

Javier Bilbao Ubillos

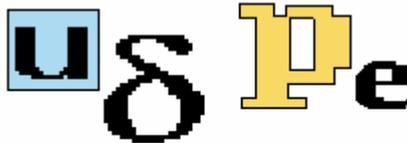
“Estado del bienestar y constitución europea:
desafíos, perspectivas y alternativas teóricas”

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 9, Ene.- Abr. 2005

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

Estado del bienestar y constitución europea: desafíos, perspectivas y alternativas teóricas.

Javier Bilbao Ubillos.

Departamento de Economía Aplicada I-Universidad del País Vasco.
eupbiubj@bsd01.bs.ehu.es

RESUMEN.

El artículo relaciona la capacidad de adaptación de los estados del bienestar al nuevo escenario económico mundial con la orientación del proceso de integración europea, en el que participan la inmensa mayoría de los estados del bienestar. Tras caracterizar al *Estado de bienestar* como formación histórica circunscrita a Europa Occidental, el estudio se centra en uno de sus elementos constitutivos -el relativamente elevado nivel de protección social- para desarrollar el planteamiento. Una vez revisado el tratamiento que la Unión europea ha venido dispensando a la *cuestión social*, se aportan unos datos que permiten apreciar las diferencias acusadas respecto a los niveles relativos de protección social y a las prioridades de gasto en los distintos estados del bienestar europeos. Una inmediata conclusión obtenida es que estas diferencias se deben, en gran parte, a factores de naturaleza político-institucional que se definen autónomamente en cada país, al no estar condicionados sustancialmente por el acervo comunitario. Tras identificar los principales desafíos a los que se enfrentan los estados del bienestar en estos momentos (sostenibilidad financiera e incidencia eventualmente negativa en la dinámica económica vía desincentivos a la inversión o al esfuerzo), el artículo se centra en los condicionamientos de raíz político-institucional. En este sentido, se valora la estrategia adoptada en el Proyecto de Constitución europea respecto a la protección social y se formulan algunas alternativas teóricas que podrían adoptarse para prevenir una posible devaluación de los contenidos sociales de los estados del bienestar. El único objetivo pretendido con este trabajo es aportar elementos para una reflexión sobre el futuro del *modelo social europeo*.

1. Introducción: objeto y contexto teórico del artículo.

La globalización, acompañada de procesos de integración económica regional y de una aceleración de los ritmos de innovación técnica y organizativa, estaría condicionando, supuestamente, la viabilidad del Estado del bienestar como modelo diferenciado de desarrollo. Es cierto que el Estado del bienestar surgió en un escenario muy distinto, caracterizado por una intensa interacción entre la demanda y la producción nacionales, por una generalización del *fordismo* como forma de organización productiva, y por una coyuntura política internacional muy singular con el inicio de la guerra fría, la reconstrucción europea y una necesidad de legitimación de la economía de mercado frente a la creciente influencia de la izquierda. El objetivo esencial de esta colaboración sería reflexionar sobre la capacidad de adaptación del Estado del bienestar y, más concretamente, estimar la incidencia del proceso de integración europea en la evolución de los estados del bienestar de Europa Occidental, con la finalidad última de formular razonadamente unas perspectivas para el futuro.

Este planteamiento requiere establecer previamente algunos conceptos, categorías y supuestos:

a) Partimos de que el *Estado del bienestar* representa una formación histórica específica de Europa Occidental (Bilbao, 1990) cuyas **características constitutivas** serían un nivel elevado de prestaciones públicas de protección social orientadas a la cobertura de los principales riesgos y necesidades básicas de los ciudadanos (con su correlativamente elevada presión fiscal), un papel activo del Sector público en la regulación de mercados e instituciones, y una cultura de participación de los agentes económicos en los procesos de toma de decisiones (diálogo social).

b) Aún manteniendo el compromiso con esas características constitutivas e identitarias, los estados del bienestar han experimentado una evolución desde sus orígenes (desde mi perspectiva, tal vez reduccionista, mediados del siglo XX) hasta la actualidad. Esta evolución ha afectado esencialmente a la **instrumentación de la intervención pública**, y ha determinado el abandono de algunas técnicas y políticas concretas. Así, la empresa pública ha cedido su protagonismo en las políticas industrial, regional o de rentas, tras procesos generalizados de privatizaciones, las políticas de demanda se han subordinado al objetivo preferente de la estabilidad de precios y la planificación indicativa ha sido sustituida por el reforzamiento del papel asignativo del mercado.

c) Al margen de esta evolución histórica, entre los países que han configurado convencionalmente los estados del bienestar han existido siempre sustanciales divergencias en cuanto a los objetivos, prioridades y mecanismos de financiación de las prestaciones sociales, divergencias que han dado lugar a una **categorización de los estados del bienestar** (Vid., p.ej., Esping-Andersen, 1993; Ochando, 1999, 84-85). Desde mi punto de vista, podríamos hablar de un modelo residual-periférico (abarcaría el Sur de Europa), un modelo contributivo-continental (Alemania, Francia y resto de países de Centro-Europa) o un modelo universalista-anglo escandinavo.

d) Suponemos que el **proceso de integración europea condiciona la evolución de los estados del bienestar**, dado que en su mayoría están integrados en la Unión europea, mientras que los pocos que no lo están mantienen unas relaciones privilegiadas con ésta a través del Espacio Económico Europeo (Noruega e Islandia). Este condicionamiento surgiría, por un lado, de la libre circulación de bienes, servicios, información, capitales y personas en todo el ámbito europeo, y por otro, de la pérdida progresiva de políticas e instrumentos disponibles a nivel nacional para los estados miembros de la U.E.¹ Todo ello supone un radical cambio de escenario respecto al que existía cuando los países fueron adoptando las medidas conducentes a la construcción de los estados de bienestar nacionales.

