalismo como modelo de desarrollo y de gestión económica por parte de la UE. Es sabido que, este modelo toma la competitividad global como objetivo central del sistema productivo y financiero. Las grandes empresas transnacionales organizan la producción y las finanzas en y para todo el mundo y se argumenta que a través del mecanismo del “libre” mercado se consigue la mejor asignación de recursos y que los beneficios de estos capitales distribuirán el bienestar hacia el conjunto de la población.

Este modelo implica:

- **primero:** *la política social se ve exclusivamente como un coste*, y todos los gastos “innecesarios” tienen que ser eliminados para ser capaces de competir. Los gastos sociales incrementan los costes, por lo tanto tienen que ser reducidos. En los países del centro para competir con los empobrecidos (la población de los cuales no disfruta de los beneficios de la política social), en los últimos para poder mantener su ventaja comparativa frente al mayor desarrollado tecnológico y de conocimiento de los primeros. En cualquier caso, los costes de la política social tienen que disminuir.

- **segundo:** *los gastos sociales tienen que ser convertidos en ámbito de beneficios.* El capital, en su siempre inacabada necesidad de expansión, está siempre buscando nuevos terrenos donde obtener beneficios. En los países centrales, una importante parte de la población puede pagar por los servicios ahora proporcionados por el sector público y los capitales están ansiosos por absorber estos fondos. La globalización implica también la intensificación de la esfera de las mercancías y la privatización de los servicios sociales públicos supone un buen terreno de expansión del capital privado.

Además, el hegemónico capital financiero también está buscando expansión, y especialmente en la UE, después del euro, hay un gran interés en homogeneizar los mercados de capitales y hacerlos capaces de competir con los mercados financieros de Wall Street y Tokio, y los fondos de pensiones podrían ser un excelente recurso para la provisión de los grandes fondos requeridos para este ambicioso proyecto. Por lo tanto, las pensiones públicas deberían privatizarse también.

• **Tercero:** *la política social puede ser un buen instrumento para controlar la fuerza de trabajo.* A medida que el mercado de trabajo se precariza y el paro y la pobreza son una amenaza real para una parte significativa de la población trabajadora, la necesidad de confiar en los servicios públicos estatales crece. Entonces, la provisión de servicios públicos puede vincularse con el “buen comportamiento” de los trabajadores. Primero en el mercado de trabajo mismo, donde “el trabajador rebelde” corre serios riesgos de perder su trabajo y con él el derecho a disfrutar de los servicios públicos (por ejemplo, el subsidio de desempleo sólo dura un tiempo, los empleos ocasionales no tienen cobertura social) y especialmente para los más débiles, se llevan a cabo mecanismos como el trabajo forzado, el control de beneficios e ingresos, etc.

Es dentro de este marco del capitalismo del siglo XXI donde la política social de la UE debe ser interpretada.

### **Una exigua política social a nivel europeo**

Aunque el Tratado de la UE considera la cohesión económica y social como un objetivo explícito, y establece que la Unión tiene como objetivo disminuir las diferencias en el desarrollo de las diferentes regiones para conseguir un desarrollo armonioso en toda la Unión, la política social se deja, explícitamente en manos de los Estados miembros. Como es sabido, los Fondos Sociales Europeos (FSE) y los Fondos Regionales (FEDER) fueron establecidos en los setenta y reformados en los noventa, desde cuando, junto con el Fondo de Orientación Agrícola (FEOGA, Orientación), constituyen los llamados Fondos Estructurales de la Unión, cuya cantidad ha venido creciendo desde un nivel muy bajo, alcanzando en la actualidad un tercio del total del presupuesto de la Unión. El Fondo Social está dedicado principalmente a subsidiar gastos de educación y formación profesional de los trabajadores, y los Fondos Regionales a Planes de desarrollo regional, muy a menudo dedicados a incrementar la capacidad productiva de pequeñas empresas, desarrollo rural y provisión de infraestructuras y transporte. Además, en 1992, después del Tratado de Maastricht, se establecieron los Fondos de Cohesión para compensar las consecuencias negativas del Tratado, siendo los países del sur los principales beneficiarios, especialmente España (se beneficia del 50% de este Fondo).

Hasta el Tratado de Amsterdam (1997) no se establecieron otras políticas sociales específicas. Se consideraba que las áreas que constituían la parte social de la Unión estaban incluidas en otros capítulos como la Ley del Mercado Interior que aseguraba la libre circulación de personas, la no-discriminación entre los ciudadanos de la Unión, mejorando la seguridad y la salud en el trabajo, y garantizando la igualdad de oportunidades; también había medidas para mejorar la cooperación transfronteriza entre los Estados miem-

bros en educación y otros servicios sociales. En 1989 para evitar el dumping social todos los gobiernos miembros (excepto el Reino Unido) firmaron la carta sobre los Derechos Sociales de los Trabajadores, pero se puede afirmar que la política social es el patito feo de la Unión.

Los noventa han sido una década débil en cuanto a la percepción y aceptación de la Unión por la población europea. El paro alcanzó más del 10% al final de la década, y junto con el incremento de la pobreza y la desigualdad ha provocado la desafección del proyecto europeo de gran parte de la población. Los líderes políticos europeos se han dado cuenta de esta situación y están intentando legitimar el proyecto y promover un mayor sentimiento pro-Unión entre la población.

En 1993 el libro sobre “Crecimiento, competitividad y empleo” de Delors mostraba los primeros signos de preocupación, pero no fue hasta el Tratado de Ámsterdam que se tomaron algunas decisiones concretas, cuando la carta social se transformó en una política de la Unión, incluyendo el RU y se aceptó la propuesta de organizar una cumbre específica sobre el empleo. Esta fue la cumbre de Luxemburgo, en 1997, dedicada exclusivamente al tema del empleo.

En ésta se decidió exigir que cada Estado miembro elaborara un Plan de Empleo, que debía ser aprobado por la Unión así como el seguir la estrategia europea por el empleo. También se definieron los cuatro pilares de la política de empleo: empleabilidad, actitud emprendedora, adaptabilidad e igualdad de género. Nótese que estas cuatro orientaciones ponen el peso en la persona que busca trabajo y no en crear oportunidades reales de empleo, mostrando claramente como los principios de la economía de oferta y la ideología de la “autosuficiencia” (Reagan) son aceptados, desde mi punto de vista, añadiendo el insulto a la injuria ya que potencian la idea de que el desempleo es consecuencia de las deficiencias (personales o profesionales) de los trabajadores.

Quizá más importante para nuestro propósito es que la Unión establece una política de empleo pero que su implementación sigue en manos de los países miembros.

A pesar de esto, la legitimación continua deteriorándose -lo que no es de extrañar con las pobres medidas implementadas- y en la cumbre de Lisboa (2000) se tomaron nuevas medidas relacionadas con el empleo, entre ellas la fijación de una referencia cuantitativa para la tasa de actividad para el 2010 (70% para los hombres y 60% para las mujeres) y un ambicioso programa de creación de infraestructuras del conocimiento, incrementando la innovación y las reformas económicas y la modernización del Estado del Bienestar y los sistemas económicos, (Consejo Europeo 2000). Pero las principales ideas de la estra-

tegia europea para el empleo continúan basadas en las orientaciones fijadas en Luxemburgo (ver Comisión Europea 2001). Finalmente en la cumbre de Niza se aprobó con gran publicidad el capítulo de los derechos fundamentales presumiblemente como un primer paso hacia una Constitución Europea. De acuerdo con las autoridades europeas su objetivo es intentar aproximar el proyecto europeo a los ciudadanos de los Estados miembros pero no incluye el derecho al trabajo, o a un salario justo, o a una pensión o a una renta mínima a pesar de que estos derechos están presentes en las leyes de algunos Estados miembros. Es un capítulo con derechos fundamentales pero sin derechos sociales. En la cumbre de Niza según la mayoría de los observadores se dieron escasos intentos de mejorar verdaderamente los aspectos sociales.

Se ha realizado un gran esfuerzo para convencer a la opinión pública que la UE tiene ahora una política de empleo y se preocupa por la creación de puestos de trabajo, de la pobreza y la exclusión. El hecho de que, gracias a la reactivación económica, el desempleo disminuyó durante la década de los 90 y principios de los 2000 se pretende atribuir al éxito de la nueva política. La presente recesión será un buen test para probar la eficacia real de esta política, ya que no se han previsto cambios en la política de empleo para afrontar la recesión. Por el contrario, la “modernización del Estado del Bienestar” continuará.

No debemos olvidar que muchos de los compromisos carecen de obligatoriedad y que las dotaciones financieras para la política social son muy limitadas. Ambos elementos muestran que no hay una verdadera intención de tomar ninguna iniciativa en estos campos. A lo sumo, lo único que la Unión está dispuesta a hacer es a producir algunos planes generales para que los sigan los Estados miembros.

Por supuesto estos proyectos están impregnados de un fuerte carácter neoliberal: consideran que el mercado de trabajo no opera a causa de sus deficiencias, que los trabajadores tienen que hacerse más “empleables” especialmente con más formación y capacidad emprendedora y que, como máximo, deben aplicarse incentivos a las empresas privadas para que creen empleo. En la política social se percibe también la orientación neoliberal de la Unión. Los últimos movimientos en política social son meramente intentos de legitimación y de retórica. Pueden todavía ser algo peor, como veremos.

Parece claro que todas estas medidas no constituyen una dinámica activa de empleo o una política social. Además, mientras la UE establece y asume los principales pilares de la política económica, muy claramente rechaza asumir la responsabilidad de compensar las consecuencias de tales políticas. La UE centraliza las políticas económicas y vacía la política de los Estados miembros con los requerimientos del Tratado de Maastricht y



del Pacto de Estabilidad, pero no compensa esta debilidad con una política más poderosa por parte de la UE: “Muchos comentaristas críticos se fijan precisamente en la dimensión social de la UE, la falta de poder, de ambición, de intervención efectiva en la esfera de las relaciones industriales y la protección social impide cualquier compensación a nivel de la UE por la disminución de la capacidad de resolver problemas de los Estados miembros” (Grahls 2001).

La política redistributiva de la UE a nivel central es extremadamente débil. Al dejar la política social en manos de los Estados miembros, la UE traslada hacia ellos la corrección de las consecuencias sociales de la política económica de la UE. El presupuesto de la UE y el principio de subsidiaridad muestran claramente que la UE no tiene, y no planea tener, ninguna voluntad o capacidad de compensar centralmente cualquier shock (sea general o asimétrico) o las consecuencias negativas de la política. En el modelo de la UE la política social se ha dejado en manos de los Estados miembros bajo el falso argumento de que los sistemas sociales están profundamente integrados en los rasgos nacionales.

La política social es la única variable de ajuste. Mientras otros elementos del modelo de política económica y social se han estructurado desde la UEM, la política social se ha dejado como la única variable macroeconómica a nivel estatal: La política monetaria junto con la política exterior y de tipo de cambio se han centralizado, la política fiscal fuertemente limitada por el Pacto de Estabilidad y las Orientaciones Macroeconómicas de la Política Económica dirigidas a la contención del gasto y la disminución de impuestos, la política social y laboral es el único elemento que queda para el ajuste interno, e incluso éste está limitado por la restricción de los déficit presupuestarios impuestos a los Estados miembros por el Pacto de Estabilidad.

### **La Unión y la política social de los Estados miembros**

Así la Unión deja efectivamente la política social en manos de los Estados miembros. No obstante, de acuerdo con las recomendaciones y orientaciones que la UE da a los Estados miembros (preferencias reveladas), la UE tiene una postura muy clara sobre cómo debería ser la política social llevada a cabo o los Estados miembros. Sus gobiernos, por otro lado, siguen gozosamente estas guías porque ellos comparten la misma filosofía neoliberal.

No es nuestro objetivo revisar aquí en detalle las medidas sociales y de empleo tomadas por los Estados miembros. Muy brevemente apuntaré algunos puntos -basándome en los trabajos y documentos publicados por los Economistas Europeos para una Política

Económica Alternativa- que muestran cuales son las verdaderas líneas de desarrollo de las orientaciones en política social de la UE para que los Estados miembros sigan una determinada política social en sus países. Los documentos se refieren a finales de los noventa y plantean lo que puede suceder en los próximos años.

### **¿Volviendo al pleno empleo?**

En la cumbre de Lisboa se recuperó una expresión que parecía haberse olvidado en las dos décadas anteriores: el objetivo del pleno empleo. Se debería conseguir con la sociedad del conocimiento y la modernización de los sistemas sociales. Este desarrollo podría ser visto como un paso positivo. Sin embargo, en una más profunda consideración este pleno empleo se caracteriza de una manera que nos preocupa. Esta idea de empleo parece ser menos que “pleno” ya que ignora la mayoría de los contenidos que ha caracterizado el concepto de “pleno empleo” -salarios dignos, seguridad social y libertad personal- que se van limitando cada vez más o son totalmente abandonados por la desregulación, la flexibilidad o la “modernización social”. Además, la política salarial recomendada consiste en subidas salariales por debajo de la productividad, lo cual frente a los incrementos constantes de los beneficios, implica una creciente desigualdad. En los Planes de Empleo presentados por los Estados miembros y aprobados por la UE, el “pleno” empleo se consigue con bajos salarios, más empleo ocasional, temporales y trabajos parciales no voluntarios, trabajos precarios y una fuerte presión sobre los desempleados para que acepten cualquier tipo de actividad que les sea ofrecida. Estas actividades -a las que me resisto a llamar empleos- favorecen la competitividad global pero no parecen mejorar las condiciones de los trabajadores, de los que buscan empleo y los parados. La educación de la fuerza de trabajo se presenta como la panacea, ignorando que muchos trabajadores altamente cualificados están sin trabajo y que incluso los trabajadores altamente cualificados necesitan empleos para poder trabajar. “Las Orientaciones para el Empleo 2001” introducen algunos cambios que podrían ser positivos, como la consideración de algunos aspectos sociales y el énfasis en la formación continua, pero la naturaleza del empleo no parece cambiar si se mantiene el énfasis en la flexibilidad -que no significa nada más que mayor precariedad-. La producción competitiva y el crecimiento son los objetivos principales y el empleo es visto como un instrumento para conseguirlos en lugar de ser el crecimiento un instrumento para mejorar el empleo y el bienestar. Cualquier tipo de trabajo se considera un privilegio y los trabajadores empleados deberían sentirse agradecidos por su suerte. Preguntarse por las condiciones o la calidad de los trabajos ha pasado a ser considerado como una extraña idiosincrasia e incluso da lugar a sospechas. Y en la cumbre de Barcelona (marzo 2002) uno de los objetivos es completar la liberalización del mercado de trabajo.

### **Del Estado del Bienestar al trabajo forzado**

La política social de la Unión, especialmente desde la cumbre de Viena en 1998, sigue el modelo británico y americano, “bienestar para trabajar”. Según este modelo, se considera que las prestaciones sociales son demasiado generosas y desincentivan la búsqueda de empleo. Este enfoque sugiere que las razones del desempleo no se encuentran en la falta de puestos de trabajo, sino en la falta de interés y flexibilidad de los parados para aceptar las ofertas de trabajo existentes, de manera que una mayor presión sobre los desempleados ayudará a crear empleos (Memo 2001, 8). Por lo tanto, se aboga por “un Estado del Bienestar dinamizador” y por la sustitución de políticas de apoyo a la gente - políticas pasivas- por políticas activas, haciendo a la gente capaz de ser empleada. Los que buscan empleo o que perciben prestaciones sociales están obligados a aceptar cualquier empleo que se les ofrezca o se le retiran las prestaciones -“trabajo forzado” en lugar de Estado del Bienestar-. En este marco, la racionalidad central para la intervención acerca del paro a largo plazo es convertir un grupo no competitivo de trabajadores en una fuerza disciplinaria real para la formación de salarios... tras cierto periodo de recepción “pasiva” de subsidios, (estos trabajadores) deberían ser “activados”, es decir, exigirles que acepten trabajo subsidiado o formación profesional en los términos establecidos por las autoridades. Se reconoce y *se presenta como una ventaja de este enfoque* que llevara a algunos parados que no quieren someterse a esta disciplina reforzada, simplemente a desaparecer de las listas de los parados un derecho a subsidio (Memo 2002, 13). Este sistema de trabajos forzados va completamente contra la filosofía tradicional de los sistemas sociales europeos donde los beneficios son derechos. Esta evolución está llevando a un acentuado deterioro de las condiciones de trabajo y sociales. Pese a ello ha sido adoptada desde la cumbre de Viena y en las declaraciones de Viena y Barcelona.

Otra vez la idea neoliberal de que la gente sin empleo esta desocupada por sus propios defectos: no están suficiente preparados o no buscan un trabajo de manera activa. Trabajos que según este argumento parecen estar esperando a los candidatos adecuados.

Este enfoque del desempleo puede ser visto como un fracaso en articular la información sobre el paro con la evidencia y el análisis de la pobreza y la división social. Presumimos que la UE conoce esto y que lo que está en cuestión es su opción de establecer una política específica de disminuir el Estado del Bienestar.

Añadamos a esto, las recomendaciones para incrementar “el recurso al mercado” (por supuesto esto significa privatizar) en salud, educación y otros servicios (más adelante me referiré a las pensiones), la preocupación sobre el peligro de disminuir el tiempo de trabajo y la necesidad de mejorar la oferta de trabajo (¡con más de 10 millones de

desempleados!) y las recomendaciones para reducir impuestos y contribuciones sociales, para tener una idea realista de lo que significa la política social de la Unión en relación a los Estados miembros. Pobreza, exclusión, desigualdad y otros problemas sociales no son considerados como una cuestión de la Unión, siendo el mínimo coste el principal objetivo. Los trabajadores como tal, sin tener en cuenta a los pobres y sus condiciones de vida, aparentemente no existen. Sin embargo, “justo como la tasa de actividad no es un maximand, el número de gente que depende de los beneficios sociales no es un minimand”. Es la pobreza y la exclusión social lo que debe ser minimizado: a niveles dados de pobreza y desventaja es deseable que haya más gasto en protección social y una mayor cobertura de las personas que tienen estos riesgos.

