

El Estado europeo del Bienestar y la competencia mundial

Francesc Granell

1. El escenario de competencia internacional

Del 9 al 13 de diciembre de 1996, Singapur ha albergado la primera reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) desde que ésta se pusiera en marcha, el 1 de enero de 1995, como consecuencia de los acuerdos de Marrakech con los que terminó la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Allí se han oído acusaciones contra el *dumping* social practicado por los países que no se alinean a lo que en nuestro entorno más próximo es el "Estado del Bienestar".

La reunión ministerial de la OMC ha permitido ver la preocupación existente respecto a la competencia practicada por algunos países emergentes respecto a cuestiones incluidas en los tres pilares en los que se articula el organismo que rige hoy los destinos del comercio mundial: el GATT actualizado propugnando la liberalización comercial, el GATS (General Agreement on Trade of Services) que in-

cide en la liberalización de servicios y el TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) que trata de velar por el *fair play* en la protección de la propiedad intelectual en unos momentos en que la tecnología de información hace difícil su protección.

La reunión de la OMC ha sido, pues, una buena ocasión para discutir lo que yo he llamado el debate librecambio-protección a finales del siglo xx (1), pero aquí no voy a referirme ni a la reunión de la OMC, de la cual se ha dado abundante información en las publicaciones especializadas, ni al debate en sí mismo, sino a las implicaciones que el debate tiene respecto a la competitividad del Estado del Bienestar europeo en el mundo actual en evolución, en el que una serie de países emergentes han abierto caminos de competitividad hasta hace poco tiempo absolutamente impensables.

Desde este punto de vista, no existe ninguna duda de que los europeos debemos estar especialmente sensibilizados respecto a este tema, por la sencilla razón de que la Europa que fue el motor de la economía mundial desde la Revolución Industrial, ha perdido una buena parte de su fuerza competitiva en relación a otros países emergentes, y nada es más peligroso que quebrantar la moral colectiva en una situación que algunos francófonos califican como "la *malaise d'avoir été*".

(1) F. Granell: *El debate librecambio-protección a finales del siglo xx*. Discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, 1995.

Los analistas de la empresa familiar se recrean muchas veces en un estereotipo en el que una primera generación tiene la idea de establecer un negocio, una segunda consolida el negocio, una tercera lo amplía, y ya la cuarta y la quinta viven de rentas a costa del esfuerzo que desarrollaron sus antepasados.

¿Es posible pensar que la Europa actual está viviendo de las rentas que le ha dejado el espíritu emprendedor de las generaciones que se han sucedido desde la Revolución Industrial? ¿Hasta qué punto la economía europea tiene hoy los elementos de competitividad necesarios para que su población siga manteniendo sus niveles comparativos de bienestar en relación a los de otras partes del mundo? ¿Qué influencia pueden tener las políticas económicas y sociales cara a modificar la ventaja comparativa de Europa respecto al resto del mundo? ¿Hasta qué punto Europa puede convertirse en motor de nuevos impulsos mundiales?

Por otra parte, existe un amplio consenso respecto a que Europa no puede basar su competitividad en abandonar los logros sociales que ha ido consiguiendo en los últimos 50 años, después de que el Informe Beveridge popularizara el Estado del Bienestar (2), y tal como decía el presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, en su presentación ante el Parlamento Europeo, del Programa de Trabajo de la Comisión para 1997 (3), el modelo europeo

(2) *Social Insurance and Allied Services (Beveridge Report)*. Cmd 6404, HMSO, London, 1942.

(3) J. Santer: *Le Programme de Travail de la Commission pour 1997*. Discours devant le Parlement Européen, Strasbourg, 22 de octubre de 1996.

de sociedad —basado en la política social, la educación y formación, la igualdad de oportunidades, la cohesión económica y social, las políticas de consumidores y la protección del medio ambiente— debe mostrar que es una buena respuesta a la mundialización.

El ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, ha mostrado su convicción sobre la posibilidad de salvar el modelo social europeo afrontando la mundialización de la economía y el *shock* de la moneda única en un momento, además, en que la Conferencia Intergubernamental de 1996 va a abrir las puertas de la Unión Europea a una serie de países del Este (4), que ven en el modelo europeo el único capaz de garantizarles el futuro (5).

La propia Comisión Europea había hecho ya un análisis de muchos de estos extremos en el **Libro Blanco**, de Delors (6), sobre crecimiento, empleo y competitividad, pero la preocupación actual de la Comisión, para ir siguiendo la competitividad comparada de la industria europea a través de un nuevo sistema de evaluación (*benchmarking*), muestra que todo el mundo reconoce que el desafío está servido y que hace falta una buena dosis de imaginación para afrontarlo.

(4) F. Granell: "La Conferencia Intergubernamental de 1996 y las futuras ampliaciones de la Unión Europea". **Boletín Información Comercial Española**, n.º 2.495, 25 al 31 de marzo de 1996.

(5) J. Delors: "Les Trois Urgences d'Europe". **L'Observateur**, 19 a 25 de septiembre de 1996.

(6) European Commission: **Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways forward into the 21st Century (White Paper Delors)**, 1994.

Algunos informes recientes muestran que las cosas van, en este sentido, a peor. Los recientes análisis del World Economic Forum, explicitan que la máxima competitividad mundial corresponde a Singapur, Hong Kong, Estados Unidos, Taiwán, Malasia, Japón y Corea. Las estimaciones de la OCDE, Banco Mundial, ONU y algunos institutos ponen de manifiesto que entre 1995 y 2004 el ritmo medio anual de crecimiento de los países de Asia del sur será del 5,4 por ciento, el de los países de Asia suroriental del 7,7 por ciento, de Africa del 3,8 por ciento, de América Latina y el Caribe del 3,5 por ciento, Oriente Medio del 3,2 por ciento, las economías en transición del 3,4 por ciento y los países tradicionalmente ricos de la OCDE del 2,8 por ciento.

Con estas tendencias, según el Tesoro británico, los Estados Unidos van a verse superados por China, en cuanto a producto global, en los próximos veinticinco años, y el bloque de Asia-Pacífico se convertirá en el primer polo de la economía mundial (7).

Además, y para acabar de redondear la problemática, las orientaciones de política económica de todos los organismos internacionales van en el sentido del libre comercio mundial y poco intervencionismo estatal, lo cual hace impensable que estas tendencias que se están produciendo puedan corregirse a base de medidas proteccionistas o medidas correctoras.

(7) F. Granell: "Asia-Pacific com a nou escenari de l'Economia Mundial"; en: **Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya: Memòria Econòmica de Catalunya 1995**. Barcelona, 1996.

2. Estado de Bienestar y competitividad internacional

Si durante muchos años el modelo europeo de Estado de Bienestar ha tenido una buena capacidad de competitividad internacional, a pesar de las críticas lanzadas desde hace más de treinta años por algunos de sus más destacados detractores (8), hoy existen algunas dudas respecto a su adecuación al mundo presente en que hay que competir con Estados que no han avanzado demasiado en sus niveles de protección social y en que los niveles salariales son bajísimos.

Las políticas seguidas desde 1982 por la señora Thatcher, cuestionando muchos de los avances sociales implementados poco a poco desde que los laboristas llegaron al poder en 1945, son un ejemplo de intentar compatibilizar elementos institucionales con la realidad de una sociedad madura en la que las tendencias demográficas y de la familia, el envejecimiento de la población, la fuerza de los grupos sociales organizados y las realidades tecnológicas y monetarias (9), que hacen cada vez más costoso e incompetitivo el viejo modelo de sociedad del bienestar.

Sin necesidad de ir tan atrás en el tiempo, las tensiones que hoy en día se manifiestan en relación al Estado del Bienestar

(8) M. Friedman: **Capitalism and Freedom**. Chicago University Press, 1962.

