

**EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA
UNION EUROPEA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LOS
DERECHOS SOCIALES EN UNA EUROPA AMPLIADA**

Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá

1. INTRODUCCIÓN.

Desde la creación de la CECA después de la II Guerra Mundial y, sobre todo, después de la constitución del Mercado Común en 1957 el desarrollo de la política social se ha caracterizado por tres rasgos fundamentales: a) su subordinación a las políticas de creación del mercado común económico; b) su escaso desarrollo debido al protagonismo de las políticas sociales nacionales; y c) su reducción a aquellas parcelas menos conflictivas de la políticas social que facilitan la libre movilidad del factor trabajo como son las referentes a salud laboral y formación ocupacional.

En general, la política social europea ha sido desde siempre un proyecto limitado y un ámbito secundario de desarrollo frente a la prioridad de la integración económica. Su curso histórico ha sido desigual, incierto siempre y pautado por el predominio de la unión económica y monetaria y la incuestionabilidad de las políticas sociales nacionales. Ello no quiere decir en modo alguno que no hayan tenido lugar importantes desarrollos en materia de igualdad de género, diálogo social y mejora de condiciones de trabajo así como de estímulo al debate sobre las funciones de la política social y de los sistemas de protección social en el proceso de crecimiento económico. Sin embargo la potencialidad de una política social común no se ha traducido en una política social activa. Las políticas sociales nacionales han sido siempre el límite en torno al cual se han producido los avances desiguales en política social común.

Pues bien, en este trabajo vamos a hacer un **recorrido histórico** por las principales fases de desarrollo de la política social común de manera esquemática a modo de mapa general de proyectos de política social común. A continuación, abordaremos algunos de los **problemas** mas importantes que subyacen a este proyecto incierto y limitado, fundamentalmente los referentes a la inercia de los Estados de Bienestar nacionales, el impacto de la globalización en las políticas sociales y la agenda subyacente en el discurso de la Agenda Social 2000. Finalmente, señalaremos los **retos** fundamentales que afronta una política social común en el nuevo entorno de la ampliación y del predominio de políticas neoliberales que suponen una freno al desarrollo de los derechos sociales y favorecen una fragmentación social creciente. Es decir, cómo está incidiendo el nuevo entorno institucional, económico e ideológico en el desarrollo humano y, de manera concreta, en la satisfacción de necesidades sociales como son las de integración social, igualdad de género y calidad de vida.

2. EVOLUCION HISTÓRICA DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. FASES Y DESARROLLOS.

La construcción de la política social europea ha sido, desde sus orígenes, un ámbito de incertidumbre en cuanto a su desarrollo y un espacio de recelos permanentes entre los países miembros que han sostenido la incuestionabilidad de las políticas sociales nacionales. Los distintos modelos nacionales de política social – combinaciones muy peculiares de formas de Estado, modelos de mercados y sistemas familiares y culturales específicos – han frenado y, en todo caso, condicionado, de manera permanente el desarrollo de una política social activa comunitaria que se ha visto reducida a un curso histórico tan lento como precario y escaso en comparación con el proceso de integración económica. Nada mejor para comprobar esta afirmación que la realización de un esquemático recorrido a lo largo del período histórico de construcción de la Unión Europea y de su política social.

A) El punto de partida: la política social al servicio del mercado común económico.

El nacimiento de la CECA y luego de la CEE (1957) tiene lugar en un contexto histórico caracterizado por la reconstrucción de las economías europeas y la expansión y consolidación de modelos nacionales de Estados de Bienestar. Las políticas económicas y sociales de tipo keynesiano son esencialmente políticas nacionales de reforzamiento de los Estados nacionales y de su cohesión social interna.

La CEE nace primero, y sobre todo, como un mercado común (Tratado de París de 1951 de creación de la CECA, Artº 2), con el objetivo de eliminar las barreras aduaneras en los países europeos fundadores y facilitar el libre movimiento de los factores productivos a fin de aumentar la productividad y construir un mercado único. Se pensaba por entonces que la creación de un espacio común económico sería fuente de bienestar y riqueza así como de reducción de los seculares conflictos y enfrentamientos bélicos entre los diferentes Estados europeos.

En el origen de la CEE la política social es marginal y residual, es un ámbito propio de los Estados nacionales que en el período 1950-1970 van a expandir y consolidar sus sistemas de protección social, su papel es secundario y reactivo a los impactos del cambio económico y siempre, insistimos, un espacio predominantemente nacional. La libre movilidad del factor trabajo será desde los inicios uno de los ejes fundamentales de la política social europea al igual que la libre movilidad de bienes y de capital en parte

debido a la escasez de mano de obra después de la II guerra mundial. Después del período de crisis de los años setenta volverá de nuevo a ser objeto de debate político y de regulación, sobre todo a partir de 1985.

El Tratado de Roma de 1957 en su Artº 117 se refiere a la mejora de las condiciones de trabajo y niveles de vida de los trabajadores, también al empleo, la formación profesional y la negociación colectiva (Artº 118) y al principio de igualdad salarial entre hombre y mujer a igual trabajo (Artº 119). En el mismo Tratado de 1957 se acuerda la creación del Fondo Social Europeo (FSE a partir de ahora) en sus Artºs 123 a 128 que tanta importancia tendrá en el futuro para la movilidad y formación de los trabajadores de los países miembros y pieza maestra de la política social común. Todos estos cambios van dirigidos esencialmente al desarrollo de una política social que movilice y mejore el factor trabajo pero en modo alguno o, si se prefiere, residualmente, se refieren al desarrollo activo de derechos sociales para todos los ciudadanos de la CEE o lo que podríamos denominar como, si se nos permite la expresión, Estado de Bienestar Europeo.