### **La “insostenibilidad” del sistema de pensiones**

Hace ya varios años que se habla de la insostenibilidad económica del sistema de pensiones. Con los argumentos del aumento de gente mayor y la disminución del número de trabajadores se concluye que en algún momento (10, 20, 30 años según el estudio) el sistema público de pensiones quebrará. A esta posición se le añade la necesidad de “modernizar” el sistema de pensiones (junto con la reforma de otros sistemas sociales) con una mezcla de argumentos ambiguos y confusos donde una cierta insatisfacción de los beneficiarios se añade a la necesidad de mejorar la “eficiencia” (que nunca se especifica claramente lo que significa), y el crecimiento con la vaga idea de que la modernización resolverá los problemas financieros. La “crisis del sistema de pensiones” (y la seguridad social) ha sido declarada. La mayoría de los estudios realizados en relación con este problema apuntan una doble solución: disminuir las prestaciones del sistema actual -son necesarios más años de trabajo para tener derecho a una pensión, menor tasa de reconstitución (proporción de la pensión recibida respecto a los salarios de la última parte de la vida labora)- y que tiene que desarrollarse el sistema de pensiones privado. La gente tendrá que resolver su futuro de forma privada y sólo los más pobres podrán suscribir planes de pensiones públicos. Las recomendaciones de la UE van todas en la misma línea, aconsejando que las pensiones públicas no sean tan generosas y permitiendo toda clase de beneficios fiscales para los planes de pensiones privados. También *“la UE está considerando legislar para liberar la provisión y el negocio de los fondos de pensiones aparentemente para mejorar la movilidad de los trabajadores, la libertad de los movimientos de capital y la libertad de prestación de servicios entre los Estados miembros. Es importante destacar que los objetivos mencionados se refieren esencialmente a esquemas de segundo grado administrados por instituciones privadas y que sus beneficios no están garantizados por el Estado. Sin embargo, se puede esperar que durante los próximos años aumentará la presión para cambiar las reglas que definían la gestión de los fondos*

*en la mayoría de los países europeos incluido Grecia (Leandros & Loufir, 1998, 130-132).”*

No es necesario decir que esta posición refleja un análisis económico y social muy particular: cualquier economista sabe que la capacidad para financiar un sistema, sea público o privado, no depende del número de personas que trabajan sino de la producción de riqueza. Todo el mundo sabe que nuestras sociedades, aun con una mayor desigualdad en la distribución de la renta, son más ricas que hace 20 años de manera que tenemos capacidad financiera potencial de financiar más pensiones, es fácil también observar que la distribución del gasto social no requiere que los gastos sean igual que los ingresos (¿qué pasaría entonces con los gastos militares?) y así con otros elementos. Por otro lado, el hecho de que los recursos para financiar las pensiones en el futuro tienen que ser los mismos independientemente de que las pensiones sean públicas o privadas, se esconde y se ignora, así como el hecho de que los planes de pensiones privados son un negocio de alto riesgo o que incluso si una reducción de las cotizaciones sociales actualmente atrajera entradas de capital externo, se ignora la cuestión de quienes son los que pagan finalmente el coste de tales disminuciones y cual es el coste de los sistemas que se plantean como alternativas.

Las pensiones no son un problema financiero o demográfico, sino un problema relacionado con la distribución de la renta. Si el argumento de que no se pueden financiar las pensiones se lleva hasta su conclusión lógica, necesitaríamos afrontar la cuestión de que se hará con esta gente. Es un elemento paradójico del capitalismo actual que convierte en problemas muchas de las posibilidades que ofrecen los avances en la capacidad de producir más riqueza.

Las razones de la crisis del sistema de pensiones se encuentran en otros elementos. Por supuesto que el sistema de pensiones, como otras construcciones sociales se beneficiaría de la modernización, obviamente se tienen que planificar y tener en cuenta las necesidades futuras de financiación, y un creciente porcentaje de gente mayor entre la población requerirá más recursos. Pero la alarma sobre el problema del sistema de pensiones nos parece que está mucho más conectado con las necesidades del capital financiero que con el sistema de pensiones en sí. En dos planos: primero, porque los fondos de pensiones privados suponen un elevado y continuo flujo de recursos financieros para que negocie con ellos el capital privado y obtenga cuantiosos beneficios mientras el sistema público tiene un sistema de reparto que no permite beneficios privados, y en segundo lugar, y especialmente relevante en la UE, los sistemas de pensiones privados son uno de los principales recursos de los grandes fondos financieros que puede facilitar la construcción de un mercado europeo de capitales integrado y potente.

En términos generales la situación puede ser descrita de esta forma: la moneda única debería facilitar la construcción de un mercado integrado de capitales de la UE, capaz de competir en igualdad de condiciones con Wall Street y Tokio. Pero un mercado de estas características requiere una enorme suma de capitales para negociar continuamente y los fondos de pensiones privados son una fuente importante para esta gran necesidad de capital. Por lo tanto les interesa desarrollar cada vez más fondos de pensiones privados, gestionados por inversores institucionales, que les permita el desarrollo del mercado de capitales europeo y obtener jugosos beneficios para los inversores. En cierto sentido el problema de las pensiones radica en quien gestiona los fondos: los intermediarios financieros o el sector público. Para aumentar las pensiones privadas una parte importante de los ciudadanos europeos tienen que estar convencidos de la conveniencia de contratar un plan de pensiones privado y será más difícil conseguirlo si la población espera una buena pensión pública por la que, no debemos olvidarlo, han estado cotizando a lo largo de su vida laboral. Por otro lado, se insinúa que los futuros pensionistas serán los principales beneficiarios de un mercado integrado -capitalismo popular-. De nuevo una situación muy paradójica para la población europea que proveerá los recursos para mercados de capitales altamente móviles y muy poderosos que, por lo menos tienen la posibilidad de embarcarse en operaciones especulativas que en muchos casos pueden llevar a deteriorar muy seriamente las condiciones de vida y los activos de la población.

Antes de terminar quisiera llamar la atención a la ambigüedad y deliberada perversión del lenguaje, por la perversión del significado de las palabras que se utilizan en los documentos oficiales para justificar sus políticas. *Pleno empleo* significa cualquier tipo de actividad precaria, *Estado del Bienestar dinamizador* significa en realidad el establecimiento del trabajo forzado, *modernización* es muy a menudo utilizado para justificar privatizaciones y racionalización para desregular, *adecuada evolución de los salarios* significa bajos salarios...

Esta ambigüedad verbal no debería hacernos dudar sobre el significado real de las recomendaciones que aparecen claramente en el contexto en el que se producen aquí indicando la falta de una política social central de la Unión y la destrucción de la misma en los países en los que ya existe aumentando el papel de las fuerzas del mercado.

### **Una pobre perspectiva social**

Estas son sólo unas breves líneas sobre las principales tendencias en el desarrollo de la política social de la UE. Seguro que hay otras pero estas parecen suficientes como ejemplo de lo que podemos esperar si esta tendencia continúa. Los tres elementos que hemos mencionado al principio están claramente reflejados en los que se ha ido dicien-

do. De acuerdo con este análisis, el Estado del Bienestar con un sistema de seguridad social que asegure una amplia cobertura a la población y que fue tal vez el mayor avance en la organización social de las economías europeas durante la segunda mitad del siglo XX, está siendo fuertemente atacado con la intención de desmantelarlo.

Esto es todavía más preocupante para países como el nuestro. En los países más pobres, los del Sur, existía la esperanza de que la entrada en la UE mejoraría nuestro débil Estado del Bienestar. Este fue uno de los elementos por los que mucha gente anhelaba Europa. Y ahora, cuando estamos todavía lejos de alcanzar beneficios sociales similares a los que disfrutaban los ciudadanos de los países europeos más ricos, observamos cómo el Estado del Bienestar en construcción está siendo destruido. No solamente la UE no tiene nada que ofrecer para mejorar nuestra situación social sino que sus políticas orientan a nuestros gobiernos el debilitamiento de los sistemas sociales ya muy limitados.

Por lo tanto no ha de sorprendernos que el sentimiento de cohesión social esté disminuyendo y el euro escepticismo aumentando entre los ciudadanos europeos. La UE no proporciona los bienes esperados -mejores condiciones de vida y servicios sociales- y se percibe claramente que la Unión beneficia a los grandes empresarios y al mundo financiero. No hay duda que los líderes europeos están preocupados por esta situación pero es evidente que no están dispuestos a cambiar su modelo y sus prioridades básicas para mejorar la cohesión social como las discusiones en la cumbre de Niza demostraron. Ellos desean mejorar la cohesión social pero en sus propios términos y esto no es factible. La estrategia neoliberal tiene firmes prioridades y estas son difícilmente compatibles con una política social justa y generosa para el bienestar de la población europea. El fundamentalismo de mercado no está todavía preparado para cambiar.

### **¿Qué podemos hacer?**

Obviamente esta situación no es irreversible. Nada lo es en una organización social. Y de lo primero que tenemos que convencernos, así como a nuestros conciudadanos, es que lo que se está haciendo no es inevitable y que se pueden hacer otras cosas. No creo que debamos subestimar la importancia del debate ideológico e intelectual. El “pensamiento único” ha dominado a mucha gente y es necesario empezar desmantelándolo con argumentos sólidos. Tiene que explicarse a la población la verdadera naturaleza de lo que se propone desde la UE. No menos a la izquierda y a los profesionales, sobre todo a los de izquierda. A menudo incluso la gente de izquierda se han nutrido del neoliberalismo y parecen incapaces de concebir otras posibilidades. Otra política social es posible y tenemos que transmitir esta idea entre nuestros líderes sociales y a toda la población.

Porque hay muchas posibilidades. Existen soluciones técnicas para la mayoría de los problemas a los que me he referido. Las alternativas no son problemas técnicos sino políticos y sociales. Necesitamos aunar esfuerzos políticos y sociales para hacer posible nuestros propósitos a través del debate, argumentos y la persuasión democrática.

En los que sigue expondré los objetivos planteados por los economistas europeos para una política económica alternativa.

En primer lugar, no debemos permitir que se siga deteriorando el actual Estado del Bienestar. Las acciones inmediatas deberían incluir al menos la resistencia contra la privatización del sistema de seguridad social, en especial pensiones y sanidad, y de los servicios públicos tales como educación, transporte y servicios públicos; rechazar el trabajo forzado con relación al desempleo -cualquier tipo de trabajo no voluntario u obligado debería ser prohibido- y hay que exigir trabajos decentes en términos de estabilidad, salario y condiciones de trabajo, la introducción de un salario mínimo y muy importante en los países más pobres de la UE, acciones coordinadas para evitar el dumping social y salarial. También debería defenderse la reducción del tiempo de trabajo semanal.

En una perspectiva a medio plazo, la UE debería formular e implementar una amplia batería de estándares mínimos obligatorios para los Estados de Bienestar europeos, tomando en cuenta las diferencias y peculiaridades nacionales, pero al mismo tiempo evitar una competencia de salarios o dumping social entre los Estados miembros. Estos estándares mínimos deberían establecerse en igual proporción al PIB para todos los Estados miembros dedicado al mantenimiento y refuerzo de los sistemas de bienestar y deberían definirse también para cada área de provisión social. Así mismo la UE debería dedicarse a la promoción y financiación de políticas dirigidas a grupos con necesidades y dificultades específicas.

Por último, ¿porque no empezar a pensar en un sistema social para Europa?. Es imprescindible que la UE se convierta en una institución capaz y con intención de establecer transferencias significativas para estimular el desarrollo y aliviar los problemas. No es posible una política europea sensata sin una implicación directa de la Unión. Esto es un requisito vital. Se pueden encontrar sistemas que combinen el respeto a los diversos sistemas sociales a nivel estatal e igualdad de beneficios. La implementación del euro ha mostrado el amplio campo para el cambio y la adaptación, si existe la voluntad política para llevarlos a cabo.

Pueden encontrarse diferentes sistemas de seguridad social en la UE. Esto es una riqueza de la Unión y esta diversidad no debería ser destruida como esta sucediendo



actualmente con la tendencia hacia la homogeneidad inducida por el mercado debilitando la seguridad social. Pero la diversidad no debe servir para justificar una carrera “competitiva hacia el fondo” moviendo a todo el sistema hacia los sistemas sociales más escasos, ni a retrasar la consideración de la convergencia necesaria.

La UE debe mantener, mejorar y extender una política social fuerte e igualitaria a nivel europeo incrementando los gastos públicos dedicados a la misma.

A largo plazo se debería insistir en el bienestar de la población como principal objetivo, colocándolo en el centro del cuadro, no haciéndolo depender de la previa operación del mercado o de los beneficios de las empresas. No hay conflicto entre pleno empleo y Estado del Bienestar, en el sentido que a veces se afirma que sólo se puede alcanzar el pleno empleo con bajos salarios, Estado del Bienestar reducido y baja protección laboral. La relación es inversa: el pleno uso de la capacidad humana, conocimiento y creatividad producirá las bases para la riqueza que permita mejorar la calidad de vida de todos.

Necesitamos afirmar claramente el objetivo de una sociedad del bienestar, es entendiendo por ésta una distribución justa de la renta, la riqueza y oportunidades, con unas estructuras democráticas a todos los niveles, buenos trabajos y condiciones laborales y un amplio Estado del Bienestar no burocrático. Para la política social, uno de los principales objetivos tiene que ser mejorar y extender el Estado del Bienestar con una Constitución Social europea la cual permita a tod@s vivir en una UE con el derecho incondicional a unos niveles suficientes de renta, prestaciones sociales y bienestar que permitan vivir de forma digna e independiente. En este sentido, el campo y las posibilidades de nuevas formulas debería ser estudiada, como la renta Básica o los presupuestos participativos. Finalmente, tiene que existir el derecho a una participación democrática en la vida social, que es igualmente necesaria para la independencia y dignidad individual y el avance colectivo.

## **EL FUTURO DEL ESTADO SOCIAL**

**IGNACIO SOTELO**

Profesor emérito de la Universidad Libre de Berlín.

Ha desaparecido de nuestro horizonte el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar, por lo menos en lo que tenía de intento de superar el capitalismo. Que se haya desvanecido hasta la intención misma de ir transformándolo en un nuevo orden social y económico, más igualitario y eficaz, al que se pensaba llegar de manera progresiva gracias a reformas que contasen con un amplio consenso democrático, es lo más llamativo de lo ocurrido en la izquierda europea en estos últimos 25 años. En cambio, muy pocos toman en consideración el que pueda desaparecer de Europa el Estado social, con sus cuatro columnas básicas, sanidad y pensiones, educación y ayuda al desempleo. Los europeos no conciben alternativa alguna a un Estado social de derecho, de cuya consolidación parten todas las reformas que se estiman ineludibles. Pues bien, aunque sobre la necesidad de que perviva el Estado social exista un amplio consenso, su futuro se presenta cada vez más incierto. Se ha desplomado el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar y el Estado social, tal como hoy lo conocemos, está claramente amenazado. Así están las cosas y de nada sirve esconder la cabeza debajo del ala y negar la evidencia.

## 1. El modelo socialdemócrata y el liberal de Estado social del bienestar

Implícita en esta apreciación yace la distinción entre Estado social y modelo socialdemócrata del Estado de bienestar, pese a que en España lo normal sea referirse indistintamente al uno y al otro como significando lo mismo. No es una simple cuestión terminológica -los franceses hablan de un Estado providencia- que importe poco, sino que estamos ante una distinción que conviene retener, aunque no fuera más que por los malentendidos que produce el confundirlos. El que el PP acabaría con el Estado social es una falacia que se arroja, justamente, en confundir el Estado social con el modelo socialdemócrata. Mixtificación que da por descontado que los socialistas serían los únicos que lo defenderían, ya que los populares, liberales y conservadores, por principio tendrían que estar en contra. Argucia que tuvo su efecto electoral en 1993 y 1996, pero que siga propagándose después de 8 años de Gobierno del PP revela las raíces interesadas de tan persistente tergiversación. El Estado social no es creación directa del movimiento obrero, ni son los socialistas los únicos convencidos de su necesidad, ni mucho menos los únicos dispuestos a gestionarlo, ni siquiera garantizan que no lo rebajarán a los límites que pida la economía. Si la socialdemocracia no ofrece más que el Estado social en su forma actual, un patrimonio europeo de todos los grandes partidos, bien se podrá decir que se ha evaporado como una fuerza social transformadora. De lo que no cabe la menor duda es de que la historia no se detiene, y surgirán, están surgiendo, nuevas formas de resistencia al orden establecido. Pero, ocuparse de las alternativas posibles a la izquierda tradicional, comunista o socialdemócrata, es tema peliagudo en el que no vale la pena entrar de refilón; dejémoslo para otra ocasión.

En la actual discusión sobre el futuro del Estado social considero indispensable diferenciar el Estado social, que en su estadio embrionario propuso el conservadurismo y luego planteó el liberalismo, del modelo del Estado de bienestar de la socialdemocracia. Uno de los más conocidos especialistas en el tema, Gösta Esping-Andersen, distingue estos tres tipos de Estado social, uno conservador, otro liberal, y un tercero socialdemócrata (*The Three World of Welfare Capitalism, Cambridge 1990*). Aunque tenga sentido diferenciar el Estado social de los conservadores del que más tarde propone el liberalismo, pienso que para hilvanar algunas reflexiones sobre el futuro del Estado social, basta con separar el modelo socialdemócrata, ya fenecido, del liberal, que es el que hoy se cuestiona.

El Estado social nació, no sólo al margen del movimiento obrero, sino incluso como un instrumento para domeñarlo. La política social desde sus orígenes en Bismarck ha estado ligada a los intereses dominantes de las grandes empresas, aunque haya sido sin duda presionada por el movimiento obrero. La conjunción de la gran empresa con el

Estado para que la lucha de clases no amenace la paz social ha estado, y sigue estando, en la base del Estado social. Baste recordar que la Alemania Imperial puso en marcha el seguro de enfermedad, de invalidez y de vejez, como políticas complementarias a las “leyes antisocialistas” que prohibieron el SPD. Walther Rathenau, que fue presidente de AEG, uno de los grandes consorcios alemanes, y era ministro de asuntos exteriores cuando lo asesinaron en 1922, ya definió al Estado social como “nuestro destino”. Hasta nuestros días cabe comprobar el papel que las grandes empresas han desempeñado en el arranque de un Estado social incipiente en los países que empiezan a industrializarse. Incluso en la China dominada por el partido comunista, convertida al capitalismo, las multinacionales han puesto en marcha los primeros componentes de un Estado social (mejores salarios, servicios sociales de la empresa, vacaciones pagadas). En España, los antecedentes del Estado social hay que buscarlos, en teoría, en los institutos sociales de la Iglesia, pero, en la práctica, los primeros impulsos vinieron de la dictadura de Franco. La Segunda República apenas tuvo tiempo para desarrollar sus proyectos en el ámbito social, y toda su labor, la más espléndida sin duda la educativa, quedó por completo arrasada, terminada la guerra civil.

