

**UNIVERSIDAD DE SEVILLA**



**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA E HISTORIA  
ECONÓMICA**

**EL CAMBIO DE ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL  
COMUNITARIA. DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA  
SOCIEDAD DEL BIENESTAR**

**TESIS DOCTORAL**

Presentada por D. Ignacio González Vázquez para la obtención del  
Grado de Doctor, bajo la dirección del Prof. Dr. D. Luis Palma Martos  
y el Prof. Dr. D. José Luis Martín Navarro

**Sevilla, 2011**



*A mi madre, Dolores Vázquez Hierro,  
a quien tanto debo en la vida.*



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN: LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES.....</b>	<b>17</b>
<b>Contexto General.....</b>	<b>17</b>
<b>Objetivos y grado de innovación.....</b>	<b>23</b>
<b>Metodología de trabajo.....</b>	<b>26</b>
<b>Estructura del trabajo.....</b>	<b>29</b>

**PRIMERA PARTE: LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO SOCIAL EUROPEO COMO ESTADO DEL BIENESTAR CLÁSICO.....35**

**CAPÍTULO 1. EL MODELO SOCIAL EUROPEO COMO CONCEPTO.....37**

**1.1. La economía del bienestar y las políticas sociales.....39**

1.1.1. El nacimiento y desarrollo de la Economía del Bienestar.....39

1.1.2. Aproximaciones al concepto de Estado del Bienestar.....43

1.1.3. Teorías explicativas de la aparición y evolución del Estado del Bienestar.....51

**1.2. La configuración histórica de los Estados del Bienestar: un apunte.....56**

1.2.1. Los primeros mecanismos de protección social en Europa.....56

1.2.2. La articulación de la estructura básica del Estado del Bienestar actual.....64

1.2.3. Los pilares del Estado del Bienestar.....76

<b>1.3. El concepto de Modelo Social Europeo: taxonomía de los modelos sociales vigentes en la Unión Europea.....</b>	<b>84</b>
1.3.1. Tipologías del Estado del Bienestar.....	85
1.3.2. Tipología de los Estados del Bienestar en la Unión Europea.....	94
1.3.2.1. El Modelo Anglosajón.....	95
1.3.2.2. El Modelo Continental.....	99
1.3.2.3. El Modelo Nórdico.....	103
1.3.2.4. El Modelo Mediterráneo.....	107
1.3.2.5. El Estado del Bienestar en Europa del Este.....	113
1.3.2.6. Resultados de los regímenes de bienestar en la Unión Europea.....	117
1.3.3. Panorama actual de los Estados del Bienestar europeos.....	123
1.3.4. El concepto de Modelo Social Europeo.....	163
1.3.4.1. El Modelo Social Europeo como modelo ideal.....	166
1.3.4.2. El Modelo Social Europeo como conjunto de valores y características comunes.....	167
1.3.4.3. El Modelo Social Europeo como proyecto político europeo.....	171

<b>CAPÍTULO 2. LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA SOCIAL.....</b>	<b>175</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>177</b>
<b>2.1. Perspectiva histórica: papel de las políticas sociales en el proceso de construcción europea.....</b>	<b>182</b>
2.1.1. El Tratado de Roma.....	185
2.1.2. El Plan de Acción para la Política Social y el Acta Única Europea.....	192
2.1.3. La Carta Social Europea y el Tratado de Maastricht.....	197
2.1.4. Mercado único y empleo.....	202
2.1.5. El Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Niza.....	207
<b>2.2. Marco legal y ámbitos de actuación de la UE en materia social.....</b>	<b>212</b>
2.2.1. El contenido social de los Tratados anteriores al Tratado de Lisboa.....	212
2.2.2. El Tratado de Lisboa.....	217
2.2.3. La legislación social comunitaria.....	229



2.2.3.1. Aspectos relativos a la regulación laboral.....	230
2.2.3.1.1. Derechos de los Trabajadores.....	231
2.2.3.1.2. Información y consulta a los trabajadores.....	236
2.2.3.1.3. Movilidad de los trabajadores.....	239
2.2.3.1.4. Diálogo social.....	246
2.2.3.1.5. Políticas de lucha contra la discriminación.....	251
2.2.3.2. Política de empleo.....	257
2.2.3.3. Políticas de inclusión social y protección social.....	260
2.2.3.4. Servicios sociales de interés general.....	262
<b>2.3. La financiación de la política social europea:</b>	
<b>el papel de lo social en el presupuesto comunitario.....</b>	<b>266</b>
2.3.1. El Fondo Social Europeo.....	268
2.3.2. Otros instrumentos de gasto.....	276

<b>CAPÍTULO 3. EL NUEVO ÁMBITO DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA: EL MARCO INTEGRADOR DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO.....</b>	<b>279</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>281</b>
<b>3.1. De Ámsterdam a Lisboa: nuevo enfoque en competitividad y fomento del empleo.....</b>	<b>285</b>
3.1.1. Las políticas de empleo en el Tratado de Ámsterdam.....	286
3.1.2. La Estrategia Europea para el Empleo.....	291
3.1.3. El nacimiento de la Estrategia de Lisboa.....	300
3.1.3.1. El Consejo Europeo de Lisboa.....	300
3.1.3.2. Consecuencias en materia de políticas de empleo.....	307
3.1.3.3. Implicaciones para la política social.....	312
3.1.3.4. La construcción de la Estrategia de Lisboa: principales hitos.....	314

<b>3.2. La Estrategia de Lisboa y el Método Abierto de Coordinación para las políticas sociales.....</b>	<b>327</b>
3.2.1. La configuración definitiva de la Estrategia de Lisboa.....	329
3.2.2. La Agenda de política social y el nuevo Método Abierto de Coordinación para la inclusión social.....	340
3.2.3. Otros Métodos Abiertos de Coordinación en el área social.....	348

**SEGUNDA PARTE: DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA  
SOCIEDAD DEL BIENESTAR: LOS FACTORES MOTORES  
DEL CAMBIO DE PRIORIDADES.....351**

**CAPÍTULO 4. LOS FACTORES MOTORES DEL CAMBIO DE  
PRIORIDADES.....353**

**Introducción.....355**

**4.1. Los factores de carácter demográfico y la  
transformación de instituciones sociales:  
las implicaciones para la sostenibilidad financiera.....362**

4.1.1. Primeros escenarios demográficos y concienciación social.....363

4.1.2. Las proyecciones demográficas más recientes  
y el Estado del Bienestar.....368

4.1.3. El Informe sobre Envejecimiento 2009.....377

4.1.4. El Informe de Sostenibilidad 2009.....389

**4.2. La globalización, la competencia global y la  
intensificación de los cambios tecnológicos: el reto de la  
flexibilización sin renunciar al Modelo Social Europeo.....395**

4.2.1. La globalización: concepto y tendencias comerciales recientes.....	395
4.2.2. El impacto de la globalización en la Unión Europea.....	403
4.2.3. Retos para el Modelo Social Europeo.....	411
4.2.4. La respuesta de las instituciones europeas al reto de la globalización.....	416
<b>4.3. Las implicaciones de la crisis internacional para la sostenibilidad de las finanzas públicas.....</b>	<b>421</b>
4.3.1. El impacto de la crisis en las finanzas públicas.....	423
4.3.2. La crisis y la sostenibilidad del Estado del Bienestar.....	433

<b>CAPÍTULO 5. LA CONTRIBUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA 2004-2010 A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR.....</b>	<b>439</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>441</b>
<b>5.1. Las prioridades estratégicas de la Unión Europea.</b>	
<b>El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa y las revisiones de 2005 y 2008. La nueva Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.....</b>	<b>446</b>
5.1.1. La revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa.....	449
5.1.2. El Informe Kok y los objetivos estratégicos de la Comisión Barroso.....	456
5.1.3. El relanzamiento de 2005 de la nueva Estrategia de Lisboa.....	466
5.1.3.1. La nueva Estrategia de Lisboa: contexto y prioridades.....	466
5.1.3.2. La estructura de la nueva Estrategia.....	472
5.1.3.3. Las orientaciones generales 2005-2008.....	475
5.1.3.4. El documento de Hampton Court.....	479
5.1.3.5. Críticas a la nueva Estrategia.....	486
5.1.4. La revisión de 2008 de la Estrategia de Lisboa y la evaluación de 2010.....	491

5.1.5. Las prioridades de la Comisión Europea 2010-2014 y la nueva Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.....	508
5.1.5.1. La Estrategia 2020.....	508
5.1.5.2. Las conclusiones del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030.....	520
<b>5.2. La Agenda Social 2005-2010 y el método abierto de coordinación para la lucha contra la exclusión social.....</b>	<b>526</b>
5.2.1. La Agenda Social Europea.....	526
5.2.1.1. La Agenda Social Europea de 2000 y de 2005.....	526
5.2.1.2. La Agenda Social Europea de 2008.....	530
5.2.2. El Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.....	539
5.2.3. Otras actuaciones en política social el periodo 2005-2010.....	550
5.2.3.1. Política de pensiones.....	551
5.2.3.2. Igualdad de género y discapacidad.....	554
5.2.3.3. Regulación laboral.....	560

**5.3. La flexiguridad: nuevo concepto, nuevas prioridades.....563**

**5.4. Consideraciones finales sobre la política social de la  
Comisión Europea 2004-2010.....579**

**CONCLUSIONES: RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO  
PARA LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA.....587**

Sobre los regímenes europeos de bienestar.....589

Sobre el Modelo Social Europeo.....593

Sobre la evolución actual de la política social europea,  
la Estrategia de Lisboa y la Estrategia 2020.....598

Sobre la transición hacia la Sociedad del Bienestar  
y el cambio de prioridades.....603

Consideraciones finales: un enfoque complementario.....610

**BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES.....625**



## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

### CAPÍTULO 1

Cuadro 1.1. Tipologías del Estado del Bienestar.....	92-93
Cuadro 1.2. Visión general de las características de los diversos regímenes de bienestar.....	106
Cuadro 1.3. Rasgos de los regímenes de bienestar europeos.....	112
Cuadro 1.4. Eficiencia y equidad de los modelos sociales europeos.....	120
Cuadro 1.5a. Gasto Social per cápita (PPC) en la UE 1996-2002.....	126
Cuadro 1.5b. Gasto social per cápita (PPC) en la UE 2003-2008.....	127
Cuadro 1.6a. Gasto social en la UE en % del PIB 1996-2002.....	132
Cuadro 1.6b. Gasto social en la UE en % del PIB 2003-2008.....	133
Cuadro 1.7. Gasto público en la OCDE en % del PIB. 2007-2010.....	137
Cuadro 1.8. Gasto público en la UE en % del PIB por funciones. 2008...	139
Cuadro 1.9. Presión fiscal en la UE en % del PIB. 2007-2008.....	141
Cuadro 1.10. Riesgo de pobreza en la UE en % pobl. total. 2008.....	146
Cuadro 1.11. Gasto social en la UE por grupos de funciones. % total. 2008.....	149
Cuadro 1.12a. Gasto per cápita (PPC) en pensiones en la UE. 1996-2002.....	154
Cuadro 1.12b. Gasto per cápita (PPC) en pensiones en la UE. 2003-2008.....	155
Cuadro 1.13a. Gasto en pensiones en la UE en % del PIB. 1996-2002.....	157
Cuadro 1.13b. Gasto en pensiones en la UE en % del PIB. 2003-2008.....	158
Cuadro 1.14. Gasto en pensiones en la UE por tipología en % del PIB. 2008.....	159

Cuadro 1.15. Gasto per cápita (PPC) en salud en la UE. 2003-2008.....	160
Cuadro 1.16. Financiación de los gastos de protección social en la UE en % del total. 2008.....	162
Gráfico 1.1. Gasto social per cápita (PPC) en la UE. 2008. Base 100=UE-27.....	129
Gráfico 1.2. Gasto social en la UE en % del PIB. 2008.....	134
Gráfico 1.3. Gasto público en pensiones y salud en la UE en % del gasto social total. 2008.....	152

## **CAPÍTULO 2**

Cuadro 2.1. Reparto de las políticas económicas en la Unión Europea... 178	
Cuadro 2.2. Principales avances en política social en el proceso de construcción de la Unión Europea.....	211

## **CAPÍTULO 3**

Cuadro 3.1. Tasa de desempleo en la UE (%). 1990-1997.....	288
Cuadro 3.2. Avances en coordinación de políticas de empleo anteriores a la Estrategia de Lisboa.....	299
Cuadro 3.3. Gasto en I+D con respecto al PIB (%). 1998-2002.....	302
Cuadro 3.4. Principales indicadores: mercado de trabajo UE. 2000.....	309
Cuadro 3.5. El proceso de construcción de la Estrategia de Lisboa.....	315
Cuadro 3.6. Crecimiento real del PIB en la UE. 1997-2003.....	318
Cuadro 3.7. Tasa de desempleo en la UE. 1997-2003.....	320
Cuadro 3.8. Procesos agrupados en el seno de la Estr. de Lisboa.....	339
Cuadro 3.9. Objetivos comunes en materia social acordados	

en la Cumbre de Niza.....	344
---------------------------	-----

## CAPÍTULO 4

Cuadro 4.1. Proyecc. de población total en miles. 2008-2035-2060.....	371
Cuadro 4.2. Pobl. de más de 65 años en %. 2008-2035-2060.....	372
Cuadro 4.3. Tasa de dependencia pobl. +65 en %. 2008-2060.....	375
Cuadro 4.4. Var. gasto público total (% PIB). 2010-2060.....	384
Cuadro 4.5. Var. gasto público en pensiones (% PIB). 2010-2060.....	385
Cuadro 4.6. Var. gasto público en salud (% PIB). 2010-2060.....	386
Cuadro 4.7. Var. gasto público cuidados l/p (% PIB). 2010-2060.....	387
Cuadro 4.8. Var. gto. públ. desempleo y ed. (% PIB). 2010-2060.....	388
Cuadro 4.9. Medidas de estímulo fiscal en % del PIB. 2009-2010.....	426
Cuadro 4.10. Déficit público en la UE en % del PIB. 2007-2009.....	428
Cuadro 4.11. Deuda pública en la UE en % del PIB.2007-2009.....	429
Cuadro 4.12. Prev. déficit público en % del PIB.....	431
Cuadro 4.13. Prev. deuda pública en % del PIB.....	432

Gráfico 4.1. Pirámides de población para la UE-27 según las proyecciones EUROPOP 2008. 2008-2060.....	373
Gráfico 4.2. Evolución proyectada de las tasas de dependencia según las proyecciones EUROPOP 2008. 2008-2060.....	376
Gráfico 4.3. El proceso de la globalización.....	402

## CAPÍTULO 5

Cuadro 5.1. Prioridades de actuación para el grupo de trabajo sobre empleo. Noviembre de 2003.....	452
Cuadro 5.2. Líneas prioritarias de acción. Informe Kok.....	458

Cuadro 5.3. Objetivos estratégicos y prioridades de acción de la Comisión Barroso (2005-2009).....	462-465
Cuadro 5.4. Indicadores económicos en la Unión Europea. 2000-2005...	467
Cuadro 5.5. Orientaciones Generales de la Estrategia de Lisboa 2005-2008.....	476-477
Cuadro 5.6. Orientaciones Generales 2008-2010 y cambios respecto a las orientaciones 2005-2008.....	495-496
Cuadro 5.7. Objetivos cuantitativos de la Estrategia de Lisboa.....	504
Cuadro 5.8. Objetivos de la Estrategia 2020.....	511
Cuadro 5.9. Semestre europeo.....	518
Cuadro 5.10. Objetivos del Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.....	544-546
Cuadro 5.11. Indicadores globales para el seguimiento del Método Abierto de Coordinación.....	547
Cuadro 5.12. Principios comunes de flexibilidad.....	572
Cuadro 5.13. Itinerarios de flexibilidad.....	574
Cuadro 5.14. Documentación relevante y cronología de las revisiones de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia 2020.....	584-585
Cuadro 5.15. La Agenda Social Europea y el Método Abierto de Coordinación.....	586
Gráfico 5.1. Relación entre competitividad, empleo y cohesión social...	447

## CONCLUSIONES

Cuadro 1. Evolución reciente de la política social comunitaria: del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar.....	604
Cuadro 2. Un enfoque complementario para la reforma del Modelo Social Europeo.....	615

# **INTRODUCCIÓN: LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES**

## ***Contexto General***

A pesar de situarse dentro del marco competencial de los Estados miembros, la intervención de la Unión Europea en materia de políticas sociales y de empleo ha sido una seña de identidad del proyecto europeo en los últimos 50 años, dando contenido desde el nivel de gobierno supranacional a un concepto, el de Modelo Social Europeo, que se sustenta en el conjunto de objetivos y valores que comparten los regímenes de protección social diseñados por cada uno de los Estados miembros de la Unión.