En este artículo vamos a centrarnos en el tal vez más característico de los elementos constitutivos de los estados del bienestar: los niveles relativamente elevados de protección social de que disfrutaban sus ciudadanos. Partimos de la base de que, en la práctica, el nivel de protección social de que disfruta un ciudadano depende del conjunto de prestaciones - dinerarias o en especie - que recibe al incurrir en situaciones de necesidad, y que le protegen de determinados riesgos (salida del mercado de trabajo por la edad o por incapacidad, pérdida del puesto de trabajo, exclusión social) o carencias (de recursos, vivienda o cualificación profesional) que afectarían negativamente a sus condiciones de vida. Dichas prestaciones - que reflejan un **vínculo de solidaridad social** o, si se quiere, una cierta **socialización de los riesgos individuales** - constituyen un área singularmente sensible dentro del más amplio campo

¹ En todo caso, este condicionamiento podría haber sido mayor si la política social hubiera sido comunitarizada o se hubieran adoptado medidas armonizadoras.

de la *política social*, y se financian con unos medios económicos que proceden, mayoritariamente, de los presupuestos públicos. Además de este elemento, susceptible de estudio cuantitativo gracias a las metodologías estadísticas comúnmente aplicadas por los estados del bienestar, prestaremos atención a otras notas de carácter más cualitativo (como el diálogo social) que también caracterizan un estado del bienestar.

En última instancia, la *protección social efectiva* de que goza un determinado ciudadano europeo es, fundamentalmente, el resultado de la aplicación de unas disposiciones legislativas o administrativas a una realidad social que opera como supuesto de hecho de las normas. Y es fundamentalmente así, porque las Administraciones públicas, en el conjunto de los estados del bienestar, han venido asumiendo un relativamente intenso - aunque ciertamente desigual - grado de compromiso con las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos. Así, para poder interpretar la evolución de las prestaciones de protección social que dispensan los estados del bienestar a sus ciudadanos es necesario considerar las *raíces de los sistemas de protección social*, por utilizar la expresión de Pieters (Pieters, 1993). De acuerdo con este concepto, podemos diferenciar tres factores explicativos de los niveles de gasto en protección social en que incurren los estados del bienestar:

- 1- La **capacidad económica** de los sistemas, estimada habitualmente por la Renta *per capita*.
- 2- Las **características sociodemográficas** de las poblaciones de referencia (como el número total de habitantes del país; la población mayor de 65 años en porcentaje del total; la tasa de actividad del país o la tasa de paro), de las que derivan básicamente concretas situaciones de riesgo y necesidad cuya cobertura establecen los decisores públicos.
- 3- Los **elementos político-institucionales y culturales** específicos de un país, que reflejan un *vínculo de solidaridad* entre los ciudadanos de intensidad determinada como consecuencia de las sucesivas legislaciones y decisiones adoptadas históricamente.

Los dos primeros factores, como ya hemos advertido, son directamente cuantificables y numerosos contrastes econométricos prueban el carácter significativo de todas estas variables en la explicación de la intensidad de las prestaciones de protección social en los distintos países (Alsasua, Bilbao y Olaskoaga, 2003). El tercer factor mencionado es de naturaleza cualitativa y en los trabajos econométricos su influencia es recogida a través de variables *Dummy* específicas de cada país en un modelo de efectos fijos. Si los términos independientes obtenidos son significativamente diferentes para cada estado miembro, podremos afirmar que existen otros factores distintos de los recogidos en el modelo que condicionan la intensidad de las prestaciones de protección social en los diferentes países.

Se entiende que estos “otros factores” reflejan las peculiaridades de cada país, en particular las de naturaleza político-institucional que afectan a sus sistemas nacionales de protección social; es decir, reflejarían la intensidad del *vínculo de solidaridad* que el sistema político-institucional y cultural de un país ha ido estableciendo con el paso del tiempo. Sería el resultado acumulativo de múltiples decisiones adoptadas por los gestores del sistema de protección social y por otros responsables públicos a partir de unas instituciones que expresan las tradiciones nacionales. Nos referimos aquí al conjunto de la legislación social, que establece el derecho a determinadas prestaciones a las personas que incurran en concretas situaciones de hecho, y a otras normas, como las que regulan el mercado de trabajo, de las que resultan unas condiciones de entrada y

salida de dicho mercado o de los puestos de trabajo. La aplicación de este elenco de normas a una realidad social cambiante dará lugar a unas prestaciones de protección social determinadas.

La relevancia del factor político-institucional en la determinación de los niveles de gasto social despierta el interés en reflexionar sobre el modo en que el proceso de integración europea pueda estar condicionando la evolución de los estados del bienestar a través de las reglas de juego que se van perfilando para estos, es decir, a través de las decisiones que adopten o dejen de adoptar al respecto las autoridades comunitarias. En un escenario de referencia para la intervención pública caracterizado por la desaparición práctica, a escala nacional, de algunas políticas convencionales (arancelaria, cambiaria, monetaria, agraria) y por el sometimiento a diversos grados de restricción de otras (fiscal, industrial, regional o de empleo), la posibilidad de que algún estado miembro adopte decisiones afectantes a la protección social (posibilidad cierta, dado el principio general de subsidiariedad aún vigente en la materia), con vistas a obtener mejoras en términos de competitividad relativa, no podría descartarse. Como veremos más adelante, los comportamientos mostrados por algunos países como Irlanda o España respecto a los niveles de gasto en prestaciones sociales, durante la década de los 90, nos sugieren que se habría podido incurrir en alguna estrategia de ganancia relativa de competitividad a costa de la cobertura de riesgos y necesidades sociales.

Por tanto, este somero estudio sobre las perspectivas del estado del bienestar se enfoca hacia su componente de protección social y desde la consideración de los factores político-institucionales (condicionados por el proceso de integración europea) y su potencial incidencia en la evolución del nivel de gasto en prestaciones. En el artículo que se desarrolla a continuación, atendemos, en primer lugar a la evolución histórica de las prestaciones de protección social en los principales estados del bienestar a la par que se avanzaba en el proceso de integración europea; en segundo lugar, identificamos los desafíos esenciales a los que se enfrentan, en el actual escenario, los estados del bienestar; en tercer lugar, a partir del análisis de los contenidos del proyecto de Constitución europea, interpretamos la estrategia que ha adoptado la Unión europea sobre la protección social de entre el conjunto de alternativas teóricas que, a mi juicio, existían; para finalizar, se enuncian unas breves conclusiones con la modesta pretensión de servir de base para la reflexión del lector.