La política social es, por tanto, una política de fortalecimiento de la movilidad y capacidad productiva de la población activa. Y ello es así porque en sus orígenes la CEE nace con el objetivo de lograr la integración económica mientras que la política social conjunta se ve constreñida por dos vías: por una parte, no puede cuestionar la preeminencia de las políticas sociales nacionales y, por otra, no puede implicar un aumento del coste del factor trabajo a escala de la CEE. Es cierto también que la década de los años sesenta, en la que tiene lugar la primera fase de expansión de la CEE (1957-1970), el desarrollo de los sistemas de protección social nacionales y de las políticas sociales en general es tan extenso e intenso que no pareció necesario avanzar por la vía de lo que sería un espacio común de derechos sociales. La garantía de los derechos sociales a nivel de los seis países miembros fundadores, aunque desigual, parecía no requerir esfuerzos adicionales que se contemplaban como un posible coste incontrolable. Por tanto, puede afirmarse que la política social común del primer período tuvo como objetivo central contribuir a reducir y paliar los costes sociales de la integración económica a través de varias políticas complementarias entre si:

- a) Regulación del libre movimiento de la fuerza de trabajo (1961);
- b) Puesta en marcha del FSE en 1962;
- c) Creación de la División de Seguridad y Salud laboral en el seno de la Comisión Europea en 1962;

- d) Inicio de la práctica progresiva de reciprocidad en la materialización de prestaciones sociales. Este último aspecto será fundamental en los últimos años como vía de construcción de hecho de un espacio común europeo de derechos sociales.

En suma, el período de la década de los años sesenta es un período de inicio de la política social conjunta pero claramente subordinada a la prioridad de la integración económica y al protagonismo indiscutible de las políticas sociales nacionales. Como decimos, en un contexto de expansión sin precedentes de los Estados de Bienestar nacionales no se consideró oportuno políticamente abrir un nuevo frente de incertidumbres y de posibles costes adicionales en la construcción de una política social común.

B) Crisis económica y parálisis en el desarrollo de la política social. La década de los años 70 fue en muchos sentidos una prolongación de las políticas sociales de la década precedente de modo que puede afirmarse que hasta la segunda mitad de los años ochenta tuvo lugar un claro estancamiento en el desarrollo de la política social europea. Ello fue debido a varios factores, además del hecho originario fundamental del carácter residual de la política social, como son la ampliación de la UE en 1973 con nuevos países miembros como Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, el impacto de la crisis económica estructural que se inicia en 1973 así como la crisis monetaria que la acompaña. El proceso de integración económica e institucional se contrajo y, como no podía ser de otro modo, la residual política social entró en un tiempo de cierta parálisis institucional en cuanto a iniciativas. A pesar de ello, se dieron algunos pasos positivos en las cumbres de la Haya (1969) y París (1972) ya que de ellas arrancan la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la reforma de los fondos estructurales con el fin de compensar las nuevas políticas monetarias en un contexto de reestructuración industrial. También se pone en marcha en 1974 un Plan de Acción Social con el objetivo de lograr a largo plazo la Europa Social, es decir, el logro del pleno empleo, mejora de las condiciones de vida y trabajo y aumento de la participación de trabajadores y empresarios en las decisiones socioeconómicas de la Comunidad Europea. Los planes de Acción Social serán, desde entonces, la vía preferencial que marque las preocupaciones de la Comisión en política social y encuadre las iniciativas en esta materia.

Tal como señalamos antes, la crisis económica de los años setenta así como las dificultades inherentes a la unión monetaria van a reducir las ambiciones del Plan de Acción Social de 1974 que, finalmente, solo mejorarán en parte el funcionamiento del Fondo Social Europeo, favoreciendo al mismo tiempo ciertos logros en la igualdad de género y un avance lento en el diálogo social. A ello hay que unir el bloqueo británico a partir de 1979 de cualquier avance en política social común como consecuencia del activo euroescepticismo del gobierno Thatcher. Se puede afirmar que el largo período que va desde 1974 hasta 1987 es un tiempo de relativa parálisis en política social o, al menos, de muy tímidos avances ya que la contención de los diferentes Estados de Bienestar afectará a la propia dinámica de la política social comunitaria junto a las nuevas tendencias de reestructuración de las políticas sociales y de reorientación ideológica en la concepción de las políticas sociales que se traducirá en la creciente importancia de la oferta privada y un compromiso público en retroceso.

C) Los nuevos impulsos en la construcción de una política social común: La Dimensión Social. La década de los ochenta, a partir de su segunda mitad, pone de manifiesto que una vez realizada la primera fase de la reestructuración económica de las economías de corte keynesiano y de los propios Estados de Bienestar, sobre todo la contención del gasto público social, la Comunidad Europea no puede desarrollar políticas económicas proteccionistas sino de apertura a la mundialización creciente de la economía mundial y al desarrollo de las nuevas tecnologías. Las políticas keynesianas de demanda dan paso a nuevas políticas de desregulación y de apertura. El Libro Blanco de 1985 y el Acta Única Europea de 1986 suponen una reactivación de la política europea común que pone en marcha nuevas políticas sociales guiadas por el principio de subsidiariedad que se formaliza en el Tratado de Maastricht (Artº 3b), es decir, la UE solo desarrollará aquellas políticas sociales que no pueden desarrollar los estados nacionales. Además, la política social estará subordinada a la prioridad de la creación del mercado único en el nuevo contexto de la globalización. Si tenemos en cuenta que este nuevo contexto económico está guiado en gran parte por el predominio pragmático de la ideología neoliberal se podrá comprender el carácter subordinado de la política social frente al protagonismo de las políticas de desarrollo del mercado económico interno.

Ello no impedirá que la llamada “**dimensión social**” de la UE sea progresivamente un principio director de las nuevas políticas sociales, al menos retóricamente, bajo la clara

influencia del presidente de la comisión Europea J. Delors que hablará de “**la dimensión social del mercado interno**”. Es decir, la filosofía subyacente bajo este principio es la de establecer un equilibrio entre el objetivo estratégico de la creación de un mercado común interno y el necesario equilibrio social en dicho mercado o cohesión interna, la denominada cohesión social. Se trataba, en términos de política social, de seguir profundizando en los viejos objetivos de los años sesenta y setenta de facilitar el desarrollo del mercado interior mediante el libre movimiento de los trabajadores en el seno de la UE, la mejora de las condiciones de trabajo y de salud laboral y la reforma de las fondos estructurales pero con el añadido de un mayor énfasis en la cohesión social y en la integración de los ciudadanos en el sistema de bienestar común. La concepción de Delors trataba de ir más allá del principio de subsidiariedad estrictamente liberal en materia de política social y extender el compromiso social europeo en términos de cohesión social, es decir, garantizar una ciudadanía relativamente integrada (lo que suponía dar prioridad a la lucha contra la pobreza y la exclusión) y unas regiones relativamente equilibradas en cuanto a recursos.