(9) H. Glennerster (ed.): **The future of the Welfare State, Remaking social policy**. London, Heinemann, 1983.

nestar en el contexto de la lucha por cumplir los criterios de convergencia de Maastricht, la lucha por contener el gasto público y las tendencias en favor de la privatización, muestran que el grito de guerra de la competitividad internacional está a la base de muchos de los argumentos que se esgrimen para recortar el Estado del Bienestar.

En esto hay, además, coincidencia entre gobiernos conservadores y gobiernos socialistas, tal como está quedando patente en las políticas presupuestarias y de privatización que todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea están siguiendo en vísperas de que el Consejo Europeo dictamine los países que podrán entrar en el Euro por su capacidad de cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht.

Pese a los temores expresados por algunos economistas de que la lucha por llegar a cumplir los criterios de convergencia puede generar tensiones en relación al desempleo y una cierta deflación europea (10), el hecho de que los gobiernos socialistas de Finlandia e Italia estén en la cuerda de los países más activos para estar entre los que entrarán en el Euro, pone bien a las claras en evidencia que el consenso sobre todos estos temas es prácticamente general (11).

(10) J. Viñals y J. F. Jimeno: "Monetary Union and Europea Unemployment". Banco de España, Servicio de Estudios, **Documentos de Trabajo n.º 9624** (1996).

(11) "Le mark finlandais rejoint le SME pour être au rendez-vous de l'Euro en 1999" (**Les Echos**, 14 octubre 1996) y P. Corral, "Italia recibe su retorno al SME como un anuncio de nuevos ajustes económicos" (**ABC**, 26 noviembre, 1996).

A partir de aquí, el problema que se plantea es si la reducción del gasto público y la reducción de la protección ofrecida por el Estado del Bienestar es suficiente para devolver a Europa una parte de la competitividad perdida respecto a una serie de países emergentes.

Yo creo, sinceramente, que no, pues la competitividad no es hoy simplemente una cuestión de precios, sino una cuestión asociada a muchos elementos de innovación; de acceso a mercados de materias primas, equipamientos, tecnología y capital humano; *marketing*, de ilusión colectiva y, hasta, de un largo etcétera.

En este sentido, un excesivo intervencionismo estatal o un exceso de presión fiscal pueden actuar como una pesada losa en contra de la competitividad, pero mientras el Estado del Bienestar solamente incida en aumentar los precios en unos pocos puntos, no puede decirse que la falta de competitividad se deba al Estado del Bienestar.

Resulta evidente, por otra parte, que todo el mundo está por los avances sociales, y que más que un desarme del Estado del Bienestar europeo, vamos a contemplar determinados avances hacia fórmulas de Estado de Bienestar en muchos países del Tercer Mundo, que ahora basan una gran parte de su competitividad en la inexistencia de derechos sociales para los trabajadores y, hasta, en la explotación de trabajo de niños y mujeres a niveles que nada tienen que ver con las reglas de la Organización Internacional del Trabajo.

A poco que los países actualmente subdesarrollados vayan ganando niveles de renta, la presión de sus ciudadanos para igualar las prestaciones de su estado de bienestar con las disfrutadas por los ciudadanos de países hoy avanzados, será cada vez mayor.

3. El reequilibrio en los dos frentes

Es evidente, que la situación actual entre la protección social y los costes de producción de los países ricos y pobres es difícilmente sostenible. Datos sobre costes salariales horarios en Alemania y Suiza o en China o Vietnam, son lo suficientemente sorprendentes como para percatarse de que algo debe cambiar, pero yo no creo que el mundo occidental pueda permitirse el lujo de renunciar a los avances conseguidos durante años de lucha sindical, sin grave peligro de la estabilidad democrática y del entorno de convivencia, y sí estoy, en cambio, persuadido de que las poblaciones de los países pobres, sin protección, van a ir organizándose para conseguir ver reconocidos derechos que los acerquen a lo que podríamos denominar la condición humana.