Los sucesivos Tratados que han jalonado el proceso de construcción de la Unión Europea han contenido tradicionalmente un importante número de referencias a las diferentes áreas de la política social y de empleo, y como no puede ser de otra manera, esto sigue ocurriendo en el marco legal actual.

Así, según el nuevo Tratado de Lisboa, entre los objetivos fundamentales que habrá de afrontar Europa en el futuro se encuentra de forma destacada el de la inclusión y la protección social. Como se puede leer en el artículo 3 del nuevo Tratado de la Unión Europea:

*“La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño...La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.”*

De esta forma, el Tratado de Lisboa ha incorporado a la legislación comunitaria los principales valores y principios en los que se basan los sistemas de protección social de los países europeos.

El concepto de Modelo Social Europeo, entendido como un proyecto político supranacional sustentado por los Estados del Bienestar nacionales, queda así consagrado y cuenta con una referencia legal que constituye la base fundamental para las actuaciones futuras de la Unión Europea en materia social.

La base legal en materia de políticas sociales ha permitido el desarrollo, a lo largo de varias décadas, de un cuerpo legislativo importante en las áreas social y laboral.

La producción legislativa ha ido encaminada al establecimiento de requisitos mínimos en campos como las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el entorno de trabajo, la seguridad social, la igualdad, la representación de los trabajadores y la información y consulta de los trabajadores.

Además de los diferentes desarrollos legales, el marco de actuación fundamental de las instituciones europeas en el ámbito de las políticas

sociales y de empleo ha sido el de la coordinación de las políticas nacionales.

Esta actividad ha estado caracterizada por la utilización del método abierto de coordinación, un método de coordinación intergubernamental que proporciona, en áreas como el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación, un marco de cooperación con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales y desarrollar los objetivos comunes recogidos en los Tratados.

Ahora bien, tras décadas de intenso trabajo legislativo y de un enorme esfuerzo de coordinación de políticas a nivel supranacional, la política social europea se encuentra en un momento de parálisis.

Los últimos años han sido testigos de una importante ralentización de los avances en esta materia, hasta el punto de poder hablarse de una virtual congelación de cualquier iniciativa legislativa en el área social, de tal forma que la intervención comunitaria en el ámbito social se limita de facto al rol de coordinación al que acabamos de referirnos, aunque desde 2008 se ha observado una ligera reactivación del interés de las instituciones europeas por las cuestiones sociales.

No obstante, se sigue detectando una falta de ímpetu en el campo de política social a nivel comunitario que obedece a numerosos factores coyunturales, ligados fundamentalmente a la falta de voluntad política, pero también a otros factores de índole estructural que señalan que esta nueva fase de inhibición comunitaria en la materia no es temporal, sino un fenómeno que va a tender a consolidarse, e incluso agudizarse, a largo plazo.

En efecto, en un momento como el actual, fundamental puesto que se están definiendo las prioridades y ejes centrales de lo que será la Unión Europea a medio y largo plazo, existe un consenso generalizado a la hora de situar los aspectos sociales en una posición marginal o secundaria con respecto a las líneas prioritarias de acción para las próximas décadas: consolidación fiscal, competitividad, acción exterior, energía y cambio climático.

En estos últimos 6 años, gran parte de la actuación en materia social y de empleo ha quedado absorbida por la renovada Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, revisada por la Comisión Europea en 2005 tras su nacimiento en 2000.

Así, la Estrategia de Lisboa se ha convertido hasta 2010 en el marco fundamental de coordinación de políticas de reforma estructural de la economía y los regímenes sociales en la Unión Europea. Ha sobrevivido de forma complementaria pero poco relevante el método abierto de coordinación en materia de inclusión social y protección social.

La nueva Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador comparte objetivos básicos y prioridades con la Estrategia de Lisboa, y ha sido diseñada como un nuevo marco general de coordinación de políticas que, de nuevo, pone el énfasis en las estrategias de reforma estructural para adaptar la Unión Europea a los retos del futuro, aunque desde el punto de vista formal se presta algo más de atención a las cuestiones sociales.

Tanto en lo que se refiere a los sistemas de protección social como en lo relativo a las políticas de empleo y a la estructura del Estado del Bienestar



en sentido amplio, las líneas básicas de actuación de las instituciones europeas responden a una idea central: es necesario reformar en profundidad el Modelo Social Europeo tal y como lo conocemos hasta ahora, pues en caso contrario no sobrevivirá a los cambios geopolíticos y socioeconómicos que acontecerán en el siglo XXI.

Y es que si durante los primeros años de actuación comunitaria en la materia había un consenso político en torno a la idea de que la Comunidad debía estimular y acompañar el establecimiento y reforzamiento del Estado del Bienestar en Europa, en la actualidad el principio de solidaridad ha pasado a jugar un papel secundario con respecto a los de competitividad y sostenibilidad a la hora de diseñar la Europa del futuro.

Como consecuencia de ello, a nivel europeo no se trata ya de reforzar el Estado del Bienestar, sino de crear un sistema de incentivos apoyado en mecanismos eficaces de gobernanza que permita reformar el Estado del Bienestar para adaptarlo a las nuevas realidades y, fundamentalmente, lograr que se convierta en un elemento coadyuvante, antes que un obstáculo a la hora de atacar los retos fundamentales a los que se enfrenta Europa.

El hecho de que la política social europea haya venido pivotando alrededor de la Estrategia de Lisboa en la primera década del siglo XXI implica una apuesta clara por la competitividad y la liberalización de los mercados como objetivos fundamentales, de forma que los objetivos clásicos del Estado del Bienestar no son sino consecuencias secundarias de unas políticas orientadas hacia el objetivo de aumentar el crecimiento potencial y mejorar la eficiencia de la economía.

Un enfoque que desdeña la concepción tradicional del Estado del Bienestar para focalizar el esfuerzo en el desarrollo de una Sociedad del Bienestar que proporcione un elevado crecimiento económico y de creación de empleo sostenida.

Una Sociedad del Bienestar que, al mismo tiempo, de forma complementaria pero secundaria, sea capaz de garantizar de forma indirecta un alto grado de cohesión e inclusión social.

## ***Objetivos y grado de innovación***

En este contexto, esta tesis doctoral pretende, en primer lugar, estudiar el concepto de “Modelo Social Europeo”, y cómo dicho concepto ha influido en las actividades y objetivos de la Unión Europea.

Aunque las diferencias en modelos de política social resultantes de la diversidad de preferencias y condicionantes históricos y sociales han conformado un panorama muy heterogéneo en la Unión Europea, todos estos modelos cuentan con una serie de características y valores comunes que dejan la puerta abierta para la conformación de un concepto integrador que englobe dichos elementos compartidos.

En segundo lugar, se pretende evaluar detalladamente la estructura, ventajas, carencias e impacto del marco legislativo supranacional en materia de empleo y asuntos sociales, analizando la evolución histórica e institucional de dicho marco en la Unión Europea.

En tercer lugar, el trabajo describe los elementos fundamentales y evolución de los mecanismos de coordinación de políticas económicas, haciendo hincapié en los argumentos económicos subyacentes a la renovada Estrategia de Lisboa y a la nueva Estrategia 2020.

En ellas se han enmarcado y se enmarcarán en el futuro las actuaciones en el ámbito social y de empleo en la Unión Europea. Se pretende además analizar el funcionamiento del sistema de gobernanza económica,

evaluando su eficacia a la hora de estimular la implementación de las políticas adecuadas en los Estados miembros.

La Estrategia de Lisboa ha sido objeto de evaluaciones de diversa índole por parte de las instituciones europeas y del mundo académico. No obstante, el hecho de que su periodo de vigencia se cumpla en 2010 hace que estas evaluaciones sean incompletas.

El trabajo que se presenta recoge un panorama completo de la aplicación de la Estrategia, incluyendo su contexto político y económico, su evolución histórica, el grado de cumplimiento de sus objetivos, las revisiones y modificaciones a las que ha sido sometida y el cuerpo doctrinal que sostiene al conjunto de la Agenda de Lisboa y, especialmente, a los cambios que se han realizado en ella, lo que representa un análisis completo y novedoso de esta cuestión.

Dicho análisis se completa con el estudio de la estructura, elementos fundamentales, filosofía de fondo y perspectivas de aplicación que caracterizan a la nueva Estrategia 2020 de la Unión Europea, aprobada muy recientemente, y sobre la cual existen aún muy pocos trabajos académicos.

Junto a todo ello, esta tesis doctoral presta especial atención a la actuación en materia social y de empleo de la Comisión Europea desde la toma de posesión del Colegio de Comisarios presidido por José Manuel Durao Barroso en noviembre de 2004.

En concreto, se analizarán las consecuencias y los factores determinantes del cambio de perspectiva de la Comisión Europea con respecto a las políticas sociales y de empleo, cambio caracterizado por una renuncia a

nuevos desarrollos legislativos, los cuales tienen en la actualidad una importancia marginal, así como por un impulso a los mecanismos de coordinación en los cuales los aspectos sociales quedan diluidos y reorientados hacia la reforma del Modelo Social Europeo.

En este marco, se dedicará especial atención a los retos presupuestarios que la Comisión Europea identifica como fundamentales para justificar este cambio, asociados fundamentalmente al envejecimiento de la población y el deterioro fiscal asociado a la crisis económica, así como el reto que supone la globalización y el cambio tecnológico.

Aunque existe una extensa literatura en el mundo académico sobre las políticas sociales de la Unión Europea, esta literatura abarca muy raramente el periodo en el que se centra esta tesis doctoral, que analiza y evalúa políticas, instrumentos, decisiones y programas adoptados en los últimos seis años en su contexto histórico, económico y socio-político, por lo que constituye un trabajo novedoso y útil para el estudio de las políticas de la Unión Europea.

Finalmente, se presentan perspectivas de futuro para las políticas sociales y de empleo comunitarias, argumentando las posibilidades y ventajas de nuevas iniciativas legislativas, el posible impacto de los mecanismos actuales de coordinación en las políticas nacionales, y los posibles campos de actuación para los Estados miembros.

## ***Metodología de trabajo***

Este trabajo de investigación realiza un recorrido exhaustivo por las políticas sociales en la Unión Europea. Partiendo del concepto de Modelo Social Europeo, se realiza un análisis descriptivo del contexto, evolución histórica, contenido e implicaciones de cada ámbito de actuación de la política social de la Unión Europea, hasta completar la estructura legislativa y de mecanismos de actuación vigentes en la actualidad.

Como se ha indicado, se estudia también la actuación de la Unión Europea en el periodo 2004-2010, realizando un análisis de la situación actual y perspectivas de futuro de las políticas sociales en la UE. Se formulan diferentes opciones para el futuro de la política social europea, todo ello a través de:

- En primer lugar, una revisión exhaustiva de la literatura económica sobre Economía del Bienestar, la caracterización y evolución histórica del Estado del Bienestar en los países desarrollados, las políticas de bienestar en los países de la Unión Europea, los sistemas de protección social vigentes en Europa y el concepto de Modelo Social Europeo. Se realiza un recorrido por la economía del bienestar y el concepto de Estado del Bienestar, para posteriormente aplicar dicho análisis al caso específico de los países de la Unión Europea y extraer de esa realidad los elementos comunes y otros factores que dan lugar a la existencia del Modelo Social Europeo.

- En segundo lugar, el trabajo se fundamenta en una revisión de la literatura económica y los estudios académicos más importantes y recientes relacionados con el contexto económico e histórico del proceso de construcción europeo, las políticas de la Unión Europea, en particular la coordinación de políticas económicas, las políticas de empleo y las políticas sociales, así como sobre las justificaciones teóricas de la intervención de la Unión Europea en materia social y de empleo, las actuaciones desarrolladas desde los años 60 del siglo XX y el cambio de prioridades que se observa en la actualidad.

Sobre esta base, el trabajo presenta un panorama legal, histórico y conceptual del marco de actuación de las instituciones europeas en los ámbitos señalados desde la firma del Tratado de Roma hasta el mes de enero de 2011.

- En tercer lugar, el estudio de la legislación comunitaria sobre cuestiones relacionadas con el empleo y las políticas sociales, incluyendo su evolución histórica y un análisis de la base legal actual para la intervención de las instituciones europeas en este ámbito. Los principales textos legales referenciados son accesibles a través de hipervínculos en la versión electrónica del trabajo.
- En cuarto lugar, un análisis completo de la documentación producida por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo en relación con las políticas económicas, sociales y de empleo desarrolladas por dichas instituciones hasta el 15 de enero de 2011. En particular, se estudian detalladamente las comunicaciones, informes, estudios y propuestas legislativas realizadas por la Comisión Europea a lo largo del

proceso de construcción de la Unión Europea y muy especialmente en el periodo 2004-2010. A partir de este análisis, el trabajo presenta de forma exhaustiva las políticas desarrolladas por la Comisión Europea en este periodo, así como el contexto económico, político, social e institucional en el que se han llevado a cabo.

- En quinto lugar, se analizan las contribuciones realizadas por los Estados Miembros de la Unión Europea, el mundo académico y los agentes económicos y sociales relacionadas con la creación, desarrollo, supervisión y reforma de los sistemas de coordinación supranacional de políticas económicas en la Unión Europea.
- Por último, se han utilizado las principales fuentes estadísticas relacionadas con la situación económica y social de la Unión Europea. Específicamente, la base de datos EUROSTAT/ESSPROSS, el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, que permite la comparación internacional de información procedente de las administraciones de cada Estado Miembro relativa a la protección social. Se utilizan también bases de datos de la OCDE relativas al gasto público y el gasto social en sus estados miembros.

