

EL FUTURO DEL ESTADO SOCIAL EN EUROPA

Queridos amigos:

Al final de la mañana toca un cambio de tercio. Salimos de los planteamientos estrictamente económicos para hablar de política social, y además, en vez de hacerlo desde España, la perspectiva es ahora la europea. En apretada síntesis pretendo trazar las líneas generales de la política social comunitaria con el fin de abrir un resquicio que permita entrever el porvenir más cercano.

Los años sesenta y setenta de la pasada centuria, conocidos como la edad de oro del Estado de bienestar, son también aquellos en los que la Comunidad Económica Europea despegó, un factor que sin duda contribuyó al crecimiento económico con pleno empleo de aquellos decenios. Empero, el Tratado de Roma que entró en vigor el 1 de enero de 1958, en el artículo 118, reconoce la competencia exclusiva en política social y laboral a los entonces seis Estados miembros. Exclusividad que no cuestiona, como a veces se ha pretendido, que en el Preámbulo se diga que el fin de la Comunidad “es contribuir al progreso económico y *social*, mejorando el nivel de vida de los trabajadores”, o el artículo 2, en el que se señala que el propósito de la Comunidad es “un crecimiento acelerado de los niveles de vida”. Es obvio que propiciar el desarrollo económico, objetivo de la Comunidad, conlleva, como resultado querido, mejorar el nivel de vida de la población.

En los comienzos de la Comunidad Económica Europea se prestó muy poca atención a la política social, al quedar el tema fuera de los Tratados. Con todo, abrir las fronteras a los bienes y servicios de los demás socios supuso la libre movilidad de la fuerza de trabajo, sobre todo en las zonas fronterizas y en los trabajos más cualificados. El trasiego de mano de obra entre los Estados miembros obligó a regular las relaciones laborales en el plano comunitario. Se barajaron dos fórmulas: una incluía el contrato laboral en el derecho civil, y, por tanto, había que aplicar la legislación del país de origen; la otra subrayaba la especificidad del contrato de trabajo y, por consiguiente, proponía que se aplicasen las normas del país en el que se trabajase, que es la solución que al final en marzo de 1972 propuso la Comisión.

En diciembre de 1969 en la cumbre de La Haya la política social hizo una primera aparición con la propuesta de armonizar las políticas sociales de los Estados miembros, tanto para favorecer la movilidad del trabajo, como para impedir que se produjese un *dumping* social. En la cumbre de diciembre de 1974 se llegó a más, con la aprobación de un programa comunitario de acción social para combatir la pobreza. Una evaluación de 1981 estimaba que había 36,8 millones de pobres en la Europa de los doce. Se creó un fondo de desarrollo regional y se incrementó el fondo de desarrollo social, poniendo énfasis en la educación profesional de los jóvenes con el fin de facilitar su inclusión en el mercado laboral.

Con todo, la política social, incluyendo la lucha contra la pobreza en el sentido más amplio, siguió siendo responsabilidad de los Estados; tal como se concretó en el Consejo Europeo de Niza en diciembre del 2000 la Unión únicamente se encarga de coordinar estas políticas: cada Estado miembro se compromete a poner en marcha un *Plan nacional sobre inclusión social*.

En el Consejo de Lisboa que precedió al de Niza, la Unión había adoptado el objetivo estratégico, recuerdan ustedes, de que en la década siguiente se debería alcanzar “la economía más competitiva y dinámica... con más y mejores puestos de trabajo y mayor

cohesión social”. Desde entonces la política social comunitaria gira en torno a los intentos de recuperar el pleno empleo, o por lo menos, mantener la cuota de paro más baja posible. De hecho la política social europea ha quedado restringida a proponer políticas de empleo.

Este brevísimo repaso histórico explica por qué en 1982, al celebrar los veinticinco años de su fundación, la Comunidad Europea enumerase grandes éxitos en la política económica, pero no pudiese capitalizar ninguno en política social.

En 1973 la primera ampliación con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca supuso un duro golpe al desarrollo posible de una política social comunitaria, como quedó claro en los decenios siguientes, cuando sobre todo el Reino Unido se opuso a los tímidos intentos de poner en marcha una política social comunitaria. A finales de los setenta, la Sra. Thatcher, no sólo rompió con el Estado de bienestar, sino que se enfrenta a cualquier tipo de política social comunitaria, un campo que considera exclusivo de los parlamentos nacionales.