El Estado social incluye desde un principio la sanidad y las pensiones, a los que hoy se añaden otros dos grandes capítulos, el de la educación, que en algunas Estados europeos precede a los dos anteriores en más de un siglo, y el seguro de desempleo, el último en llegar, y el único de origen netamente socialdemócrata que se remonta a la Constitución de Weimar. Educación, sanidad, pensiones y subsidio de desempleo forman las cuatro columnas del Estado social, a las que va a parar casi la mitad de los presupuestos de los Estados europeos y que, efectivamente, salvo unos pocos neoliberales contumaces, nadie en Europa pone en cuestión. Harina de otro costal es que el tema principal de discusión sea hoy cómo conciliar estas exigencias sociales, que se reputan indeclinables, (algunas, como la educación, todos sin excepción, a la derecha y a la izquierda, consideran fundamental para afirmarse en el mundo de hoy) con un desempleo endémico, una economía que crece lentamente y el riesgo de que repunte la inflación.

Si es obvio que existe hoy un consenso mayoritario en torno al Estado social, importa recalcar que otra cosa muy distinta fue el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar. Ciertamente continuó prestando protección en caso de crisis personal (enfermedad, accidente, vejez), propia del primer modelo conservador del Estado social, pero lo completa con el afán de transformar la sociedad hacia un orden socioeconómico más justo y eficaz. Dos componentes básicos constituyen al modelo socialdemócrata de Estado de bienestar. En primer lugar, parte del supuesto de que la economía de mercado, abandonada a sí misma, trae consigo una acumulación de la riqueza en cada vez menos manos, lo que, además de ser incompatible con la justicia, a la larga impide la paz social. La

intervención del Estado en la economía resulta imprescindible, tanto para mantener la libre competencia en los mercados -sin controles externos los mercados tienden al monopolio- como para garantizar una distribución equitativa de la renta. Incluso en la versión socialdemócrata más desleída del Programa de Bad Godesberg (1959) el principio fundamental es “tanto mercado como sea posible, pero tanta planificación como sea necesaria”. O dicho de otra manera, el mercado funciona únicamente gracias a la intervención del Estado. El modelo socialdemócrata reconoce las ventajas de la propiedad privada y de la iniciativa individual en la organización de la economía, pero no cree que el mercado por sí solo pueda resolver los intrincados problemas de una distribución equitativa de la riqueza, ni siquiera los que se presentan a la hora de crear riqueza. La creación y la distribución de la riqueza son dos procesos estrechamente ligados entre sí, pero, aunque ambos necesiten del mercado, no basta. Nada más falso que la tan traída y llevada metáfora de que primero habría que cocinar el pastel, labor de una economía libre, y luego, preocuparse de repartirlo, la sola tarea que precisaría de la intervención del Estado. Hay que poner énfasis, por el contrario, en que los mecanismos de producción y de distribución son interdependientes y ambos necesitarían de la intervención del Estado. La socialdemocracia rechaza el colectivismo estatista, pero también el fetichismo del mercado.

En segundo lugar, la capacidad de llevar a cabo una reforma continua del capitalismo hasta lograr superarlo -no lo olvidemos, fue la ambición constitutiva del socialismo, que no abandonó el que se autodenominó democrático- depende de la potencia del “movimiento obrero”. Por tal se entiende la sinergia de un gran partido político de masas con un sindicalismo fuerte. El modelo socialdemócrata precisa de un partido de masas, enraizado en la sociedad, con sus instituciones culturales, deportivas, benéficas propias, vinculado a un movimiento sindical con amplia representación en los lugares de trabajo. Así como la socialdemocracia se aferra al gran partido de masas, como instrumento de transformación democrática de la sociedad, Lenin reacciona inventando “el partido de nuevo tipo”, una organización jerárquica y disciplinada, a la manera de un ejército, dirigida por revolucionarios profesionales de tiempo completo, capaz de tomar el poder violentamente (teoría bélica de la revolución) para, una vez controlado el aparato del Estado, dar paso al acto revolucionario por antonomasia, la colectivización de los medios de producción. El socialismo democrático no pretende tomar el Palacio de Invierno, sino llevar a cabo un largo proceso de reformas, obtenidas con un consenso democrático mayoritario, que vayan transformando el orden socioeconómico establecido en otro más justo y eficiente. Sin una presencia fuerte del partido y el sindicato, además de muchas otras organizaciones económicas y sociales, adheridas al movimiento obrero, la relación de fuerzas no permitiría actuar, ni siquiera como corrector del capitalismo.

## 2. El derrumbe del socialismo estatalista y del democrático

No creo que a estas alturas haya que esforzarse en mostrar la evidencia de que, por una amplia gama de factores que sería muy largo exponer, desde la segunda mitad de los setenta, pero sobre todo claramente en los ochenta, el modelo socialdemócrata ha ido desmoronándose en los pocos países europeos en los que había empezado, insisto, sólo empezado a cuajar. Hoy, al no darse ninguno de los supuestos enunciados, ni siquiera subsiste como ideología de los partidos que se siguen llamando socialdemócratas. Los partidos socialistas, no sólo no debaten el modo de superar el capitalismo, es que ni siquiera plantean estrategias para corregirlo. Se ha evaporado, incluso como concepto, el movimiento obrero, la alianza de un gran partido de masas con un sindicalismo fuerte. En fin, el que en los últimos 30 años arraigase en la Europa comunitaria un desempleo cercano a una media del 10%, ha convertido el modelo socialdemócrata, no ya en una meta inalcanzable, sino en pura insensatez, máxime cuando, caído el bloque soviético, se ha vuelto a la mundialización que se había alcanzado ya antes de la I Guerra Mundial. El desplome del bloque soviético terminó por dar la puntilla al modelo socialdemócrata que se encontraba ya muy tambaleante. Dejo de lado la tan interesante discusión de si la presencia amenazante del bloque soviético, al constituir una alternativa al modelo occidental, habría coadyuvado más al despliegue del modelo socialdemócrata en los años cincuenta y sesenta que el hecho de que los pueblos hubieran sufrido la gran depresión de los años treinta y la II Guerra Mundial, experiencias que los habrían llevado a aspirar ante todo a la protección del Estado.

En donde antes se hundió el modelo socialdemócrata fue en Gran Bretaña, probablemente porque también fue el país en el que se llevó más lejos la política de nacionalizaciones, modelo arrasado por completo durante el gobierno de la señora Thatcher. Esta experiencia trágica está en la base del nuevo laborismo que parte de reconocer el fracaso del modelo socialdemócrata del Estado de bienestar, intentando construir otro tipo de Estado social. No poca confusión ha originado el que el nuevo laborismo hablase también de una “tercera vía”, aunque dando a este concepto un significado nuevo. Por “tercera vía” se entendía la del socialismo democrático entre comunismo y capitalismo. Instalados ya irremediamente en el capitalismo, el nuevo laborismo plantea también una tercera opción, pero esta vez entre liberalismo y socialdemocracia. Ni el liberalismo a ultranza de la señora Thatcher, con sus terribles consecuencias sociales, ni el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar que arrastraría consigo déficit, inflación y paro, sino un modelo nuevo de Estado social.

Se podrá criticar la tercera vía laborista por unos logros bastante magros, (es muy poca cosa en relación con las enormes ambiciones del socialismo democrático, que pre-

tendía nada menos que superar el capitalismo, construyendo un Estado equitativo que distribuyese bienestar para todos), pero ha cumplido con su empeño principal, mantenerse en el poder con el apoyo mayoritario de la población, y si Blair no comete el error garrafal de aliarse con Bush en la guerra de Irak, hubiera durado largo. Y aun así, no está nada claro que no vaya a ser reelegido por tercera vez en la primavera del 2005. La Alemania de Schröder, que hace ya mucho tiempo se desprendió del modelo socialdemócrata, anda a la búsqueda de una tercera vía, sin encontrar hasta ahora otras salidas que las del liberalismo más ortodoxo que el electorado rechaza con contundencia. En Francia, la socialdemocracia, que parte de posiciones que en su día fueron mucho más radicales, se bandea mejor por estar en la oposición, reduciendo su papel a denunciar al gobierno conservador por el desmantelamiento del Estado social de bienestar, sin haber entrado todavía a fondo, como lo hizo el nuevo laborismo, en la cuestión básica de cuál podría ser una política alternativa que no signifique volver a los modelos del pasado, liberal o socialdemócrata.

### **3. Justicia social o solidaridad con los más débiles**

La finalidad constitutiva del modelo socialdemócrata de Estado de bienestar es alcanzar la justicia social. Mientras que el Estado democrático de derecho garantiza las libertades formales -todos los ciudadanos iguales ante la ley, incluyendo los mismos derechos políticos- el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar pretendía además que todos gozasen de una libertad real, sin suprimir ni debilitar ninguna de las libertades formales. Además de disfrutar de los mismos derechos formales, habría que tener las mismas oportunidades de ejercerlos, lo que exige, por un lado, partir de un bienestar material equiparable, acortando las grandes diferencias sociales por medio, sobre todo, de la política fiscal y, por otro, haber compartido una misma educación que permita edificar una verdadera igualdad. Constitutivo del modelo socialdemócrata son, por tanto, una redistribución de la renta nacional, desde una perspectiva igualitaria, y una educación compensatoria que contribuya a aminorar las desigualdades sociales. La meta es generalizar unas condiciones socioeconómicas que, además de seguridad en los momentos críticos, algo que ofrece ya el Estado social, contribuya a cambiar a la sociedad, haciéndola más igualitaria al poner a disposición de amplios sectores populares servicios que mejoren la calidad de vida.

Obsérvese que el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar, no sólo protege a los más débiles, sino que ofrece mejoras sustanciales en la calidad de vida de amplios sectores sociales en la perspectiva de llegar a una sociedad más igualitaria. Así, por ejemplo, supone un salto cualitativo en relación con el Estado social otorgar una ayuda que permita vivir a cualquier ciudadano que, por las razones que fuesen, no estuviera en con-

diciones, o no estuviera dispuesto a trabajar. El modelo socialdemócrata acabó con la maldición, altamente injusta, de que el que no trabaje, que no coma, porque sólo afecta a los que no tengan otros ingresos que los provenientes de vender la fuerza de trabajo, sin contar que suprimir este castigo bíblico dignifica el trabajo (salario y condiciones tendrán que estar en consonancia), al convertirlo, con la sobrevivencia garantizada, de algún modo en voluntario. Si el fin último es asegurar la libertad real de todos, nadie debiera estar obligado a nada, lo que supone que además de los derechos y libertades formales, se precise una base económica que haga efectiva las libertades formales. Únicamente sobre una economía sólida y equilibrada cabría ir desarrollando, paso a paso, un Estado de bienestar que implicase modificaciones significativas en las relaciones de clase.

En cambio, el modelo liberal de Estado social, al interesarse sólo por la protección de los más débiles en momentos de crisis temporal o definitiva, únicamente pretende perpetuar el sistema capitalista de producción. En vez de justicia social -en el capitalismo ésta noción no tiene sentido, ¿cuál es el precio justo de un bien o de un servicio?, el que marque el mercado- el concepto central es el de solidaridad, entendida como la obligación de la sociedad de hacerse cargo de aquellos que no pueden cuidarse de sí mismos, ya de una manera definitiva, por incapacidad personal o vejez, ya por la situación por la que pasan, enfermedad o desempleo. El modelo socialdemócrata aspira a la justicia social y considera la política de igualdad social un instrumento imprescindible para construir una sociedad más justa; en cambio, el modelo liberal rechaza cualquier modificación del orden capitalista, máxime cuando éste se cuestiona apelando a la justicia, que considera un retroceso que en el fondo a todos perjudica: una sociedad que aspira a la justicia, entendida como igualdad social, sería mucho menos eficiente. Para responder a las deficiencias, permanentes o temporales, de algunos sectores sociales, basta con la solidaridad. Estudios empíricos muestran que en Europa existe un consenso mayoritario en que la sociedad debe ser solidaria, primero con los viejos, luego con los inválidos y enfermos y en tercer lugar, y en este orden, la sociedad ha de ocuparse de que todo ciudadano reciba un mínimo de educación que le permita desenvolverse en la vida. El modelo socialdemócrata, en cambio, aspiraba a la igualdad y entendía las instituciones del Estado de bienestar, como derechos propios de la ciudadanía y no como dones de la solidaridad, el nombre nuevo que adquiere la caridad. En principio, a cada ciudadano habría que ofrecerle la misma oportunidad de llevar a cabo el proyecto de vida que prefiera, que es algo muy distinto que ayudarle en los malos momentos por los que eventualmente pueda pasar.

Con las leyes e instituciones privadas a favor de los pobres en el “antiguo régimen” encontramos ya formas embrionarias del Estado social. En la caridad cristiana estuvo el origen del primer modelo conservador del Estado social. La noción de solidaridad que



introdujo el liberalismo (Friedrich von Hayek), no es más que la secularización laica de la caridad. La diferencia básica entre el modelo socialdemócrata y el liberal de Estado social de bienestar es el largo trecho que va de la justicia social a la solidaridad. Un hecho significativo, del que no siempre se mide todo su alcance, es que hasta los socialistas hablen hoy de solidaridad, la noción que introdujo el modelo liberal del Estado social, que ha reemplazado a la vieja noción de “justicia social” que, junto al afán de superar el capitalismo, son nociones que han desaparecido por completo para fundamentar el Estado social.

Una observación final. En Alemania o Francia no faltan voces que nos recuerdan que el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar, tal como lo hemos descrito, fue más una construcción ideológica-programática que práctica cotidiana. La socialdemocracia desde finales del XIX se ha caracterizado por un pragmatismo a ras de suelo. En el fondo, el Estado social de los gobiernos liberal-conservadores y el de los socialdemócratas en los años sesenta y setenta no se diferenciaba tanto, como se refleja en los planteamientos teóricos. En los socialistas siempre ha sido grande el trecho que va del dicho al hecho.

#### **4. El fin del pleno empleo, globalización e inmigración**

Mejor distribución de la renta y educación de calidad para el mayor número fueron las vías socialdemócratas hacia la igualdad. Objetivos que sólo parecían asequibles, si gracias a un crecimiento económico continuo y sin que se disparase la inflación, se lograba mantener el pleno empleo. No hay Estado de bienestar sin pleno empleo; con paro, se disipan del horizonte las demás políticas de bienestar, ya que la primera reivindicación de la gente es tener trabajo. ¿Cómo los colocados pueden pretender salarios más altos, más tiempo libre, éstas o aquellas mejoras sociales, cuando millones están en la calle sin trabajo?. En efecto, nada modera ni disciplina tanto a la clase trabajadora como un paro alto que expanda entre los colocados el temor al despido. José María Aznar ha escrito en su último libro que está convencido de que “la política social más eficaz, y al cabo la más justa, es dar a la gente la oportunidad de trabajar” (*Ocho años de Gobierno, Barcelona 2004, pág. 130*). ¡A proporcionar un trabajo, sin especificar salario ni condiciones laborales, puede quedar reducida la política social!.

Con un paro alto se tambalea cualquier política social establecida o que se quiera edificar, ya que buena parte del dinero disponible habrá que dedicarlo a los subsidios de desempleo. Sólo con el crecimiento del empleo cabría ir recomponiendo la política social en sus formas actuales. De manera que la política de empleo y la de mejora de la productividad anteceden y sirven de fundamento a cualquier política social que se mueva dentro de los márgenes actuales. El pleno empleo se ha convertido así en el lejano horizonte al

que tendería el Estado social. Hubo un tiempo, sin embargo, en el que el pleno empleo era el punto de partida del Estado socialdemócrata de bienestar; hoy, en cambio, se muestra la incierta meta a alcanzar. Ahora bien, no es previsible en la Unión Europea que bajen sustancialmente los índices actuales de paro, tanto por las condiciones que impone la globalización, como por el interés de las empresas en mantener un “ejército de reserva” que garantice que los salarios no suban de repente cuando mejora la coyuntura.

Lo grave es que los socialistas europeos en el poder no abren otra perspectiva: la única meta es conseguir el pleno empleo. El paro que envuelve y continuamente amenaza al trabajador colocado es sin duda el mayor acicate para que olvide reivindicaciones que pudieran cuestionar los buenos resultados macroeconómicos y los beneficios empresariales crecientes, y hasta puede que un día se atreva a dar la espalda a unos sindicatos que dejan siempre un tufillo de lucha de clase, pese a que hayamos dictaminado en nombre de la ciencia que no existe tal en el mundo de hoy. Después de haber descubierto que el capitalismo es el menos malo de los sistemas económicos y que, por tanto, hay que saber acoplarse a sus normas, expresión última de la racionalidad económica, los socialdemócratas de nueva hornada están en las mejores condiciones para percatarse de que también los sindicatos, como tantas otras ideas, instituciones, hábitos y creencias del movimiento obrero, son meros residuos del siglo XIX, para mayor inri en el caso de los sindicatos, con un sabor gremial que interfiere peligrosamente el mercado libre de trabajo y, si bien en el pasado cumplieron tareas importantes en la dignificación del trabajo, hace tiempo que las ha asumido el Estado. El Gobierno de Felipe González en su enfrentamiento con los sindicatos y el de Gerhard Schröder en su lucha actual por conseguir la reforma del subsidio de desempleo y del mercado laboral se han acercado peligrosamente a estas posiciones. Pudiera ocurrir que la actual crisis de los sindicatos condujera a su desaparición, o por lo menos a su reducción a un tamaño testimonial. El peor pronóstico sobre el futuro del Estado social proviene de la disminución rapidísima del poder sindical que observamos en Europa.