2. Balance del proceso de integración europea en términos de protección social.

Las importantes novedades vividas por el proceso de integración europea en las últimas décadas han incrementado el interés en constatar cómo está afectando este proceso al nivel concreto de las prestaciones de protección social que reciben los ciudadanos de los distintos estados miembros de la Unión Europea. En primer lugar, las sucesivas ampliaciones han aumentado radicalmente el grado de **heterogeneidad** de los sistemas nacionales de protección social que coexisten en el interior de la U.E., al incorporarse al proyecto de integración países periféricos bien del llamado *Sur de Europa*, bien de las economías en transición, que no habían desarrollado genuinos *Estados del bienestar* en el momento de su adhesión.

En segundo lugar, desde los años 90 se han dado pasos decisivos que han acelerado el proceso de integración económica europea: en 1993, la culminación del *mercado interior*, incluida la libre circulación de capitales; en Enero de 1999, la fijación de tipos de cambio fijos e irrevocables entre las monedas de los países de la *zona euro*; en Enero

de 2002 la unificación monetaria en la mayoría de los estados miembros; en Octubre de 2004 la aprobación del proyecto de Constitución europea (avance más formal que material). Estos avances en la integración han ido acentuando, por otra parte, la **falta de disponibilidad**, para las Administraciones públicas de los estados miembros, de la mayoría de las **políticas económicas convencionales**, configurando un nuevo escenario con implicaciones evidentes sobre los sistemas productivos y sociales. Conviene destacar que esta falta de disponibilidad coincide con el incremento en el grado de competencia intracomunitaria derivado de las realizaciones anteriormente citadas.

En tercer lugar, no se registran novedades de alcance en la vertebración de un espacio social, además de económico, en Europa: a pesar de la intensificación del proceso de integración económica, la legislación primaria en vigor **permite a los Estados miembros retener la competencia para establecer los objetivos, las prioridades y los mecanismos de financiación de sus respectivos sistemas de protección social**. Es decir, ni se faculta a las instituciones comunitarias para definir autónomamente una *Política social común* en el campo de la protección social, ni se adoptan cláusulas armonizadoras en torno a niveles concretos de protección social. Por otra parte, se consagra el principio de **subsidiariedad** en aquellos ámbitos - como la política social - que no sean “competencia exclusiva” de la Comunidad. Todo esto significa que si hubiera existido alguna aproximación en la intensidad de las prestaciones que proveen los sistemas nacionales de protección social, se habría tratado de una convergencia *natural*, fruto bien del funcionamiento del mercado, bien de las decisiones discrecionales adoptadas por las autoridades de algunos de los estados miembros.

La única excepción al principio de no intervención que la Unión europea ha mantenido respecto a la *cuestión social* ha consistido en la adopción de medidas cualitativas en materias asociadas a la libre circulación de trabajadores (como la coordinación de los regímenes de Seguridad Social), el diálogo social, la igualdad de trato a hombres y mujeres en el entorno laboral, la salud e higiene en el trabajo o la cláusula social en el sistema comercial multilateral (Comunicación de la Comisión, de 18 de mayo de 2004, *La dimensión social de la mundialización*). Pero en lo concerniente al conjunto de actuaciones públicas o privadas orientadas directamente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, o a la cobertura de sus riesgos y necesidades (*el núcleo de la protección social*), son las disposiciones vigentes en cada uno de los estados miembros, las que establecen los criterios básicos para la provisión de las distintas prestaciones, en perjuicio de la creación de un *espacio social europeo único*.

Con relación a este *núcleo de la protección social* la Unión europea se ha limitado, durante muchos años, a establecer recomendaciones (como la *Recomendación 92/442/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1992, sobre la convergencia de objetivos y políticas de protección social*), sobre la base de que, debido a la diversidad de los sistemas de protección social, arraigados en las culturas nacionales, y al principio de subsidiariedad, los Estados miembros deben conservar el control de la organización y de la financiación de la protección social.

Más recientemente, estas recomendaciones comunitarias se han orientado a la modernización de la protección social (*Comunicación de la Comisión, de 12 de marzo de 1997, relativa a la modernización y a la mejora de la protección social en la Unión Europea* y *Comunicación de la Comisión, de 14 de julio de 1999, Una estrategia concertada para modernizar la protección social.*) y al intercambio de las mejores prácticas entre los estados miembros. Estas recomendaciones han cristalizado finalmente en la adopción, en el Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24

de marzo de 2000, de la llamada **Estrategia de Lisboa**, que supone la racionalización del Método Abierto de Coordinación (MAC) en el ámbito de la protección social. Esta decisión responde a la petición efectuada en marzo de 1999 por el Parlamento Europeo a la Comisión para que pusiera en marcha un proceso de conciliación voluntaria de los objetivos y políticas en materia de protección social a semejanza de la estrategia europea de empleo.

Estas últimas resoluciones comunitarias han incidido, además de sobre la importancia de la cooperación entre los estados miembros a través del MAC para difundir las mejores prácticas, en la necesidad de hacer compatibles la protección social y la empleabilidad, y en el carácter prioritario de la lucha contra la exclusión social. En todo caso, se mantiene claramente el principio de subsidiariedad en todo lo afectante al núcleo de la protección social. Considerando esta situación de ausencia de restricciones para los estados miembros en la definición de las políticas de protección social, no resulta extraño que persista en Europa Occidental una gran variedad de sistemas nacionales de protección social que dispensan un desigual grado de cobertura de riesgos y necesidades a los ciudadanos de los distintos países.