El año 1989 fue importante en el desarrollo de la política social europea. Por una parte, en ese año fue aprobada en la Cumbre de Estrasburgo la **Carta Social Europea** como declaración no vinculante a pesar de lo cual el Reino Unido votó en contra. Como desarrollo de la misma se aprobó el **Programa de Acción Social** dividido en trece secciones (doce referidas al desarrollo de la Carta Social y una a los fondos estructurales). La Comisión Europea trató de poner en marcha su aplicación en base al método de la mayoría cualificada que exige para la aprobación de las directivas (según el Artº 118, a del Acta Única Europea) sobre todo en lo referente a la mejora de las condiciones de trabajo, salud y seguridad laboral. Pero la negativa británica y de la patronal europea UNICE, junto a las consecuencias ideológicas de la caída del muro de Berlín y de los regímenes comunistas y las dificultades de las negociaciones del Tratado de Maastricht, dilataron las propuestas hasta el Consejo Europeo del otoño de 1991. En el Consejo de Maastricht se acuerda la aprobación del Tratado de la Unión, se amplía la mayoría cualificada al ámbito de la política social y se crea un **Protocolo Social** anejo con el fin de obviar el veto británico.

En ese mismo año, la Comisión Europea hizo dos Recomendaciones importantes referidas a la lucha contra la exclusión y sobre renta mínima o básica que tendrán una importancia notable en el desarrollo de dispositivos de prestaciones asistenciales en los países del Sur de Europa:

Por una parte, la **Recomendación 92/ 441 CEE** sobre la creación de criterios comunes referentes a la suficiencia de renta y la extensión de la asistencia social en los sistemas de protección social. Esta Recomendación es crucial ya que se reconoce la importancia de la exclusión social y la pobreza en los países de la UE y cómo los ciudadanos con insuficiencia de recursos no pueden materializar plenamente sus derechos sociales ni estar adecuadamente integrados en sus sociedades. Las rentas mínimas serían una pieza, entre otras, para luchar contra las causas multidimensionales de la exclusión social. Esta recomendación es un paso positivo ya que alienta a los diferentes países de la UE para que establezcan el derecho social básico a recursos suficientes y a la asistencia social compatibles con la dignidad humana. Se señala la importancia del intercambio de información entre países miembros así como de experiencias y buenas prácticas en los programas nacionales y políticas de lucha contra la exclusión social

Por otra parte, hay que destacar la **Recomendación 92/ 442** sobre convergencia en las políticas y objetivos de protección social señalando la idea de “**estrategia de convergencia**”. La Recomendación señala que, sin menoscabo de los poderes en materia de protección social de los Estados miembros, se desarrolle una estrategia para fijar criterios comunes de forma que puedan coexistir los sistemas nacionales de protección social junto a progresos de convergencia y armonización. Aquí se destaca la idea de consulta permanente entre los miembros en cuanto a reformas y cambios en materia protectora. Como consecuencia de esta Recomendación la Comisión Europea ha realizado algunas Comunicaciones importantes entre los años 1995 y 1999 que de manera sucinta señalamos a continuación.

Así, en el año 1995 tiene lugar la Comunicación “**El futuro de la protección social, un marco para el debate europeo**” que trata de estimular el debate entre los países miembros sobre la efectividad de los sistemas de protección social y la capacidad de generar empleo, así como de las posibles ventajas para la creación del mercado interno y de la unión monetaria en materia de protección social. Por su parte, en la Comunicación de 1997 “**Modernización y mejora de la protección social en la UE**” la Comisión puso en marcha una serie de acciones clave para debatir sobre los retos futuros de la protección social en los años venideros enfatizando en que la protección social es un factor productivo y que la necesaria mejora de esta no es consecuencia de la globalización y la competencia internacional sino un problema endógeno y que, igualmente, la modernización de los sistemas de protección social es una necesidad objetiva para promover la cohesión social, la estabilidad política y el progreso

económico. Es decir, los sistemas de protección social no bloquean el crecimiento económico y la eficiencia productiva sino que son una de sus condiciones y por ello deben ser reequilibrados como ventaja comparativa de la UE. Se enfatiza, por tanto, la importancia económica de la protección social como justificación de su mantenimiento y desarrollo a costa de argumentos justificativos de tipo social (la importancia del desarrollo social) y político (los derechos sociales como base de legitimidad de la ciudadanía europea).

En el mencionado Tratado de Maastricht se incorpora en parte la política social pero el núcleo de este tratado, no podemos olvidarlo, fue la unión monetaria y el desarrollo del mercado interno siguiendo la senda histórica de creación de Europa como espacio de integración económica de la que se derivaría consecuentemente la integración social. Ello no impide afirmar que el desarrollo de la política social de la UE empezó a ganar importancia desde los finales años ochenta y primeros noventa tanto en términos de debate como, en mucha menor medida, en el desarrollo de políticas concretas.

El debate en política social se centró en la necesidad de la convergencia en protección social, pero cuál debería ser la extensión y profundidad de la misma venía condicionada tanto por el contexto restrictivo general de descompromiso público en materia de política social, favorecido por los vientos de la globalización, como por el distinto peso de las tradiciones nacionales. Así, y siguiendo a Esping-Andersen, podemos señalar que en el desarrollo de la política social europea existen cuatro tradiciones o influencias: una de tipo liberal o política de mínimos en política social que se caracteriza por la prioridad de políticas sociales asistenciales nacionales y programas sociales puramente residuales al nivel de la UE. Por su parte, la opción socialdemócrata o nórdica que se posiciona a favor de una política social comunitaria activa a favor del desarrollo de los derechos sociales a escala de la UE, si bien como un proceso que no cuestione el sistema de derechos sociales universales consolidados de los países de dicha tradición. La opción continental o corporatista, típica de los países centrales con Alemania a la cabeza, que apoyan una política social comunitaria basada en el principio de subsidiariedad y ciertas políticas de cohesión social o paliativas de los efectos de la integración económica. Finalmente, una opción residual, la de los países del Sur de Europa, en línea con la tradición corporatista de los países centrales pero con escaso peso político al tratarse de países con sistemas de protección más débiles y fragmentados. Ni la opción minimalista británica (que rechaza cualquier avance en la convergencia en política social, si bien matizado desde 1997) ni la opción socialdemócrata (convergencia activa en el

desarrollo de los derechos sociales) han logrado abrirse paso. Por el contrario la opción de la cohesión social, con un fuerte soporte ideológico en el principio de subsidiariedad, con influencias del modelo liberal, ha ganado peso e influencia en los últimos años. Es decir, se ha establecido un cierto equilibrio en la visión de la política social común entre el principio liberal (mínima intervención) y el principio de la cohesión social (garantizar unos mínimos europeos en materia de derechos sociales básicos y de equilibrio territorial).