Frente a lo que han afirmado algunas voces aisladas, la globalización sí influye de manera importante en el desmontaje del Estado social. De una parte, porque permite a las empresas invertir en países en los que se espera obtener beneficios mayores en plazos más cortos, lo que implica trasladar los puestos de trabajo de un país, con salarios mucho más altos y en los que se respetan los derechos humanos, a otro, mucho más pobre, y además sin democracia ni respeto de los derechos fundamentales, en el que la explotación del trabajo reproduce pautas europeas decimonónicas, operación que conocemos como deslocalización industrial, aunque, también hay que decirlo, no resulte fácil, pese a las amenazas que las grandes empresas suelen hacer en este sentido a la población empleada en los países más avanzados. De otra parte, la libre circulación de capitales especula-

tivos, y es éste un factor de mucho mayor peso que la deslocalización industrial, todavía empezando, ha permitido obtener unas ganancias que quitan atractivo a las inversiones en los países de los que emigran los capitales. El problema principal del capitalismo de hoy, tal vez el de siempre, sea la enorme abundancia de capital que no se sabe cómo invertir con beneficios asegurados. El dinero es temeroso y evita a todo trance el riesgo, aunque le sirva para justificar las ganancias. Lo nuevo de nuestro tiempo es que los inversores reclaman beneficios en tiempos cada vez más breves; con lo que la empresa tradicional, entendida como un capital vinculado a un objetivo que se considera valioso, está en franco retroceso.

Del mundo desarrollado emigran los capitales a países menos desarrollados y sin democracia, mientras que desde éstos emigra la fuerza de trabajo a los países más avanzados. Ambas migraciones, la del capital en un dirección y la de la fuerza de trabajo en la contraria, se refuerzan mutuamente, mostrando las dos caras de la globalización. Con la cuestión del empleo y la globalización está, por tanto, ligado el tema de la inmigración, uno de los que factores que más directamente influye en el desmontaje del Estado social. La aparente contradicción que supone tener un paro del 10% de la población activa, a la vez que en sectores económicos marginales se emplee a cada vez más inmigrantes, se resuelve en cuanto se pone de manifiesto el papel que éstos desempeñan en la reducción de los salarios y en el empeoramiento de las condiciones de trabajo. A la larga la tendencia es a producirse una equiparación de la mano de obra nacional e inmigrante, con el resultado que la primera se verá obligada a aceptar salarios y condiciones de trabajo más próximos a esta última, a la vez que los inmigrantes irán normalizando su situación, saliendo de la indefensión del trabajador ilegal. Para que este proceso se mantenga, es preciso que continuamente lleguen nuevas olas de inmigrantes sin papeles.

Después de 40 años, ya en la tercera generación, hay que dejar constancia del bajísimo índice de integración de la inmigración turca, el mayor grupo extranjero en Alemania que alcanza 1,88 millones, casi el 2,5 % de la población total. Pues bien, la cuota de desempleo de la población turca es el doble que la de los alemanes; en Berlín, con 122.000 turcos, la mayor concentración fuera de Turquía, el desempleo llega al 40%. El número de turcos que viven de la ayuda social es tres veces mayor al que correspondería por el porcentaje de población. La utilización de los servicios sociales, desde hospitales a instalaciones deportivas, supera la media por número de población. La inmigración ha sido, sigue siendo, un gran negocio para la empresas que reciben mano de obra pagada con salarios que no aceptarían los nacionales, con la ventaja añadida de que cuando no se los necesita, la carga de su mantenimiento se traslada al Estado. La inmigración, lejos de responder al mito de que garantizarían con su trabajo las pensiones de las siguientes generaciones, que se propaga con la buena intención de combatir el racismo que destilan los

grupos sociales en competencia y conviviendo con los extranjeros, se ha manifestado como uno de los factores que más pesan sobre el Estado social de nuestros días. Ciertamente que los problemas que plantea la población turca en Alemania en buena medida se deben a las dificultades que han encontrado para su integración; debido, de una parte, a que proviene de zonas rurales muy atrasadas del sureste de Anatolia, lo que ha dificultado la aculturación a una moderna sociedad industrial con idioma y valores muy distintos; de otra, porque se les aísla en guetos, a los que, por lo demás, tienden como forma de supervivencia, sin darles otra oportunidad que trabajar en los puestos inferiores, hasta que, expulsados al desempleo, descubren las triquiñuelas del Estado social para sobrevivir. No hará falta insistir que una opinión pública mediatizada por los medios de comunicación suele escandalizarse ante las variadas formas de aprovecharse del Estado social y, aunque los extranjeros sean minoría en estos malos usos, son los que más indignación levantan. Estas historias refuerzan el convencimiento de que hay que reformar la actual forma del Estado social; lo grave es que a menudo también a su desmontaje suele llamarse reforma modernizadora.

Con todo, el factor principal que más acelera el encogimiento progresivo del Estado social es la política económica de la Unión Europea. En los últimos decenios se ha ido consolidando el carácter neoliberal de la economía comunitaria hasta el punto de haber quedado sancionada en el Tratado Constitucional. No sólo la Unión Europea ha declinado desarrollar una política social complementaria a la integración económica, con un mercado único y una sola moneda, sino que ha impuesto la economía liberal como la única posible en la Unión, dejando a los Estados miembros el que desarrollen la política social que consideren oportuna, eso sí dentro de los estrechos márgenes económicos definidos. La ampliación al este ha reforzado la debilidad social de la Unión al integrar a unos países que han desmontado por completo las instituciones sociales provenientes del modelo colectivista. Habría que elegir entre crecimiento económico y bienestar o economía planificada, poco eficaz, que repartiría la pobreza equitativamente.

Se echará en falta el que no me haya referido al factor que suele mencionarse como el principal responsable de la vulnerabilidad creciente del Estado social, a saber, la nueva pirámide demográfica que resulta del descenso de la natalidad y el rápido aumento del horizonte de vida. Lo he omitido porque su incidencia, pese a lo que interesadamente se dice, es muy secundaria. El futuro del Estado social no depende de la relación entre población activa, que desciende respecto al número de jubilados, en rápido aumento, sino de la productividad que se logre, y sobre todo, de la forma cómo se distribuya la renta nacional. Si con menor población aumenta la cantidad de riqueza creada y se reparte mejor, en principio, no habría problema para sostener a un número creciente de jubilados que cada vez vivan más tiempo. Si, por el contrario, la productividad creciente ali-

menta la renta de una población cada vez más rica, pero mucho más escasa, y los nuevos puestos de trabajo se concentran en servicios mal pagados que no requieren calificación especial, pero son imprescindibles para la calidad de vida de la población que acumula la mayor parte de la riqueza, entonces la única alternativa será el desmontaje del Estado social. Por tanto, no es cierto que el rápido descenso de población que constatamos en la Europa occidental sea la causa principal de que el Estado actual de bienestar sea insostenible. El que haya descendido de manera sustancial el ritmo de crecimiento de población en los dos últimos decenios en España, al contrario, es una de las causas de que hoy disfrutemos de una mayor renta. En cambio, México en los últimos treinta años con un crecimiento económico equiparable al de España, pero con un enorme crecimiento demográfico, ha congelado, de hecho, la renta per capita. Frente a los que consideran que el que la población disminuya es un mal en sí mismo y su aumento una bondad indiscutible -en la segunda mitad del XIX, Alemania y Francia competían por alcanzar una mayor población- en los dos países se abre hoy paso la opinión de que el descenso de población, si aumenta la productividad, no tiene por qué ser un mal en sí mismo, sino al revés, fuente de bienestar generalizado. Rebajar los altos índices de crecimiento demográfico es la primera medida que tiene que conseguir un país que aspire a desarrollarse.

## **5. La crisis del modelo actual del Estado social**

Si se toman en consideración los factores que hasta ahora he expuesto, el Estado social, tal como lo hemos heredado, no parece salvable: desempleo endémico; debilidad creciente de los sindicatos, mayor todavía en los países que han llegado los últimos a la democracia, (algunos del Mediterráneo y los del Este); conversión al capitalismo de la socialdemocracia de nuevo cuño, el menos malo de los modelos económicos, como la democracia lo sería de los políticos, (la historia habría llegado a su punto final con la conjunción de capitalismo y democracia); libre circulación de capitales por todo el planeta e inmigración masiva proveniente del tercer mundo (globalización); *last but not least*, que la Unión Europea haya sacralizado el modelo neoliberal de capitalismo. Son inútiles las voces clamando en el desierto, así como las políticas que se agoten en defenderlo. Y como el Estado social nos parece indispensable a la inmensa mayoría de los europeos, no tenemos más remedio que volver a inventarlo. En este punto se constata un acuerdo que va en aumento.

Ahora bien, si los que pretenden dejar las cosas como están se encuentran en una situación cada vez más frágil, también son muchas y de gran calado las diferencias entre las respuestas que se ofrecen para renovarlo, como lo son los intereses que se combaten en el fondo. La privatización de la sanidad y de las pensiones, en suma, de una buena parte de los servicios sociales, es la salida a la que aspira el capital en su búsqueda obse-

siva por nuevas fuentes de ganancia. La privatización creciente de la seguridad, un servicio que hubo un tiempo se creyó consustancial con el Estado, proporciona pingües beneficios. A nadie ha de extrañar que sean cada vez más fuertes las presiones para privatizar una buena parte de la sanidad, e incluso de la pensiones, dejando en manos del Estado los segmentos que produzcan pérdidas. Lo grave es que la izquierda tradicional, acorde con el modelo económico que ha contribuido a consolidar, a esta tendencia privatizadora, no sepa oponer más que continuar con la estatalización burocrática de los servicios sociales. Se echa en falta fantasía social para imaginar cómo podrían funcionar las cosas de otra manera, siendo fieles a la consigna “otro mundo es posible”. Desde nuestra experiencia histórica, no podemos ofrecer una alternativa global al orden social y económico establecido, en este camino hemos vivido fracasos que se han pagado a un altísimo precio, sino simplemente imaginar otra sanidad, otro régimen de pensiones, otro sistema educativo y otras formas de sostener a los que se hayan quedado sin trabajo o no puedan acceder, por la causa que sea, al mercado laboral.

Los orígenes conservadores del Estado social quedan de manifiesto en el burocratismo estatalista que todavía se percibe. Surgió de la fusión del Estado con las grandes empresas en una simbiosis de mutua dependencia. Al margen de un documento de política social, escribe el canciller Bismarck “¡el Estado, sí puede!”. La burocratización estatalista de una política social, diseñada y ejecutada desde arriba, es el rasgo básico de la política social que se ha hecho hasta ahora. Pero, al ser cada día más costosa y menos eficiente, hemos llegado al final de trayecto, como no cabía esperar otra cosa de una burocratización creciente. Es menester no olvidar que cada tipo de política social corresponde al modelo económico que prevalezca. Y la política social, que surgió de la fusión de la gran empresa con el Estado nacional, no puede sobrevivir en un mundo que se caracteriza por el hecho de haber traspasado el capital las fronteras nacionales, moviéndose libremente por todo el planeta. La simbiosis de los grandes consorcios con el Estado pertenece al pasado; hoy las multinacionales se mueven al margen de los Estados, incluso en condiciones de dictarles las reglas más onerosas. Parece obvio que el tipo de política social que corresponde a un mundo capitalista globalizado es su privatización, de modo que los beneficios caigan sobre el capital y los riesgos sobre el Estado. Nadie ignora tampoco los altos costes de esta solución privatizadora para los sectores sociales más desposeídos. Ahora bien, una alternativa a la privatización no es mantener la actual estatalización burocrática de los servicios, cada vez más caros y de más baja calidad. Me atrevo a pensar que reforma del Estado social sólo podrá provenir de una democratización que lo arranque de las garras de la burocracia estatal. Para determinar el sujeto democrático de la nueva política social hay que recuperar la noción de lo público, diferenciándolo, tanto de lo privado, como de lo estatal. Ni la privatización, ni la actual estatalización de la política social marcan la ruta del futuro. La meta a alcanzar, reconozco que bastante utópica,

pero si no fuera así no valdría la pena, es convertir a la política social en un servicio público que se organiza al margen de la burocracia del Estado y con el control democrático de la sociedad.

La política social del partido gobernante en España se resume en aumentar el gasto, como si los déficits en educación, investigación y sanidad, por citar los más graves, se resolvieran únicamente con más dinero. Probablemente se necesitará más y habrá que decidir de dónde se saca, sin cuestionar los equilibrios macroeconómicos que son imprescindibles para seguir creciendo y que hemos asumido con nuestra pertenencia a la UE. La nueva política social del futuro, sea como fuere la forma en que se logre desburocratizarla, a la vez que democratizarla, tiene que basarse en el principio de no dar un euro hasta haber presentado una remodelación del sector, que permita una política más eficiente y justa, después de haber hecho patente que se gasta bien el dinero del que se dispone. Aumentar simplemente el gasto social en el presupuesto del Estado es una política que se agota pronto, sin dar muchos frutos. En Alemania, y no creo que sea un problema específicamente alemán, puede comprobarse que el aumento del gasto social no está en relación con el mayor número de servicios sociales o con la mejor calidad de estos servicios. En España, los medicamentos se llevan la mayor parte en el gasto sanitario, lo que únicamente prueba la fuerza de la industria farmacéutica, pero no necesariamente la calidad de la sanidad.

## **6. Democracia y Estado social**

Democracia y Estado social dependen sustancialmente el uno del otro. El debilitamiento del Estado social comporta una mayor fragilidad de la democracia, así como el desplome del Estado social supondría el fin de la democracia, al menos tal como la entendemos en Europa. Mientras los pueblos puedan votar libremente tratarán de desbancar del poder a los gobiernos que aceleren demasiado el desmontaje del Estado social, pero, sin cambiar de contexto, tampoco éstos pueden aguantar mucho tiempo las presiones de todo tipo para que actúen en esta dirección. La invención de un nuevo tipo de Estado social se basa en el mismo supuesto que sostiene a la democracia, a saber, que los ciudadanos se autogobiernan mejor por sí mismos que dirigidos desde arriba por la voluntad de una o de un grupo de personas. La democratización de nuestras instituciones es la base imprescindible para la creación de un nuevo tipo de Estado social desburocratizado, la única alternativa que cabe concebir. Cierto que nada habla a favor de avances importantes en nuestras democracias, cada vez más frágiles por la atomización individualista, que impide se establezcan vínculos sociales, no mediatizados por el mercado. El ciudadano, convertido en consumidor, se limita cada vez más al ámbito del consumo, esperando menos del Estado y de las demás instancias sociales. Debilitadas las redes intermedias (familia,

vecindad, empresa), nos iremos acostumbrando a luchar solos por la supervivencia, situación que poco a poco iremos aceptando como un destino inexorable. Ideológicamente se subrayarán las ventajas y se ocultarán las desventajas, que al fin y al cabo, atañen sólo a un tercio. De no producirse una rebelión social -que es posible, aunque parece poco probable- a mediano plazo se divisa un lento desmontaje del Estado social, una mayor privatización de algunos servicios y tal vez un renacer de organizaciones de autodefensa y protección que configuren a la larga nuevas formas públicas de acción social. Este pronóstico, que nada tiene que ver con mis deseos, no implica la tesis de que nada sea ya modificable, porque con la economía capitalista de mercado y con la democracia representativa habríamos llegado al fin de la historia, en el sentido de que todo lo que ocurra ha de suceder dentro de estos parámetros. De ningún modo pienso que el capitalismo sea para siempre, ni que sean inmodificables las formas básicas de nuestras democracias. Las civilizaciones son mortales, y nadie sabe lo que nos depara, incluso un futuro cercano. La incertidumbre es el único carácter seguro para definir a nuestro tiempo. Pero la lectura que cabe hacer de tanta perplejidad, no es nada tranquilizadora.





## DEBATE MESA REDONDA

### **Soy Koldo Lz. de Ipiña, un simple oyente.**

Quisiera hacer una reflexión respecto, precisamente, lo último que ha dicho el Prof. Sotelo. Ha dicho que precisamente la caída de las democracias que crearon los Estados nacionales podía ser una caída motivada por un exceso de burocratización y he entendido que quizás, producto de un tipo de integración europea. Yo quisiera unirlo con lo que usted ha dicho de crear nuevas formas, un nuevo modelo, pero no de Estado, es decir yo creo que una Constitución europea distinta a la que se ha hecho es precisamente la única manera de abordar y de crear ese nuevo modelo social y de bienestar. Simplemente, no sé si es lo que usted quería decir, pero si me gustaría que usted aclarase ese punto. Muchas gracias

### **Respuesta de Ignacio Sotelo.**

Yo creo tenemos la Constitución que las instituciones europeas y la relación de fuerzas dentro de los Estados europeos permiten. No solamente permiten sino que están interesadas en mantener este modelo, por lo tanto cualquier otra Constitución que nos inventásemos un grupo de aficionados en una taberna pues no tendría ninguna repercusión social. Las constituciones se hacen recogiendo las opiniones unitarias de grupos sociales

muy fuertes que son capaces de imponerlas y en Europa no existe ninguna alternativa al modelo de instituciones europeas que tenemos. Por lo tanto hay una correspondencia entre el modelo que tenemos y la Constitución europea.

Mi única advertencia es que existe realmente una relación sustancial entre democracia y Estado social. Primero esto significa que es muy difícil que desaparezca totalmente el Estado social porque ningún país en el que haya democracia y que el ciudadano pueda votar va a votar a partidos que estén en el desmontaje absoluto del Estado social; y segundo, los intereses constituidos en un país como el nuestro, como los nuestros, exige que haya un cierto equilibrio social, una paz social que es una garantía de desarrollo económico y por lo tanto también hay límites al desmontaje del Estado social. Por lo tanto, efectivamente, la democracia es uno de los elementos que fue, en su origen, constitutivo del Estado social. Sin democracia no hubiéramos tenido el Estado social que hemos ido desarrollando pero la democracia es una garantía de que no desaparezca por completo.