En la Tabla 1 puede apreciarse el diferencial de esfuerzo en protección social en que han venido históricamente incurriendo los distintos estados del bienestar europeos. En el elenco países reconocemos de antemano tradiciones socio-culturales, prácticas políticas y niveles de renta muy diferentes, que podrían condicionar de modo diverso la provisión de prestaciones de protección social.

Tabla 1. Gasto total en protección social como porcentaje del PIB en los principales Estados del bienestar (1) (2).

	1970	1980	1990	1996	2001
Bélgica	18,7	27,6	26,7	28,6	27,5
Dinamarca	19,6	28,7	29,7	31,4	29,5
Alemania (3)	21,5	28,8	25,4	29,9	29,8
Grecia	n.d.	9,6	23,2	22,9	27,2
España	8,8	17,9	19,9	21,9	20,1
Francia	19,2	25,4	27,7	31,0	30,0
Irlanda	13,8	20,8	19,1	17,8	14,6
Italia	n.d.	19,5	24,1	24,8	25,6
Luxemburgo	15,6	26,5	22,6	24,1	21,2
Holanda	19,7	28,8	32,5	30,1	27,6
Austria	n.d.	n.d.	27,8 ¹	29,8	28,4
Portugal	n.d.	12,7	15,6	21,2	23,9
Reino Unido	14,3	21,5	23,2	28,0	27,2
Finlandia	n.d.	n.d.	33,6 ¹	31,6	25,8
Suecia	n.d.	n.d.	37,1 ¹	33,9	31,3
UE-15	n.d.	n.d.	27,7¹	28,4	27,5
Noruega	n.d.	n.d.	28,2 ¹	26,0	25,6
Suiza	n.d.	n.d.	23,3 ¹	26,9	28,9

¹ Dato correspondiente al ejercicio 1992.

(1) El Gasto total en protección social incluye, además de las prestaciones sociales, los gastos de administración y otros gastos de los sistemas de protección social

(2) Los datos de las dos primeras columnas (1970 y 1980) responden a la Metodología SEEPROS 1981 (EUROSTAT, 1981), mientras que los de las restantes (1990, 1996 y 2001) lo hacen a la de 1996 (EUROSTAT, 1996). Sin embargo, los cambios en la Metodología afectaron más bien a la distribución del gasto por funciones y no a la determinación del volumen agregado del gasto.

(3) RFA en 1970, 1980 y 1985, y Alemania unificada en 1990 y 1999.

Fuentes: De la columna 1970: Barrada y Gonzalo (1997); de las restantes EUROSTAT (2.002 y 2004).

Como se observa en la Tabla 1, después de tres décadas de proceso de integración europea aún se aprecian notables diferencias de esfuerzo en prestaciones de protección social entre los países, pudiéndose obtener las siguientes conclusiones fundamentales:

a) Los niveles de esfuerzo en protección social imperantes en Europa Occidental son claramente superiores a los de otros países desarrollados en los que la cobertura de riesgos y necesidades básicas se realiza de manera individual y privada, sin establecerse un vínculo sustancial de solidaridad entre los miembros de la comunidad política

(Estados Unidos o Japón, cuya media de esfuerzo siempre se ha situado por debajo del 15%).

b) Como nota común a los países europeos, en el periodo más reciente los niveles relativos de gasto en prestaciones sociales se han reducido leve, pero significativamente, en prácticamente todos los estados del bienestar.

c) Esta contención de los niveles de gasto se experimenta ya en los años 80 en aquellos estados del bienestar *originarios* que alcanzaban ya entonces su madurez (Bélgica o Alemania). Por el contrario, algunos de los *nuevos* o relativamente menos desarrollados estados del bienestar, localizados principalmente en el Sur de Europa (Grecia, Portugal, Italia), han seguido incrementando su esfuerzo en gasto en prestaciones para aproximarse a los niveles medios europeos.

d) El comportamiento de algunos estados del bienestar, como Irlanda y España - que siempre otorgaron un relativamente menor nivel de cobertura a sus ciudadanos- se ha alejado de los parámetros antes reseñados, aumentándose sus diferenciales negativos de esfuerzo respecto a la media europea en los años 90. Otros países que se caracterizaron en el pasado por elevados niveles de gasto en prestaciones (Luxemburgo y Finlandia) se han alejado también en la última década de la *norma europea* de gasto, reduciéndose de modo significativo la porción de su renta destinada a fines de protección social.

Las diferencias en los sistemas nacionales de protección social de los estados del bienestar europeos no se reflejan sólo en los niveles globales de gasto en prestaciones sino también en la distribución de los recursos entre las principales funciones protectoras. Es decir, la cobertura de los riesgos y necesidades sería asimétrica en el conjunto de países, como consecuencia del diverso grado de priorización de los objetivos de protección social en cada Estado del bienestar. La Tabla 2 sirve para ilustrar esta información.

Tabla 2. Distribución del gasto total de protección social por grupos de funciones en los principales Estados del bienestar, 2001 (en %) (1).

País	Vejez/Super.	Sanidad	Familia	Invalidez	Desempleo	Viv./Excl. soc.
Bélgica	43,7	25,0	8,9	9,0	11,7	1,6
Dinamarca	38,0	20,3	13,3	12,5	10,0	6,0
Alemania	42,4	28,8	10,4	7,7	8,2	2,5
Grecia	51,3	25,8	6,9	5,0	6,0	5,1
España	45,3	30,0	2,6	7,6	12,9	1,7
Francia	43,7	29,2	9,5	6,0	7,1	4,4
Irlanda	24,8	43,4	12,5	5,2	8,3	5,8
Luxemburgo	39,4	25,4	16,8	14,2	2,5	1,6
Holanda	41,8	30,4	4,4	11,6	5,0	6,8
Austria	49,5	24,7	10,6	8,1	5,0	2,1
Portugal	45,8	31,3	5,6	12,3	3,6	1,3
Finlandia	36,6	24,5	12,1	13,7	9,8	3,3
Suecia	39,1	29,2	9,6	12,4	5,6	4,3
R. Unido	46,5	28,1	6,8	9,4	2,9	6,3
UE-15	46,0	28,2	8,0	8,0	6,2	3,6
Noruega	30,5	34,5	12,8	16,5	2,6	3,1
Suiza	51,7	24,9	5,1	12,8	2,4	3,1

(1) Los datos responden a la Metodología SEEPROS 1996 (EUROSTAT, 1996).
 Fuente: Instituto de Estadística la Comunidad de Madrid (2004).