Pero en este debate político, que se ha traducido en políticas sociales subordinadas a la prioridad de la integración económica y monetaria, así como al protagonismo indiscutible de las políticas sociales nacionales, vienen a confluir procesos y cambios importantes como son la fuerza ascendente del neoliberalismo en política social, la propia debilidad del Parlamento Europeo y de la Comisión frente al Consejo Europeo a la hora de influir y tomar decisiones en materia social, la prioridad de la unión monetaria durante la década de los años noventa y la dificultad real de hacer converger sistemas de protección social con muy distintas trayectorias históricas y culturales. Ahora bien, el **“Protocolo de Política Social”** anexo al Tratado de Maastricht va a suponer un cierto avance como es el procedimiento de codecisión del Parlamento Europeo, la promoción del diálogo social entre organizaciones de trabajadores y empresarios y la adopción de la mayoría cualificada del Consejo para asuntos de seguridad e higiene, igualdad de género, información y consulta a los trabajadores y la promoción de políticas de integración de los colectivos excluidos en el mercado de trabajo.

D) La política social europea desde los finales años noventa: coordinación abierta en una geometría variable y lucha contra la exclusión social. Los años noventa son un período de impulso en el desarrollo de la política social. El Libro Blanco de la Política Social de 1994, precedido el año anterior por el Libro Verde de la Política Social y los programas de Acción Social de los años 1995-97 y 1998-2000 suponen un desarrollo tentativo de políticas activas de empleo y en favor de una sociedad inclusiva. Se trata de avances tímidos y subordinados en todo caso a la prioridad de la integración económica y monetaria. Por otra parte, los avances en política social siguen dependiendo de la existencia de los Estados de Bienestar nacionales cuya legitimidad sigue siendo sólida en las opiniones públicas. En todo caso, el reforzamiento del FSE y la propia presencia de la política social en el Tratado de Amsterdam de 1997 son

indicadores de lentos avances en este terreno. Aquí es preciso destacar que el Acuerdo sobre Política Social, que era un Protocolo anexo al Tratado de Maastricht de 1992, queda incorporado en el de Ámsterdam de 1997 y, entre otros temas de importancia social, se incluye la lucha contra la exclusión (Artº 116), la integración de los excluidos del mercado de trabajo (Artº 117) así como la necesidad de cooperación y coordinación entre los Estados miembros en materia de política social.

La incorporación progresiva del Parlamento Europeo al desarrollo de la política social común es un paso también positivo ya que en 1999 votó una Resolución a favor de una estrategia voluntaria de objetivos comunes en materia de protección social en el contexto de la estrategia europea de creación de empleo. En esta misma dirección y siguiendo la senda de las Recomendaciones de 1992 la Comisión Europea dictó otra nueva en 1999 a favor de una **“Estrategia concertada para modernizar la protección social” o “visión política común”** en materia protectora y cuyos cuatro ejes centrales son: **la garantía de una renta básica o mínima, un sistema de pensiones suficiente y sostenible a largo plazo, la promoción de la inclusión social y la calidad de vida y la sostenibilidad de la atención sanitaria**. Esta Recomendación fue adoptada a finales de 1999 por el Consejo Europeo que asume esos cuatro objetivos y crea, como consecuencia de dicha recomendación, el **Comité de Protección Social** en el año 2000. Hay que destacar también como, progresivamente, el núcleo central de las políticas sociales (movilidad del trabajo, salud laboral, formación profesional e igualdad de género) que constituyen un origen histórico relacionado de manera intensa con el desarrollo de la integración económica, se va abriendo a nuevas políticas relacionadas bien con un problema global, como es la exclusión social en su sentido más amplio, bien con los intereses de grupos concretos como pueden ser las personas mayores y los discapacitados.

El año 2000 es un año crucial en el desarrollo de la política social común y viene marcado por las presidencias portuguesa y francesa. En concreto en la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 se adopta una estrategia para el período 2000-2010 que trata de lograr tres objetivos a la vez: una economía competitiva y dinámica, un desarrollo económico sostenible y empleo de calidad y cohesión social. Se enfatiza en que estos objetivos requieren luchar contra la exclusión social. Esta nueva estrategia de largo plazo se apoya en dos instrumentos: por una parte, un **“método abierto de coordinación”** y un nuevo papel de coordinación del Consejo Europeo (en base al Libro Blanco de la Comisión sobre el Gobierno Europeo). La presidencia europea al priorizar los temas de

empleo y de inclusión social supuso un avance importante en la política social común. La cumbre de Niza de diciembre de 2000 aprobó la puesta en marcha de Planes Nacionales de Inclusión Social bianuales que deberían estar aprobados en Junio de 2001 por los diferentes Estados miembros. También en Niza se aprobó la **Agenda Social Europea para el período 2001-2005** que trata de desarrollar entre su distintas estrategias la lucha contra la exclusión social. En esta misma dirección el **Comité de Protección Social** alcanza un status jurídico formal (se modifica el Artº 144 del Tratado de Ámsterdam) regulando su composición (dos miembros de la Comisión y uno por cada país miembro) y funciones (órgano asesor para promover la cooperación entre los Estados miembros en políticas sociales de protección).