Además, se recogen los principales informes e instrumentos utilizados por las instituciones europeas como justificación analítica de las fuerzas económicas que están incitando al cambio de perspectivas, fundamentalmente la sostenibilidad financiera, la necesidad de flexibilizar los mercados de trabajo y la importancia de reducir los niveles de pobreza y exclusión social.



## ***Estructura del trabajo***

Sobre la base del análisis preliminar y los elementos presentados en las páginas anteriores, la presente tesis doctoral se estructura en dos partes y cinco capítulos, así como en un conjunto de conclusiones y reflexiones finales. La Parte Primera, titulada “*La Configuración del Modelo Social Europeo como Estado del Bienestar clásico*” se centra en el concepto de Modelo Social Europeo y en el marco de intervención de la Unión Europea en políticas sociales.

El Capítulo I, “*El Modelo Social Europeo como concepto*”, realiza un recorrido por la economía del bienestar, contextualizando el marco teórico y académico de las políticas públicas de protección e inclusión social y las formas tradicionales de intervención del Estado en la economía para la provisión de servicios y prestaciones sociales.

Se detallan las diferentes tipologías desarrolladas en el mundo académico para identificar los modelos de Estado del Bienestar existentes en los países desarrollados, y se analiza en detalle el panorama de regímenes de bienestar vigente en la Unión Europea.

Un panorama caracterizado por la presencia de los Modelos Nórdico o Socialdemócrata, Anglosajón o Liberal y Continental o Corporatista, a los que se añaden el Modelo Mediterráneo y los diferentes desarrollos del Estado del Bienestar en los Estados Miembros que se han adherido a la Unión Europea desde 2004.

Estos modelos, en particular los modelos nórdico, anglosajón y continental, cuentan con una amplia implantación y recorrido histórico y tienen características bien definidas, al margen del proceso de cambios en el que está inmerso en la actualidad el Modelo Social Europeo en su conjunto.

En este Capítulo I se estudian diversas aproximaciones al concepto de Modelo Social Europeo, para acabar identificándolo con el objetivo común a todos los Estados miembros y reconocido por la Unión Europea de lograr un marco social en el cual sea posible conjugar de forma eficaz el crecimiento económico con la cohesión social, o, en otras palabras, integrar eficiencia y cohesión social.

Por último, se incluye un breve apunte sobre el recorrido histórico que ha tenido el desarrollo del Estado del Bienestar clásico en los países desarrollados.

El Capítulo II se titula “*La Intervención Comunitaria en Materia Social*”. Este capítulo realiza un análisis cronológico de los principales hitos históricos que han jalonado la trayectoria de la Unión Europea en el ámbito de las políticas sociales y de empleo. Una trayectoria histórica marcada en determinadas etapas por un marcado activismo legislativo que ha dado lugar a un marco legal sólido y coherente, al que se dedica especial atención.

El análisis se centra en primer lugar en la base legal de la intervención comunitaria en materia social, recogida en los sucesivos tratados, y en particular el marco actual, caracterizado por la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En segundo lugar, se recorren los diferentes ámbitos sociales en los que la Comunidad Europea ha legislado a lo largo de su historia, en particular los relacionados con la regulación laboral, herencia de los tiempos más prolíficos en materia legislativa, las políticas de empleo y de políticas de inclusión y protección social, y los servicios sociales de interés general.

Por último, se estudian los principales mecanismos de financiación de la política social europea al servicio de los diferentes instrumentos de intervención directa de las instituciones europeas en materia social. Se analizan la estructura, los objetivos y la orientación de todas las intervenciones dentro del ámbito de lo social en el presupuesto comunitario, y en particular el funcionamiento y objetivos fundamentales del Fondo Social Europeo.

El Capítulo III de la tesis doctoral lleva por título *“El nuevo ámbito de la política social europea: el marco integrador de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”*, y está dedicado a estudiar el nacimiento y la estructura original de los principales procesos de coordinación de políticas económicas y sociales, desde el punto de vista tanto institucional como legal.

Este capítulo se centra en el proceso histórico que dio lugar a la Estrategia de Lisboa y, separadamente pero de forma coordinada, a los marcos de cooperación en las políticas sociales, analizando además la base legal de estos procesos de coordinación y el diseño original que se les dio, así como su evolución a lo largo del tiempo.

Sobre esta base, la Parte Segunda del trabajo, *“Del Estado del Bienestar a la sociedad del bienestar: los factores motores del cambio de prioridades”*,

tiene por objeto configurar el marco actual en el que se desenvuelve la actuación de los poderes públicos comunitarios en materia social, y analizar dicha actuación.

En primer lugar, el Capítulo IV, “*Los factores motores del cambio de prioridades*”, presenta los principales retos a los que se enfrenta en Modelo Social Europeo en la actualidad y en las próximas décadas, en su doble condición de retos reales que ponen en cuestión las bases de los sistemas de protección social europeos, y de elementos incentivadores del proceso de cambio estructural promovido por las instituciones europeas a través de sus mecanismos fundamentales de intervención.

Estos retos se identifican en primer lugar con los factores de carácter demográfico y la transformación de las instituciones sociales y sus implicaciones para la sostenibilidad financiera, en segundo lugar la globalización, la competencia global y la intensificación de los cambios tecnológicos, y en tercer lugar las implicaciones de la crisis internacional para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por último, el Capítulo V del trabajo se titula “*La contribución de la política social de la Comisión Europea 2004-2010 a la sociedad del bienestar*”.

En él se presenta con detalle el marco actual de intervención de la Comisión Europea, marcado por la definición de las prioridades estratégicas de la Unión Europea para las próximas décadas, dentro de las cuales la perspectiva social tiene un carácter marginal.

En cuanto a la intervención en sí de la Comisión Europea, se analiza el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, así como las revisiones de 2005 y 2008 y el proceso que ha dado lugar a la aprobación de la nueva Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Se dedica en segundo lugar una atención especial a las actuaciones más directamente relacionadas con las políticas de inclusión y protección social, centrandó la atención en la Agenda Social 2005-2010 y en el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, para concluir con otras actuaciones en política social del periodo 2005-2010 y una referencia a las principales actuaciones en materia de empleo, y en particular al concepto de flexiguridad.



# **PRIMERA PARTE**

**LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO  
SOCIAL EUROPEO COMO ESTADO DEL  
BIENESTAR CLÁSICO**





**CAPÍTULO 1**  
**EL MODELO SOCIAL EUROPEO COMO**  
**CONCEPTO**



## 1.1. LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

### 1.1.1. El nacimiento y desarrollo de la Economía del Bienestar

A lo largo de la historia, la teoría económica ha prestado una atención creciente a las cuestiones relacionadas con el bienestar. La economía del bienestar es la rama normativa de la economía, y sus orígenes se remontan a la obra de Pigou<sup>1</sup>, estimulada por la existencia de problemas sociales, en particular la prevalencia del desempleo.

Dicho autor interpretó el bienestar económico como un estado de ánimo subjetivo y medible que podía ser relacionado con la unidad de medida del dinero. Su imagen objetiva era la renta nacional, de modo que ciertas variaciones de ésta eran identificadas con sendas variaciones del bienestar económico, el cual podía mejorar con el aumento de la renta nacional, con su más amplia difusión y con su mayor estabilidad.

La economía del bienestar de Pigou tenía como fin el poner de manifiesto ejemplos en los que la búsqueda de la ganancia privada no redundaba en bienestar para la sociedad, y ofrecía un tratamiento sistemático de dichos ejemplos, transformando lo que hasta entonces habían sido excepciones aisladas en un sistema integrado.

---

<sup>1</sup> Arthur C. Pigou (1877-1959) fue discípulo de Marshall y profesor de Keynes, y ocupó la cátedra de Marshall desde 1908 hasta 1948. Su obra seminal en el campo de la Economía del Bienestar es “Riqueza y bienestar” (1912), transformada posteriormente en “La economía del bienestar” (1920).

Además de los tres criterios del bienestar sobre el volumen, la distribución y la estabilidad de la renta nacional, la economía del bienestar pigouviana contiene conceptos nuevos como el producto social marginal neto o el producto privado marginal neto.

Estos conceptos estaban destinados a aclarar ciertas situaciones en las que una empresa privada no fuera la receptora de todas las ganancias procedentes de sus operaciones, o en las que incurriera en costes que no fueran sufragados por ella en su totalidad.

La obra de Pigou está en el origen de la nueva economía del bienestar, que engloba estos planteamientos, así como variantes posteriores, incluyendo las obras de Pareto<sup>2</sup> y Marshall<sup>3</sup>.

Parte de estas nuevas aportaciones fueron desarrolladas con un elevado grado de abstracción, y en ellas se presta menos atención a las variaciones de la distribución de la renta. Su objetivo era llegar a juicios razonados con los que poder alinear las distintas posiciones de la economía en orden de “mejor” o “peor”. Se esperaba, de este modo, que la economía del bienestar

---

<sup>2</sup> Wilfredo Pareto (1848-1923) fue uno de los líderes de la Escuela de Lausana y su obra fue decisiva para el éxito de la segunda generación de la revolución neoclásica. En 1893, Pareto asumió la cátedra de política económica de Walras en Lausana. En 1906 vio la luz su Manual de Política Económica, en el cual realiza un amplio uso de las curvas de indiferencia de Edgeworth. Pareto fue el primer economista en distinguir claramente entre los conceptos de utilidad cardinal y ordinal, y negó la aplicabilidad del primero. Utilizando las curvas de indiferencia, reelaboró la teoría de la utilidad y la demanda. Negando la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad, definió el concepto conocido ahora como "óptimo de Pareto". Al estudiar la distribución de la riqueza y las rentas estableció la llamada "Ley de Pareto" según la cual la desigualdad económica es inevitable en cualquier sociedad. El Manual de Pareto supone la inauguración de la microeconomía moderna, al deshacer la hasta entonces existente alianza entre utilitarismo y economía.

<sup>3</sup> Alfred Marshall (1842-1924), autor de “Principios de Economía” y Profesor de Economía Política en Cambridge, es el fundador de la Escuela de Cambridge. Se le considera también precursor de la Economía del Bienestar, ya que su objetivo explícito en el análisis económico es encontrar una solución a los problemas sociales.

sirviera de ayuda en el proceso de toma de decisiones a nivel político, instruyendo acerca de las ventajas relativas de las distintas actuaciones.

La principal aportación de Pareto a lo que posteriormente se conocería como economía del bienestar fue el principio de compensación, que se enuncia de esta forma:

*“Una política que afecta adversamente a los ingresos de algunos ciudadanos puede estar justificada si da por resultado un incremento de los ingresos de otros sectores de la economía que sea suficiente para compensar a los que han sido adversamente afectados”.*

La obra de Pareto (1894, 1896-97), junto a la de Barone (1908), analizó ampliamente este principio, que posteriormente fue desarrollado sucesivamente por Viner (1937), Hotelling (1938), Samuelson (1939) Kaldor (1939) y Hicks (1940). Este desarrollo del principio de compensación está fuertemente ligado a los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar:

- El primero de ellos establece que, en una economía de intercambio, el mecanismo de mercado distribuye automáticamente los bienes entre los individuos de forma óptima, con lo que a través de las fuerzas del mercado operando libremente se puede alcanzar un equilibrio socialmente deseable, mejor que el que podrían alcanzar los agentes del mercado.
- El segundo teorema fundamental de la economía del bienestar establece que cualquier óptimo de Pareto puede ser alcanzado a través de un mecanismo de mercado modificado de forma apropiada. Así, si una

determinada distribución es un óptimo de Pareto para la sociedad, existen mecanismos de transferencia que, en conjunción con el mecanismo de mercado, llevarán a la sociedad a ese punto.

La cuestión de si el cumplimiento paso a paso de las condiciones de óptimo en los diferentes sectores de la economía provocaría un aumento en el bienestar económico de la sociedad en su conjunto llevó al desarrollo de una “teoría general del óptimo de segundo orden”, que debía encargarse de ordenar las situaciones casi óptimas producidas al violarse las condiciones de óptimo.

La asignación óptima de los recursos podía estar distorsionada por monopolios, tarifas, impuestos o subsidios, y por su parte la eliminación fragmentaria de alguno de estos obstáculos podía tener efectos no del todo inequívocos.

Algunas de las cuestiones mencionadas someramente en las líneas anteriores, ya estudiadas - como hemos visto - por los economistas del siglo XIX, son piezas clave en el nacimiento y sucesivo reforzamiento de los Estados del Bienestar europeos.

La discusión acerca de los derechos y obligaciones de la ciudadanía y el Estado se concretó a mediados del siglo XX en la progresiva puesta en marcha de los denominados Estados del Bienestar clásicos, extendidos, en sus múltiples variantes, a lo largo de los países occidentales.

Como señala Esping-Andersen (1993, p. 25):

*“Los economistas clásicos, - de tendencia liberal, conservadora, o marxista – estaban preocupados por la relación existente entre capitalismo y bienestar. Ciertamente sus respuestas fueron diferentes (y normativas con frecuencia), pero sus análisis convergían en la relación existente entre el mercado (y la propiedad) y el Estado (democracia)”*

### **1.1.2. Aproximaciones al concepto de Estado del Bienestar**

Y es esta relación la que, según Esping-Andersen (1990, pp. 9-33), se encuentra en el fundamento de la teoría sobre el Estado del Bienestar.

Para este autor, se pueden distinguir dos puntos de vista en esta teoría: la estructuralista, que plantea una visión holística del proceso, según la cual la emergencia del Estado del Bienestar viene determinada por la industrialización, el capitalismo y la burocracia, y la institucionalista, que considera que el elemento clave en el desarrollo del Estado del Bienestar es la democracia, puesto que ésta permite servir intereses contrarios a los del capital, otorgando influencia a los trabajadores.

En cualquier caso, el Estado del Bienestar se basa en el concepto de ciudadanía, y en la garantía y el ejercicio de los derechos sociales que le son inherentes, y puede describirse como un mecanismo que *“pone orden”* en la sociedad.

Por otro lado, según el propio Esping-Andersen, la calificación de un Estado como de bienestar está determinada por una serie de factores que lo

caracterizan, y que el propio autor identifica con el grado de desmercantilización de las relaciones sociales, el tipo de estratificación social alcanzado en una sociedad y, por último, su compromiso con el pleno empleo.

En relación con lo primero, una sociedad estaría altamente desmercantilizada si los servicios y prestaciones sociales del sistema tienen la consideración de derecho para la ciudadanía del país en cuestión.

Desde este punto de vista, Esping-Andersen (Ibíd., pp. 57-80) valora el grado de desmercantilización de una sociedad en función de una serie de indicadores.

El primero de ellos es el sistema normativo que regula el acceso de la ciudadanía a los subsidios, de manera que el potencial desmercantilizador de un programa depende de la forma de acceder a él y de su duración. Así, la desmercantilización es elevada si el acceso a las prestaciones no depende de condicionantes previos, y si la duración del subsidio es ilimitada. El segundo de estos indicadores es la capacidad de los subsidios para proporcionar un nivel de vida aceptable a los perceptores, y el último se refiere al alcance de los derechos identificados.

En lo que concierne al sistema de estratificación social, la evaluación de Esping-Andersen parte del concepto de universalidad de los servicios y prestaciones existentes, dado que este carácter universal es el que permite construir una sociedad más igualitaria. El Estado del Bienestar universal pretende evitar tanto una seguridad social residual como una diferenciada o segmentada, contribuyendo a construir una sociedad con un menor nivel de desigualdad.