En la Tabla 2 observamos que cada sistema de protección social atribuye a los distintos grupos de funciones una importancia relativa desigual: así, por ejemplo, Italia concentra en sus pensiones de vejez y supervivencia la inmensa mayoría de sus recursos para fines sociales, mientras que Irlanda concede una atención prioritaria a la financiación de sus prestaciones sanitarias. Por otro lado, España dedica a la protección frente al desempleo la mayor porción relativa de recursos del conjunto de países, mientras que Luxemburgo o Noruega doblan el porcentaje medio de asignación relativa a ayuda familiar.

Estas diferencias en el peso relativo de las funciones de protección social en los diversos estados del bienestar no están determinadas por las características de las poblaciones de referencia de cada sistema nacional: por ejemplo, la población de edad superior a 65 años no representa en Italia un colectivo mucho mayor que en otros países europeos, ni la población irlandesa es más anciana o proclive a la enfermedad que la de otros estados. Tampoco el nivel de renta relativa explica la desigual distribución de los recursos entre objetivos de protección social.

Si nos fijáramos en los mecanismos de financiación de las prestaciones, apreciaríamos también la existencia en Europa Occidental de modelos distintos de generación de los recursos afectos a la cobertura de los gastos de protección social, otorgándose un peso relativo muy desigual a las tres fuentes financieras principales (cotizaciones de los trabajadores, cotizaciones de los empresarios y aportaciones estatales).

En la Tabla 3 se refleja esta variedad de sistemas de financiación de las prestaciones de protección social en el caso de los estados del bienestar de la Unión europea. Es fácil apreciar que conviven modelos radicalmente opuestos de provisión de recursos, unos (Dinamarca, Irlanda, R. Unido, y en buena parte el resto de países escandinavos) se basan en las aportaciones estatales, y otros (Francia, España, Grecia) en las cotizaciones empresariales.

Tabla 3. Fuentes de financiación de las prestaciones de protección social en los estados de bienestar de la UE, 1985-1999. (en %)

	1985	1985	1985	1992	1992	1992	1999	1999	1999
País	Empresa	Trabaj.	Estado	Empresa	Trabaj.	Estado	Empresa	Trabaj.	Estado
Bélgica	40,2	24,3	31,5	41,8	26,7	21,6	49,4	22,4	25,7
Dinamarca	10,1	4,0	78,5	6,9	5,1	81,6	9,2	19,2	65,2
Alemania	40,9	30,1	25,4	28,0	29,8	26,3	36,9	28,1	32,8
Grecia	55,4	31,1	6,3	48,1	27,4	15,7	37,7	23,4	28,6
España	53,9	18,3	25,4	52,9	17,3	27,8	52,2	17,0	26,8
Francia	52,3	25,0	19,6	50,9	28,8	17,7	46,5	20,3	30,4
Irlanda	22,2	12,4	64,5	22,9	15,2	60,6	24,2	14,8	59,8
Italia	52,6	14,6	29,5	50,5	15,9	30,6	43,6	14,4	38,9
Luxembur.	33,4	25,6	34,1	30,6	21,8	40,5	24,7	24,4	46,9
Holanda	31,9	36,1	16,3	19,9	41,7	22,6	28,4	37,4	15,3
Portugal	47,7	16,1	33,3	41,8	20,8	32,4	27,6	16,8	40,9
R. Unido	29,6	16,6	43,7	26,1	15,8	42,8	27,7	24,0	47,3
EUR 12	39,1	21,2	34,0	35,0	22,2	35,1	34,0	21,8	38,2
Austria							37,4	26,9	35,0
Finlandia							37,2	12,8	43,4
Suecia							36,3	9,6	48,9
EUR-15							37,9	22,7	35,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT (2002).

Por tanto, hemos de concluir que existen diferencias acusadas respecto a los niveles, prioridades y mecanismos de financiación de la protección social en los distintos estados del bienestar europeos, y que estas diferencias se deben, en gran parte, a factores de naturaleza político-institucional que se definen autónomamente en cada país, al no estar condicionados sustancialmente por el acervo comunitario. Esta situación permite que los niveles relativos de gasto en prestaciones de protección social evolucionen de modo opuesto en países de similares características (caso de Irlanda y España, por un lado; Grecia y Portugal, por otro).

3. Principales desafíos que afrontan los estados del bienestar europeos.

Hay un cierto consenso en identificar los dos principales desafíos a los que se enfrentan los estados del bienestar europeos en el nuevo escenario configurado a comienzos del siglo XXI: por un lado, la **sostenibilidad financiera** de sus prestaciones de protección social y, por otro, su supuesta incidencia negativa en la dinámica económica como

consecuencia de la **desincentivación** de la inversión, el esfuerzo, la innovación y el ahorro.

En cuanto al primero de estos desafíos, se advierte de la imposibilidad a medio o largo plazo de hacer frente a unos gastos crecientes en protección social (sobre todo en las funciones *vejez* y *sanidad*) con unos recursos que tienden presuntamente a disminuir por la reducción en el número de cotizantes. Sobre el segundo, se insiste en que la globalización (y su dimensión más evidente para los estados del bienestar que es el avanzado proceso de integración europea) requiere un marco más flexible de relaciones laborales, una menor imposición directa, y una menor protección desincentivadora del esfuerzo para poder mantener los niveles de competitividad relativa en unos mercados más exigentes y en un contexto que favorece la deslocalización de actividades productivas.