A pesar de ello, durante la presidencia de Jacques Delors (1985-1995) se empezó a hablar de “la dimensión social del mercado único”, llegando incluso a establecerse un llamado “diálogo social” entre sindicatos y patronales, pero en el que poco se pudo avanzar, al exigirse, además de unanimidad entre las partes para llegar a acuerdos, que los parlamentos nacionales lo ratificasen.

Pese a que en junio de 1988 en la Cumbre de Hannover se proclamase oficialmente que una política social comunitaria debería ser el fundamento sobre el que se asentase “el mercado único”, o por lo menos que antes de ponerlo en marcha habría que impedir que se deteriorasen las políticas sociales de los Estados miembros. Con 16 millones de parados, el 11 por ciento de la población activa, poco cabía avanzar en política social comunitaria. Se daba por descontado que un “mercado único”, con una sola moneda, como el que se aspiraba, además de una política exterior y otra fiscal unificadas, exigía una política social comunitaria. Conseguimos un mercado único y una divisa, pero nada se ha avanzado en una política común en la exterior, la fiscal y la social, más bien al contrario, cada vez nos hallamos más alejados de estas metas, con las consecuencias conocidas para que cuajase la crisis del euro.

En el Consejo europeo de Estrasburgo del 9 de diciembre de 1989 los países miembros, con la excepción del Reino Unido, aprobaron una *Carta comunitaria de los derechos sociales básicos de los trabajadores* en la que se definen los derechos sociales de los ciudadanos comunitarios: libertad de movimiento dentro de la Unión; condiciones de trabajo aceptables con el mismo trato para todos los ciudadanos comunitarios, libertad de elegir oficio o profesión, reconocimiento de las titulaciones obtenidas en los países de origen, igual trato al hombre y a la mujer, derecho a la contratación colectiva. Este último derecho por el que el movimiento obrero luchó decenios, en España ha sido recientemente suprimido con la nueva regulación del mercado laboral.

La Carta social es una mera una declaración de derechos, que estaban ya todos vigentes en los países miembros. El sentido de la Carta no es tanto desarrollar una política social comunitaria, como impedir que se diera marcha atrás en las políticas sociales establecidas, justamente, una tendencia que ya se manifestaba en el despegue del “mercado único”. Y, pese a que se trata de una mera declaración que no prescribe sanciones para el no cumplimiento, ni cabe ampararse en ella para reivindicar personalmente los derechos expuestos, no la aceptó el Reino Unido para dejar bien claro que la Unión no debe entrometerse en temas sociales. En la Unión Europea, dentro de unos marcos económicos sobre los que la influencia de los Estados es cada vez más limitada, estos harán la política social que quieran, o más bien, la que puedan.

La ampliación a los países del Este en el 2004 ha reforzado aún más la debilidad social de la Unión al integrar a unos países que habían desmontado por completo las instituciones sociales provenientes del modelo colectivista, sin que apenas fueran sustituidas por otras. Política que se ha justificado colocando a los pueblos ante la disyuntiva de tener que elegir entre

crecimiento económico y bienestar, que sólo lo garantizaría una economía libre sin trabas sociales, y una economía intervenida por el Estado, de alguna manera planificada, que sería por principio poco eficaz y únicamente repartiría pobreza, eso sí, de manera más equitativa. No habría escape al dilema de riqueza para todos al precio de una gran desigualdad social, dispuestos además a sufrir la lacra del desempleo, o pobreza para la inmensa mayoría, repartida con una mayor equidad con empleo para todos.

En la Europa de los noventa y comienzos del siglo XXI, aunque la permanencia de los Estados parece a todos indudable, se discute, sin embargo, el futuro de la Unión entre dos posiciones: una subraya la soberanía intangible de los Estados miembros, y concibe la Unión como una mera coordinación económica de un mercado único, y una segunda que entiende la Unión como una especie de confederación en un sentido muy amplio, convencida de que la integración económica plena exige tener tras sí una organización política.