Por último, el pleno empleo es un concepto que tiene una importancia capital en el nacimiento del Estado del Bienestar, pues en él se basó la articulación del Pacto Keynesiano<sup>4</sup> que tan destacado papel jugó en la construcción de los Estados del Bienestar europeos a lo largo del siglo XX.

Este último elemento ha tenido un papel especialmente relevante en el desarrollo conceptual del Estado del Bienestar, concepto que, siguiendo a Mishra (1995, pp. 55-56), alude al sistema social establecido en las democracias capitalistas industrializadas con el fin de mantener el pleno empleo, o al menos garantizar un elevado nivel de población ocupada, a través de la intervención estatal en la economía.

Si la primera aproximación al concepto de Estado del Bienestar que hemos visto parte de la consideración de los principales elementos que lo caracterizan y le dan forma (grado de desmercantilización de la sociedad, universalidad de las prestaciones que conforman el sistema, y el papel del pleno empleo como sustento del propio sistema), según el análisis de Mishra el Estado del Bienestar es una forma de intervención del Estado en la economía, una intervención a través de la cual el propio Estado influye en la creación de empleo y al mismo tiempo provee una serie de servicios sociales para responder a las necesidades humanas básicas de la ciudadanía.

Mishra considera que estos servicios sociales han de ser universales, de forma que estén dirigidos a todos los grupos de renta y para acceder a ellos no sea necesario pasar ningún tipo de control de ingresos.

---

<sup>4</sup> Véase el subepígrafe 1.2.2 de este capítulo (pp. 71-73).

Y todo ello, en un contexto en el que el Estado asume un cierto nivel de responsabilidad en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendiendo este nivel mínimo como un derecho social, una cuestión de responsabilidad colectiva hacia toda la ciudadanía.

Se trataría, pues, de un sistema social basado en la intervención de los poderes públicos en la economía, que se configura a través de la interacción de las fuerzas del mercado con la intervención del Estado. Como afirma Picó (1990, p. 133):

*“[el Estado del Bienestar] no es un Estado de servicios sociales, dirigido al uso de recursos comunes para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos, sino una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar con medios administrativos y legislativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos: 1) garantizar a los individuos y a las familias una renta mínima independientemente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio, 2) reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a las difíciles coyunturas (enfermedad, vejez, paro, etc.) y 3) garantizar a todos, sin distinción de clases ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios”.*

La obra de Williamson (1989) aporta una perspectiva algo distinta, en la medida en que señala dos mecanismos sociales básicos a través de los que se articula la asignación social: el mercado y las jerarquías. En caso del primero, nos encontraríamos ante un mecanismo descentralizado, basado en la acción de cada uno de los agentes económicos que se desenvuelven en el

mercado, agentes que buscan maximizar su utilidad a través de conductas optimizadoras. En el caso de las jerarquías, el orden resultante es fruto de la articulación de la acción colectiva.

Se trata, a su juicio, de dos mecanismos complementarios, que operan de forma conjunta en la configuración del Estado del Bienestar. En el papel de mercado y jerarquía incide también el análisis de Alonso (2007, p. 554), para quien el Estado del Bienestar constituye:

*“un ejemplo más de la aplicación de criterios de jerarquía y cooperación en un marco agregado de competencia, como el que provee la economía de mercado”.*

Para Alonso, son tres los principios comunes en los que se basa la configuración de los Estados del Bienestar:

- En primer lugar, el establecimiento de un marco normativo que atenúe los réditos asociados al éxito en el mercado, corrigiendo la dinámica polarizadora que impera en éste en relación con el reparto de los efectos del éxito.
- En segundo lugar, la existencia de un mecanismo de seguridad, de un marco de garantías frente a determinadas manifestaciones de riesgo que dan lugar a eventualidades adversas en la vida de las personas (enfermedad, invalidez o muerte).
- Por último, el Estado del Bienestar implica la existencia de un estatuto jurídico asociado a las personas, que se considera no negociable en el seno de las interacciones privadas que se articulan a

través del mercado. Desde esta perspectiva, el Estado del Bienestar define un cuadro mínimo de derechos que no pueden ser puestos en cuestión a través de las transacciones privadas.

De esta forma, según apunta Offe (2006), el funcionamiento del Estado del Bienestar puede asimilarse a lo que él denomina “*status order*” del capitalismo moderno: un marco normativo que está fundamentado no sólo en los elementos de seguridad y protección de las personas frente a resultados inciertos, sino también en mecanismos de promoción de lo que se interpretan como intereses colectivos que quieren ser preservados frente a la libertad contractual de los agentes.

Para el propio Offe, son tres los grandes niveles de protección que proporciona el Estado del Bienestar:

- En primer lugar, el relativo a la inserción laboral de los trabajadores, ámbito en el que se consiguieron los primeros logros sociales en la segunda mitad del siglo XIX y que incluye, entre otras cuestiones, la definición de las edades aceptables para la vida laboral, la fijación de los horarios de trabajo, o las condiciones de seguridad, salud e higiene en el trabajo.
- En segundo lugar, los mecanismos destinados a asegurar recursos a aquellos que quedan fuera del mercado laboral bien por edad, bien por motivos imprevistos sobrevenidos. Este segundo nivel de protección empezó a desarrollarse a principios del siglo XX.
- En tercer lugar, los mecanismos que condicionan el reparto de los frutos del crecimiento. Este nivel de protección, desarrollado

fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, incorpora aquellos mecanismos orientados a repartir los ingresos (como la negociación colectiva) y aquellos vinculados a retribuciones en forma de servicios públicos, tales como la educación y la salud.

La construcción de estos grandes niveles de protección en Europa merecerá la atención del epígrafe 1.2 de este capítulo, pero para concluir el presente apartado no podemos dejar de resaltar el papel jugado por los factores espaciales, temporales y políticos en el desarrollo del Estado del Bienestar.

No cabe duda de que los mecanismos descritos hasta ahora han dado lugar a variantes del Estado del Bienestar con características diferenciadas, en función de las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales de cada territorio, y también en función de sus condicionantes históricos. Esta dimensión del concepto de Estado del Bienestar es recogida por Moreno (2002, p. 1):

*“El Estado del Bienestar es un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Conceptos amplios como el de Estado del Bienestar suelen aislarse en construcciones teóricas situadas más allá de las coordenadas de espacio y tiempo. Sin embargo, la dimensión histórica y los referentes territoriales son atributos esenciales para la comprensión de la gestación, desarrollo y transformación de los modernos Estados del Bienestar. Sistemas culturales, legados institucionales, arenas políticas y marcos organizativos son áreas cruciales a analizar”.*

Y es que además de las coordenadas de espacio y tiempo, los condicionantes políticos han sido también elementos fundamentales en el desarrollo de los distintos modelos.

Como veremos a continuación, la búsqueda de la paz social por parte de los gobernantes ha sido uno de los elementos que ha influido históricamente en la aparición de sistemas de protección social: el Estado del Bienestar se concibe como un agente redistribuidor que, mediante la transferencia de renta desde los sectores de mayores ingresos a los grupos menos favorecidos, garantiza la lealtad al sistema.

Desde este punto de vista político, el Estado del Bienestar se entiende como un pacto sobre las reglas de solidaridad social destinadas a reducir la desigualdad entre los ciudadanos. Un pacto con vocación de permanencia, y que por tanto exige un acuerdo político básico sobre las líneas fundamentales del sistema, a fin de reducir las tensiones sociales.

En los epígrafes siguientes analizaremos cómo cada uno de los modelos de Estado del Bienestar que han quedado configurados en el mundo desarrollado – y especialmente en Europa - ha dispuesto diferentes mecanismos de protección social en función, como hemos señalado, de las circunstancias de cada país, y de sus condicionantes históricos y políticos.

Esta evolución ha dado lugar a una variedad de sistemas a los que Esping-Andersen (2000, p. 102) prefiere aludir como “*regímenes de bienestar*”, puesto que se trata de un término más amplio que toma en consideración de forma interactiva y dinámica la naturaleza del bienestar social en relación con sus tres principales productores: los dos mencionados hasta ahora, Estado y mercado, y además la institución de la familia:

*“La base para la elaboración de tipologías...son los regímenes del bienestar, no los Estados del Bienestar, ni las políticas sociales individuales. El término “regímenes” se refiere a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias”.*

Veremos también cómo es posible hablar de un “Modelo Social Europeo” que engloba a estos tres niveles en un conjunto de valores, objetivos y actuaciones que, además, constituyen un proyecto político a escala europea.

### **1.1.3. Teorías explicativas de la aparición y evolución del Estado del Bienestar**

Para concluir este epígrafe 1.1, haremos una breve referencia a las diferentes teorías explicativas de la aparición y evolución del Estado del Bienestar. Acudiremos a estas teorías en secciones posteriores de este capítulo.

En primer lugar, para la *teoría industrialista* la clave en el desarrollo del Estado del Bienestar se encuentra en factores socioeconómicos. Según este enfoque, el desarrollo económico genera cambios sociales y demográficos que provocan la intervención del Estado, de tal forma que el surgimiento del Estado del Bienestar no es sino la consecuencia lógica del desarrollo industrial y tecnológico. En los procesos de crecimiento económico, crecen las funciones del Estado, se produce una sustitución de actividades privadas

por públicas, y se incrementa tanto la renta per cápita como la capacidad fiscal de los ciudadanos.

De acuerdo con esta teoría, son cinco las variables que explican el surgimiento y expansión del Estado del Bienestar, como recuerda Rivera (2009, p. 46): el desarrollo y crecimiento de la economía, la composición de la población, la urbanización de la sociedad, el cambio de modelo de familia, y la experiencia anterior en programas públicos de bienestar social.

Así lo señala Ochando (2002, p. 97) quien, citando a Wilensky, afirma que:

*“el crecimiento económico y sus consecuencias demográficas y burocráticas son la causa raíz de la emergencia general del Estado de Bienestar”.*

Rivera (Ibíd.) recuerda las críticas de las que ha sido objeto el industrialismo como teoría explicativa del Estado del Bienestar: desde esta perspectiva, el crecimiento económico es insuficiente por sí mismo para dar cuenta de los propósitos de las políticas sociales en cada país, y la industrialización es, por tanto, condición necesaria pero no suficiente para explicar el nacimiento del Estado del Bienestar.

En segundo lugar, podemos hablar del Estado del Bienestar como la consecuencia de un acuerdo de paz social entre capital y trabajo, el llamado *Pacto Keynesiano*, que merecerá atención más detallada en el epígrafe siguiente (pp. 74-76). Un acuerdo en el que el crecimiento económico es inclusivo y beneficia a la clase trabajadora, y que resultó fundamental a partir de la segunda mitad del siglo XX para el nacimiento de los grandes regímenes de bienestar europeos.



Por otro lado, el *corporatismo*, al que nos referiremos con mayor detenimiento en el epígrafe 1.3, es definido por Schnitter (Picó, 1990., p. 77) como:

*”Un sistema representativo de intereses en el cual los grupos que lo constituyen están organizados en un número limitado de categorías individuales, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidos por el Estado, a quienes concede un monopolio representativo deliberado a cambio de que obtenga un cierto control en la selección de sus líderes y en la articulación de sus reivindicaciones”.*

El corporatismo constituye, según esta corriente, un elemento importante en la construcción del Estado del Bienestar, en tanto en cuanto la existencia de grupos de poder conformados en torno a la raza, la edad, el sexo, la ocupación, las costumbres religiosas, etc, traslada con mayor eficacia al Estado la necesidad de que éste se implique en la cobertura de determinadas necesidades básicas, de forma que el gasto social es el producto de un proceso político en el que los grupos de presión o de interés, a través de la acción colectiva, inciden sobre las decisiones de las instituciones públicas.

También nos referiremos con mayor detenimiento en el epígrafe 1.2 a la influencia de la conflictividad social en el nacimiento del Estado del Bienestar<sup>5</sup>, entendido éste como una reacción del poder capitalista a las reivindicaciones de los trabajadores. Según esta teoría, el bienestar social es

---

<sup>5</sup> Ver pp. 32-36.

la contrapartida que el capital otorga a la sociedad a cambio de paz social y protección de los derechos de propiedad.

Así, el Estado del Bienestar no es más que una actuación del Estado con carácter redistributivo, con el fin de proteger estos derechos de propiedad, gracias a su capacidad de reducción de las desigualdades sociales.

Como recuerda Rivera (2009, p. 54), la mayor parte de las instituciones de bienestar surgen como respuesta a situaciones de conflicto social, o como medios para prevenirlo:

*“Cualquier alteración violenta del orden social y político puede poner en cuestión la seguridad de los derechos de propiedad y afectar, por tanto, las posibilidades de crecimiento de una economía”.*

En definitiva, el Estado del Bienestar contribuye, según esta teoría, a atemperar el potencial de conflicto social generado por la desigualdad y la polarización social, y esta contribución proviene de las políticas orientadas a reducir las desigualdades específicas y la distribución de la renta.

Por último, la *teoría de los recursos del poder* parte del supuesto de que el sistema político, la correlación de fuerzas políticas y la ideología del partido en el gobierno inciden decisivamente en el avance en materia de políticas de bienestar social, por cuanto el sistema moderno de partidos políticos estructura la posibilidad de participar en la vida pública de la clase trabajadora.

De acuerdo con esta teoría, apuntada por Esping-Andersen (1990, p. 106), las estructuras estatales disponen de una relativa autonomía que las hace responsables principales del desarrollo de los sistemas nacionales de previsión social.

El poder de los partidos de izquierda ha sido, según este autor, una variable significativa para explicar el grado de desmercantilización y democratización social en las diferentes experiencias de Estado del Bienestar desarrolladas en Europa, y específicamente está en el origen del importante desarrollo de las políticas sociales en los países escandinavos (véanse las pp. 62-63 y 103-105)

La política del bienestar depende del equilibrio alcanzado entre las clases sociales, dado que los factores políticos condicionan el crecimiento o la expansión del Estado del Bienestar.

Esta teoría enfatiza también los recursos de poder de los actores colectivos, en particular los sindicatos, en la formación de las coaliciones de poder responsables de la implantación de estructuras de protección social.

## **1.2. LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR: UN APUNTE**

No cabe duda de que el Estado del Bienestar constituye una concepción institucional de largo recorrido histórico, amplio alcance ideológico, político y sociológico, y que implica a una enorme diversidad de políticas, instrumentos y resultados en materia económica y social. Y es que, como hemos apuntado ya, las estructuras sociales, sistemas institucionales y políticos y legados históricos han interactuado de forma distinta en cada país y región del mundo, generando como resultado una pléyade de sistemas y regímenes de protección social que, compartiendo determinados objetivos y enfoques conceptuales, han optado por estructuras distintas.

Analizamos a continuación los principales factores que a lo largo de la historia han determinado la construcción de Estados del Bienestar con diferentes características y arquitectura institucional, algunos de los cuales han sido mencionados ya, para centrar el epígrafe 1.3 en el estudio de la tipología actual de regímenes de bienestar en Europa e introducir el concepto de “Modelo Social Europeo”.