En última instancia, estos desafíos se derivan de los cambios registrados en las siguientes dimensiones:

a) Dimensión sociodemográfica:

Desde el punto de vista sociodemográfico, los principales cambios consisten en el **envejecimiento** de la población europea (resultado de la combinación de un aumento en la esperanza de vida y una caída brusca de la natalidad) contenido parcialmente por el fenómeno de la inmigración, la **precarización del empleo** (que origina una mayor rotación que a su vez presiona sobre los recursos del sistema de protección social) y la creciente **desestructuración familiar** (que se refleja en el aumento de las familias monoparentales, que requieren de fórmulas que compatibilicen el empleo y la vida familiar).

b) Dimensión económica:

Desde la perspectiva económica, las transformaciones más importantes han sido la creciente **apertura de los mercados** nacionales a los bienes, servicios y capitales (que en Europa Occidental a adquirido su máxima expresión) y la aceleración del ritmo de innovación tecnológica y organizativa. Como consecuencia de ello, se ha incrementado la presión para que **empresas y países sean más competitivos**, las primeras en el mantenimiento de sus cuotas de mercado, los segundos en la capacidad de atracción de inversiones y la creación de un entorno favorecedor de la innovación. De lo contrario, las empresas se enfrentarían a problemas de viabilidad y los países a procesos de deslocalización y empobrecimiento relativo.

c) Dimensión político-institucional:

Desde este punto de vista, los cambios que podrían amenazar la continuidad de los estados del bienestar europeos tienen que ver con la existencia de eventuales incentivos a la devaluación de los estándares de protección social, en lo que se ha venido a denominar el recurso al **dumping social**. Buzelay define este fenómeno como “el recurso a relaciones salariales, a condiciones de trabajo y a normas sociales inferiores a aquellas permitidas por la productividad de la economía con el objetivo de aumentar las cotas de mercado y mejorar la competitividad”². Los incentivos al recurso a este tipo de solución por parte de los estados del bienestar de la Unión europea se derivan de dos elementos: por un lado, se incrementa la necesidad de obtener ganancias relativas de competitividad; por otro, los países han dejado de disponer de la mayoría de los instrumentos de política económica que podían utilizar tradicionalmente para mejorar la

² BUZELAY, A.(1996): *Intégration et désintégration européennes*. Economica. París. (p.93) (subrayado nuestro)

competitividad de sus empresas (desaparecen las políticas comercial, cambiaria y monetaria) y sobre las restantes han quedado sometidas al control o supervisión comunitario (políticas industrial, regional o fiscal). De ahí que la adopción de decisiones afectantes a la política social (regulación del mercado de trabajo y de las prestaciones sociales) pueda plantearse como opción, dado que los estados miembros retienen la competencia sobre esta materia, como ya hemos visto.

La propia Comisión lleva varios años alertando sobre los retos que se plantean para los estados del bienestar europeos. En la *Comunicación de la Comisión, de 31 de octubre de 1995, relativa al futuro de la protección social, marco para un debate europeo* se recogían algunos de ellos:

“La cuestión de la financiación de los regímenes de protección social preocupa a todos los Estados miembros. Los gastos aumentan mientras que los ingresos, basados sobre todo en los salarios, se estancan a causa de un nivel insuficiente del empleo. Parece difícil aumentar las contribuciones sociales que gravan los salarios y que se consideran ya demasiado elevadas en muchos Estados miembros, tanto más cuanto que existe un amplio consenso sobre la necesidad de disminuir el coste social de la mano de obra poco cualificada. En muchos Estados miembros se están llevando a cabo o están en preparación reformas de los sistemas de protección social: diversificación de las fuentes de financiación recurriendo a los impuestos, búsqueda de un equilibrio entre protección social legal y complementaria, etc.

El envejecimiento de la población contribuye a transformar los esquemas tradicionales de solidaridad entre las generaciones, dando lugar a un replanteamiento de determinados mecanismos de protección social, en particular los que se utilizan para calcular los derechos a pensión. Si bien parece poco probable que el desequilibrio creciente de las pirámides de edad se pueda compensar con la inmigración, la capacidad para operar las necesarias transferencias en favor de los jubilados dependerá del crecimiento futuro de las economías europeas y de la evolución del empleo. Cada vez son más numerosos los que invocan una individualización de los derechos y sus contribuciones.”

Esta Comunicación incluso alerta sobre otro peligro que se estaría cerniendo sobre los estados del bienestar nacionales: “Se plantea la cuestión del futuro y el ámbito de la coordinación de los sistemas de protección social de los Estados miembros de la Unión. Sería útil reflexionar sobre la manera en que se podría conjugar la necesidad de evitar el riesgo del **"turismo de las prestaciones"** con el ejercicio del derecho a la libre circulación.

En el siguiente apartado vamos a analizar la estrategia de política social que subyace en el Proyecto de Constitución europea, con el objeto de profundizar algo en los desafíos que puedan derivarse para los estados del bienestar de la que hemos denominado *dimensión político-institucional*. La constatación de que algunos países –como Irlanda o España- han mostrado un comportamiento relativamente anómalo respecto a la media europea de gasto en protección social nos induce a pensar que esta dimensión resulta relevante al formular perspectivas de evolución de los estados del bienestar.

4. Estrategia de política social subyacente en el proyecto de constitución europea y alternativas teóricas.

De manera sintética, podemos afirmar que en el Proyecto de Constitución europea, en lo relativo a la *cuestión social*, se opta por la persistencia de los principios que venían caracterizando el acervo comunitario en esta materia: subsidiariedad, valoración positiva de la pluralidad, preferencia por las intervenciones cualitativas en áreas no

nucleares de la protección social, y exigencia de unanimidad en las decisiones que supongan una restricción a la potestad los estados miembros de definir los contenidos esenciales de las políticas sociales. Esta persistencia adquiere una mayor significación al coincidir con la ampliación de la U.E. a los PECO, donde los niveles salariales e impositivos son inferiores a los del resto de estados miembros.