La importancia del Comité de Protección Social debe ser destacada tanto por su significado institucional (la importancia que se concede a la protección social en el crecimiento económico y en la creación de cohesión social) como por su contribución crítica a la definición de las políticas sociales aprobadas en Lisboa y desarrolladas en la Cumbre de Estocolmo de 2001.

E) ¿Se han producido avances reales en la integración social europea?. La respuesta es que si pero de manera desigual y a ritmos marcados por la prioridad de las políticas de integración económica. Siguiendo el modelo interpretativo de **Threlfall (2003)** podemos diferenciar cuatro tipos de integración social europea en función de su intensidad, teniendo en cuenta en todo caso que el término integración social tiene múltiples interpretaciones teóricas que van desde una visión mínima de la integración entendida como inclusión social hasta otra máxima entendida como ciudadanía social pasando por otras como dimensión social, calidad social, regulación social que denotan distintas realidades sociales e institucionales.

La mencionada autora diferencia cuatro tipos de integración social o de construcción de la política social:

- a) Integración como “**convergencia**” o políticas similares entre Estados miembros, lo que no quiere decir regulación común (recomendaciones de 1992 sobre convergencia en protección social y rentas mínimas).
- b) Integración como “**aproximación**” de leyes e introducción de standards mínimos pero con bajo nivel de regulación (condiciones de trabajo en general, jornada laboral).

- c) Integración como “**armonización**” o regulación común de áreas de la política social (salud laboral).
- d) Integración como “**área social única**” exigible a todos los países miembros o plena integración (mercado de trabajo único y libre movimientos de factores, tratamientos sanitarios).

El análisis de las políticas sociales de la UE nos demuestra, de acuerdo con esta tipología, que el proceso de integración social es una realidad muy variada, desigual, centrada sobre todo en la conformación de mercados de trabajo con las mismas condiciones de igualdad, no discriminación y salud laboral y, en mucha menor medida, orientada a la creación de un entramado de derechos sociales que formen parte de la Constitución Europea de modo efectivo. Es decir, las políticas sociales europeas han estado en gran medida reducidas a al estímulo o convergencia de políticas sociales sin regulación común y al ámbito de las políticas de aproximación; el espacio de la armonización y de integración han sido, hasta ahora, claramente secundarios. La ampliación de la UE, a la que luego nos referiremos, muy posiblemente y dada las diferencias de desarrollo entre los países miembros, seguirá impulsando políticas de convergencia y de aproximación durante mucho tiempo en detrimento de las de armonización e integración.

3. LOS CONDICIONANTES DEL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EUROPEAS:

El desarrollo de las políticas sociales de la UE viene condicionado en la actualidad por tres factores: la inercia de los Estados de Bienestar Nacionales, los cambios que la globalización impone sobre las políticas sociales y, finalmente, por la economización de los derechos sociales o conversión progresiva de la protección social en factor de productividad en detrimento de su dimensión como potencial del desarrollo humano.

A) La persistencia de los Estados de Bienestar nacionales sigue siendo una realidad y muy posiblemente lo será aún más en el futuro. Se trata de una interpretación rigurosa del principio de subsidiaridad que ha impedido la creación de un conjunto básico de derechos sociales materializables en la UE. Pero no se trata únicamente de un diseño institucional definido en el origen de la actual UE sino de la doble dificultad de caminar

hacia la armonización de los sistemas de protección social. En primer lugar por la persistencia de los distintos modelos de Estado de Bienestar, a su vez basados en raíces culturales, tradiciones y sistemas de acceso a los derechos sociales altamente diferenciados y que, en definitiva, son combinaciones diferenciadas de la intervención del Estado, el papel de la familia, el tipo de sociedad civil y la mayor o menor centralidad del mercado.

La existencia de cuatro modelos básicos de Estados de Bienestar en la UE: nórdico, continental, liberal y mediterráneo (Arts y Gellissen, 2002), fuertemente arraigados, dificulta la construcción de un sistema único de protección social. Ello no quiere decir que no se estén dando pasos en la dirección del reconocimiento de derechos sociales en varios campos como, por ejemplo: beneficiarios de rentas mínimas bajo determinadas circunstancias (1997), aunque no exista el estipendium europeo o renta mínima europea; el libre movimiento de los pensionistas para acceder a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales en un país de la UE distinto de aquel donde generó sus derechos sociales (1997); la asistencia sanitaria en cualquier país de la UE en el que exista un tipo de tratamiento no disponible en el país de origen en un tiempo razonable (Comisión Europea, 1999); el acceso a la educación superior bajo los programas Erasmus y Sócrates que supone el reconocimiento mutuo de los títulos y grados logrados; o la creación de un área única en cuanto a los derechos de los consumidores. Es decir, a pesar de la rigidez institucional de los Estados de Bienestar nacional se están produciendo pasos en la dirección del reconocimiento de derechos sociales entre Estados que con el tiempo podrían constituir la matriz de una serie de derechos básicos de los ciudadanos de la UE como, por ejemplo, la renta mínima y el derecho a la asistencia sanitaria.

Pero, al mismo tiempo, la descentralización operada en la mayoría de los Estados europeos, la creación de gobiernos multinivel en los anteriores Estados nacionales unitarios, con políticas sociales diferenciadas en el ámbito central, regional y municipal, aumenta la complejidad y la dificultad de la construcción de los derechos sociales europeos. La descentralización y regionalización de la política social han aproximado las prestaciones y servicios a los ciudadanos a la vez pero, al mismo tiempo, están aumentando las diferencias en cuanto a los recursos existentes y a la accesibilidad o requisitos para materializar los derechos sociales.

La paradoja es que la construcción de los derechos sociales a escala europea opera cada vez más a escala regional dificultando el proceso de construcción de derechos sociales iguales.

B) Globalización y Estados de Bienestar. Al mismo tiempo, la construcción de la Europa social refleja el complejo proceso de reestructuración del Estado de Bienestar que hemos definido recientemente (Rodríguez Cabrero, 2003) y caracterizado por tres rasgos universalismo contenido, particularismo social y remercantilización, es decir, por la tendencia a la contención del gasto social y a la asistencialización de las prestaciones, la fragmentación de la protección social como reflejo de las desigualdades en el mercado de trabajo y, finalmente, el endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones sociales contributivas (desempleo sobre todo y pensiones), junto a una creciente gestión mercantil en aquellas zonas de los servicios de bienestar que son rentables.