Ahora bien, ¿cómo crear un nuevo tipo de Estado social?. Eso exige formas de democratización que van más allá del modelo democrático que tenemos en Europa. Por lo tanto, o bien conseguimos que el proceso de democratización siga avanzando y uno de los elementos nuevos de este avance sea este nuevo tipo democrático, público, pero no estatalista y no privado de modelo social; o bien conseguimos ese tipo de democratización; o bien pienso que a medio plazo el desmontaje iría acorde con el desmontaje de las instituciones democráticas y que formalmente podríamos mantener aspectos todavía de democracias reales, pero que sería cada vez mucho más falso en cuanto la organización democrática de nuestras sociedades. Era lo que quería decir.

### **Amadeo Aizpitarte.**

Yo no he tenido la suerte de asistir a las sesiones de la mañana. Tenía previsto asistir pero estaba de viaje y he llegado tarde. He oído la última sesión, la última parte de la intervención de la Prof. Miren Etxezarreta y estoy totalmente de acuerdo y fundamentalmente me voy a referir a la intervención del Prof. Sotelo con quien me une una vieja y buena amistad y que, por lo tanto, pues también me permite tener ciertas diferencias de matiz, normalmente más de matiz que de fondo, y que además son debidas, pienso yo, a las diferentes perspectivas con que él y yo vemos las cuestiones.

Yo hoy me voy a referir desde la perspectiva mía de economista, por un lado, y de antropólogo, por otro. Voy a dejar otras perspectivas.

En lo referente al Estado del bienestar el Prof. Sotelo sabe muy bien que ésta fue una coyuntura corta debida fundamentalmente, pienso yo que en esto coincidirá conmigo, a que el capitalismo americano en su afán de expansión imperialista se encontró con un enemigo: el enemigo era la Unión Soviética, otro imperio que también quería extender su imperio y, el capitalismo, como no tiene ideología, lo que tiene son estrategias y tácticas, lo que hizo fue atemperar sus tácticas al momento y esto permitió que tanto en Estado Unidos pero sobre todo en Europa, hubiera un Estado del bienestar. Ese Estado del bienestar fue una coyuntura, una coyuntura total, así pero coyuntura. En cuanto el Estado soviético, el tinglado soviético mejor dicho, cayó, y cayó el equilibrio que no permitía a Estados Unidos hacer su verdadera política cambió de máscara y se puso otra máscara, se puso la máscara del neoliberalismo que también coyunturalmente, y pongo el énfasis en coyunturalmente, representa en este momento, mejor que nadie, mejor que ningún otro tipo de ideología, los intereses del capitalismo porque el capitalismo no tiene ideología, el capitalismo no tiene más que objetivos. El objetivo es maximizar el beneficio salvando los escollos que se presentan en el camino.

Y esto no quiere decir que pasado mañana la máscara del neoliberalismo sea cambiada por otra máscara porque el capitalismo le es igual con tal de ganar dinero, ganar dinero con una política del Estado del bienestar como del Estado de la caridad; si se va a ganar dinero haciendo caridad en África, hará caridad en África. Eso en cuanto al Estado del bienestar. Ahí sí que me gustaría oír las palabras del Prof. Ignacio Sotelo. Después quizá le haga alguna pregunta más.

### **Profesor Ignacio Sotelo**

Bueno son dos ideas fundamentales que prácticamente comparto. La primera: que la crisis fundamental del Estado social ha tenido que ver con la caída del bloque soviético, aunque los elementos que empiezan a marcarse son anteriores.

La gran crisis del Estado de bienestar se produce en Inglaterra y es la Sra. Thatcher, antes de la caída de la Unión Soviética, la que arrasa completamente con el modelo del socialdemócrata del Estado de bienestar asegurando dos cosas que lleva consigo despilfarro, que lleva consigo inflación y que lleva consigo paro.

Y que el crecimiento del paro ya antes, desde la crisis del petróleo del 72, fue la mina que fue destruyendo al Estado social antes de la caída de la Unión Soviética. En un momento en que ya no significaba ninguna alternativa ideológica y que se sabía que sus cimientos se movían mucho aunque nadie pensaba que podría caerse tan rápida y tan fácilmente y todavía no hemos estudiado a fondo el por qué esto ha sucedido, porque

desde el punto de vista neoliberal, desde el año 17 estaba claro, una economía colectiva, planificada, no puede funcionar. Lo decían desde el 17 hasta el año 89, y dijeron en el año 89, ¿ve usted cómo no puede funcionar?. Bueno esa es la única explicación que no convence. Es decir, habría que ver las razones objetivas por qué se cayó desde dentro, no hubo una gran presión desde fuera aunque los Estados Unidos asistieron felices al derrumbe del imperio soviético.

Esto, por un lado. Por lo tanto estoy de acuerdo con que ese es un factor que ha desempeñado un papel importante.

La segunda cuestión viene vinculada a la posibilidades que tiene el Estado social en las nuevas condiciones de un mundo globalizado, es decir de libertad, de movimiento de capitales que se pueden invertir en cualquier lugar, y efectivamente es un debilitamiento tan fuerte que por lo menos lo que vamos a vivir en los próximos años es una reducción considerable del bienestar social y lo que ahora hay que ver es cuál son las respuestas de los pueblos europeos. Va a ser una respuesta de protesta en la calle que asuste a los gobiernos, va a ser una respuesta de revuelta, va a ser una propuesta, que es la más terrible en Europa, de desarrollo de una ultraderecha que busca otro salvador y aparezca otro Hitler que diga yo creo el pleno empleo y Hitler fue popular al máximo porque se encontró, entonces, con una enorme cantidad de parados, de 5.000.000 en 1933 y en 1938 había conseguido el pleno empleo. La primera vez que se consigue el pleno empleo en Europa satisfactoriamente.

Y estos son los elementos que hacen que el futuro tenga una combinación de todos ellos, porque el desmontaje brutal y salvaje del Estado social va a tener repercusiones serias, lo que no sé es qué tipo de repercusión o bien rebeldía, capacidad de organización democrática de base, desarrollo de una ultraderecha... Pero lo que sí es cierto, y eso es lo que a mí más me preocupa, es esa contradicción entre el europeísmo, los que somos europeos, los que somos europeístas creemos que lo más peligroso es justamente el euroescepticismo.

Es decir, nos han hecho una Europa del gran capital y de la gran empresa que los pueblos pueden levantarse contra esa Europa y pueden pensar que el nacionalismo les puede salvar de la emigración, de los capitales extranjeros, de la huida, el control, terrible que sería la política de derecha: Francia para los franceses, y ya saben ustedes...

Hoy lo que más me ha extrañado es que he oído esta mañana, ese absurdo, de que los coches alemanes no se vendan en Francia, es decir limitaciones del comercio internacional. Bueno, ponga un paréntesis terrible porque eso puede oírse en Francia, pero efecti-

vamente existen muchas salidas y todas son bastantes peligrosas y la que yo propongo, construcción de un nuevo tipo de Estado social en base a un proceso de democratización es la más inverosímil, y de esto estoy de acuerdo contigo que nuestras capacidades de llevar a delante:

¿Y usted cree que le gustaría?

– Esto, no sé...

¿Y usted cree que va a ser posible?

– Hombre, probablemente no.

Pero como es lo que deseo y todo lo que temo es un capítulo de cosas muy negativas para el proceso europeo pues prefiero darles, bueno decir: hombre, una solución sí que habría,... pero la realidad es que en los próximos el desmontaje va a continuar y lo que está abierto es el tipo de respuesta social que va a dar lugar.

### **Juan José Álvarez. Secretario General de EUROBASK.**

Bueno pues yo entretanto quería aprovechar mi papel de moderador y apropiarme de una pequeña parcela de poder para lanzar a los cuatro, una pregunta que me gustaría que me respondieran, si es posible, en dos minutos. No es debate electoral pero me gustaría colocarme en febrero de 2005 y me gustaría que cada uno de ellos respondiera hacia el votante indeciso en relación al referéndum del 5 de febrero de la constitución europea por qué ha de votar SÍ, NO o abstenerse en relación con, al menos, el capítulo de política social de la constitución europea.

¿Qué diría Andrés Rodríguez-Pose, qué diría Ignacio Sotelo, qué diría Abel Lz de Aguilera y qué diría Miren Etxezarreta al votante que no va a leer la Constitución, que va a leer el escaso poso que le pueda quedar de los periódico en relación a esta parte?.

¿Estamos mejor o peor que antes, con Niza, con la constitución, nos da exactamente igual o no?.

Una breve respuesta sobre, en el papel cívico, respecto al referéndum, respecto a la constitución europea y su opinión en relación a este capítulo específico.

Empezaría desde la derecha, si es posible Miren, su opinión.

**Miren Etxezarreta.**

Si me permites, hay una pequeña trampa en tu pregunta. En el sentido siguiente. Tú primero nos has hecho una pregunta magnífica, yo creo, y además muy arriesgada por tu parte porque podemos contestar cosas que se salgan del guión. Pero luego dices: bueno, pero cosas que ya están ahí en el Tratado de Niza, o sea que la trampa está en decir: de todas formas esto es lo mismo. Y ahí me parece que hay una trampa.

Yo diría, rotundamente, mi posición personal es, de acuerdo con mi análisis, no solamente con mis vísceras, sino intentando razonar las cosas mi posición es que hay que votar que NO a la Constitución europea. Básicamente porque creo que la Constitución Europea y, eso es para mí el elemento fundamental, legítima todavía más precisamente esas políticas que ya son negativas.

Esa esperanza de que, bueno votemos ahora y ya lo iremos mejorando..., pues llevamos más de 50 años de Unión Europea y cada vez hemos ido a menos Estado social incluso a nivel económico Europa está estancada, y entonces yo creo que es mucho mejor plantear y decir: no estoy nada de acuerdo con esta Europa que se está construyendo y empezemos de cero otra vez porque, vale, planteémonos qué europeos queremos ser.

Yo creo que la gran pregunta no es Europa Sí o No. La gran pregunta es: este modelo de Europa de UE, nos vale a los ciudadanos. ¿Sí o No?.

Mi análisis me dice, y mis valores, por su puesto, me dicen No. Por lo tanto yo lo siento, pero creo que reforzar lo que ya está en Niza es peor que dejar lo que ya está en Niza con el choque que puede suponer el alterarlo.

**Abel López de Aguilera.**

Yo tengo una visión un poco más positiva que la de Miren.

Yo diría un sí, pero... Todos sabemos que tiene muchas carencias este proyecto de Constitución europea. Sabemos que es deficitaria respecto a la presencia de los pueblos y las nacionalidades en la construcción de las nuevas instituciones que descansan básicamente en el Estado y también desde el punto de vista social, que es el aspecto digamos que menos se aborda. Se abordan los aspectos digamos financieros que están vinculados a la competitividad pero no a la dimensión social.

Pero en cualquier caso tampoco comparto la tesis de Miren Etxezarreta de que en los últimos años no se ha avanzado en materia de política social. Por lo menos en Euskadi, y en el Estado español yo creo que en los últimos años ha habido un avance muy importante.

– Eso lo ha hecho Euskadi (Miren Etxezarreta).

– Sí, lo ha hecho Euskadi y también el Estado español, hay que reconocerlo así... Ha habido un avance, a pesar de todos los pesares.

– Bueno, yo diría que sí, que si miramos un poco el número de empleo creado, a pesar de que hablemos de la precariedad laboral que existe y que está ahí. La creación o digamos la aprobación de las pensiones no contributivas a un amplio sector de la población que fue una medida del PSOE en aquel momento realmente importantísima, revolucionaria, la creación de sistemas de garantías de ingresos mínimos de bastantes Comunidades Autónomas aunque no con el nivel, digamos, que aún tenemos en Euskadi pero que andan todas ya en ese camino.

Eso nos invita ya a ser un poco más positivos o un poco más optimistas de lo que tú eres y por tanto yo defendería un Sí, pero...

Yo también entiendo además de la política social lo que tenemos que reformular y reinventar, como diría Ignacio Sotelo, es el tema de las instituciones democráticas. Es decir, no podemos abordar una nueva política social sin un nuevo modo o manera de concebir las instituciones democráticas.

Es decir, estamos funcionando ahora con un modelo de democracia: parlamentarismo, diputados, senadores, votos, elecciones, partidos políticos que básicamente está inventado en el siglo XIX y estamos en el XXI y el hombre ya ha llegado a Marte, y seguimos con instituciones que son de hace casi un par de siglos, es decir, habrá que hacer algo para que la democracia sea digamos de mayor contenido participativo.

### **Ignacio Sotelo.**

Lo malo de un referéndum es que no cabe el Sí, pero... o tiene que decir SI o tiene que decir NO. Y efectivamente a mí me gustaría escribir un discurso y echarlo y decir estas son las razones por las que digo NO. Porque las presiones que van a hacer es Usted vota NO, como la ultraderecha que va a votar NO. Usted es un reaccionario porque se avanza un poquito, sí es cierto, un poquito pero más vale poco que nada.



Yo el NO aparte de los elementos en los que se basa, de los análisis que aquí se han hecho es enseñar a los gobiernos europeos que basta ya de tomar el pelo a los ciudadanos europeos. Porque todo esto de la construcción de la UE es un invento para paliar un euroescepticismo, es la palabra oficial, que es creciente dentro de Europa y que los gobiernos empiezan a descubrir que esta política neoliberal que siempre se ha hecho en nombre de Europa tiene el inconveniente de que lleva consigo desacreditar Europa.

Entonces dice: ¡Dios mío!. Si Europa es la única garantía que tenemos, ni en nuestros países de los 25 no puede hacerse una política que no sea neoliberal porque choca directamente con... si pertenecer a Europa es la garantía absoluta de un desarrollo económico a favor de unos intereses muy, muy claros.

Y efectivamente les interesa que seamos europeos pero europeos de esta Europa neoliberal. Y lo que hay que decirle... No nos han preguntado para entrar,.. es la primera vez que nos preguntan... y es un acto enormemente demagógico porque se pregunta al pueblo español, que es un pueblo muy proeuropeo, en donde todavía ha calado muy poco, no es como en Francia, como en Alemania donde la crisis del Estado social ha calado mucho, se nos pregunta a un pueblo en el que ha calado todavía poco la idea de que había relación entre la crisis del mercado laboral y la Unión Europea.

Para el español, la Unión Europea es ser europeos, lo cual realmente hemos mejorado mucho cuando viajamos por Europa y segundo las carreteras, las obras que se hacen con ayuda de la Unión Europea: los fondos de cohesión, etc. etc. No digamos en agricultura donde el impacto es tan positivo...

Entonces este pueblo que es pro-europeo de verdad, se manipula para que diga SÍ, que lo va a decir mayoritariamente, y se pone al principio del proceso para que ya empiecen a decir los demás pueblos, efectivamente se ganan los referéndum y es bueno siempre porque el principio de imitación es un principio.

Entonces existen muchas razones al margen del contenido de la constitución, por qué por primera vez se nos pregunta. Es una manipulación de tal tamaño que yo creo que la única respuesta es aprovecharla para salir, y hacer un debate y explicar las muchas razones del NO.

Aunque ese debate va a ser muy difícil llevar adelante, porque no vamos a contar con los medios, vamos a ser una minoría discriminada y al mismo tiempo nos van a cerrar la boca acusándonos de ultraizquierdistas o ultraderechistas y que estamos saliéndonos fuera y por lo tanto...

**Andrés Rodríguez-Pose.**

Tu pregunta tiene dos vertientes. La primera sobre el modelo social europeo y la constitución del modelo social europeo. Yo estoy de acuerdo con Miren Etxezarreta en decir que Europa no tiene política y que esta política constitucional no da un modelo. Quizás el motivo de que no tenga una política social es lo que hemos visto hoy aquí.

Es decir, Miren ha criticado a varios ponentes y yo soy considerado un peligroso izquierdista por muchos de mis compañeros del Departamento de Economía, con lo cual, en ese sentido, si no nos ponemos de acuerdo los que trabajamos en estos temas, ¿por qué nos vamos a poner de acuerdo entre 450 millones de europeos?. Y tampoco sé si el nivel para legislar en detalle estos temas es el nivel europeo, tampoco lo sé en el campo económico. Por qué hacerlo a nivel de todo Europa cuando se puede hacer a nivel de Estado o a nivel de región, en el País Vasco. Muchas personas en distintas áreas van a tener un nivel más cercano al ciudadano, que es mejor.

También hay que tener en cuenta que ha habido intervenciones un poco con trampa en el sentido de que aunque no hay política europea, el gasto social europeo medido por el gasto de los países ha crecido en todos los países, incluso en el Reino Unido, a pesar de la Sra. Thatcher.

En cuanto a la cuestión de qué votar en el referéndum, el problema es que en esta Constitución se ha hablado de cosas sobre las que a lo mejor no se tenía que hablar. Se está hablando de si necesitamos un Presidente del Consejo, un Ministro de Asuntos Exteriores, si el voto ponderado, cuánto voto ponderado, cuánto vota cada uno... pero no se habla de los aspectos importantes: qué tipo de Europa queremos, qué tipo de normas macro, no digo de políticas de detalle porque lo que se ha metido son políticas que ya estaban.

Pero necesitamos unas normas marco en que los europeos digamos, no qué tipo de política en detalle queremos, sino qué tipo de modelo político, qué tipo de modelo social. Llegar, por lo menos, a un consenso de mínimos. Desgraciadamente esto no está tratado.

Ahora bien, necesitamos lo que decía Ignacio Sotelo mayor democratización, mayor fantasía social que en el proceso constitucional no ha habido. ¿Qué es lo que hay que hacer?. Votar NO sería a lo mejor necesario para alcanzar una constitución mejor. Pero votar NO también tiene unos riesgos muy importantes. Estoy completamente de acuerdo con Ignacio Sotelo, acerca de que no se puede votar ponderadamente y yo creo que lo

mejor es que cada uno pondere individualmente las consecuencias de un voto positivo o de un voto negativo.

### **Miren Etxezarreta**

Yo la verdad es que no es práctica mía muy frecuente, pero quería agradecer a EUROBASK, la oportunidad de este debate. Yo creo que han sido enormemente valientes, que han planteado abiertamente un debate y que es un buen ejemplo de por dónde tendremos que seguir. Y de verdad que me ha sorprendido y me parece muy positivo y por lo tanto también quería agradecerlo públicamente. Me parece que es una posición muy democrática y modélica y por lo tanto muchas gracias a EUROBASK.