Si tuviéramos que valorar someramente el tratamiento dispensado a la protección social por el citado Proyecto de Constitución podríamos destacar:

a) Que abundan las **declaraciones formales** de compromiso con los valores que podría representar el *modelo social europeo*: ya en el artículo I.2, dedicado a los *valores de la Unión*, se alude a la “solidaridad e igualdad entre hombres y mujeres”, y el artículo I.3 recoge entre los objetivos de la Unión el desarrollo de una “economía social de mercado”, “un nivel elevado de protección”, añadiendo que “La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales (...) y la cohesión económica, social y territorial”.

Dentro de esta intención declarativa, así mismo, se enuncian importantes derechos sociales y laborales en los artículos II.87 a II.95, dentro del Título IV de la Parte II, y se asumen los derechos sociales fundamentales incorporados en la *Carta Social Europea* -firmada en Turín el 18 de Octubre de 1961- y en la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* de 1989 (artículo III.209). En la Parte III vuelve a establecerse la “garantía de una protección social adecuada” y se afirma que se tendrán en cuenta las exigencias relacionadas “con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana” (artículo III.117).

b) Que tanto la *Política social* como la *Cohesión económica, social y territorial* se consideran **ámbitos de competencia compartida** entre la Unión y los estados miembros (artículo I.14.2 apartados b) y c)), a diferencia de las políticas comercial, monetaria o de competencia que se consideran ámbitos de competencia exclusiva de la Unión.

c) Que en dicho marco de competencia compartida, el Proyecto de Constitución europea establece el **método de cooperación reforzada** entre los estados miembros como estrategia de actuación comunitaria en la cuestión social. Sí, el artículo III.213 afirma que “la Comisión fomentará la cooperación entre los estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente Sección”. Es decir, se asume el MAC institucionalizado por la *Estrategia de Lisboa* en la CIG de Marzo de 2000.

Los artículos III.213 a III.218 describen las actuaciones contempladas dentro de este método de cooperación reforzada (creación de Comités consultivos, elaboración de Informes, intercambio de información y experiencias, etc). No obstante, y pese a que el apartado a) del artículo III.210.2 **excluye como principio general “toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”**, el artículo III.210.2.b) contempla la posibilidad de que una ley-marco europea establezca “normas mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas de cada Estado miembro” en algunas materias propias de la política social.

Sin embargo, el artículo III.210.3 señala que en las materias más sensibles de la política social -“la seguridad social y protección social de los trabajadores”, “la protección de los trabajadores en caso de resolución del contrato laboral”, “la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios”, y “las condiciones

de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión”- el Consejo deberá adoptar sus decisiones normativas **por unanimidad**. Es decir, la posibilidad de armonizar los contenidos de las políticas sociales europeas requerirá la conformidad de todos los países implicados, lo cual dificulta enormemente cualquier avance en esta dirección.

Esta conclusión se confirma con la inclusión del apartado 5.a) en este mismo artículo, en el que se afirma que las leyes y leyes-marco europeas que pudieran adoptarse en materia social “**no afectarán a la facultad reconocida a los estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de manera significativa al equilibrio financiero de éste**”. La dificultad de proceder a la armonización de las políticas de protección social de los estados miembros se reconoce implícitamente en el apartado 5. b) que asume que las leyes europeas que pudieran aprobarse “no impedirán a los Estados miembros mantener o establecer medidas de protección más estrictas compatibles con la Constitución”.

d) Que, pese a las declaraciones formales de compromiso con los valores del *modelo social europeo* que mencionábamos anteriormente, se percibe un cierto **recelo** sobre la incidencia que los elevados niveles de protección social pudieran tener sobre la productividad y competitividad de las economías de los estados miembros. Este recelo se evidencia en el primer artículo dedicado a la Sección de *Política social*, cuando, después de establecer los objetivos de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos de la Unión y de favorecimiento de una protección social adecuada, se añade la prevención de que la Unión y los estados miembros deberán actuar teniendo en cuenta “la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión” (artículo III.209). Otro tanto sucede con la percepción de que existe un riesgo de “**turismo de las prestaciones**”, al que ya nos hemos referido.

Frente a esta opción estratégica de política social que se incorpora al Proyecto de Constitución europea son varias las posibilidades que se plantean teóricamente, con el objeto de evitar que el mantenimiento prácticamente intacto de la competencia nacional en materia de protección social provoque distorsiones en el funcionamiento del mercado interior, derivadas de la reducción unilateral de los niveles de cobertura por parte de un país y la consiguiente disminución potencial de la carga tributaria que soportarían las empresas residentes.

Entre las principales alternativas de actuación comunitaria (algunas de las cuales serían compatibles con el Proyecto de Constitución y otras no) se encontrarían, ordenadas de menor a mayor intensidad de intervención, las siguientes:

D)- El control o supervisión comunitario de las actuaciones nacionales en materia de política social, con el objeto de evitar el falseamiento de la competencia en el mercado interior. Si se consideraran expresamente los *dumpings* o *devaluaciones sociales* como mecanismos ilícitos de ganancia de competitividad relativa, con efectos distorsionantes sobre la dinámica competitiva, se podrían someter las actuaciones nacionales de política social al mismo control al que se someten -por parte de la Dirección General de la Competencia- las medidas de política industrial adoptadas por los estados miembros. Es decir, se implantarían restricciones de hecho al margen de discrecionalidad del que éstos disponen actualmente.

II)- La armonización de las políticas de protección social de los estados miembros, que podría orientarse de dos maneras:

a) La armonización de la **fiscalidad** asociada a la financiación de la política social: de manera que los *costes* de la protección social sean equiparables en todo el territorio de la Unión europea, conservando las autoridades nacionales la posibilidad de determinar las prioridades de cada sistema y los mecanismos instrumentales de actuación. En este supuesto, la intervención se limitaría al ámbito de los recursos empleados en la financiación de las prestaciones, es decir, a lo íntimamente ligado a la regulación de la competencia en el mercado interior.

b) La armonización de los **contenidos** de las políticas sociales de los estados miembros: las prestaciones se fijarían en torno a unos niveles suficientemente elevados de protección social, tal y como apunta la conocida fórmula de la *serpiente social europea*, ideada por Dispersyn³ y demás compañeros de la *Universidad Católica de Lovaina*. En este supuesto, se incide directamente en el derecho de todos los ciudadanos de la Unión europea a unas prestaciones mínimas, inherentes a la propia condición de ciudadano europeo, e indirectamente se reduce el margen de competencia *desleal*, basada en la reducción deliberada en un estado miembro del coste laboral no salarial.