Estos rasgos no se reflejan con la misma intensidad en todos los modelos de Estado de Bienestar. Los países del Sur de Europa y los modelos de tipo liberal (Irlanda y Reino Unido) han acusado esta deriva asistencializadora de la protección social. Un endurecimiento de los requisitos de acceso también se está produciendo en una parte de los países del modelo continental o de Seguridad Social, caso de Alemania, Francia y Bélgica. Y en todo caso la tendencia a la contención del gasto social y a una reestructuración del Estado de Bienestar que enfatiza cada vez más en la responsabilidad individual frente a la solidaridad colectiva constituye una realidad social e ideológica compatibles con el discurso de la centralidad de la cohesión social, es decir, con la idea de una política social de mínimos que garantice el orden del mercado laboral y el clima político necesario para el crecimiento flexible y fragmentado de las economías europeas.

C) La productividad de los sistemas de protección social como realidad y como ideología. La política social (entendida como cohesión social) se concibe hoy en la UE como factor productivo al servicio de la política económica (logro de la sociedad del conocimiento de una Europa competitiva) y de la política laboral (garantía de la estabilidad laboral). El análisis de la Agenda Social Europea (Casas, 2004) refleja precisamente cómo la política social ha pasado a ser sobre todo factor de competitividad y no, además y sobre todo, de desarrollo de los derechos sociales. Tal como señala el

último autor: “la insistente preocupación de la Agenda 2000 por reforzar el papel de la política social como factor productivo y su planteamiento de que la protección social debe apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento, significan la supresión del discurso de los derechos humanos de la política social”.

Ahora bien, siguiendo a Castells (1998), el problema es que la integración europea no es sólo la respuesta al problema histórico de los enfrentamientos entre los Estados-nacionales, sino a la creciente mundialización de la economía o globalización que tiende a limitar, cuando no socavar, los Estados de Bienestar nacionales reduciéndolos a una protección de mínimos o asistencial y, por tanto, condicionando la construcción de la política social común a aquellos aspectos que favorezcan el desarrollo de un mercado de trabajo flexible en detrimento de un sistema de protección social amplio e intenso en la materialización de los derechos sociales. Si a ello unimos la ambigüedad de las fórmulas institucionales que jalonan el proceso de integración política, la resultante es que la política social europea está condicionada triplemente: por la mencionada persistencia de los Estados de Bienestar nacional, por las presiones de la mundialización económica (entre ellas la presión ideológica del modelo anglosajón de mercado de trabajo flexible y con bajo nivel de protección social) y por las dificultades políticas e institucionales de la construcción de una Europa supranacional.

4. LOS RETOS DE FUTURO DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA: LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN Y LAS TENDENCIAS DE ASISTENCIALIZACIÓN / PRIVATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES NACIONALES.

A) La ampliación de la UE: complejidad y retos.

La ampliación de la UE a partir del 1 de Mayo de 2004 supone un éxito sin precedentes en el proceso de construcción de Europa. Se integran diez países de muy distintas tradiciones políticas, económicas y culturales (Chipre, Chekia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia), sin considerar los otros tres países candidatos (Bulgaria, Rumania y Turquía) (European Commssionn, 2003).

Este amplio bloque de países miembros y candidatos puede ser dividido en a su vez en dos grupos teniendo en cuenta la distinta combinación de las siguientes variables: papel del Estado, el mercado, el individuo y la familia, el peso relativo de los servicios y las transferencias monetarias y si las prestaciones dependen de la participación en el mercado de trabajo o si se trata de prestaciones de tipo universal. A ello hay que añadir

el tipo de reformas aplicadas al sistema de protección social, su orientación ideológica y niveles de acuerdo o conflicto en torno a las mismas.

Un grupo de países procede del antiguo espacio del socialismo real o países comunistas. Todos ellos tienen una larga historia de protección social ya que antes de la crisis final de dicho sistema en 1989 tenían elevados niveles de ocupación y un amplio grado de protección social que prevenía las formas más extremas de pobreza gracias tanto a la existencia de servicios universales, aunque de baja calidad, como sanidad y educación y un sistema de protección social indirecta (subvención de los precios al consumo) (Mizar, 2004). El mantenimiento o debilidad de los sistemas de protección social ha sido crucial en el proceso de transición al capitalismo de cara a la estabilidad social y a tasas de pobreza no muy elevadas. Parte de ellos han aplicado reformas a partir de la influencia de países como Alemania y Austria cuyo modelo bismarkiano de Seguridad Social ya tuvo una cierta aplicación en dichos países a finales del siglo XIX (baste considerar los países del antiguo imperio austro-húngaro como Hungría o la influencia de dicho modelo en Prusia oriental, hoy perteneciente a la actual Polonia). En la práctica el conjunto de dichos países ha seguido una línea de reforma relativamente similar a la aplicada en los países del modelo continental aunque más claramente orientada a la privatización de la protección social, es decir, un tipo de reforma caracterizado por tres rasgos: a) Privatización parcial del sistema de pensiones y del sistema sanitario; b) establecimiento de un sistema asistencial o no contributivo como mecanismo de sustitución del sistema contributivo, como última red de protección dependiente de la contributivo-laboral; c) refuerzo de un sistema contributivo al margen del presupuesto estatal de protección social.

Ahora bien, desde el momento en que la financiación de las pensiones es fuertemente contributiva, de orientación privatizadora y el gasto sanitario es comparativamente bajo en estos países, se puede afirmar que el modelo de transición es de tipo continental pero de orientación “liberal” o anglosajona. A ello hay que añadir un débil sistema público de lucha contra la pobreza justo en el momento histórico en que la transición al capitalismo ha aumentado de manera extraordinaria las tasas de pobreza.

Por el contrario, los países del sur de Europa como Malta y Chipre son un ejemplo de sistemas mediterráneos de protección social en los que la centralidad de la Seguridad Social va acompañada por la importancia real de la familia en la red de provisión social junto a un débil sistema asistencial.