Aplausos.

### **Público asistente.**

Yo quería replantear un poco una cuestión que ha salido en la exposición de Ignacio Sotelo, también en la de Miren Etxezarreta y también colateralmente en algunas otras.

Este sentido de esfuerzo por una reconstrucción de este Estado social que vemos que en el momento actual, tal como aparece, no parece tener solución.

La propuesta de Ignacio de democratizar y de evitar que caiga en lo privado, que también me parece que era la de Miren Etxezarreta, reconvirtiéndolo en espacio público, en servicio público, me parece estupenda pero yo plantearía un poco la cuestión de qué sujeto histórico va a llevar adelante esa transformación de futuro. ¿Son los gobiernos actuales o qué lugar ocuparían los sujetos sociales que no han salido mucho en la exposiciones de hoy?. Simplemente eso. Gracias

### **Ignacio Sotelo**

La dificultad intrínseca de mi propuesta está en la pregunta: ¿quién es el sujeto social?. Segundo los sujetos sociales no se inventan desde el punto de vista teórico y discutir ahora cuál es ese sujeto social, sino que se constituyen en procesos históricos. Entonces la pregunta no la puedo responder porque cualquier respuesta sería una falsedad, sino tener la esperanza que en este proceso que se está planteando, y es lo único que está abierto, entre desmontaje y reacción de la población que vaya creando en las formas de relación, elementos que sean constructivos y no solamente destructivos.

Puede haber una reacción de grandes manifestaciones cada vez más violentas. No creo que conduzcan a ninguna parte. Puede haber una respuesta de buscar al Führer en un nuevo salvador nacionalista que salve los puestos de trabajo: me parecería volver a la historia angustiosamente peligrosa.

Cabe una capacidad de auto-organización de un movimiento con los grupos sociales disponibles, que no quiero identificar porque no puedo identificar cuál va a ser esa dinámica.

Las posibilidades de que surja esto son, no cero, aunque lo más probable es que aguantemos muchísimo el proceso de desmontaje, que la gente se vaya acostumbrando a que los tiempos son duros y que eso de tener un puesto de trabajo para toda la vida es algo ya imposible, las nuevas tecnologías nos lo dirán, y que hay que acostumbrarse a aceptar el puesto de trabajo que nos den por el salario que nos den, que la cuestión es sobrevivir y que haya un proceso de adaptación a condiciones sociales muy inferiores y que se mantenga los viejos del lugar “antes había esto y había lo otro”... pero las nuevas generaciones tendrán que ir acoplándose a las nuevas condiciones, y por lo tanto el desmontaje no llevará grandes reacciones, o que haya este tres o más tipos de reacciones -yo he mencionado tres- una positiva que es la capacidad de organización autodemocrática, y dos negativas que pueden ser los movimientos violentos y los movimientos ultra-reaccionarios.

### **Jon Azkoaga Larrauri**

Buenas tardes. Me piden que me identifique. Soy Jon Azkoaga Larrauri, Profesor de la UPV/EHU y además responsable de la cuenta de protección social de la Comunidad Autónoma.

Quería lanzar una pregunta que quizá pueda abrir una nueva área de debate. Espero que no sea así porque nos queda poco tiempo, la verdad. Han hablado toda la mañana y gran parte de la tarde del modelo social como si fuese una entidad única y eso es algo con lo que no estoy totalmente de acuerdo. Entiendo que el modelo de protección social y de Estado de Bienestar en Europa se caracteriza precisamente por una intensísima heterogeneidad estructural.

Al hilo de todo esto y siguiendo la expresión de la Profesora Etxezarreta, si no existe política social o, mejor dicho, si no existe una política basada en la armonización de los modelos de bienestar europeos, ésta es la cuestión, salvo en algunos pequeños detalles que otros profesores por la mañana citaban, por ejemplo la política de seguridad laboral

o la política de género. Si no existe todo eso, ¿cuál es el camino que previsiblemente y según sus opiniones seguiremos?. Mi pregunta está lanzada fundamentalmente para la Profesora Etxezarreta y estoy seguro que el Prof. Rodríguez-Pose también tiene algo que decir al respecto. El resto de los participantes pueden responder, desde luego, si ése es su deseo.

### **Miren Etxezarreta**

Bueno yo creo que he dicho que no existe un modelo social europeo sino que existen varios modelos en los distintos países. ¿Cuál va a ser la línea del futuro?. Pienso que Ignacio Sotelo ha explicado un poco la imposibilidad de responder. En este sentido, a pesar de mi pesimismo en otros aspectos que he expresado, yo miro con gran interés y con gran simpatía los movimientos sociales emergentes, pero no porque vayan a resolver los problemas en los próximos 5 años, sino porque suponen la creación de algo nuevo que probablemente va a tardar mucho tiempo y que pueden destrozarse, quizás no sean posibles como decía Sotelo, pero que si hay alguna esperanza, tendría que ser a través de la construcción de esa nueva forma de trabajo democrático que creo que es absolutamente imprescindible y la convergencia debe partir de abajo para arriba.

De arriba para abajo ya está visto que es muy difícil que nos la den y yo no creo que se vaya a resolver ni en cinco, ni en seis, ni en siete años, pero que quizás se pueda iniciar un proceso y pienso que en ese proceso no tenemos porque despreciar nada de lo que ya existe, hay tradición de trabajo a través de instituciones más formalizadas, más largo tiempo existentes, pero creo que habría que hacer mucho esfuerzo para abrir las puertas a la propia organización de esos movimientos emergentes que como emergentes que son tendrán retrocesos, tendrán dificultades, no está nada claro cómo se tendrán que organizar, cómo querrán organizarse ellos pero, por lo menos yo, al menos en este aspecto, no seré muy racional, pero tengo una gran esperanza, o quiero tener esa esperanza.

### **Jon Azkoaga Larrauri**

¿Piensa en cualquier caso que los países tendrán una cierta convergencia?.

### **Miren Etxezarreta**

Yo creo que de alguna forma la cuestión de cómo organizarse esos movimientos emergentes está dando una cierta homogeneidad. Por ejemplo, cada grupo, yo creo que la mayoría de los pequeños grupos sociales que existen son “cuatro y el cabo”. No hay más gente, no son grupos mayoritarios con mucha fuerza pero sin embargo confluyen, yo

no diría que convergen todavía, pero confluyen y hay momentos en los que por ejemplo, las manifestaciones contra la Guerra de Irak fueron muy importantes.

Puede haber otras posibilidades de transmisión en este sentido. Yo creo que una cierta confluencia a nivel europeo ya se está dando. De verdad que esos pequeños movimientos comunican mucho entre ellos pero no se presionan unos a otros, hay una enorme fluidez, una enorme variedad, que también tiene sus aspectos negativos, no digo que no, pero para mí la nueva forma de hacer política del siglo XXI, quizás muy avanzado el siglo XXI, yo pienso que los movimientos sociales emergentes hoy, y refuerzo mucho la palabra emergente, están un poco como estaban los sindicatos y los partidos a finales del XIX. Tienen que inventarse y en ese sentido no hemos llegado al final de la historia. Yo creo que tenemos que tener confianza en el ser humano y que a pesar de todas las dificultades que veo, pero bueno... se dice que "se hace camino al andar".

### **Andrés Rodríguez Pose**

Muchas gracias por la pregunta.

Creo que está claro que no hay un modelo europeo, creo que una serie de modelos sociales europeos. Sí que hay un modelo europeo en contraste con la ausencia de modelo de Estados Unidos, pero dentro de Europa todos queremos tener las prestaciones de Noruega o de Suecia pero con lo que se contribuye, por ejemplo, en Grecia. El problema es que eso es un mundo ideal que no se va a conseguir.

Tenemos un continuo distinto que va quizás desde las prestaciones: una cosa son las prestaciones y otra cosa es el gasto, que el gasto está subiendo, desde las prestaciones británicas hasta las prestaciones suecas.

El problema es que parece que donde más éxito tiene es en los extremos. Éxito y voy a definir lo que es éxito: conseguir mayor participación en el trabajo, mayor empleo, lo cual no quiere decir que ninguno de los modelos esté exento de problemas.

Estos son los modelos más exitosos. Por un lado parece que funciona en el Reino Unido, parece que funciona en Holanda que es un sistema más consensuado pero también más liberal. Parece que está funcionando, a pesar de todos los problemas, en toda Escandinavia desde Dinamarca a Finlandia y donde parece que no esté funcionando, desgraciadamente es en las zonas intermedias que son Alemania sobre todo, Francia, Italia y en cierta medida España. No soy pitoniso, ése es el problema, ¿Qué es lo que podemos ver para el futuro?.

Quizás no se va a imponer ningún modelo. Puede que haya una convergencia en dos direcciones. En algunos países que se lo puedan permitir, que van a ser pocos hacia, en cierta medida, el modelo escandinavo, que va a ser un modelo escandinavo no ideal de los años 60 pero un modelo muy diluido. Y otros, que van a ser que quizás la mayoría, van a ir hacia un mínimo común denominador que es el modelo británico que al fin y al cabo es muy distinto al estadounidense pero que va convergiendo en los últimos años hacia el estadounidense.

## **CONCLUSIONES FINALES**

**JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
UPV/EHU

Después de una jornada verdaderamente intensa, por la cantidad de aportaciones, y altamente interesante, por la calidad más que notable de las intervenciones así como por el interés de las mismas, me corresponde cerrarlas ofreciendo mi personal balance de los resultados cosechados, los cuales me permito extraer como colofón final de lo que hasta ahora ha analizado el atento lector de las actas de este Encuentro.

Para llevar a cabo esta tarea de identificación y valoración de los resultados, pretendo además buscar una utilidad adicional a esta parte final de nuestro encuentro, una utilidad que vaya más allá de la mera sistematización de las principales aseveraciones u observaciones realizadas por los distintos intervinientes. A este fin, procuraré contrastar en clave reflexiva lo hasta aquí escuchado, confrontándolo a lo que he podido conocer como últimas novedades en el proceso de construcción de aquello que hemos buscado identificar con un cierto modelo social europeo. Enfoque que encuentro particularmente necesario, precisamente en un momento crucial de la evolución de la construcción europea, en vísperas de una importante reforma de los Tratados fundacionales, después de la aprobación en el Consejo Europeo de Salónica del Tratado por el que se instituye una



Constitución Europea, cuya ratificación se somete en la actualidad a la aprobación dentro de los Estados miembros de la Unión Europea.

Sin embargo, la tarea no se revela nada fácil para este comentarista, ante la pluralidad de enfoques y juicios realizados por los distintos intervinientes, unos especialmente situados en la perspectiva política del debate, comentarios que se combinan con otras perspectivas más técnicas y analíticas, introducidas estas últimas desde campos tan diversos -y sin embargo necesariamente complementarios- que abarcan desde la sociología, al derecho y a la economía.

A fin de ordenar sistemáticamente estas ideas desarrollaré mis conclusiones, centrándome, en primer lugar, en la clase de desafíos que para el que -al menos en hipótesis- podríamos considerar modelo social europeo plantean los fenómenos globalizadores. En segundo lugar, analizando las respuestas posibles, lógicamente prestando especial atención al particular momento histórico que en la actualidad vive el proceso de construcción europea. Finalmente, intentaré exponer lo que considero que son las principales claves de reflexión sobre las que debiera dilucidarse el futuro inmediato de nuestro vigente modelo de Estado de Bienestar en el marco de la Unión Europea.

### **1. Los desafíos que plantea la globalización de la economía a la defensa y desarrollo de “uno o varios” modelos de política social en la Unión Europea.**

La primera cuestión que flotó en el debate fue precisamente la de la existencia o no de un modelo social europeo (ETXEZARRETA), o si bien no es mucho más correcto hablar de tantos modelos sociales como Estados miembros. La duda es especialmente evidente en relación con las políticas de protección social en la UE.

Si de un modelo europeo de protección social hablamos, éste existiría en todo caso a niveles muy básicos, de lucha contra la pobreza y por la inclusión social, así como en un aspecto muy concreto de la seguridad social, el de los trabajadores circulantes y asimilados, a quienes se dirige el mecanismo europeo puesto en acto en los albores de la Comunidad Económica Europea para la coordinación de los sistemas públicos de protección de los riesgos de seguridad social, pero en relación exclusivamente con la circulación (OFFE) de trabajadores, profesionales, estudiantes, funcionarios y jubilados. En un tono muy menor podría añadirse a ésta la mucho más reciente -y más relativa- armonización de los mecanismos de protección social complementaria (planes de pensiones, etc.) que se está intentando hacer operativa en el marco de las Directivas sobre seguros privados y de conservación de los derechos acumulados por los trabajadores circulantes, y en esta misma línea, los tímidos intentos de armonización fiscal europea.

El principio de subsidiariedad informa las demás políticas sociales (laborales y de empleo, especialmente), sobre las que la UE opera con otro tipo de mecanismos jurídicos europeos, compendiados en lo que se ha venido a denominar el “método abierto de coordinación”.

De ahí que la crítica a la insuficiencia de resultados tangibles -ni mucho menos espectaculares- a que aboca la aplicación de este método para la construcción de un verdadero modelo social europeo, sea reiterada por quienes lógicamente defienden la necesidad de un verdadero modelo social único para Europa (CASSEN). Aspecto deficiente de la construcción europea que se agrava todavía más si se combina con la crítica de fondo a la incompatibilidad de este modelo social con las consecuencias a que conduce en ocasiones el modo capitalista de producción altamente competitiva que orienta a la política económica y de la competencia, las verdaderas políticas fuertes de la UE. Tal y como sucede, por ejemplo, con los efectos de las reestructuraciones industriales, o con los límites a las ayudas públicas de Estado, etc. Hablamos de los verdaderos instrumentos de intervención comunitaria directa, mucho más incisivos en la realidad socio-económica de los Estados europeos que las competencias comunitarias en política social.

Todo ello nos da razón del espíritu de relativo pesimismo que se observaba en el ambiente del encuentro, a la hora de abordar el tipo de respuestas que se podían producir desde las instancias comunitarias ante los desafíos reales que provoca la globalización económica.

Algunos de estos problemas, derivados de la falta de equilibrio entre las políticas económicas y sociales en la UE, fueron abordados en el encuentro.

En primer lugar, la necesidad de una organización más flexible del trabajo y los instrumentos necesarios para su realización (que fue abordada por MONTALVO) se presenta como una exigencia de la competitividad o de la “economía”; entre tales instrumentos de flexibilidad no se contempla (Libro Verde de la Comisión Europea sobre la modernización del Trabajo) aquellos que conciernen también a una nueva forma de “gobernanza de la empresa”, que vaya más lejos del diálogo social a través de los tradicionales mecanismos de información y consulta a los representantes de los trabajadores en las empresas. Por ejemplo, las propuestas dirigidas al diálogo social desde la Comisión Europea a fin de reforzar los planes de participación financiera de los trabajadores en sus empresas se plantean al margen de los problemas de implicación de los trabajadores en la gobernanza de sus empresas, y es que la perspectiva puramente remuneratoria se impone sobre otro tipo de consideraciones.

Lo mismo puede decirse desde el ángulo de la promoción en Europa de empresas socialmente responsables (con el medio ambiente, con el ámbito local y frente a sus propios trabajadores, proveedores y clientes). El informe final del Foro de debate europeo puesto en marcha por la Comisión en octubre del 2002, solo habla de implicar a los trabajadores en el desarrollo y aplicación de los códigos de RSE adoptados libremente por sus empresas. En definitiva, a la “inevitable” exigencia de flexibilidad no se oponen en compensación un diálogo y un compromiso más amplios en la gobernanza de las empresas para los trabajadores, cuestiones que a mi modo de entender revelan de la dimensión social. Los aspectos de la productividad y de la competitividad de las empresas europeas prevalecen sobre los aspectos sociales resultantes, sobre la democracia industrial y el control y responsabilidad de las actuaciones de los empresarios por los demás factores de la producción y no solamente por los órganos societarios de la empresa mercantil (nuestro derecho de sociedades no regula un instrumento de participación como el consejo de vigilancia del derecho alemán).

En segundo lugar, y muy conectado con el anterior problema de mejorar la competitividad y productividad de las empresas europeas, se coloca el problema de cómo enfocar de una manera socialmente responsable las decisiones sobre las reestructuraciones, cuando son necesarias para la mejora de la productividad y de la posición competitiva de las empresas (ponencia abordada por DE LA VILLA). Quizás, el caso más espectacular de estos procesos reestructuradores sea el que conduce a las deslocalización total o parcial de líneas de producción de las empresas europeas y multinacionales instaladas en Europa hacia economías de países “más pobres y menos democráticos”. Este problema desborda incluso el límite de la UE ampliada a 25, donde la búsqueda de una reducción de los costes de producción provoca una “reubicación” (DE LA VILLA) de ciertas producciones en el marco de la UE (fenómeno ya conocido cuando la CEE se amplió a España y Portugal), para desbocarse a nivel mundial como consecuencia de la globalización económica. En buena parte de los casos actuales, las deslocalizaciones son fruto del movimiento de “capitales”, de la fuga de “cerebros”, o de la búsqueda de personal cualificado menos costoso porque ya está preparado sin gasto adicional alguno (los nuevos mercados emergentes asiáticos). No hay un diagnóstico fácil, y menos único, ante estos procesos, aunque desde los EEMM haya experiencias concretas de lucha contra las deslocalizaciones salvajes, que pudieran servirnos de reflexión (Suecia, Francia,...).

En último lugar, se ha abordado el problema del futuro de los sistemas de protección social, base del bienestar social en los EEMM de la UE (particularmente para el Estado Español de las autonomías, lo analizó V. NAVARRO), y fundamento necesario de la construcción política de Europa (ETXEZARRETA, RODRÍGUEZ-POSE), cuya realización y avance probablemente no podrá ser aceptada por sus ciudadanos en términos

democráticos, si ello se percibe como una pérdida o disminución de sus servicios sociales y de los sistemas nacionales de seguridad social, y en particular de la cantidad y calidad de las pensiones públicas.