III)- La comunitarización o europeización de la protección social, que implica la asunción de competencias por parte de las instituciones comunitarias y la previsión de recursos presupuestarios suficientes para financiar las actuaciones en clave de solidaridad interterritorial. Esta alternativa podría instrumentarse:

a) Para el **conjunto de las políticas sociales**: Requeriría un fuerte –y hoy en día impensable- incremento de los recursos disponibles en el Presupuesto europeo para asumir, con carácter general, la gestión de las prestaciones sociales. De hecho, la propuesta del equipo de profesores encabezado por Pieters⁴ - conocida como el *Decimotercer estado* - dirigida inicialmente a la constitución de un sistema europeo de Seguridad social para los trabajadores emigrantes, perseguía asentar el embrión de una futura política europea de Seguridad social.

b) Para **alguna función concreta** de protección social dotada de un carácter suficientemente compensatorio o estabilizador, y que podría reflejar el vínculo de solidaridad a escala europea: En este sentido, varios informes, encargados por la Comisión en los años 70 y 80 (como el *Informe MacDouglass*), proponían la creación de un **seguro de desempleo** a nivel comunitario, financiado con cargo al Presupuesto europeo. Obviamente, al operar como un estabilizador automático, este seguro permitiría afrontar eventuales *shocks* asimétricos sin imponer gravosos ajustes en los niveles de empleo o de salario a las economías singularmente afectadas por la recesión.

³ DISPERSYN, M. et al. (1990): “La construction d’un serpent social européen”. *Revue de la Sécurité social*, nº 12 pp.889-979 Bruxelles.

⁴ PIETERS, D., VALM, W. y VAANTEENKISTE, S. (1990): “Le treizième état”. *Revue de la Sécurité social*, nº 12 pp. 856-886.

5. Conclusiones.

En este artículo se ha tratado de relacionar el proceso de integración europea con la evolución de los estados del bienestar, centrándonos en su componente esencial de aseguramiento de unos niveles elevados de protección social a sus ciudadanos. Las conclusiones básicas obtenidas apuntan a que la ausencia de contenidos obligatorios en el acervo comunitario relativo a la *cuestión social*, por un lado, y la intensificación del grado de competencia al que se exponen empresas y países, por otro, han favorecido el mantenimiento de sensibles diferencias en los sistemas de protección social de los estados del bienestar europeos, diferencias que afectan a los niveles de gasto, a las prioridades y a los mecanismos de financiación de las prestaciones.

Una vez identificados los desafíos a los que pueden enfrentarse los estados del bienestar en este siglo XXI, hemos prestado atención a los factores político-institucionales que podrían inducir a los países a recurrir a la devaluación de los contenidos de la política social como herramienta de ganancia de competitividad relativa. Estos incentivos, que no desaparecen con la estrategia de política social subyacente en el Proyecto de Constitución europea, podrían amenazar la perdurabilidad del *modelo social europeo*. En el apartado cuarto, y con la única finalidad de aportar modestamente elementos de reflexión, se enuncian algunas posibles alternativas que dificultarían o impedirían la eventual práctica del *dumping social* en la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALSASUA, J., BILBAO, J., y OLASKOAGA, J. (2003): “¿Un *modelo social europeo*? Análisis comparado del gasto en protección social en la Unión Europea”. *Cuadernos europeos de Deusto*, nº 28, pp. 11-32.
- BILBAO, J. (1990): *Hacia una hipótesis explicativa del Estado del bienestar*. Tesis doctoral. Universidad del País vasco. Bilbao.
- BUZELAY, A. (1996): *Intégration et désintégration européennes*. Economica. París.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Comunicación de la Comisión de 31 de octubre de 1995 relativa al futuro de la protección social, marco para un debate europeo*. COM(95) 466 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Comunicación de la Comisión, de 12 de marzo de 1997, relativa a la modernización y a la mejora de la protección social en la Unión Europea*. COM (97) 102 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Comunicación de la Comisión, de 14 de julio de 1999, Una estrategia concertada para modernizar la protección social*. COM(1999) 347.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Comunicación de la Comisión, de 18 de mayo de 2004, La dimensión social de la mundialización*. COM(2004) 383 final.
- CONSEJO DE MINISTROS DE LA U.E. (1992): *Recomendación del Consejo, de 27 de julio de 1992, sobre la convergencia de objetivos y políticas de protección social*. 92/442/CEE.
- DISPERSYN, M. et al. (1990): “La construction d’un serpent social européen”. *Revue de la Sécurité sociale*, nº 12, pp. 889-979.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Ed. Alfons El Magnánim-Generalitat Valenciana. Valencia.
- EUROSTAT (2.002 y 2004): *Base de datos NewCronos, Tema 3 (Población y Condiciones sociales)*. Luxemburgo.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (2004): *La protección social en Europa entre 1992 y 2001. EUROSTAT*. Madrid.

MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (2003): “La viabilidad del Estado del bienestar en un contexto hostil”. *Cuadernos europeos de Deusto*, nº 28, pp. 33-56.

OCHANDO, C. (1999): *El estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Ariel practicum. Barcelona.

PIETERS, D. (1993): “La legislación de Seguridad social europea y nacional: el horizonte de 1992”, en *Los sistemas de seguridad social y el mercado único europeo*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (pp. 209-230).

PIETERS, D., VALM, W. y VAANTEENKISTE, S. (1990): “Le treizième état”. *Revue de la Sécurité social*, nº 12, pp. 856-886.

TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA (2004). Ministerios de Asuntos Exteriores, Presidencia e Interior. Madrid.