El reciente acceso de Corea a la OCDE —según acuerdo de 25 de octubre de 1996— constituye en este sentido un ejemplo palpable de esta previsible trayectoria. Cuando el Gobierno de Seúl ha considerado que su país había llegado al nivel necesario para pertenecer al club que constituye la OCDE, ha aceptado alinearse a muchas de las

condiciones de competencia del Estado de Bienestar, que hace unos años hubieran parecido absurdas haciendo, además, posible que los sindicatos mundiales puedan llamar la atención sobre la necesidad de seguir muy de cerca que el país respete las normas internacionales de trabajo y sindicalización (12). La oposición al gobierno coreano ha esgrimido, precisamente, en el debate parlamentario de ratificación del Tratado de incorporación a la OCDE, que la aceptación, por el gobierno, de algunas de las condiciones impuestas restará competitividad a la economía coreana.

Las recientes huelgas contra el Gobierno Juppé, en Francia, muestran, en cambio, lo difícil que es retirar los beneficios que la población estaba acostumbrada a recibir del Estado (13) y el rapidísimo crecimiento del gasto público español (Estado Central, Autonomías y Corporaciones Locales) en los últimos años, pone de manifiesto lo fácilmente que todos nos vamos habituando a pedir más y más cosas al erario público. El director adjunto del Instituto Francés de Relaciones Internacionales, ha llegado a decir a este respecto que hay que reinvertar el estado europeo siguiendo las ideas que en otro ámbito habían expresado Clinton y Al Gore en la campaña electoral que les llevó a la reelección del 5 de noviembre de 1996 (14).

(12) "Confédération Internationale des Syndicats Libres: Pression sur la Corée afin qu'elle respecte les engagements souscrits en adhérant à l'OCDE. *Agence Europe*, 23 octobre 1996.

(13) "L'OCDE estime nécessaires des gros sacrifices dans un système de protection social trop coûteux". *Le Monde*, 7 de septiembre de 1996.

(14) D. Moisi: "Citizens on a sinking ship: The European State can no longer carry out its traditional duties and must be reinvented". *Financial Times*, 26 July 1996.

Posiblemente, el equilibrio deba producirse por movimientos en los dos frentes con las normas de la OIT y las normas sobre derechos humanos en el centro de una convergencia en que los países que han llegado a niveles desincentivadores de protección revisen a la baja sus niveles, y países, en cambio, que no han llegado a niveles mínimos de protección deban aceptar adoptarlos.

4. El reto de la solidaridad externa

Pero por si la preocupación por mantener la competitividad internacional de Europa fuera una preocupación menor, la realidad política incuestionable de que Europa debe mantener una actitud solidaria respecto al Tercer Mundo, es hoy en día algo que no admite dudas.

Pueden existir, por descontado, diferencias respecto a lo que debe ser el esfuerzo solidario que debe soportar el contribuyente europeo respecto a los países pobres (15), pero a pesar de las dificultades existentes y de la presión sectorial en contra de abrirse a determinadas importaciones procedentes del Tercer Mundo, como es el caso, por ejemplo, de ciertos productos mediterráneos (16), el propio Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, resulta bien claro cuando dice que la política de la Comunidad Europea en el terreno de la cooperación al desarrollo

(15) Intermón: *La realidad de la Ayuda 1996: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo español e internacional*. Barcelona, 1996.

(16) "Loyola de Palacio acusa a Manuel Marín de perjudicar los intereses del campo español". *ABC*, 17 de noviembre de 1996.

llo, debe velar por la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial.

Nos encontramos, pues, confrontados a un doble reto: luchar por conseguir que no se pierdan los logros sociales adquiridos por muchos años de Estado de Bienestar europeo, con los costes que esto supone, y conseguir, al mismo tiempo, que los países emergentes en desarrollo no se vean decepcionados ante actitudes proteccionistas intransigentes e insolidarias por parte de Europa.