### **1.2.1. Los primeros mecanismos de protección social en Europa**

El Estado del Bienestar como lo conocemos hoy en día es el resultado de un largo proceso de evolución a lo largo de la historia. Un proceso complejo e

influenciado por numerosos factores de diversa índole, que llevan a Palma (2003a) a afirmar que:

*“tras el concepto Estado del Bienestar se encuentra un proceso histórico de naturaleza poliédrica”.*

Aunque no podemos hablar de la existencia de un Estado del Bienestar propiamente dicho con anterioridad a la constitución de los Estados modernos, sí encontramos a lo largo de la historia antecedentes de mecanismos de protección social más o menos desarrollados.

Según el análisis de González Seara (2000, pp. 37-43), en el Imperio Romano existió lo que parece constituir el germen de las organizaciones colegiales profesionales, vinculadas a las cuales aparecieron fórmulas de aseguramiento de determinadas contingencias que se financiaban con cargo a contribuciones de los colegiados. Estas organizaciones volvieron a aparecer durante la Edad Media, cuando alcanzaron su apogeo los gremios profesionales, de cariz monopolista y excluyente.

Como señala Rodríguez López (2009, pp. 15-17), durante estos siglos, la fórmula de auxilio social más frecuente era la limosna, si bien a partir del siglo XVI tuvo lugar un cambio importante en la percepción del bienestar social que llevó a considerar la mendicidad como contraproducente, en contraposición a la actividad productiva como medio fundamental de sostenimiento del individuo.

La figura del mendigo, exaltada por la fe cristiana, es atacada desde la mentalidad burguesa de estímulo al trabajo productivo, así como desde la

perspectiva protestante que propugnaba un sistema de asistencia social gestionado desde los poderes públicos, con prohibición de la limosna.

El propio Rodríguez López (Ibíd., pp. 20-22) apunta que la Revolución francesa volvió a traer consigo importantes cambios en la percepción del bienestar social. Y ello porque el aumento de la inseguridad económica hizo patente la posibilidad de que colectivos no marginales pudieran verse abocados, en un momento determinado, a una situación de exclusión social.

También en esta época, el trabajo como fuente de dignidad humana, progreso y bienestar adquirió la máxima importancia, lo que llevó a plantear por vez primera el derecho a trabajar en la actividad que libremente se escogiera. Además de todo ello, la irrupción de la ideología liberal situó al mercado en el centro de la actividad económica.

La acción conjunta de estos tres factores – aumento de la inseguridad económica, concepción del trabajo como fuente de dignidad humana y auge del liberalismo - llevó a considerar la necesidad de implantar mecanismos de apoyo y asistencia a niños, ancianos y discapacitados.

En este contexto, la influencia de la Revolución Francesa fue decisiva en la implantación en la Inglaterra de finales del siglo XVIII del llamado “*Sistema Speenhamland*” como evolución de la antigua Ley de Pobres, que databa del siglo XVII y organizaba en torno a las parroquias las medidas de asistencia a pobres y mendigos.

Este sistema originario había sufrido sucesivas modificaciones a lo largo de los siglos XVII y XVIII, hasta que en 1795, los temores de revuelta social inspirados por el estallido de la revolución en Francia llevaron a una nueva

reforma que llevó a la creación del mencionado sistema, por el que se ampliaron considerablemente las ayudas disponibles, a través de la fijación de un mínimo de subsistencia que la parroquia debía garantizar.

Como señala Judt (2010, pp. 37-38), en 1834 se aprobó una nueva Ley de Pobres que centralizó la gestión de las ayudas a nivel nacional, endureciendo enormemente los requisitos de acceso a los subsidios, que solamente eran concedidos a quienes aceptaran trabajar en las llamadas “*workhouses*” o casas de trabajo.

También a comienzos del siglo XIX se intervino en determinados aspectos del mercado de trabajo, estableciendo ciertas limitaciones al trabajo infantil, y en 1824 se produjo la legalización de los sindicatos.

De esta forma, Inglaterra implantó un sistema de protección social relativamente avanzado que se convirtió en referente en toda Europa, y que, junto a la obra de Keynes – que analizaremos más adelante - fue el germen del trabajo de William Beveridge que dio lugar a un modelo de Estado del Bienestar extendido posteriormente a otros países.

William Beveridge (1879-1963) publicó en 1942 el informe *Social Insurance and Allied Services* (Seguro Social y Servicios Afines), en el cual se analizaban los diferentes sistemas sociales existentes y proponía recomendaciones para el caso del Reino Unido.

El informe, que fue completado con un segundo documento publicado en 1944 bajo el título *Full Employment in a Free Society* (Pleno empleo en una sociedad libre) sirvió de base para el modelo de bienestar desarrollado por los gobiernos laboristas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Dicho

modelo, basado en el concepto de justicia social y en el objetivo del pleno empleo, configuraba un sistema de seguridad social universal que se basaba en una contribución semanal al sistema nacional de seguros por parte de todos los ciudadanos en edad de trabajar.

A cambio, este sistema de seguro serviría para pagar compensaciones económicas por viudedad, enfermedad, jubilación o desempleo. Estas prestaciones, concebidas como derechos de los ciudadanos adquiridos mediante la contribución, tenían como finalidad el garantizar un nivel de vida mínimo para los ciudadanos, cuya consecución se convertía en obligación de los poderes públicos y quedaba garantizada por medio del sistema contributivo basado en el pago de cuotas al Estado.

El Estado no podía consentir, a los ojos de Beveridge, la existencia de situaciones de necesidad, pero lucharía contra ellas desde una óptica liberal en la que el afán de garantizar este nivel de vida mínimo no podía interferir en la actividad económica y productiva. Antes al contrario, el objetivo que Beveridge perseguía con la creación de estas instituciones era el aumento de la productividad y la competitividad de la economía británica, en el entendimiento de que el sistema incentivaría el trabajo y la actividad productiva.

En la literatura económica es habitual presentar el modelo de Estado del Bienestar implantado por Beveridge en el Reino Unido en contraposición al modelo establecido décadas antes en Alemania por Otto von Bismarck (1815-1898), bajo cuyo mandato se implantó el sistema social más avanzado de los conocidos hasta entonces, y en todo caso el primer sistema de seguridad social moderno organizado por el Estado.



Como señala Moreno (2002a, pp. 1-2):

*“La Alemania prusiana fue la primera en llevar a cabo una iniciativa estatal de protección social de “arriba abajo”. La intervención estatal se instrumentalizó mediante la promoción de élites de burócratas y de políticas de racionalización administrativa con el fin de garantizar la estabilidad social y de legitimar el orden constitucional”.*

En efecto, numerosos autores afirman que el nacimiento de la seguridad social puede identificarse con la entrada en vigor de la paternalista Ley del Seguro de Enfermedad en Alemania en 1883. Esta medida, diseñada – como veremos más adelante - para combatir el auge del socialismo en Alemania contentando a la clase trabajadora, implicaba el derecho de los trabajadores a un seguro de enfermedad cuyas primas eran abonadas por el empleador, en sus dos terceras partes, y el trabajador, en la parte restante. El seguro cubría la enfermedad o invalidez durante trece semanas, e incluía asistencia médica gratuita y una indemnización diaria.

Posteriormente, también se reguló la cobertura de los trabajadores a través de un seguro de accidente por medio de la Ley de Seguro de Accidentes (1884), que establecía una prestación equivalente a dos terceras partes del salario a partir de la decimocuarta semana de invalidez. Se incluía también una pensión para familiares en caso de muerte.

Las pensiones por jubilación e invalidez fueron creadas en 1889 con la aprobación de la Ley del Seguro de Vejez o Invalidez Total, en la que se establecía una pensión de vejez para quienes hubieran cotizado un mínimo de 30 años, y una de invalidez con un mínimo de cinco años de cotización.

Asimismo, se implantaron leyes que restringieron el trabajo de las mujeres y los niños.

La importancia de los sistemas desarrollados por Bismarck y Beveridge ha llevado tradicionalmente a distinguir dos grandes modelos de bienestar: el universalista o “*beveridgeano*”, basado en la consideración de unos derechos básicos de bienestar para los ciudadanos a través de prestaciones económicas financiadas por vía impositiva, y el ocupacional o “*bismarckiano*”, basado en el principio contributivo de la seguridad social, con prestaciones vinculadas a las contribuciones realizadas.

Sin embargo, en el intervalo temporal que transcurrió entre los sistemas alemán y británico inspirados por Bismarck y Beveridge se produjeron otros ensayos de reconocimiento de derechos sociales y laborales en diversos países europeos como Francia, España, Suecia o la propia Alemania ya en el siglo XX.

En el caso de Suecia, el trabajo del matrimonio Myrdal fue clave para el desarrollo de un amplio sistema de protección social y apoyo a las familias en un contexto de diálogo social que resultó fundamental para el posterior desarrollo socioeconómico de este país a lo largo del siglo XX.

Judt (2005, pp. 534-535) afirma que la respuesta sueca a la crisis de los años 30 se basó en la intervención del Estado en la economía y el desarrollo de un potente Estado del Bienestar que hacía especial énfasis en el desarrollo de políticas de igualdad de oportunidades que fomentaran la natalidad y el incremento de la ocupación, sobre la base de la concertación social, todo ello sobre la base de dos importantes pactos sociales alcanzados

en la década de los años 30: el de los empresarios y los trabajadores y el de obreros y agricultores.

En el caso de los primeros, el acuerdo de Saltsjöbaden de 1938, empresarios y sindicatos se comprometieron a mantener una postura de responsabilidad, cooperación y diálogo en torno a las nuevas regulaciones que se fueran poniendo en marcha. En lo que se refiere a los segundos, Judt (Ibíd.) explica cómo los partidos socialdemócratas fueron capaces de acoger en su seno a la mano de obra industrial y a la sociedad rural tradicional.

Al éxito de esta experiencia contribuyó la gravedad de la crisis económica, que invitaba a la cooperación y la puesta en común de soluciones a los problemas, pero también el tradicional respeto del pueblo sueco por las normas comunitarias, así como la sintonía de los principales partidos políticos en torno a la necesidad de crear un Estado del Bienestar sólido.

Al otro lado del Atlántico, el Gobierno demócrata de Franklin D. Roosevelt accedió al cargo en un contexto de depresión económica, alto desempleo y elevados índices de pobreza y exclusión social que llevó a la puesta en marcha del New Deal, configurado en un principio a través de una serie de programas económicos de intervención profunda del Estado en la economía.

Esta intervención se organizó por medio de planes de inversión pública y ayuda a la banca que muchos autores consideran fundamentales para sostener la actividad económica y sentar las bases de la posterior recuperación, aunque no fue hasta el impulso industrial que supuso la entrada del país en la Segunda Guerra Mundial cuando se puede hablar de verdadera reactivación económica en EEUU.

En el contexto del New Deal, en 1935 se aprobó la Ley de Seguridad Social (“*Social Security Act*”), que supuso la primera experiencia de seguridad social en dicho país, con excepción del sistema de pensiones que fue creado en el siglo XIX para los veteranos de la Guerra Civil.

La “*Social Security Act*” nació como resultado de los trabajos del Comité para la Seguridad Económica creado a tal efecto por el Presidente, entre voces insistentes que clamaban contra las injusticias sociales que se producían en el país, y también como respuesta al surgimiento del régimen soviético en la URSS.

El resultado quedó lejos de los avances que se habían alcanzado ya en aquella época en otros países, y no permitió cubrir las necesidades de la población. Sin embargo, supuso un importante paso adelante en materia de seguros de desempleo, atención a los ancianos y a los niños dependientes. El sistema establecía pensiones de vejez a partir de los 65 años para los cotizantes. Los impuestos empezaron a recaudarse en 1937, y en 1942 comenzaron a repartirse las ayudas.

### **1.2.2. La articulación de la estructura básica del Estado del Bienestar actual**

A pesar de estas experiencias, hay coincidencia en afirmar que la arquitectura básica de lo que hoy conocemos como Estado del Bienestar no fue establecida hasta mediados del siglo XX. En este sentido, Esping-Andersen identificaba en 1990 (pp. 221-229) tres modelos sociales diferentes en función de su evolución a lo largo de la etapa post-industrial.

Estos modelos, que utilizaremos en el epígrafe 1.3, vienen caracterizados por el desarrollo de la calidad y condiciones de los derechos sociales en las capas sociales del bienestar y en la relación Estado-Mercado-Familia, y son el socialista, el conservador y el liberal, representados por los sistemas sociales sueco, alemán y estadounidense, respectivamente.

Para este autor, el sistema sueco representa el paradigma de modelo socialdemócrata, puesto que persigue de forma conjunta la prestación de unos servicios públicos de educación y salud de calidad, la maximización de la tasa de empleo, especialmente la femenina, y el pleno empleo.

Por su parte, el sistema alemán ejemplifica para Esping-Andersen el modelo conservador, caracterizado por la importancia de los sistemas públicos de seguros y por su orientación hacia la reducción de la oferta de trabajo:

*“por el lado de la oferta, es un sistema del bienestar basado en el tradicionalista, católico y conservador principio de la subsidiariedad, según el cual la mujer y los servicios sociales (aparte de la salud) entran dentro de la responsabilidad de la familia”.*

Por último, el sistema estadounidense sería el paradigma de modelo liberal basado en el mercado y en la iniciativa privada.

Sobre la base de la Economía del Bienestar, para Esping Andersen la necesidad de la intervención del Estado en la economía para promover la cohesión social frente a las fuerzas del mercado fue forjando la aparición de un Estado del Bienestar cuyo desarrollo histórico se halla íntimamente

ligado al concepto de ciudadanía, a cómo se conciben y articulan los derechos y obligaciones de los individuos y el Estado.

Así, en los principales países occidentales, el Estado del Bienestar se constituye, según González Seara (2000, p. 114) como:

*“el resultado del despliegue de la concepción protectora y contractual del Estado moderno, por un lado, y del desarrollo del mercado autorregulador y sus disfunciones, por otro”.*

Muñoz de Bustillo (2000, pp. 18 y siguientes) resalta cuatro cambios fundamentales que propiciaron la aparición y consolidación de los Estados de Bienestar: la revolución industrial, la aparición de alternativas al capitalismo, el consenso político y la obra de Keynes.

El primero de estos motores del cambio es la *Revolución Industrial*, que supone, por un lado, la ruptura con los sistemas vigentes de organización social y sus redes de seguridad y, por otro, la consolidación definitiva de la economía de mercado.

En relación con lo primero, Muñoz de Bustillo (Ibíd., p.20) señala que:

*“el capitalismo [...] es un modo de organización social que potencia la dependencia de los individuos de las decisiones de los demás, y por lo tanto amplía su inseguridad y su vulnerabilidad económica. Así, mientras que en las economías de autosubsistencia la dependencia de los individuos es fundamentalmente dependencia de las condiciones de la naturaleza, en las economías de mercado los sujetos pierden autonomía productiva para pasar a depender de las*

*decisiones de agentes económicos extraños. Mayor dependencia que dará lugar, también, con el tiempo, a mayores demandas de seguridad económica”.*

Esta mayor dependencia se une a la erosión de los mecanismos de seguridad existentes en sociedades preindustriales, y de forma simultánea al empeoramiento de los niveles de vida de los trabajadores. Todo ello genera demandas de protección social que fomentan la aparición de instituciones sociales, sindicatos y movimientos ciudadanos que acabarían siendo protagonistas de la construcción del Estado del Bienestar.