Pues bien, esta segunda posición que preveía una integración política como culminación de la económica, con la ampliación al Este se difuminó casi por completo. Son Estados que hace poco han recuperado su soberanía, y es comprensible que la defiendan a ultranza. Desconfían de cualquier solución federalista, máxime cuando sospechan que, en último término, supondría la preponderancia del eje franco-alemán.

Pero no sólo se ha eclipsado el horizonte federalista, sino, lo que es mucho más grave, como hemos comprobado con la crisis del euro, la Unión Europea carece de un eje central integrador, aunque Gran Bretaña, por un lado, y Alemania con Francia, por otro, aspiren a este papel. Por ahora cada país sin el menor disimulo va a lo suyo y permanecerán unidos solo mientras que el “mercado único” ofrezca ventajas. En el horizonte no se divisa más que un proceso permanente de ampliación de modo que un “mercado único” cada vez de mayor amplitud nos coloque en posición de competir con los nuevos gigantes económicos que han surgido en un mundo globalizado.

A todo esto se suma que muchas de las legitimaciones que la integración europea tuvo en el pasado han dejado de ser operativas. Para movilizar a los pueblos de poco sirve ya alegar que la Unión Europea ha sido un factor decisivo para impedir guerras entre los grandes Estados europeos, cuando, sea el que fuere el horizonte que se divise, la guerra entre Estados es una posibilidad remotísima en Europa con la ya nadie cuenta. Las guerras sufridas en los Balcanes, y las que podrían aún estallar localmente, son guerras civiles originadas por la desmembración de algunos Estados. Y este proceso de desintegración aún no ha acabado, piensen en Escocia, el norte de Italia, para no mirar más cerca.

Dicho entre paréntesis. Obsérvese que este proceso de desmembración, la globalización económica lo favorece, en contra de una opinión muy difundida, ya que pequeños Estados, integrados en un “mercado global”, pueden subsistir perfectamente con dimensiones que antes hubieran impedido su desarrollo económico.

Una vez que se ha desplomado la Unión Soviética, tampoco sirve de nada cantar los méritos de la Unión Europea para detener la amenaza comunista, o para afianzarnos ante Estados Unidos, cuando ante el resurgir de nuevas potencias con culturas para nosotros extrañas, nos sentimos cada vez más vinculados a Occidente. Las tensiones entre Estados Unidos y Europa, aunque sigan presentes en la oposición euro-dólar, disminuyen exponencialmente ante el renacer de Asia.

Al obligar a cada Estado miembro a ser cada vez más competitivo, la Unión Europea restringe al máximo el Estado social, a la vez que la falta de democracia en las instituciones comunitarias (al no existir un *demos* europeo, tampoco a corto plazo cabe una expectativa en este sentido) impide confiar en que una política social comunitaria compense un día las exigencias neoliberales que se imponen en el ámbito económico. Como además ha desaparecido cualquier horizonte de integración política más allá de la económica en estructuras capitalistas férreamente cimentadas –imposible una política económica o social en

desacuerdo con las normas comunitarias– se comprende el desapego creciente de los ciudadanos ante el proyecto europeísta.

Cierto que la Unión ha impulsado un crecimiento económico inusitado, pero, al transformar por completo a los Estados miembros, incluyéndolos en una plantilla, en la que no todos encajan por igual, ha tenido y tiene también costos ante los que muchos se empeñan en cerrar los ojos. Y es que, globalización e integración comunitaria obligan, por un lado, a replantear la política social posible, pero, por otro, favorecen la desmembración de los Estados socios. El proceso de debilitamiento de los Estados parece imparable, sin que se dividan nuevas estructuras políticas, que puedan sustituirlos.

El que la política económica dependa cada vez más de la Unión Europea, mientras que la social siga en manos de los Estados miembros, funciona a favor de una reducción del Estado social, sobre todo vista desde las expectativas que se habían levantado en los años sesenta. No sólo la Unión se ha negado, pese a los muchos escauceos, a desarrollar una política social complementaria a la integración económica, sino que ha impuesto un modelo liberal de economía de mercado, dejando a los socios comunitarios que desarrollen la política social que consideren oportuna, eso sí, dentro de los estrechos márgenes económicos previamente definidos.