La UE se enfrenta a problemas demográficos de relieve, como el de la inmigración (RODRÍGUEZ-POSE); el envejecimiento de la población (para el año 2050 la población mayor de 65 años en la UE aumentará un 60%, mientras que la población en edad de trabajar será un 18% inferior a la actual); y las todavía bajas tasas de empleo que hacen que la tasa de productividad se resienta (casi nadie cree en este momento que se cumpla el objetivo estratégico marcado en Lisboa para el 2010: Una tasa de empleo del 70% de la población masculina y del 60% de la población femenina, cuando esas tasas son las que ofrece ya hoy en día el mercado de trabajo de nuestro competidor de América del Norte).

Entre otras consecuencias macroeconómicas, lo cierto es que esta situación obliga a revisar las bases sobre las que se sostienen los sistemas nacionales de protección social, y debería obligar a la UE a prevenir posibles crisis financieras de los sistemas nacionales, y no únicamente impulsando su revisión en clave más bien “privatizadora”, amparándose su “laxitud” o “pasividad” en la falta de competencia directa en este campo.

## **2. Qué tipo de respuestas exige la defensa del modelo social europeo**

Un primer tipo de respuestas, que podríamos clasificar de respuestas de índole político-ideológico, coincide en poner la atención en el campo de la política con mayúsculas que debería ser desarrollada en el seno de la UE, de sus instituciones, de sus EEMM y de sus respectivas sociedades civiles, cuya participación todos coincide en reclamar en términos de pureza democrática (CASSEN, SOTELO, ETXEZARRETA, el consejero AZKARRAGA, o el parlamentario GONZÁLEZ ZORRILLA).

De hecho, no conviene olvidar la solemne declaración política aprobada por el Consejo Europeo en Barcelona (marzo de 2002): “el modelo social europeo se funda sobre una economía competitiva, un nivel elevado de protección social, la educación y el diálogo social” y camina al encuentro de un equilibrio proporcional entre la política económica y la política social. Al nivel macroeconómico, la actual ampliación a 25 de la UE está llena de oportunidades para el crecimiento económico, la innovación y modernización de las nuevas sociedades que se incorporan a la UE, que son polos de inversión indudables, aumenta el mercado y las oportunidades vinculadas a su desarrollo.

Desde la perspectiva analítica, las respuestas posibles a la manera de realizar de una manera socialmente enriquecedora la ampliación, de forma que ello signifique más empleos decentes y más oportunidades de cualificación, formación, así como mejoras en la distribución de la riqueza generada a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la Agenda Social adoptada en Niza (2000), pasa por debatir y, en su caso, llevar a efecto algunas de las respuestas planteadas por los expertos y que están en la mesa de los debates y foros europeos<sup>1</sup>: un programa de modernización de las relaciones laborales que haga compatible la competitividad y la innovación industrial con la cohesión social. Los instrumentos de este programa de actuación afectarían a los temas de la adaptabilidad de los salarios, la integración y la protección social, la formación permanente, la organización del trabajo con atención a las nuevas formas de empleo y en particular a la gestión del tiempo de trabajo con la introducción de la conciliación de la vida laboral y familiar.

Medidas concretas a desarrollar serían:

- La realización de los acuerdos de innovación a fin de facilitar la introducción de los cambios tecnológicos.
- Instrumentos para incentivar la formación permanente, mediante la introducción de créditos de formación, permisos sabáticos, o los planes de desarrollo personal.
- Técnicas que favorezcan la transferibilidad de los derechos adquiridos, de carácter social, financieros u otros, entre empresas y entre países a fin de favorecer la movilidad de la mano de obra, así como de los profesionales y cuadros.
- La ordenación flexible del tiempo de trabajo, mediante créditos-tiempo, trabajo compartido, permisos y excedencias pactados, etc.
- Un desarrollo de la empresa en correlación a la adaptabilidad de los salarios, lo cual implica incentivar los planes de participación financiera de los trabajadores, seguros salariales o fondos salariales de ahorro colectivo.

Una medida instrumental esencial para Europa se revela que es el diálogo social, cuya articulación y reforzamiento se plantea como una alternativa general frente a las “desregulaciones” de los niveles legales de protección.

---

<sup>1</sup> Véase el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las relaciones laborales y el cambio industrial en Europa, aparecido en español en la Rev. Relaciones Laborales, 2002, p.129-168.

Para la defensa de los modelos de protección social, otro grupo de expertos<sup>2</sup> ha planteado la necesidad de ampliar las bases financieras del sistema de seguridad social, a fin de que dependa menos de las cotizaciones y más de los ingresos fiscales y de otros recursos, así como la necesidad de mejorar la eficiencia de las prestaciones, siendo una técnica adecuada para hacerlo la generalización del mecanismo del “ticket moderador” como lo es el copago de las prestaciones sanitarias. Otras medidas que se proponen van también en la línea del principio “to make work pay”, lo cual no deja de ser en parte contradictorio con una disminución de las cotizaciones sociales, si lo que no se detrae de los salarios en su caso se compensa con un aumento del coste directo de los servicios prestacionales.

Desgraciadamente, en el encuentro no hubo ocasión para discutir de estas técnicas y medidas de defensa del modelo social europeo que se debaten en la UE en estos momentos. Sí en cambio se criticaron las deficiencias del método abierto de coordinación como técnica insuficiente para la defensa eficaz de un auténtico modelo social europeo, cuando precisamente muchas de las medidas que anuncian los expertos en estos informes exigirían una mayor capacidad de intervención y de asunción de competencias por parte de la UE, en abierta superación -a mi modo de ver- del vigente método de intervención.

### **3. Algunas claves de reflexión para la defensa de un modelo social de bienestar para la UE.**

En primer lugar, un momento clave para el desarrollo del modelo social europeo va a producirse en torno a la revisión de la Agenda Social para el periodo 2006/2010. El acuerdo que se adopte en el seno de las instituciones comunitarias va a indicar evidentemente cuáles son las líneas estratégicas de la política social de la UE ampliada en el horizonte más próximo. De acuerdo con la opinión de los expertos consultados por la Comisión Europea no parece que vaya a haber novedades significativas de alcance sobre las que no exista en este momento un consenso bastante avanzado, por lo menos al nivel de las instituciones europeas.

Brevemente, y en cuanto a la política laboral, se potenciará la búsqueda de mayores y más eficientes medidas de acompañamiento social (extraídas del estudio de buenas prácticas corporativas) para las reestructuraciones de empresas, habrá que explorar mejor las nuevas oportunidades de generación de empleos, y mejorar el desarrollo de la adap-

---

<sup>2</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la política social en la UE ampliada, publicado por la Dirección general de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea en mayo 2004 (dirección Internet), p.1-112.

tabilidad profesional mediante el perfeccionamiento de las medidas de formación continua y el fomento del alargamiento de la edad para la vida activa.

En cuanto a la protección social, continuarán los requerimientos a los EEMM para que reformen sus sistemas de seguridad social desde el punto de vista de su viabilidad financiera, junto con medidas de política inmigratoria y familiar (aumento de la natalidad), mientras que el método abierto de coordinación limitará su campo de actuación esencialmente a las políticas sociales básicas de inclusión social.

Esta especie de “autolimitación” controlada de la política social europea, a pesar de la previsible aprobación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, aprobado en Salónica en junio del 2003 (mediante el cual se acrecienta el acervo social comunitario por la introducción de la carta de derechos fundamentales y sociales de los ciudadanos) responde, tal vez, al Acuerdo interinstitucional (entre Parlamento, Comisión y Consejo europeos) para “legislar mejor”, adoptado el 16 de noviembre de 2003<sup>3</sup>. Mediante este acuerdo se propone determinar mejor el contenido posible y los límites de las disposiciones europeas que deben tramitarse por los procedimientos de codecisión, a la vez que se buscan fórmulas de autorregulación, es decir, previo acuerdo con los interlocutores sociales y actores privados, allí donde -como es el caso de la política social- su consulta es obligada por los Tratados.

Más allá de la acción institucional, sin embargo, se dibuja de cara al futuro inmediato, y cada vez con mayor precisión, el papel imprescindible que están llamados a desempeñar los agentes sociales y económicos europeos, en particular, las empresas y entidades financieras privadas, así como los sindicatos y las organizaciones representativas de los intereses de la sociedad civil.

He aquí una primera clave de reflexión, la acción institucional comunitaria se estanca, a cambio se pretende implicar a las organizaciones económicas y de la sociedad civil para que impulsen a otros niveles el mantenimiento y en su caso desarrollo de las políticas sociales, eso sí bajo el patrocinio y amparo de las Instituciones comunitarias. La pregunta es si, ¿será ello suficiente para salvar el modelo social comunitario?

Por el momento la Comisión se propone perseverar en su acción favorable al reforzamiento de los instrumentos de participación democrática, especialmente en lo que se

---

<sup>3</sup> Donde se recoge parte del espíritu del Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza en Europa, de 25 de julio de 2001.

denomina el “diálogo social europeo”. Tanto a nivel informal, tal y como inaugurara en su tiempo el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, como, sobre todo, a través de un diálogo más estructurado y formalizado sobre industrias y sectores europeos<sup>4</sup>. Algunos comités de empresas europeos están negociando acuerdos globales para empresas multinacionales, bajo los auspicios la mayoría de las veces de las Federaciones sindicales internacionales, cuya coordinación con los comités es esencial a este propósito. Una consulta a los interlocutores sociales y patronales acreditados ante la Comisión va a llevarse a cabo próximamente para ver el modo de desarrollar un marco europeo de estructuración de la negociación colectiva transnacional.

En definitiva, otra clave de reflexión, que extraigo de esta tendencia hacia una participación renovada de los representantes de los trabajadores, es la de las cuestiones relativas a la gobernanza, y en nuestro caso concreto a la manera de gobernar “la cuestión social”.

Desde la base, desde las propias empresas, la democracia debe ser el único método posible para la construcción de un modelo de gobierno de “lo social” en la UE. Desde los Principios para el buen gobierno corporativo aprobados por la OCDE el 22 de abril de 2003, o el código aprobado también por la OCDE para las empresas multinacionales en 1999 por un gobierno más transparente y participativo. Se trata de criterios de transparencia y de funcionamiento participativo planteados como una necesidad para crear organizaciones corporativas más competitivas, y que están en el origen de la aparición de las cada vez más requeridas “conductas de negocio responsables”, una de cuyas manifestaciones más prometedoras es la de la “responsabilidad social de la empresa”, cuyo alcance potencial se proyecta, en mi opinión, más allá de las iniciales conductas éticamente responsables frente a los accionistas de las sociedades de capital por acciones.

En consecuencia, y conectando con la idea anteriormente señalada, hay que hacer asumir a las empresas su centralidad en el desarrollo económico y social de la UE. Se habla de esta manera de una “ciudadanía de la empresa”. Los temas relacionados con la

---

<sup>4</sup> La Comisión Europea acaba de publicar su Comunicación “Partnership for change in an enlarged Europe - enhancing the contribution of european social dialogue”, el 12 de agosto de 2004. En el documento se pretende reforzar los procesos de consulta y negociación sectoriales e interprofesionales (existen ya 30 comités sectoriales europeos operativos). La idea es que el diálogo sectorial se conecte con el de las grandes empresas europeas (se calcula que ya hay constituidos 650 comités de empresas europeos) para abordar cuestiones como la de la RSE. Muchos códigos de conducta corporativa ya han sido negociados con estos comités.



“responsabilidad social de la empresa” se convierten en esenciales en este proceso de recuperación de la acción empresarial en el desarrollo de los proyectos sociales y económicos de la comunidad y de la ciudadanía de la Unión Europea. Además, se comprueba cada vez más que estos códigos de conducta contribuyen positivamente a la competitividad a medio y largo plazo<sup>5</sup>.

Involucrar a las empresas -no solo a las grandes empresas multinacionales- en inversiones éticas, u otras acciones que prueben su buena reputación corporativa. Mediante técnicas de acreditación diversas: el “balance social”, etiquetas y “labels” sociales, sobre lo que en nuestro país apenas comienza a discutirse, son otras tantas vías de acrecentar el relieve que pueden alcanzar las singulares empresas en el desarrollo local, la defensa del medio ambiente, el desarrollo sostenible, proyectos culturales y de desarrollo del empleo en su ámbito geográfico de influencia directa, su implicación en la dinamización de los mercados de formación y de empleo locales, una actitud anticipadora de la gestión de la innovación y del cambio industrial<sup>6</sup>, etc.

Con este renovado enfoque de los fines legítimos de la, por otro lado, siempre libre actividad empresarial, no se trata de una vuelta a la ya superada concepción comunitaria o corporativa de la empresa, especialmente viva durante la primera mitad del siglo pasado<sup>7</sup>. En mi opinión, se trata de la constatación de la existencia de un mercado global, realmente mundial, y como decía OFFE, el mercado privilegia unas relaciones laborales armoniosas (*peaceful relationships*) para dirigir sus inversiones. Un sistema de relaciones laborales cooperativas (*cooperative industrial relationship*) no es contradictorio con unos

---

<sup>5</sup> Véase otro estudio de campo sobre 12 multinacionales, de E. BOISSON, C. WILSON, encargado por la Dirección de empresas, personal y RSE de la Comisión Europea, en el que se concluye que la RSE constituye una ventaja competencial de primer orden para mejorar duraderamente los resultados de la empresa, especialmente si su desarrollo se produce por la vía del crecimiento internacional exterior y es estratégicamente coherente con la evolución de las expectativas de la sociedad civil.

<sup>6</sup> Es muy interesante observar cómo la multinacional sueca de telefonía móvil ERICSSON puso en marcha su reestructuración, buscando en todo momento su competitividad como sociedad de negocio, pero sin mermar su imagen y reputación corporativa de empresa responsable económica y socialmente, fundamental para mantener su cuota de mercado, así como para motivar positivamente a los trabajadores que se quedaban.

<sup>7</sup> El Prof. G. LYON-CAEN, fallecido en abril de 2004, advertía en su última contribución doctrinal en la revista *Droit Ouvrier*, traducida al italiano (en *Lavoro e Diritto*), español (en *Relaciones Laborales*), etc. de este peligro de caer en una visión -un tanto estereotipada y tal vez demasiado simplista- de “comunitariedad de los intereses del capital y de la fuerza productiva”. Curiosamente, es en Francia donde más extendidos están los acuerdos de participación accionarial de los asalariados en sus empresas: un 19% de los trabajadores asalariados en Francia tienen firmados un “*accord d’interressement*” o de “*participation*”.

sindicatos independientes y fuertes en la medida en que éstos sean invitados a implicarse en los procesos decisionales, mediante mecanismos de información y consulta eficaces (just in time)<sup>8</sup>, o de cogestión, o de participación como representantes de una parte sustantiva -por intermediación de un mandato legal si fuera preciso- del capital social de la empresa en los órganos de gobierno corporativo.

Según estudios de la OIT, se observa una tendencia a un cambio cultural en los sindicatos ante la creciente mundialización de la estrategia empresarial, que exigen más información y está contribuyendo a crear una mentalidad nueva en materia de participación, más coordinada y responsable<sup>9</sup>.

Para finalizar, observo que se está produciendo -y esta sería otra clave para la reflexión que propongo- una traslación al “micromundo” de la actividad productiva (al nivel de la microeconomía) de las constantes que están funcionando en la dimensión comunitaria (de la UE), es decir, las técnicas y procedimientos del multilateralismo, del diálogo necesario y previo a la adopción de decisiones, tal y como típicamente ha funcionado en los organismos internacionales de la ONU (por ejemplo). ¿Es esta una estrategia adecuada, funcional y útil a los fines de la preservación del modelo social europeo?

La mundialización y la globalización económica colocan a la UE ante el desafío aún mayor del gobierno de la mundialización. La globalización, mundialización, están ya en la agenda de las instancias internacionales, por ejemplo de la OIT, a la cual se refiere el informe de su Director General para el diseño de una estrategia marco (2006/2009) por parte de la institución que dirige<sup>10</sup>. Cuando Europa no ha resuelto todavía el papel de la incardinación de la ciudadanía europea en su sistema institucional y en el de sus Estados miembros, su política se está viendo nuevamente adelantada por el fenómeno emergente de la “ciudadanía global”, en cuya construcción la “región mundial europea” debiera estar teniendo un papel relevante. Todavía hay tiempo, pero es bien cierto que los tiempos de la globalización son cada vez más acelerados.

---

<sup>8</sup> Véase un reciente estudio de campo europeo sobre implicación participativa realizado por S.OXENBRIDGE, W.BROWN, y publicado en 2004 por la rev. *British journal of industrial relations*.

<sup>9</sup> G.CASSALE “Riflessione sulla posizione del OIL in materia di partecipazione dei lavoratori”, *Riv. Delle Relazioni Industriali*, 2004, n°1.

<sup>10</sup> Basado en el Informe de la Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización, patrocinado por la OIT, y concluido el 24 de febrero de 2004 después de dos años de trabajos.



## CLAUSURA

**ENRIQUE AGUIRREZABAL**  
Diputado Foral de Asuntos Sociales.  
Diputación Foral de Álava.

En primer lugar, me gustaría agradecer a EUROBASK la oportunidad que me brinda de poder dirigirme a todos ustedes y participar en la clausura de esta jornada; una jornada que estoy seguro (así me lo han adelantado ya varias personas) que ha resultado muy provechosa para todos los asistentes.

En nuestra sociedad tendemos a creer, y además estamos en lo cierto, que vivimos en un mundo mejor debido, sobre todo, a que hemos logrado mayores conocimientos científicos y tecnológicos, pero pocas veces nos preguntamos si estamos consiguiendo que nuestro mundo sea socialmente más justo y que los ciudadanos se sientan seguros y sean más felices; o por el contrario, si los riesgos son cada vez mayores y si las desigualdades sociales aumentan día a día. De hecho, creo que existe una gran brecha entre los ritmos de desarrollo tecnológico y social.

Me estoy refiriendo tanto al mercado global, a los flujos financieros, al reparto del trabajo, a la promoción del empleo... como al envejecimiento de la población, a los movimientos migratorios emergentes, a la crisis de la idea de democracia y de los riesgos que

nos atenazan como los altos niveles de contaminación ambiental y el cambio climático, y todo ello ligado a la llamada globalización que afecta por igual, a ricos y a pobres.