Los efectos de la ampliación serán muy diversos y se entremezclan con el impacto general de la globalización (deslocalización de actividades productivas) y de las propias reformas internas de cada país candidato en su doble vía hacia la europeización y hacia el capitalismo global. De ahí que el proceso de integración sea largo, hasta los años 2009-2011, con el fin de controlar los efectos sociales y económicos del libre movimiento de la fuerza laboral (movimientos migratorios bruscos que desabastezcan unos mercados y generen excesiva competencia salarial en otros) y el libre movimiento de pacientes dada la baja calidad de la atención sanitaria de la mayoría de los nuevos países miembros.

B) Por otra parte, **las tendencias de la reestructuración de los Estados de Bienestar de los países miembros durante los últimos veinte años**, desplazando hacia el sector privado la gestión de los servicios públicos, junto a la creciente capitalización de las pensiones y el endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones sociales, posiblemente se vean reforzadas indirectamente por la dinámica protectora de los nuevos países miembros en los que se está aplicando un modelo “débil” de Seguridad Social con una amplia apertura a la privatización de la gestión y a la responsabilidad individual ante los riesgos.

Aunque cada sistema protector nacional tiene una dinámica propia no es posible el aislamiento y las tendencias señaladas posiblemente se refuercen con lo cual podría suceder que la ampliación de la UE al centro y este de Europa tengas efectos negativos, de regresión, a largo plazo de los sistemas de protección social de los 25 países miembros. También podría suceder que la entrada en la UE provoque el efecto difusión del modelo de los 15 en lo relativo, por ejemplo, a la universalización y mejora de la calidad de la asistencia sanitaria, a las políticas activas de empleo y al reforzamiento del papel de la sociedad civil y de los agentes sociales en la negociación de acuerdos de protección social. Con toda seguridad se producirán mutuas influencias y aprendizajes bajo el esquema o método de coordinación abierta: comparación de políticas y aprendizaje que combine europeización y nacionalización. Sin embargo, la ampliación de la UE podría suponer el reforzamiento a la baja del actual proceso de contención del Estado de Bienestar y un debilitamiento de los derechos sociales en su actual versión y un reforzamiento del proceso de individualización de la responsabilidad ante los riesgos sociales.

5. CONSECUENCIAS DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL COMÚN. A MODO DE CONCLUSIÓN

El desarrollo de las políticas sociales comunes en la UE, tal como señala Geyer, tiene importantes características e implicaciones. En concreto, este autor señala algunos rasgos que hemos ido esbozando a lo largo del texto. Así, por una parte, hemos puesto de manifiesto la dificultad de establecer una política social común ya que las políticas nacionales tienen, hoy por hoy, una tradición, legitimidad y capacidad de financiación que no han logrado las políticas comunitarias. En este sentido se puede afirmar que mientras las políticas económicas comunes han podido ser relativamente “integradas” (baste señalar la Unión Monetaria efectiva desde Enero de 2002 o el mercado Único desde los primeros años noventa) las políticas sociales solamente han podido ser solo parcialmente “coordinadas”. Por otra parte, las políticas sociales (con las excepciones mencionadas en el terreno de la libre movilidad, salud laboral e igualdad de género en las que la regulación lograda ha sido bastante exitosa) han sido promocionales, controladas siempre por los Estados miembros cuyo acceso a los recursos del FSE se ha guiado casi en exclusiva por las necesidades de política social nacional. Finalmente, el desarrollo de las políticas sociales ha sido desigual y errático, dependiendo siempre de la financiación de la Comisión cuyo papel ha sido el de recomendar y comunicar.

En suma, tres son los rasgos que definen las políticas sociales: dependencia de la integración económica, subordinación a las políticas sociales estatales y reducción de su papel al promocional y regulatorio mínimos. El establecimiento del Comité de Protección Social puede marcar un “cierto” punto de inflexión en la medida en que la regulación de paso progresivamente a una coordinación mas activa. Pero la experiencia histórica constata que la convergencia ha sido solamente tentativa, mas retórica que real, y que las fuerza de las políticas nacionales sigue estando en gran medida intacta.

Desde este punto de vista, la **Dimensión Social Europea** sería un éxito si lograra plenamente algunos de los objetivos que se ha marcado como son establecer una suerte de mínimos protectores comunes (como son la renta mínima a la que tendría derecho todo ciudadano) la cooperación en programas comunes de integración laboral y de lucha contra la exclusión y el desarrollo de la igualdad de género en el campo de la protección social. El balance que hace el mencionado autor referido al año 2000 ilustra adecuadamente esta afirmación al señalar que: “en áreas como salud laboral, formación profesional, política de movilidad y género, por ejemplo, el impacto de las políticas sociales de la UE ha sido bastante sustantivo. En otras, como la participación de los

trabajadores, la política de lucha contra la pobreza y la discriminación, su impacto ha sido insignificante sobre todo, su orientación reguladora, mínima financiación, débil legitimidad, dependencia de los Estados miembros y la debilidad general de los promotores de la política social a nivel de la UE confirma su incapacidad para reemplazar las políticas nacionales”.

Este balance conduciría a la hipótesis pesimista de que en la práctica la política social comunitaria es, en su nivel, poco más que la política residual típica de los modelos de tipo liberal con lo cual se estaría favoreciendo un proceso de desarrollo de la política social comunitaria que se caracterizaría por dos rasgos: en primer lugar, por un modelo de mínimos o residual al nivel de la UE que sería espejo para el conjunto de los modelos nacionales en la actual fase de reestructuración y adaptación que están atravesando y, en segundo lugar, esta debilidad favorecería un ajuste nacional diferencial en vez de promover la armonización y convergencia de los modelos de protección social. Desde este punto de vista cabe pensar que la persistencia de los modelos de protección nacionales (actualmente en fase de regionalización y privatización selectiva que aumentan las dificultades de convergencia) y la debilidad de la política social común darán lugar a tensiones y contradicciones que solo la capacidad de coordinación y de aprendizaje recíproco podrán superar. Si a esto unimos la prioridad de las políticas de déficit cero a que obliga la Unión Monetaria, si bien hoy alteradas por los países más influyentes de la UE (Alemania y Francia), cabe pensar que las políticas de coordinación serán complejas y desiguales y podrían degenerar, como señala Ferrera, Matsaganis y Sacchi en **ritos bianuales de disfraces de las políticas sociales comunes existentes**.