El futuro cercano y previsible se caracteriza por un dominio del capitalismo en un mundo globalizado con cada vez menos cortapisas estatales y sociales. A esto se suma el hecho de la competencia exclusiva en política social de los Estados miembros de la Unión, a la vez que la integración económica supraestatal, que a la larga cuestiona el Estado de bienestar, tanto o más que lo hace la globalización, imponiendo límites muy precisos al Estado social, como ha quedado de manifiesto en estos tiempos de crisis.

La creación del euro en 1998 significó que 17 de los Estados miembros se quedasen sin la posibilidad de ejercer una política monetaria propia, un instrumento importante a la hora de llevar a cabo políticas sociales. Había que poner en marcha una política social comunitaria en las condiciones de una moneda estable, ya que los distintos Estados no podían hacer experimentos, jugando con el precio del dinero, con la cantidad disponible, ni con aumentar el déficit presupuestario para responder a las presiones sociales. Desaparece, es cierto, la posibilidad de hacer falsa política social a cuenta del déficit o del precio del dinero, que implica una fuente de inflación con la pérdida subsiguiente de puestos de trabajo.

¿Acaso los Estados comunitarios están en condiciones de mantener una política de cohesión social, por canija que sea, una vez que se han visto despojados de sus competencias económicas, cuando además, por un lado, el mercado nacional ha sido sustituido por el mundial, y, por otro, con la creación del euro se entrega sus competencias en materia de política monetaria? Si la política social no se puede desprender de la económica ¿cómo hacer entonces una política de cohesión social, que no quiere decir otra cosa que redistribuir la renta nacional con criterios sociales, sin disponer ya de la política monetaria y en futuro cercano tampoco de la política fiscal, los dos instrumentos principales que hasta ahora el Estado había empleado para cumplir con este objetivo?

La integración comunitaria ha sido el factor principal que ha limitado desde un principio el despliegue del Estado social, incluso mucho más que la globalización, a la que precedió en el recorte de las funciones económicas del Estado. Pero al mismo tiempo, al haber impulsado un enorme crecimiento económico, la Unión hizo posible que en buena parte se sostuviesen las políticas sociales dentro de los Estados. Los fenómenos sociales no son unidireccionales, y es preciso dejar constancia, tanto de los frenos que la economía comunitaria ha impuesto al Estado social, como de las posibilidades de realización que ha abierto al haber elevado sustancialmente el PIB.

Esta ambivalencia de la Unión ante el Estado social –lo limita a la vez que lo hace posible– no ha impedido el distanciamiento creciente de una buena parte de la población europea de las

instituciones comunitarias. El fracaso del Tratado Constitucional y de sus sucesivos arreglos se explica en buena parte por el carácter neoliberal que la economía comunitaria ha terminado por imponer a los Estados miembros.

Resumo, la rápida internalización de las economías (globalización) ha traído consigo, por un lado, una profunda transformación del Estado nacional, al perder competencias que hasta hace poco se consideraban fundamentales, sobre todo esto ha ocurrido en los países que se han adherido a la Unión Europea y, por otro, una gran movilidad, no sólo de capitales y mercancías, sino también de mano de obra. Las fronteras estatales han perdido gran parte de su anterior solidez y no sirven ya para impedir los grandes movimientos migratorios que nadie duda de que irán en aumento, aunque en la crisis se pretende reducir al mínimo incluso dentro de la Unión. Los cambios que impone la globalización en las instituciones y en la sociedad inciden directamente sobre la política social que continúa siendo competencia exclusiva de un Estado que se ha visto despojado de algunas de sus competencias económicas básicas, lo que hace que los modelos establecidos de política social a medio plazo sean insostenibles.

En este punto parece existir un amplio consenso: el Estado social, tal como lo conocemos, no logrará sobrevivir mucho. Seguimos sin saber en qué estadio de su evolución se encuentra la crisis actual, aunque muchos sean de la opinión de que una vez superada, el mundo con el que nos vamos a encontrar, será muy distinto del actual. Pues bien, entre los enormes cambios que nos esperan habrá que contar los que sufrirá el Estado social, si es que alguno sucede al que hoy se tambalea.