Sin embargo, la cuestión del impacto de la Revolución Industrial en las condiciones de vida de los trabajadores ha sido objeto de una importante controversia académica. Para Muñoz de Bustillo, hasta la primera mitad del siglo XIX existe claramente un impacto negativo, que pasa a ser positivo desde entonces.

Por su parte, More (2000, pp. 138-139) resalta el debate generado entre las posiciones más pesimistas sobre el impacto de la Revolución Industrial, ligadas en gran medida al marxismo, y las más optimistas. Para More, sí parece claro que en una primera etapa la Revolución Industrial mejoró la equidad en la distribución de la renta, para empeorarla después.

El segundo de los elementos destacados por Muñoz de Bustillo como fundamentales en el desarrollo del Estado del Bienestar es la *aparición de sistemas sociales reales alternativos al capitalismo*, a principios del siglo XX.

Este elemento se refiere a la aparición de un modelo real y radicalmente distinto al capitalismo tras el triunfo de la Revolución de Octubre y la constitución de la Unión Soviética, un modelo alternativo que acrecentó el espíritu reformista del capitalismo junto con la implantación del sufragio universal y el desarrollo del movimiento sindical como respuesta del proletariado a las malas condiciones laborales.

En primer lugar, la aparición de un modelo socialista real y, en apariencia, viable, que optaba por la Revolución y disolución del capitalismo, provocó la respuesta del Estado en forma de reformas sociales y modelos de protección social. Muñoz de Bustillo recuerda, en este sentido, las palabras de Bismarck ante el Parlamento alemán:

*“si no hubiera un partido socialista ni muchas gentes asustadas por ese partido, no existirían los pocos avances que hemos realizado en el campo de las reformas sociales”.*

Un Estado que, hasta entonces, no había tenido que hacer frente a factores de presión lo suficientemente poderosos e intensos para desencadenar una respuesta reformista, se vio impelido a estas reformas ante la evolución del panorama político. En palabras de Palma (2008):

*“Aunque los problemas sociales que se derivaban de la extensión de la economía de mercado exigían una cierta actividad legitimadora por parte del Estado, lo cierto es que la ausencia de una alternativa real al modelo que se abría camino, hacía que estos esfuerzos públicos fueran en cierto modo tibios”.*



En segundo lugar, la implantación del sufragio universal facilitó la participación de los sectores más desfavorecidos en el proceso de toma de decisiones a nivel político. Ello hizo que se fortalecieran las posiciones políticas de los impulsores del Estado del Bienestar, abriendo una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y las clases pobres. Como señala Hobsbawm (1987, p. 244):

*“A partir de aquel momento, lo que pudieron pensar y querer los votantes proletarios fue una de las grandes preocupaciones de los políticos y, a la inversa, lo que pudiera obligarse al gobierno a hacer fue una preocupación, de carácter mucho más práctico, de los trabajadores, aunque tardaran cierto tiempo en percatarse de ello”.*

Por último, la aparición de los sindicatos respondió a la organización del proletariado con vistas a la reclamación de la mejora de sus condiciones laborales, que eran muy duras ante la ausencia de regulación por parte de los poderes públicos. Como destaca Rodríguez López (op. cit., p. 52):

*“El sindicalismo aumentará de forma muy importante su presencia en los círculos obreros a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX, mostrando la gran demanda social de medidas compensadoras a favor de los trabajadores. El gran peso que el movimiento sindical alcanzó en la clase obrera, y las consecuencias que esta influencia podía tener en la paz social, constituyó un factor clave para que el Estado se implicara en una política global de bienestar, representada en el Estado del Bienestar”.*

Así, para Muñoz de Bustillo (op. cit., p. 30):

*“se podría decir que las actividades desarrolladas por el Estado del Bienestar actuaban como factor de legitimación de un sistema, el capitalista [...] incapaz en sus versiones más puras, de conculcar el desempleo y la pobreza y asegurar un nivel de vida digno para toda la población y que, además, tenía que competir con un sistema alternativo, el soviético, que por cándido que nos parezca en la actualidad [...] mostraba cierta capacidad para integrar pleno empleo, cobertura de las necesidades de consumo y un reducido nivel de desigualdad”.*

El tercer elemento que coadyuva a la emergencia del Estado del Bienestar es un componente de carácter ideológico sustanciado en un *consenso político* acerca de la importancia de mantener algunos rasgos esenciales inherentes a las políticas de protección social.

Muñoz de Bustillo concluye que entre 1960 y 1979 la orientación ideológica de los gobiernos tuvo un papel marginal para explicar la participación del gasto público total en el PIB, y ello obedece al consenso alcanzado por liberales, conservadores y socialdemócratas en torno a la necesidad de establecer un Estado del Bienestar. Este consenso hizo que los cambios de gobierno no tuvieran un efecto perceptible en el ámbito de las políticas sociales.

En ello coincide Moreno (2002a, p. 6), quien afirma que las corrientes políticas liberal, socialdemócrata y cristianodemócrata inspiraron los programas estatales de protección social, sin que ninguna de ellas pueda arrogarse en exclusiva la paternidad ideológica del Estado del Bienestar:

*“Sus intervenciones tuvieron un carácter complementario y, en ocasiones, fueron corolarios explícitos o implícitos de consensos políticos coyunturales”.*

Este compromiso de liberales y conservadores con el Estado del Bienestar parece estar ligado a lo señalado en el punto anterior: la emergencia del comunismo y el ímpetu del movimiento sindical en los países desarrollados situaron al capitalismo en una situación de inestabilidad ante la cual los gobernantes, con independencia de su perfil ideológico, reaccionaron configurando sistemas de protección que canalizaran parte de las reivindicaciones de aquellos que estaban poniendo en jaque al propio sistema.

Desde esta perspectiva, el Estado del Bienestar surge dentro del capitalismo como compromiso destinado a garantizar la pervivencia del propio sistema en sus rasgos esenciales.

Shackleton (2009, p. 75) resume el impacto combinado de estos elementos en la aparición del Estado del Bienestar en Europa, incidiendo al mismo tiempo en algunos de los elementos diferenciales que influyeron en la aparición de regímenes con características específicas en diversas partes del Viejo Continente y fuera de él:

*“En muchas partes de la Europa continental, el compromiso social católico, junto con una tradición jurídica basada en el Derecho civil, dieron lugar a un consenso político que favoreció la reglamentación minuciosa de los lugares de trabajo, unas prestaciones sociales generosas y el consiguiente aumento en los tributos. Se fomentó la idea de la “solidaridad social” entre el capital y la mano de obra, lo*

*que desembocó en varios países en diversas formas de participación de los empleados en la toma de decisiones en las empresas. Por el contrario, en sistemas de gobierno protestantes, basados en el Derecho de tradición anglosajona, como el Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, la regulación del empleo por parte del Estado era mucho menor y se estableció una diferenciación más clara entre los intereses de los empleadores y de los empleados. Se hizo más hincapié en la libertad de contratación, al tiempo que las prestaciones sociales tendían normalmente a ser más bajas. Sin embargo, un rasgo común de ambos es la forma en que las medidas intervencionistas supusieron una reacción contra un capitalismo auténtico por parte de reformadores de clase media que se enfrentaban al reto de un movimiento obrero que a menudo tenía carácter político y económico”:*

El último de los elementos que contribuye a la aparición y consolidación del Estado del Bienestar es el cambio de interpretación del funcionamiento agregado de la economía de mercado y del papel del Estado como consecuencia de la *obra de Keynes*, que legitimó la intervención del Estado en la economía, conformando la base teórica para dicho cambio de interpretación.

De esta forma, para Muñoz de Bustillo (op. cit., p. 38):

*“el análisis keynesiano conduce a un cambio radical en la interpretación del Estado como agente económico, ya que a las “funciones clásicas” se le suma la de actuar, mediante la gestión de la demanda efectiva, como garante del pleno empleo”.*

En efecto, la Teoría General de Keynes proporciona una base teórico-económica en la que apoyar el Estado del Bienestar; una base teórica en la que el pleno empleo se erige como objetivo básico del proceso de crecimiento económico, objetivo asumido por todos los agentes económicos y cuya sustanciación se convierte en elemento clave del Estado del Bienestar.

Muñoz de Bustillo (Ibíd.) señala que todos los Estados del Bienestar son keynesianos, aunque no debe confundirse el Estado keynesiano con el Estado del Bienestar, ya que el keynesianismo puede también ponerse en práctica potenciando el gasto en sectores, como la defensa, no vinculados con el Estado del Bienestar.

En palabras de Espina (2004, p. 1):

*“El obrero de producción fordista, con trayectoria vital ordenada y estandarizada fue el destinatario del sistema de bienestar de la posguerra, tal como lo define Esping-Andersen (1999). Cubrir su riesgo “de clase”, resolviendo la “cuestión obrera” pudo hacerse convirtiendo a los trabajadores en ciudadanos sociales. Con una estructura familiar encabezada por un sustentador principal y un ama de casa, el riesgo principal era que el varón perdiera el empleo, de modo que la principal política de bienestar fue la política keynesiana de pleno empleo”.*

La obra de Keynes constituye, pues, la base para el establecimiento de un pacto tácito entre los agentes sociales que se encuentra en el origen del desarrollo del Estado del Bienestar. Un pacto según el cual el factor trabajo se compromete a aceptar el sistema capitalista, a cambio de que el factor

capital acepte el nuevo papel del Estado como agente redistribuidor y garante del pleno empleo.

Se trata del llamado Pacto Keynesiano, que Anisi (1997, p. 40) define de forma acertada:

*“Llamamos pacto keynesiano al acuerdo social implícito que permitió la construcción en Occidente del Estado del Bienestar. De acuerdo con su diseño, se permitiría el crecimiento de los salarios reales y del tipo de beneficio, de la masa salarial global y de los beneficios totales en un marco general de seguridad, y sobre todo, de pleno empleo, sin cuestionar las libertades y afianzando, profundizando y extendiendo la democracia. Y todo ello se haría reduciendo a lo más mínimo la discusión distributiva y con estabilidad del peso relativo del sector público en la economía”*

Rodríguez López (op. cit., pp. 65-71) subraya que el Pacto es un acuerdo implícito entre los agentes sociales que permite el crecimiento de los salarios reales y de la masa salarial global. Junto a ello, el Pacto introduce una serie de prestaciones sociales: la educación, la sanidad, el seguro de desempleo y un sistema público de pensiones de jubilación.

Unas prestaciones que, según Anisi (op. cit., pp. 42-44) limitaban de forma implícita las reivindicaciones salariales, facilitando a los trabajadores la cobertura de una serie de necesidades presentes y futuras. Al tiempo, los empresarios también resultaban beneficiados, al asumir el nuevo Estado del Bienestar la inversión en educación y formación de la mano de obra.

Un elemento clave del Pacto es el pleno empleo. Como resalta Palma (2009, pp.232-233) el pacto se basa en la premisa de que el crecimiento económico es inclusivo en relación con la clase trabajadora. Es decir, se trata de un proceso de crecimiento económico en el que el desempleo forzoso no forma parte del sistema, y en el que la creación de empleo se encuentra en el corazón del modelo.

Esta realidad es asumida tácitamente como principio inspirador del modelo social por trabajadores, empresarios y el Estado, dando forma al Pacto y aportando seguridad a los trabajadores por una doble vía: la de las nuevas prestaciones sociales que prestan cobertura a los riesgos y necesidades vitales, y la de la certeza de que el objetivo prioritario de los poderes públicos es asegurar el pleno empleo.

Otro de los elementos importantes del Pacto es su componente capitalista, en el sentido de limitar, en palabras de Anisi, la “*discusión distributiva*”, esto es, no alterar la distribución de las rentas primarias, vinculando el crecimiento de los salarios a la productividad. Según el propio Anisi (op. cit.):

*“Mientras los salarios reales creciesen al mismo ritmo que la productividad, la distribución de la renta permanecía inalterada. Bien es verdad que la situación de pleno empleo posibilitaba una presión por parte de los sindicatos de trabajadores, que podrían haber conseguido fácilmente incrementos mayores de los salarios reales. Pero el propio diseño del Estado del Bienestar limitaba esa presión salarial”.*

Por último, el Pacto Keynesiano lleva implícito una estabilización del peso del sector público en la economía, a fin de no desvirtuar, en coherencia con la lógica capitalista inherente al Pacto, el funcionamiento del sistema económico.

Todos estos elementos hacen que el Pacto Keynesiano se configure como la base económica que permite la puesta en marcha del Estado del Bienestar en las economías occidentales.

### **1.2.3. Los pilares del Estado del Bienestar**

Ahora bien, una vez fijada esta base cabe preguntarse cuáles son los pilares que conforman el núcleo de la política social. Seguiremos el análisis de Palma (2008, p. 20), para quien estos pilares deben ser el pleno empleo, la provisión universal y pública de servicios sociales y las políticas activas frente a la marginación y la pobreza.

El compromiso pleno con estos tres principios básicos constituye el elemento diferenciador del Estado del Bienestar respecto a todas las políticas sociales practicadas con anterioridad:

En lo que se refiere al *pleno empleo*, como afirma el propio Palma (Ibíd.):

*“No es entendible un Estado del Bienestar con un desempleo involuntario elevado por cuanto constituye un abandono intolerable de las funciones de garantía que el Estado tenía encomendadas”.*



El Estado del Bienestar persigue esta creación de empleo a través de políticas keynesianas de demanda, y es que la propia Teoría General de Keynes presenta el argumento fundamental necesario para justificar la intervención directa del Estado en la creación de empleo: el objetivo de eliminación del desempleo, principal fallo generado por el mercado sin la intervención pública.

Además de la gestión de la demanda, el Estado del Bienestar puede optar también por la creación directa de empleo ejerciendo su papel de demandante de trabajo para la Administración pública.

En segundo lugar, la *provisión universal y pública de servicios sociales* se constituye como uno de los instrumentos básicos del Estado del Bienestar para alcanzar sus objetivos, y se centraría sobre todo en la prestación de servicios de educación, sanidad, pensiones, asistencia social, vivienda o dependencia.

Desde una lógica redistributiva, se entiende que el Estado debe sustituir al mercado en la provisión de estos servicios, por cuanto éste último no los garantiza en una cuantía socialmente óptima.

Si el primero de los pilares, el pleno empleo, encuentra su justificación en la obra de Keynes, este segundo pilar se ve legitimado desde el punto de vista teórico por la obra de T. H. Marshall, para quien la provisión universal de los servicios sociales es la consecuencia directa del surgimiento de los derechos sociales, que son la culminación del proceso evolutivo hacia la consecución de la plena ciudadanía para todos los miembros de la sociedad.

Marshall (1995:2007, pp. 22-23) lo explica de esta forma:

*“[...] comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes [...] Llamaré a cada una de estas tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona; de expresión, de pensamiento y religión: derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Éste último es de índole diferente a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de derechos de una persona en igualdad con las demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales”.*

Este elemento social requiere, por tanto, de la ampliación de los servicios sociales, aunque no con el objetivo de eliminar totalmente la desigualdad, que para Marshall desempeña un papel importante en el progreso económico, sino para asegurar a las personas un bienestar adecuado a su condición de ciudadanos de pleno derecho, en el marco del sistema

capitalista. Y esta garantía de bienestar se hace por la vía de equiparar los derechos sociales a los derechos civiles y políticos.