Ahora bien, también cabe pensar en escenarios más optimistas si tomamos en consideración los logros en materia de igualdad de género, salud laboral e ingresos mínimos (en este último caso como consecuencia de Recomendaciones que han favorecido programas asistenciales en pro de la cohesión social). El modelo social europeo sería un objetivo a largo plazo cuya consecución no puede quedar en manos solamente de los gobiernos nacionales, reacios globalmente a la convergencia, ni de la propia Comisión Europea, cuya capacidad política es limitada, sino de la capacidad de la sociedad civil europea y de las organizaciones sindicales y sociales para promover el desarrollo de un conjunto de derechos sociales para todos los europeos que no solo garanticen una renta mínima, sino la sanidad, la vivienda, la educación y el empleo. Ello supondría traspasar el umbral de la protección social asistencial y avanzar hacia una

extensión y profundización de los derechos sociales para los ciudadanos de la UE. Tal como hemos podido ver se trata de un reto de largo plazo y en muchos sentidos imprevisible

La pregunta obvia del análisis precedente es si es posible un modelo social europeo de derechos sociales iguales, cuál sería su naturaleza institucional y sus contenidos fundamentales bajo una filosofía política que oriente la protección social en pro del desarrollo humano. La respuesta es compleja pero la experiencia de los últimos cuarenta años en política social europea nos revela que el “principio de subsidiaridad”, tal como es aplicado en la actualidad en el seno de la UE, es claramente insuficiente para construir una política social común ya que dicho principio implica el predominio de las políticas sociales nacionales. También resulta insuficiente la aplicación de políticas sociales dirigidas a la garantía de la “cohesión social” en la medida en que se trata de políticas de mínimos asistenciales dirigidas a garantizar la estabilidad social y política de los mercados de trabajo. Ello no supone defender la idea de que ni los sistemas de protección social nacional son necesarios ni que los sistemas asistenciales no tengan una eficacia social en la construcción de una ciudadanía social europea. Ambos cumplen funciones sociales y políticas cruciales. Además ni los sistemas nacionales ni los sistemas asistenciales van a desaparecer ya que constituyen redes de protección social con las que se sienten identificados la gran mayoría de los ciudadanos. El problema de la construcción social europea estriba en lograr un nivel de “integración social” básico en política social lo que supone garantizar a nivel de la UE algunos derechos básicos que en la actualidad existen a nivel nacional, como son el derecho a una renta mínima en situación exclusión y el derecho a la asistencia sanitaria. Con lo cuya dispondríamos de un continuo protector en el espacio de la UE: el espacio nacional (principio de subsidiaridad), el espacio nacional con apoyo europeo de la cohesión social y territorial y, finalmente, el espacio de la integración social constituido por la garantía supranacional de una serie de derechos sociales básicos.

BIBLIOGRAFÍA ORIENTATIVA BÁSICA.

- Arts, W. y Gelissen, J. (2002) “Three worlds of welfare capitalism or more?”. *Journal of European Social Policy* Vol. 12, nº 2..
- Begg, I., Berghman, J., Chassard, Y., Kosonen, P., Madsen, P.K., Matsaganis, M., Mayes, D., Muffels, R., Salais, R. Y Tsakoglou, P. (2001) “Social exclusion and Social Protection in the European Union: Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU. EXSPRO Policy Report”, European Institute, South Bank University, London.
- Casas Mínguez, F. (2004) “De la ilusión a la ideología”. Mimeo.
- Castells, M. (1998) “La era de la información” (Vol. 3. Fin de milenio). Madrid: Alianza.
- CEC (1997) Comunicación de la Comisión: “Modernización y mejora de la Protección Social en la UE”, COM (97) 102, 12-3-97.
- CEC (2000) Comunicación de la Comisión: “Construyendo una Europa inclusiva”, COM (2000) 79, 1-3-00.
- European Commission, DGV (1999) “Free Movement and Social Security: citizens rights when moving within the EU”. Bulletin, nº 2. Bruselas.
- European Commission (2003) “ Social protection in the 13 candidate countries”. Bruselas

- Ferrera, M., Matsaganis, M., Sacchi, S. (2002) “Open coordination against poverty: the new EU Social inclusion process”. International Seminar on Fighting poverty and social exclusion in Southern Europe”. Próxima publicación en *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, nº 3, 2002.
- Ferrera, M, Hemerijck, A. y Rodees, M. (2000) “The future of Social Europe. Recasting work and welfare in the new economy”. Oeiras: Celta Editora.
- Geyer, R. (2000) “Exploring European Social Policy: an exploration”. Oxford: Polity Press.
- Hantrais, L. (1995) “Social Policy in the European union”. London: MacMillan.
- Leibfried, S. Y Pierson, P. (ed.) (1995) “European Social Policy: between fragmentation and integration”. Washinton: Brookings.
- Mishra, R. (2004) “Globalización y bienestar social: una perspectiva internacional”. En A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.): “Políticas económicas para el siglo XXI”. Madrid: Sistema.
- Navarro, V. (1997) “Neoliberalismo y Estado de Bienestar”. Barcelona: Ariel.
- Rhodes, M. (1997) “El futuro de la dimensión social europea”, en L.Moreno (comp.) “ Unión Europea y Estado de Bienestar”. Madrid: CSIC-MTAS.
- Rodríguez Cabrero, G. (1997) “Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea”. En L. Moreno o.c.
- Rodríguez Cabrero, G. (2003) “Las entidades voluntarias de acción social en España”. Madrid: Foessa. Ver capítulo 2 *Globalización, política social y tercer sector*.
- Social Protection Committee (2001) “National Action Plans against poverty and social exclusion”. 2001/ 03. Ref. SPC, 01.01.02.

- Springer, N. (1994) *The European Union and its citizens: The Social Agenda*". London: Greenwood Press.
- Sykes, R y Alcock, P. (ed) (1998) "Developments in European Social Policy: convergence and diversity". Bristol: The Polity Press.
- Threlfall, M. (2003) "European integration: harmonization, convergence and single areas". *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, N° 2.