Con todo, pienso que, restringido a mínimos, la permanencia del Estado social puede darse por segura, ya que garantiza la estabilidad social y política a la minoría dominante, que la necesita casi en mayor medida por tener mucho más que conservar y defender. Si no se respetan los derechos económicos y sociales de la mayoría, no cabe tampoco que perduren los privilegios de los pocos. No se olvide que el Estado social comenzó siendo una invención de los conservadores, apoyados por las iglesias, que combatió siempre la izquierda revolucionaria y que al principio la socialdemocracia incluso miró con desconfianza.

En la Europa de hoy –y por su influencia, cada vez más en el resto del mundo– pocos discuten el Estado social que hoy defienden la izquierda, el centro, la derecha conservadora y la liberal. El Estado social se ha convertido en el mayor orgullo de la sociedad capitalista desarrollada, de modo que, al contar con el apoyo de todos, desde los más pobres a los más ricos, su desaparición resulta inconcebible en el futuro que cabe atisbar.

La cuestión abierta que ahora se discute es el tipo de Estado social que se impondrá y sobre todo la forma de financiarlo. Para acercarnos al ámbito en el que podamos espigar algunas respuestas es menester tomar en consideración algunos caracteres probables del futuro cercano, extrapolarlos elementos que ya se detectan en el presente. Dos son los fundamentales, la crisis y profunda transformación del Estado en un mundo globalizado y la escasez creciente del trabajo asalariado no cualificado en un sistema productivo cada vez más global y automatizado.

El declive del Estado nacional rompe con uno de los ingredientes claves de la modernidad. Además de haber constituido el mercado interno que se procuraba ampliar con anexiones territoriales de los vecinos y con colonias en ultramar, el Estado configuraba un sentimiento de identidad que llegó a sustituir al de pertenencia a una religión. Después de la caída del “antiguo régimen” el individuo deja de identificarse por la religión, para hacerlo por el Estado nacional al que pertenece. La fragmentación social que conlleva el hundimiento de las clases sociales establecidas y el debilitamiento progresivo del Estado nacional, mantenía la ilusión de una identidad europea, que la crisis ha puesto también en cuestión.

El Estado nacional, al democratizarse, desembocaba en el Estado social. La cuestión clave es dirimir cómo la profunda crisis que afecta al Estado nacional incide sobre el Estado social. Así como el modelo griego de democracia se levantó sobre la *polis*, la democracia representativa de nuestros días se sostiene sobre el Estado nacional. El hundimiento de la polis, como una

entidad política autónoma, arrastró consigo a la democracia griega. ¿Cómo la democracia representativa con su institucionalización más importante, el Estado social, podrán sobrevivir a la descomposición progresiva del Estado nacional sin que lo sustituya una nueva organización política como la Unión Europea?

Las instituciones –elecciones periódicas, parlamento, división de poderes, Estado de derecho– por ahora permanecerán, pero de proseguir las tendencias que se detectan en el presente cada vez más vacías de contenido. Y todo ello desde el supuesto de que se mantenga una cierta prosperidad, incluso hasta una progresiva mejoría. Porque la miseria generalizada impone formas políticas totalitarias que controlen toda la vida económica y social, racionando bienes y servicios, sin permitir la menor crítica. Pero aún con un cierto bienestar, las democracias occidentales únicamente podrán resistir, si los ciudadanos son educados en libertad y a partir de una gran variedad de medios de comunicación reciban una información no manipulada por completo.

Esta cadena de conexiones implica respuestas muy distintas: cabría que la democracia pasase de la actual institucionalización estatal a organizarse en la sociedad en una democracia más participativa, que impregnaría unos servicios sociales con tendencia a autogestionarse, como indican algunas de las reformas que se han discutido estos últimos años. Cabría también, y es lo que parece más probable, que las instituciones democráticas sigan el actual proceso de deterioro, permaneciendo como mera decoración legitimadora. Aunque el Estado democrático pierda fuelle, esto no significa necesariamente el fin del Estado social, sino, por lo pronto, su transformación en los servicios mínimos, prestados desde arriba que sean imprescindibles para mantener la paz social.