Por último, las *políticas activas frente a la marginación y la pobreza* son el instrumento del Estado del Bienestar para cumplir el objetivo de garantizar a toda la población un nivel mínimo de seguridad socioeconómica, a través de actuaciones orientadas a reducir el riesgo de exclusión social.

Si el primer pilar persigue el pleno empleo y el segundo asegura la existencia de una serie de servicios sociales, este tercer pilar se dirige específicamente a la parte de la sociedad que se encuentra excluida de los dos pilares anteriores.

Por lo general, individuos con dificultad para acceder al mercado de trabajo y también para disfrutar de los servicios y prestaciones del Estado del Bienestar, lo que exige de éste una intervención activa por medio de programas orientados a luchar contra la pobreza, la marginación y la exclusión social.

Se trata de un elemento clave en el desarrollo del Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial, con el fin de, en palabras de Galbraith citadas por Palma, no tolerar la alienación y la situación de pobreza que puede afectar a la sociedad con consecuencias impredecibles.

Sobre la base del Pacto Keynesiano, los Estados del Bienestar que se han ido configurando en el mundo desarrollado han creado una arquitectura fundamental en torno a los tres pilares que se acaban de señalar. El pleno empleo, los servicios públicos y las políticas de lucha contra la exclusión social se encuentran aún hoy en día presentes en todos los sistemas de

protección y seguridad social vigentes en nuestro entorno económico más cercano.

Sin embargo, el advenimiento de la economía postindustrial ha puesto en entredicho los compromisos y consensos que llevaron al crecimiento y consolidación de los Estados del Bienestar en los países occidentales y, en particular, en la Unión Europea.

De esta forma, se están produciendo grandes evoluciones sociales, asociadas fundamentalmente a la entrada masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, al envejecimiento de la población, a la necesidad de adaptabilidad de la estructura económica a las cambiantes condiciones del mercado, a las dudas acerca de la sostenibilidad financiera del Estado del Bienestar, y a las crecientes desigualdades. Estos procesos de cambio requieren la articulación de nuevos mecanismos de intervención.

Navarro López (2004b, pp. 31-89) incide en este análisis, e identifica cinco procesos de transformación en el capitalismo desarrollado con impacto en el Estado del Bienestar: cambios en la familia (especialmente, la incorporación de la mujer al mercado laboral), cambios en el ciclo vital de las personas (retraso en la incorporación al mercado laboral y reducción del tiempo de trabajo), cambios en la estructura económica y social de los países capitalistas desarrollados (transición de la sociedad industrial a la sociedad de servicios), cambios en sus mercados laborales y cambios en sus contextos políticos (pérdida de peso de la socialdemocracia).

Nos encontramos, además, en un contexto en el que la apertura progresiva de las economías y la llegada de nuevos países al juego económico mundial

han desestabilizado las economías industriales tradicionales y puesto en tela de juicio la relación entre políticas económicas y políticas sociales.

Para Esping Andersen y Palier (2010, p. 10):

*“La globalización de los intercambios comerciales y la circulación de los capitales han desplazado las actividades económicas, deslocalizando hacia el Este las actividades industriales de masa... Los sistemas de protección basados en los seguros sociales, concebidos para proteger a los obreros industriales poco cualificados con contratos de duración indefinida, se muestran mal adaptados para proteger las vidas laborales más móviles, típicas de la nueva economía”.*

El resto de este trabajo se dedicará a analizar de qué forma las instituciones europeas han ido articulando un conjunto de actuaciones en materia de políticas sociales, y especialmente cuáles son las vías a través de las cuales se está canalizando la respuesta de la Unión Europea a los retos que el Estado del Bienestar y el Modelo Social Europeo están experimentando en el comienzo del siglo XXI.

De forma distinta al enfoque habitual de las instituciones europeas, Esping Andersen y Palier tratan de responder a estos interrogantes proponiendo la sustitución de la concepción tradicional y estática de las políticas sociales, orientadas fundamentalmente a la reparación de situaciones sobrevenidas, o bien a reemplazar la pérdida de ingresos, por una perspectiva dinámica y preventiva, que afronte los problemas sociales en términos de trayectoria vital.

Según esta tesis, las políticas sociales deben comportar una estrategia colectiva de inversión social, pasando de un Estado del Bienestar “*enfermero*” a uno “*inversor*”.

El Estado del Bienestar, que genera crecientes debates acerca de su utilidad y coste, especialmente en un contexto de dificultad económica como el actual, puede encontrar una utilidad económica si deja de ser concebido como un gasto o incluso una rémora que perjudica el crecimiento económico y reduce la competitividad de la economía, y pasa a ser visto como un factor de riqueza futura.

Para ello, deberían ser tres los campos de actuación con vistas al futuro:

- En primer lugar, aumentar los índices de ocupación femenina. La revolución en el papel de las mujeres, reflejada en su entrada masiva en el mercado laboral, requiere, según Esping-Andersen y Palier, la adopción de medidas orientadas a favorecer el empleo de las mujeres, a través del desarrollo de guarderías y otros servicios sociales, pero no sólo fomentando la compatibilidad entre la vida laboral y la familiar, sino también insistiendo en la igualdad entre hombres y mujeres, en lo que se refiere a la igualdad de trato en la vida laboral, y en el reequilibrio de tareas domésticas.

Y es que, según estos autores (Ibíd., p. 16):

*“Favorecer el trabajo de las mujeres corresponde [...] a una triple necesidad social: desarrollar los servicios de atención a las personas dependientes (jóvenes y ancianas), reducir los riesgos de pobreza de*

*los niños [...] y aumentar los índices generales de empleo (lo que generará recursos para las pensiones)”.*

- En segundo lugar, para estos autores es necesario trabajar para garantizar mejores empleos a los futuros activos, avanzando en la igualdad de oportunidades de los niños. Ello requiere proporcionar ingresos mínimos a las familias y favorecer el desarrollo de formas colectivas de cuidado de los niños.
- Por último, es necesario afrontar el problema del envejecimiento de la población a través de reformas en los sistemas de pensiones.

Y es que, en definitiva, como señala el propio Palma (2009, p. 234) los tres pilares antes mencionados del Estado del Bienestar, que lo han sostenido desde mediados del siglo XX, parecen estar debilitándose sin remedio en el siglo XXI, sin un modelo alternativo suficientemente sólido. Sobre esta cuestión nos extenderemos en el resto de este trabajo.

### **1.3. EL CONCEPTO DE MODELO SOCIAL EUROPEO: TAXONOMÍA DE LOS MODELOS SOCIALES VIGENTES EN LA UNIÓN EUROPEA**

Tras la aproximación a la economía del bienestar y la configuración histórica de los Estados del Bienestar realizada en las páginas anteriores, nos centramos a continuación en el concepto de “Modelo Social Europeo”.

Se trata de un concepto equívoco y polisémico que en ocasiones se utiliza para hablar de la política social comunitaria, o bien para aludir al conjunto de modelos sociales vigentes en la UE. En el presente epígrafe descartaremos estos dos usos, debido a la inexistencia de una verdadera política social de carácter supranacional, y, sobre todo, a la enorme heterogeneidad de los modelos existentes que hemos apuntado en la introducción a este trabajo.

Comenzaremos, pues, por identificar y clasificar los diferentes modelos de política económica y social de la Europa actual. La comparación de estos modelos nos mostrará que todos los países comparten una serie de elementos característicos en sus respectivos modelos sociales, lo que puede llevar a identificar el concepto “Modelo Social Europeo” con este conjunto de valores y características.

Veremos, no obstante, que en la definición de Modelo Social Europeo pueden introducirse otras consideraciones: el término puede tener un significado más o menos ambicioso en función de hasta qué punto se



considere al Modelo Social Europeo como un proyecto político de ámbito europeo.

Para ello, es necesario tener en cuenta el papel de los gobiernos nacionales y la Unión Europea en la defensa de una serie de valores sociales fundamentales, así como en la búsqueda de soluciones a los retos a los que nuestras políticas sociales deberán enfrentarse en las próximas décadas.

### **1.3.1. Tipologías del Estado del Bienestar**

Siguiendo a Palma (2003a), no puede entenderse la construcción de Europa sin la caracterización de sus Estados nacionales como Estados del Bienestar, o estados que pretenden garantizar un nivel de vida o bienestar a sus ciudadanos, creando, en palabras de Albi, una red protectora que aminore las desigualdades presentes en el sistema.

Sin embargo, como ya hemos apuntado, el fenómeno de la implantación del Estado del Bienestar en los países europeos no se ha manifestado de forma homogénea en todo el continente, y cada país creó y ha ido forjando sus propias instituciones de manera diferente.

Por ello, como señalábamos anteriormente, parece claro que más que un único modelo, en Europa hay una gran diversidad de políticas sociales que difieren entre ellas en numerosos aspectos. Por esta razón, en el presente epígrafe analizaremos por separado cada uno de estos modelos, para después compararlos entre sí y extraer los principales elementos de

convergencia entre ellos, aquellos que pueden formar parte de ese concepto más amplio y nebuloso que es el Modelo Social Europeo.

En primer lugar, para contextualizar y definir cada uno de los modelos de Estado del Bienestar que hay vigentes en Europa en estos momentos, parece razonable partir de una clasificación más genérica de los Estados del Bienestar, una tipología que, de acuerdo con Esping-Andersen (2000, p. 101), debe permitirnos una mayor economía de medios en el análisis, una mayor precisión a la hora de determinar la lógica que subyace a la dinámica de cada uno de los modelos, y la posibilidad de disponer de herramientas para elaborar hipótesis.

Aún así, el propio Esping-Andersen (Ibíd.) alerta de que las tipologías no dejan de ser simplificaciones de la realidad que prescinden de matices, por lo que exige un enorme cuidado para no descartar información importante. Además, las clasificaciones son intrínsecamente estáticas, por lo que la modificación de las circunstancias socioeconómicas, políticas, religiosas o culturales puede incidir en las tipologías.

En consecuencia, las tipologías existentes acerca de los regímenes o modelos de política social vigentes en el mundo deben ser utilizadas con enorme cautela.

Sobre ello avisan también Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 240), quienes citan a Scruggs y Allan (2006) para afirmar que:

*“Los Estados de bienestar en la realidad son muy distintos de los modelos puros y a menudo son casos híbridos; la cuestión de la tipología de Estados ideales de bienestar no se puede resolver de*

*forma satisfactoria dada la ausencia de modelos teóricos formales y los resultados todavía no concluyentes del análisis comparativo”.*

A pesar de estas dificultades, en el mundo académico han sido numerosos los intentos de establecer una tipología válida de los Estados del Bienestar, con arreglo, como línea general, a tres puntos de vista: el grado de institucionalización de los derechos de ciudadanía, un criterio político, y el grado de corporatismo, relacionado con la existencia de acuerdos entre los diferentes grupos sociales.

En lo que se refiere al *grado de institucionalización de los derechos de ciudadanía*, Muñoz Machado et.al. (2000) citan tres tipologías de Estado del Bienestar:

- En primer lugar, la de Richard Titmuss, que distingue entre el Estado del Bienestar residual, el remunerativo y el institucional.
  - Para Tittmus el Estado del Bienestar residual es aquel en el que la intervención del Estado es mínima, de tal forma que la satisfacción de las necesidades humanas se realiza fundamentalmente a través del mercado y la familia.

El Estado, por su parte, solamente interviene con carácter subsidiario y marginal, en caso de fallo en los mecanismos de mercado. Según Tittmus, en el Estado del Bienestar residual el Estado prestaría determinados servicios a aquellos que puedan demostrar que carecen de recursos para financiarlos por sí mismos.

Este modelo de Estado del Bienestar está caracterizado por un reducido peso del gasto social, una importancia secundaria de los agentes sociales, una escasa regulación del mercado de trabajo, la ausencia de políticas activas de empleo, y unos elevados niveles de desigualdad social.

- En segundo lugar, en el Estado del Bienestar remunerativo o industrial las instituciones públicas juegan un papel significativo, pues procuran niveles de protección que complementan al mercado a través de prestaciones contributivas asociadas al puesto de trabajo.
- Por último, para Tittmus el Estado del Bienestar institucional es aquel en el que la gran mayoría de las necesidades sociales son satisfechas por el Estado, un modelo, pues, en el que los poderes públicos desempeñan un papel básico en la satisfacción de las necesidades humanas y en la protección frente a los riesgos sociales y vitales.

El modelo se basa en prestaciones universales, por lo que se caracteriza por un elevado peso del gasto social, una gran relevancia de las políticas activas de empleo, una mayor regulación del mercado de trabajo, con fuerte presencia sindical, y menores niveles de desigualdad social.

- Esta tipología se ve completada por la de Catherine Jones, quien distingue entre el Estado del Bienestar capitalista y el asociativo o colectivo. En el primer caso, el objetivo último sería asentar el sistema, tolerando la actuación del mercado aunque corrigiendo dicha

actuación en función del principio de equidad, por lo que se observa un grado de institucionalización bajo. Por su parte, el segundo tiene como meta la igualdad de los ciudadanos, y se caracteriza por una mayor presencia del Sector Público en la provisión de servicios y prestaciones sociales.

- Por último, Muñoz Machado et. al. mencionan también la tipología de Göran Therborn, que incorpora la variable del mercado de trabajo junto a los gastos sociales, recogiendo el objetivo del pleno empleo. Siguiendo a dicho autor, la clasificación se basaría por tanto en la combinación del objetivo del pleno empleo con el gasto en prestaciones sociales.

Ello implica la existencia de cuatro tipos de Estado del Bienestar: el intervencionista (con una política social extendida y la responsabilidad institucional de alcanzar el pleno empleo), el reparador (Estado débil, orientado a proporcionar prestaciones sociales pero incapaz de incidir apropiadamente en el mercado de trabajo), el dirigido al pleno empleo (con políticas sociales insuficientes pero comprometido con el pleno empleo), y el orientado al mercado (que carece de políticas sociales poderosas y tampoco persigue el objetivo del pleno empleo).

Existen otras muchas clasificaciones del Estado del Bienestar en función del grado de institucionalización, como se puede observar en el **cuadro 1.1**.

En segundo lugar, las *tipologías de carácter político* encuentran su representación más significativa en la obra de Esping-Andersen, en la que

nos centraremos más adelante al analizar los modelos de Estado del Bienestar – o regímenes de bienestar - vigentes en Europa.

Esping-Andersen propone una taxonomía basada en la capacidad de la población de sobrevivir sin recibir rentas del mercado, el llamado “*índice de desmercantilización*” al que hemos aludido en páginas anteriores.

De acuerdo con esta clasificación, en ausencia de Estado del Bienestar la subsistencia pasa por participar en el mercado como proveedor de trabajo o capital. Cuanto mayor sea la presencia y recursos dedicados por el sector público a la protección social, mayor será la facilidad para vivir sin ingresos de mercado.