No está, por otra parte, nada claro que al nivel actual de interconexión de Europa con el mundo resulte posible cerrarse al exterior, sin que ello comporte graves recortes en el nivel de vida europeo.

Hay que trabajar, por ello, para conseguir que el avance de otras regiones del mundo sea más una oportunidad que una amenaza (17), y hay que evitar caer en el simplismo de pensar que el problema del desempleo europeo es consecuencia de la competencia internacional (18).

Todos estos diferentes elementos connotan una situación extremadamente compleja que van a exigir mucha imaginación por parte de administraciones públicas y actores de la actividad económica y social.

(17) P. Mateos: "La respuesta de Europa a la globalización". *El País*, 16 de agosto de 1996.

(18) A. Argandoña, A. Mas Colell, F. X. Mena y J. Goula: "Debate sobre competitividad, Estado del Bienestar y Fiscalidad". *Barcelona Management Review*, n.º 2, mayo-agosto, 1996.

No basta, pues, el simplismo provinciano de pensar que el problema del Estado de Bienestar es un problema doméstico, no basta seguir discutiendo sobre si el Estado de las Autonomías es más o menos caro de administrar que un estado jacobino centralizado, no basta rasgarse las vestiduras sobre el aumento de peso del sector público como consecuencia de convicciones o clientelismos políticos.

Estamos ante un problema complejo de ámbito auténticamente universal en el que no solamente están implicados los estados nacionales, sino, también, las empresas transnacionales con gran capacidad de deslocalización, los sindicatos nacionales y multinacionales y las organizaciones empresariales que pueden hacer subir y bajar el tono de las reivindicaciones económicas y sociales, los partidos políticos que pueden orientar las opciones de gobierno cara al futuro y hasta los principales grupos sociales, las ONGs, los ambientes académicos y los medios de comunicación social que, con su trabajo y análisis, pueden determinar cambios sustanciales en la percepción de la realidad actual y futura.

Las expectativas condicionan la ilusión humana, la inversión empresarial, la respuesta a los retos y la creatividad en todas sus facetas, y está muy claro que sólo con una gran dosis de todo esto será posible hacer compatibles cuestiones que, sin voluntad y espíritu, pueden generar una espiral de desesperanzas.

FRANCESC GRANELL TRIAS nació en Barcelona en 1944. Casado y padre de tres hijos. Es director de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, académico de número de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, y catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona. Es doctor en Ciencias Políticas Económicas y Comerciales, y licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y ha ampliado estudios en el Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Ginebra, en el International Marketing Institute de Cambridge y en la Harvard/Tufts Fletcher School of Law and Diplomacy. A lo largo de su carrera profesional ha sido economista del International Trade Centre UNCTAD/GATT; director del Centro de Estudios de Economía Internacional de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona; profesor agregado de la Universidad de Sevilla y director general de Promoción Comercial de la Generalitat de Catalunya, así como director para las negociaciones con Finlandia en la Task Force que la Comisión Europea creó para su ampliación de 1995. Autor de numerosos libros y artículos, ha dictado conferencias en centros académicos y foros de numerosos países.

Política económica europea y moneda única: implicaciones para el Estado del Bienestar

José A. Herce

1. Introducción

Por lo general, el debate en curso, tiende a ver la consecución de la moneda única europea como un fin en sí mismo y tan solo en ocasiones se alude a los efectos que se pretenden de manera genérica. También, se debate ampliamente sobre el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal para poder acceder a la misma, pero menos sobre su mantenimiento una vez dentro del club. Por fin, mucho más escasas son las alusiones a los aspectos de política económica implícitos en la unión monetaria, es decir, al surgimiento de una instancia comunitaria en la que se defina y se lleve a cabo una genuina política económica de la Unión.

En un sentido estricto, hablaríamos de las políticas monetaria y fiscal (sección 2), evocando una de las tres funciones musgravianas, más concretamente la de estabili-