Esa globalización que altera la raíz de nuestros modos de vida, desde los pequeños detalles del acontecer diario (los modos de organizar la familia, las formas de alimentación, las maneras de estructurar nuestras relaciones...) hasta las grandes decisiones económicas y políticas a escala mundial. Globalización que es, por tanto, política y económica pero también cultural y social.

Nadie, ni persona ni país por remoto que sea, parece estar ajeno a esta nueva forma de organización en la que vivimos. Y en la medida en que todas las personas y todos los ámbitos de nuestras vidas se ven afectados, la reflexión también debe afectar a todos, independientemente de las circunstancias culturales, ideológicas y sociales de cada uno.

Todos, por tanto, debemos participar y construir un mundo donde todas las personas tengan cabida, donde cada persona tenga la oportunidad de vivir, de pensar y de actuar como crea más conveniente, respetando la diversidad de los otros que como él tienen derecho a defender sus propios modos de vida y sus ideas.

Estamos convencidos, pues, de que la tolerancia es un valor que debe promoverse en el conjunto de la sociedad junto con otros valores como la solidaridad y la igualdad de oportunidades, y que su práctica nos ayudará a vivir mejor.

La convivencia ha de ser la clave de la globalización. La idea de que todos cabemos, todos somos necesarios en la comunidad cada uno con nuestras diferencias y la asunción de que esas diferencias enriquecen el conjunto y lo hacen crecer.

Parece imposible imaginar una sociedad futura igualitaria y eficaz sin un Estado del Bienestar fuerte. Si a lo largo del proceso de globalización y europeización no se consigue mantener el Estado de Bienestar se puede producir un incremento espectacular de la desigualdad social, la pobreza y la exclusión social. Se trata, por tanto, de reforzar los objetivos sociales por medio de políticas sociales cohesionadas y bien orientadas.

Creemos necesaria la convergencia de las políticas sociales europeas, convergencia que tiene relevancia por sí misma, basándonos en dos razones fundamentales:

- Primera, en la diversidad de políticas sociales que vienen aplicándose en los países de la Unión, diversidad que crea desigualdades en la atención y la preservación de los derechos fundamentales de la ciudadanía europea.

- Segunda, en la constatación de que los retos de futuro a los que han de hacer frente unos y otros países de la Unión, en esencia, son similares.

Es evidente que tenemos que repensar y rediseñar el Estado de Bienestar de modo que contribuya a generar bienestar para todos los ciudadanos. Las condiciones para el bienestar social no se dan por sí solas. Su consecución requiere de los esfuerzos de individuos y familias pero sobre todo de los esfuerzos de las organizaciones civiles, de las comunidades y de los gobiernos. También las organizaciones internacionales deberán promover políticas sociales de pleno empleo que preserven la calidad de los puestos de trabajo, políticas de tipo redistributivo que garanticen la justicia social, así como políticas para proveer la seguridad de la ciudadanía frente al infortunio.

Aquí, nos hemos reunido personas con distintas maneras de concebir la sociedad actual y que proponemos distintos caminos a seguir e incluso que discernimos sobre las metas a las que queremos llegar. Hemos intercambiado nuestros puntos de vista y nos hemos respetado mutuamente. Creo que este talante es el que ha de liderar todas nuestras decisiones y actuaciones en este nuevo mundo globalizado. Por ello me alegro de haber participado en esta jornada y haber escuchado diferentes razonamientos y reflexiones, que nos ayudan a comprender mejor nuestro mundo y a comprendernos mejor a nosotros mismos. Estoy convencido de que ello nos ayudará a ser más certeros en las decisiones que tomemos en un futuro.



## CLAUSURA

**JUAN MARÍA ABURTO**

Diputado Foral de Acción Social  
Diputación Foral de Bizkaia

*Nire eskerrik beroena eskaini nahi diot EUROBASK-i jardunaldi hau antolatu eta gizarte ereduaz eta bere arazoez eztabaidatzeko eman digun aukeragatik.*

*Aurten, jardunaldi honetarako gaia oso egokia dela esan behar dut, gure ikuspegitik behintzat. Mundu eta gizarte aldakor honetan, egunean egun, administrazioak hartzen dituen eskaerak ere aldatu eta ugaritu egiten dira.*

*Inguru horretan, sarri, ez da bat ere zaila jakitea nondik eta nora bideratu gure ekintza. Beraz, erantzunak baizik, galderak ditugu guk ere arlo honetan.*



Quiero felicitar a EUROBASK por la oportunidad que nos brinda para confrontar experiencia e ideas sobre temas que, además de ser objeto de debate y preocupación social, afectan directamente a las competencias y tareas que tenemos encomendadas las instituciones vascas aquí representadas.

Como decía anteriormente, cuando se me presentó la oportunidad de participar en este acto de clausura, reflexioné sobre el tema a tratar, la infinidad de puntos de vista desde los cuales abordarlo y las diferentes sensibilidades existentes sobre nuestro modelo social; llegué así a la conclusión de que desde nuestra experiencia en la Diputación Foral de Bizkaia tenemos tantas preguntas como respuestas.

La realidad, los cambios sociales, las nuevas demandas de la ciudadanía nos sitúan cada día en nuevos escenarios con un horizonte común: un incremento exponencial de los recursos necesarios para hacer frente a las demandas y necesidades de una sociedad en constante modificación. En este marco de actuación, nuestra obsesión, como gestores públicos, es mantener, día a día, ese difícil y precario equilibrio existente entre las demandas sociales y los recursos disponibles. Este ejercicio constante, la compleja realidad política y las incertidumbres sobre la evolución de parámetros como el empleo, la situación económica o la inmigración, dificultan la reflexión pausada sobre la orientación que como país debemos dar a nuestra acción social.

Por este motivo, quiero aprovechar la oportunidad para trasladar, más que a este foro, al conjunto de la sociedad, algunas experiencias y algunas cuestiones que pueden ayudar a buscar esas respuestas.

En muchas ocasiones nos hemos planteado cuántos recursos podemos detraer de nuestro sistema económico para destinarlo a la mejora del bienestar de las personas más desfavorecidas sin que nuestra capacidad de crear riqueza y bienestar se vea afectada por ello en este creciente fenómeno de la globalización de bienes servicios y personas.

Pero creo que esta ecuación requiere una variable más si realmente queremos tener algún margen de maniobra: la cuestión es hasta qué punto o en qué medida estamos dispuestos, si es que estamos dispuestos, a renunciar a parte de nuestro bienestar para facilitar que las personas más desfavorecidas, dentro y fuera de nuestro entorno geográfico y social, se beneficien de las políticas sociales y eviten la marginación.

Recientemente, en un seminario sobre Renta Básica celebrado en Bilbao y en el que participaron expertos sobre políticas de lucha contra la exclusión con sensibilidades muy distintas, se nos planteaba la siguiente hipótesis: si sometiéramos a referéndum las polí-

ticas sociales existentes, si se expusiera a la ciudadanía con todo detalle todos los recursos que se dedican a políticas sociales, quienes son los beneficiarios, en qué condiciones y qué otras inversiones o actuaciones podrían hacerse con esos presupuestos, la respuesta sería muy probablemente, casi sin duda, que se rebajaran esas políticas.

El pasado fin de semana, un medio de comunicación consideró que tenía suficiente interés social como para dedicarle dos páginas, el hecho de que alguna persona que había cometido delitos en el pasado, o eran sospechosas de cometerlos, recibieran ayudas sociales. El tono era de reproche, la fuente otra administración. Existen prejuicios sobre quien tiene derecho a recibir qué tipos de ayudas.

Pero las demandas siguen creciendo. Un dato que nos enfrenta a la realidad es el del gasto generado por el ingreso de personas mayores dependientes en residencias, consecuencia del envejecimiento de la población. A lo largo del año 2003, el presupuesto destinado al ingreso en residencias fue de 28'2 millones de euros frente a los 20'8 millones de euros en el 2002. Este año el presupuesto de la Diputación de Bizkaia destinado a este capítulo superará los 35 millones de euros.

Esta demanda seguirá creciendo en el futuro y es nuestra obligación garantizar un sistema estable, justo y equilibrado. Debemos garantizar que cualquier persona pueda acceder en igualdad de condiciones a una plaza si realmente la necesita y que participe en su mantenimiento en función de sus recursos económicos. En consecuencia, en el 2006, incluiremos en la valoración para tener acceso a una plaza residencial con ayuda de la Diputación el patrimonio, o parte de él, y regularemos el reconocimiento de deuda.

Los crecimientos económicos registrados a partir del 1995 auguraban tiempos mejores, salvo para quienes, a falta de mejor cualificación, quedaron fuera del mercado laboral y del inmobiliario. A ellos se han unido los colectivos habituales (drogodependientes y personas con enfermedades o discapacidades que dificultan su inserción) y un creciente número de ciudadanos de otros países y comunidades atraídos por las expectativas de una gran metrópoli y de mejores servicios sociales. En esta última década, los recursos y programas destinados a la inserción han crecido sin cesar, tanto porcentual como cuantitativamente, sin embargo, la demanda crece a un ritmo mayor.

Tenemos, en consecuencia, muchas tareas por delante, como administración, como sociedad y como ciudadanos y ciudadanas, porque la solidaridad no es un ejercicio de reivindicación, sino un ejercicio de responsabilidad individual y colectiva. La extensión de la actuación exigible a las administraciones viene determinada por unos límites muy concretos, la capacidad presupuestaria y la voluntad de la ciudadanía. Las políticas sociales

que desarrollan las instituciones son el reflejo del valor de la solidaridad de sociedad, porque, siendo los recursos limitados, siempre es necesario elegir hacia dónde se dirigen.

La administración deberá impulsar, regular, controlar o promover, pero es el cuerpo social el que debe decidir cuánto está dispuesto a dar por los más desfavorecidos. Esta reflexión nos obliga a proponer la apertura de un gran debate político y social para definir en nuestra comunidad autónoma un marco estable y homogéneo de protección e inserción de los colectivos más desfavorecidos. Un debate que libere la acción social de otros intereses coyunturales y demagógicos.

## CLAUSURA

**FERNANDO TAPIA**

Gipuzkoako Foru Aldundiko Gizarte eta Erakunde Harremanetarako  
Departamentuko Foru Diputatua.

Europako erakundeen eraikuntza globalizazio liberalaren (ondasunen, zerbitzuen edo kapitalen trukea liberalizatzea, merkatuak araugabetzea, batez ere lan merkatua) ondorioztat hartzen da, maiz askotan. Proiektuaren aurka daudenek edo, arinxego esateko, uzkur direnek, Europako Batasunari aurpegiratzen diote merkataritzari lotutako esparruak zaintzen dituela batez ere, eta ahazturik uzten dituela beste alderdi “politikoago” batzuk, esate baterako kanpo politika, edo alderdi sozial edo “elkartasunezkoak”.

Egia esateko, Europari uzkur begiratzen dioten horiek badute arrazoirik, Valéry Giscard d’Estaingek burutu zuten Konbentzioak idatzi zuen europar konstituzio proiektuaren testua hitzez hitz hartzen badugu. Edo begiratzen badugu nola, Maastrichteko itunaren ondotik, ezartzen zaizkion aurrekontu murrizpenak estatu bakoitzari eta nola murrizpen horien ondorioak nabarmentzen ari diren, lehen-lehenik, gizarte babeseko sistematari; edo begiratzen badiogu zerbitzu publikoetan lehia librea nola zabaltzen ari den... Paueko Unibertsitateko Jacques Le Cacheux irakasleak dioen bezala<sup>1</sup>, Europa agertzen

---

<sup>1</sup> Le Cacheux, J., *L’Orientation Libérale souvent reprochée à l’UE est-elle structurelle?*, en *Le Nouvel état de l’Europe*. Editions La découverte, 2004.

zaigu liberalismo ekonomiko zoro baten Troiako zaldi gisa, kontinentea osatzen duten herriek hautatu ordez pairatu egiten dutena.

Egia aitortu behar baldin bada, merkataritzaren aldeko joera hori argi eta garbi azaltzen da Europa eraikitzeko proiektuaren lehen urratsetatik. Europaren “fundatzaileek” (Monnet edo Schuman...) argi ikusten zuten beren zilborrari begira zeuden estatu itxi, babesle eta eskuhartzaileek sortu zutela, hain zuzen, gerra eta hondamendia; horregatik, uste izan zuten harreman komertzialak garatzea hastapeneko urrats bat izango zela bake bidean. Izan ere, gaur egun Europako Batasuntzat ezagutzen dugun horren jatorrizko erakundea Europako Itatzaren eta Altzairuaren Elkartearen izan zen, eta 1957an Erromako Itunean sortu zena Europako Ekonomi Elkartearen izan zen.

Moneta bakarrak eta bide horretan egin behar izan diren urrats guztiak ez dute, ezta ere, Europa berriaren irudi ona utzi, gizartearen ikuspegitik begiraturata. Horri erantsi behar diogu berriki sartu diren 10 estatu kide berriak, gehi-gehienetan ekonomia izugarri zentralizatuen iragan iluna dutenez, integrazio liberal baten gose eta egarri, 15 estatuen Europako merkeenak baino lansari askoz ere apalagoak dituztenak, eta mehatxu bat ekarri dutenak, enpresa handiek ongi erabiltzen dutena maiz: deslokalizazioa. Parentesi artean, esan dezagun halako egoera bat gertatua zela eta gaur egun oraindik ere gertatzen dela, gure alde baina, Espainia orduko Europako Ekonomi Elkartearen sartu zenean: ez genuke ahaztu behar gure kostu sozialak 15 estatuko Europako esparruan apalenetakoak direla: garai latzak etorri direnean hasi gara erneguka.

Baina jo dezagun berriro atzera: 1970eko lehen urteetan, hemen EEEn sartzea utopia hutsa zenean, eta beste arazo hurbilagokoetan murgildurik ginenean, European eskakizun sozialak handitu egin ziren, alde batera ekonomi krisiak eraginda, eta krisi berorren indarrez, zerga bidezko diru sarrerak nahiz gizarte kotizazioak behera etorri ziren. Gastu soziala handitzea eta diru sarrerak gutxitzea arazo konponbide zailekoa izan zen Europako gobernu askorentzat. Izan ere, politika keynestar baten testuinguruan, defizit publikoaren tresna erabili ohi da kontsumoa pizteko, bide horretatik ekonomi jarduera ere pizteko, modu horretan diru sarrera publikoak handiagotu daitezten. Alabaina, urte haiekin estrategia horrek ez bakarrik ez zituen emaitza onak lortu, baizik egoera ekonomiko larriagotu egin zuen, besteak beste, Frantziaren edo Erresuma Batuen: inflazioa eta langabezia, «motelflazioa» (ekonomia moteldu eta inflazio handitu) Europaz jabetu zen.

Keynesek irtenbiderik eman ez zuenez, politika makroekonomiko berrien oinarriak izan ziren aurrekontu zorroztasuna, lansari moderazioa eta monetarismoa. Lehiatasuna da, harrez geroztik, enpresa jardueraren giltzarria. Merkatu bakarra eratu zelarik 1993an, Maastrichteko ituna izenpetu zenean, filosofia neoklasiko hori sendo baieztatzen da, hau

da, lehiatasun librea (desarautze eta malgutzea), aurrekontu ortodoxia (zero defizita, interes eta inflazio tasa apalak). Alabaina, politika ekonomiko berria Europa osoan mami-tzen zen bitartean, estatu kideek jarraitu izan dute gizarte politikan logika keynestarrari eusten, eta kontraesan horren indarrez gizarte politika horiek krisi gogorrean murgildu dira.

Izan ere, auzia ez zen enplegu politika positiboak ezarri behar ote ziren, baizik enplegua sortuko zela, besterik gabe, politika berrien bertutezko ondorio gisa: salneurriak murriztuz eta lansarrietan moderazioa ezarriz, lehiatasuna handitu egiten da, baita produktibitatea ere, enpresaren irabaziak puztu eta, banatu ezean, inbertitzen bada lanpostu berriak sortuko dira: eragimen pribatuak, ez estatuaren gastu sozialak, lortu behar du hori; horrenbestez, estatuaren gastu neurrigabekoa ez da hazkunde eragile bat, baizik zama osagarri bat. Ondorioa garbia da: gastu publikoa eta gizarte babes txikiagotu behar dira.

Zorionez, baina, ongizatearen estatua desegiteko eskakizun ultraliberalak ez du lekuri-rik Europan. Badago halako «eredu sozial» bat, batasunaren ondare dena eta herritarrok bazter uzteko prest ez gaudena.

Auzia da, beraz, era bateragarri ote diren Europa ekonomikoa eta Europa soziala. Erantzun garbia emango dizuet: ez badira hala, bateragarri egin beharko ditugu. Baina agian ikuspegia aldatu beharko da. Agian, langabeziaren ondorio gaiztoak zuzendu edo «sendatzeko» filosofia (lansariaren ordez langabezi saria edo erretiro aurreratua hartzea, adibidez) utzi, eta «prebentzio» politika positiboak ezarri beharko dira, gastu soziala izan dadin etorkizuneko inbertsio bat: haurren pobretasunaren aurka borrokatzea, herritarren kultur maila hobetzeko hezkuntza eta prestakuntza sistema ezartzea (egoera zailetan baliabide hobeak izan ditzaten), emakumeak behi betikoz integratzea (familiako bizitza tea jarduera profesionala bateragarri bihurtuz)... azkenean, pixkana-pixkana (nahiz erabatekoa izatera iritsi gabe) gastu sozialaren ordez inbertsio soziala erabiliz.









# EUROBASK

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO  
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL  
JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE  
SEGURANTZA SAILA



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

SECRETARIA GENERAL DE  
ACCION EXTERIOR  
KANPO HARREMANETARAKO  
IDAZKARITZA MAGUISA



EUSKO LEGEBILTZARRA  
PARLAMENTO VASCO



Arabako Foru Aldundia  
Diputación Foral de Alava



Bizkalko Foru  
Aldundia  
Diputación Foral  
de Bizkala



Gipuzkoako Foru Aldundia  
Diputación Foral de Gipuzkoa



MODULO EUROPEO  
JEAN MONNET UP/VEHU  
JEAN MONNET EUOPAR  
MODULUA EHU