De esta forma, se puede distinguir entre el régimen liberal, con bajo nivel de desmercantilización, protagonismo del mercado y en el que el Estado tiene carácter subsidiario, el régimen corporatista, fundamentalmente contributivo y en el que la familia es el elemento fundamental, y por último el régimen socialdemócrata, caracterizado por prestaciones universales, desmercantilización y un compromiso del Estado con el pleno empleo y la igualdad social.

Por último, dentro de las diferentes tipologías en las que el mundo académico ha pretendido clasificar a los Estados del Bienestar podemos señalar también las *clasificaciones basadas en el grado de corporatismo*, entendido, como veíamos, como la existencia de acuerdos entre agentes económicos y sociales y el Estado dirigidos a conciliar posiciones y armonizar intereses, a fin de cooperar en la consecución del interés nacional.

Así, Ochando (1999, p. 79) explica que para Mishra se pueden distinguir un Estado del Bienestar pluralista y uno corporatista e integrado. El primero considera la política social como autónoma e independiente de la economía, y se caracterizaría por un pluralismo de grupos de interés que no ejercen su poder con un sentido de responsabilidad social.

Por su parte, en el segundo existiría un consenso básico sobre los objetivos económicos, y la economía es regulada tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Se considera la política de bienestar social en el contexto de la política económica, reconociendo las interacciones entre lo social y lo económico, y los poderes económicos asumen su responsabilidad social arbitrando mecanismos de cooperación y consenso.

Así pues, son numerosas las clasificaciones del Estado del Bienestar recogidas en la literatura académica sobre el tema.

El **cuadro 1.1** muestra la diversidad de tipologías existente, siguiendo la arquitectura de tipologías realizada por Ochando (op. cit.).

**Cuadro 1.1. Tipologías del Estado del Bienestar**

CRITERIO	AUTORES	TIPOLOGÍA
<b>Grado de institucionalización</b>	R. Tittmus (1958-1963)	-Residual; Remunerativo, Redistributivo
	H. L. Wilensky – C. N. Lebeaux (1965)	Residual; Institucional
	W. Korpi (1978)	Institucional; Marginal
	J. Palme (1998)	Institucional; de ciudadanía; basado en el mérito en el trabajo; residual
	N. Furniss – T. Tilton (1977)	Positivo, de Seguridad Social; de Bienestar social
	A. Ware – R. E. Goodin (1990)	Residual; Asegurador; de ciudadanía social
	M. Ferrera (1998)	Ocupacional; Universal
	R. Gomá (1996)	Corporativo, Residual; Universal; Tradicional
	G. Therborn (1987)	Intervencionistas fuertes; Compensatorios blandos; Orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar; Orientados al mercado con escasa política de bienestar



CRITERIO	AUTORES	TIPOLOGÍA
<b>Criterio político</b>	G. Esping-Andersen (1990)  P. Abrahamson (1996)  S. Lessenich (1994)	Liberal; Corporativista; Socialdemócrata  Católico; Conservador; Liberal; Socialdemócrata  Socialdemócrata; Conservador; Liberal; Postautoritatio
<b>Grado de corporativismo</b>	R. Mishra (1992)  H. L. Wilensky (1978)	Pluralista: Corporativista  Democracias corporativas; Corporativismo sin amplia participación del trabajo

Fuente: Ochando (1999; pp. 84-85) y elaboración propia

### 1.3.2. Tipología de los Estados del Bienestar en la Unión Europea

Analizadas las distintas tipologías de Estado del Bienestar, pasamos ahora a estudiar el ámbito específico de la Unión Europea.

Las tipologías revisadas anteriormente son, en muchos casos, aplicables a los regímenes existentes en el seno de la UE, que se caracterizan por una gran heterogeneidad, aunque en el marco de una serie de valores y objetivos comunes que permiten la identificación de un conjunto de elementos que configuran el llamado Modelo Social Europeo.

Boeri (2002a) describe la situación de la UE con elocuencia: *“Europa está lejos de ser un monolito en numerosas políticas”*, señalando además los temas sociales como ejemplo. El propio Boeri (Ibíd.) advierte también, en referencia al número de Estados miembros de la UE antes de la ampliación de 2004, que:

*“cualquier taxonomía de dimensión inferior a 15 tiene forzosamente que olvidar algunas características específicas de cada país”*.

Algo en lo que incide Shackleton (2009, p. 71):

*“[...] existen diferencias sustanciales dentro de los diversos grupos. Así, por ejemplo, Francia y Alemania dentro del bloque continental, tienen en realidad estructuras económicas y políticas bastante diferentes, al tiempo que el Reino Unido e Irlanda, los únicos miembros del grupo anglosajón, presentan también notables*

*diferencias (por ejemplo, el mercado laboral de Irlanda está más estrictamente regulado que el del Reino Unido, aunque dedica menos gasto público)”.*

Y Giddens (2009, pp. 30-31) recuerda el trabajo de Hemerijk para afirmar que, actualmente, todos los modelos son modelos híbridos, por lo que aconseja prudencia a la hora de utilizar la tipología clásica.

No obstante, a efectos del presente trabajo y apelando a esa prudencia a la que hace referencia Giddens, resulta útil realizar tal clasificación, y lo cierto es que existe un amplio consenso en el mundo académico a la hora de distinguir varios modelos sociales en el seno de la UE.

En esta clasificación inciden Esping-Andersen (1990, 2000) y Bertola et. al. (2001). A continuación resumimos los principales rasgos de cada uno de los modelos, siguiendo a estos autores y a López Gandía et.al. (2005, pp. 42-45).

### ***1.3.2.1. El Modelo Anglosajón***

En primer lugar, el Modelo Anglosajón, vigente en el Reino Unido e Irlanda, proporciona un nivel reducido de protección social en términos relativos. Este modelo, típicamente beveridgiano, cuenta con un amplio campo de aplicación, aunque no es universal en el sentido estricto del término. Se trata de un Modelo que puede interpretarse como una variante social del Modelo Liberal imperante en el mundo anglosajón.

Un liberalismo que, según Esping-Andersen (1990, p. 103):

*“se remonta a la economía política británica del siglo XIX, concretamente a sus nociones de menor elegibilidad y autosuficiencia. Dicha economía albergaba una fe ilimitada en la soberanía del mercado. En su forma contemporánea, los regímenes de bienestar liberales reflejan el compromiso político de minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado”.*

El modelo Anglosajón considera como objetivo básico del Estado el garantizar un nivel de vida mínimo a la población, ayudando a aquellos que lo necesitan a reducir el impacto de acontecimientos que pueden llevar a la pobreza, tales como la enfermedad, el envejecimiento o el desempleo.

Se trata, pues, de un modelo en el que el Estado cubre sólo los riesgos que se consideran socialmente inaceptables, definidos con carácter restrictivo, aunque universal, y sólo concede asistencia social tras comprobar los medios de vida e ingresos del beneficiario.

De este modo, las transferencias del sistema son de cuantía uniforme, pero mucho más reducidas que las de los países escandinavos. Como señala Esping-Andersen (1990, p. 47):

*“En este modelo, el progreso de la reforma social ha sido circunscrito rigurosamente por las normas tradicionales y liberales de la ética del trabajo: aquí los límites de la protección social igualan a la propensión marginal a optar por la ayuda social en vez del trabajo. Por consiguiente, las reglas para estos derechos son estrictas y a menudo están asociadas a un estigma: los subsidios, por lo general, son modestos”.*

La mayor parte de estas transferencias se orienta a personas en edad de trabajar, y adquieren especial importancia las medidas de activación y los esquemas que ligan el acceso al empleo con ciertos beneficios fiscales. En líneas generales, los subsidios estatales se asignan desde un punto de vista restrictivo, pues se parte de la base de que éstos son desincentivadores de la actividad económica y el empleo.

Dado que las prestaciones en servicios y la asistencia sanitaria se financian con impuestos, y que las cotizaciones son relevantes en la financiación de las prestaciones económicas, el Modelo Anglosajón se caracteriza, como veremos a continuación, por bajos niveles de imposición fiscal y un peso del gasto público que se han mantenido en niveles relativamente bajos.

Igualmente, el empleo en el sector público también es bajo, y desde el punto de vista de los mercados de trabajo, el modelo se caracteriza por la relativa debilidad de los sindicatos y una importante dispersión salarial, en un contexto de escasa regulación de un mercado altamente liberalizado, en el que el papel de las políticas activas de empleo es muy poco relevante.

Las características del Modelo Anglosajón que hemos descrito son asimilables en gran medida al “*Modelo Liberal*” planteado por Esping-Andersen (2000, pp. 103-105), que, además de en el Reino Unido y en Irlanda, está vigente en otros países anglosajones no europeos como EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, si bien el modelo vigente en Europa muestra un patrón algo diferenciado, caracterizado por una mayor preocupación por el bienestar social, en la línea de los modelos continental y nórdico.

El Liberal es un modelo que, para Espina (2004, p. 2):

*“parte del principio de subsidiariedad y el Estado sólo interviene, para mantener el estatus del individuo, cuando fallan las instituciones más próximas a él (o sea, las “corporaciones” a que pertenece y la familia), con asistencia social igualmente sometida a la prueba de medios”.*

Rodríguez López (op. cit., pp. 100-104) lo caracteriza por el papel protagonista asignado al mercado en el ámbito social. Y es que en el Modelo Liberal descrito de forma teórica por Esping-Andersen (Ibíd.) el Estado del Bienestar adquiere un carácter subsidiario pues, en la línea del Estado del Bienestar residual de Tittmus, solamente se interviene en la prestación de servicios sociales cuando los mecanismos familiares o los de mercado no proveen al individuo de dichos servicios.

Se trata, pues, de un Estado:

*“residual, en primer lugar, en el sentido de que las garantías sociales se limitan típicamente a los “malos riesgos”, o “riesgos inaceptables”. Adopta una definición restringida a la hora de elegir qué sujetos tienen derecho a dichas garantías [...] En segundo lugar, es residual en el sentido de que abraza una concepción restringida acerca de qué riesgos se deben considerar “sociales”.*

No cabe duda de que este Modelo se fundamenta en una doctrina liberal profundamente individualista que persigue garantizar la libertad del ser humano, asegurar la eficiencia en la producción de bienes y prestación de servicios a través del libre juego de las fuerzas del mercado, y promover la

competencia como mecanismo básico de asignación de recursos y funciones dentro del sistema productivo.

Teniendo en cuenta todo ello, el Modelo Liberal, en sus diferentes variantes dentro del mundo anglosajón, hace recaer el peso del bienestar en el mercado. Un mercado, además, cuyo papel es incentivado desde el propio modelo, a través de desgravaciones fiscales y el fomento de mecanismos y planes privados de protección social.

Y ello, como hemos visto, salvo en las circunstancias que se consideren inaceptables, y siempre que el individuo sea capaz de demostrar su situación de necesidad. Esto es, se prioriza la prueba de medios, de forma que las personas que se encuentren en esta situación de riesgo inaceptable y no posean medios para afrontarla deberán probar que se encuentran en esta situación, lo que hace que el nivel de universalismo y de reconocimiento de derechos sea bajo.

### ***1.3.2.2. El Modelo Continental***

El segundo de los modelos existentes en Europa y señalados habitualmente en la literatura sobre el Estado del Bienestar es el llamado Modelo Continental, aplicado en países del centro de Europa como Francia, Alemania, Luxemburgo, Bélgica y Austria, aunque algunos autores consideran que España e Italia cuentan también con modelos asimilables a éste.

Son, en general, países en los que la ideología liberal recién descrita ha tenido históricamente escaso predicamento, y en los que las primeras

políticas sociales puestas en marcha después de la Segunda Guerra Mundial fueron ideadas por gobiernos de signo conservador.

El Modelo Continental es el que Esping-Andersen califica como “*Modelo Corporatista*” o “*Conservador*”, cuya principal influencia es la tradición legal romano-germánica, que favorece la regulación frente al mercado y la aplicación de códigos procedimentales y sustantivos frente a la discrecionalidad judicial.

En este sentido, como afirma Rodríguez López (2009, pp. 107-108), existe una diferencia clara entre el modelo liberal y el modelo corporatista:

*“[...] el régimen corporatista se distingue del liberal por su diferente consideración del mercado. Si el régimen liberal contempla al individuo y al interés propio como las piezas esenciales del mercado, para el modelo corporatista la unidad básica es el grupo de interés. Además, se estima que las relaciones entre estos grupos de interés no deben estar basadas en la competitividad, sino en el acuerdo y en el consenso (aunque ello dependerá, obviamente, de la presión que pueda ejercer cada grupo). Esta regla es igualmente válida para las relaciones dentro de cada grupo de interés”.*

Se trata, por tanto, de un enfoque en el que el papel del mercado es constreñido por el Estado, a través de la fijación de derechos legales para trabajadores y ciudadanos que perseguían originariamente, en línea con la más pura tradición bismarckiana, evitar conflictos de clase, poner límites a la influencia de los trabajadores, y con ello asegurar la pervivencia del capitalismo frente a las amenazas sindicales o las provenientes de la esfera comunista.



Siguiendo a Pérez Yruela (1996, pp. 123-124), el término corporatismo hace referencia a la existencia de regímenes democráticos – en contraposición con el corporatismo tradicional basado en la colaboración entre clases pero tutelado por el Estado y de carácter autoritario – en los que está garantizada la libertad de asociación, y en los que la concertación social adquiere particular relevancia, en la línea del Modelo Corporatista de Mishra.

Es precisamente esta libertad de asociación la que da al corporatismo democrático su carácter distintivo, así como el papel de las organizaciones profesionales como grupos de interés que, en contraposición al papel dominante del mercado en el Modelo Liberal, se convierten en elementos fundamentales de un sistema que se basa, como se ha señalado, en la negociación entre las organizaciones empresariales y sindicales.

Existe, no obstante, un segundo enfoque del corporatismo para el que no es imprescindible la existencia de formas institucionalizadas de concertación social, sino que, según Pérez Yruela (Ibíd.), basta la:

*“creciente predominancia de los actores colectivos, las organizaciones de intereses de todo tipo, que mediatizan la acción social individual y las formas de estructuración y conflicto”.*

En cualquier caso, el Estado del Bienestar corporatista se relaciona con los individuos en función de su pertenencia a un determinado grupo social o profesional: a pesar de la relativa pérdida de influencia de los sindicatos en las últimas décadas, la importancia de la negociación colectiva en sigue

siendo muy destacada, ya que las organizaciones sindicales tienen presencia en la gestión de los sistemas y en su conformación.

El Modelo Continental, basado en una presión fiscal relativamente alta y cuyo gasto social es elevado, deja, como hemos apuntado, un papel limitado al mercado en la provisión de asistencia social, y se atribuye un rol central a la familia, dado que se entiende que es en su seno donde ha de encontrarse la protección necesaria para afrontar las situaciones de riesgo social y vital.

En líneas generales, los sistemas de estos países se basan fundamentalmente en un sistema público de seguros, no ligados al empleo, en un sistema de pensiones de jubilación, y en importantes esquemas de pensiones de invalidez.

Un modelo, por tanto, que pivota en torno a una Seguridad Social estatal de corte contributivo, que persigue proteger a los ciudadanos en los casos en los que la familia no tiene la capacidad suficiente para atender a todos sus miembros.

El papel del Estado, aunque mayor que en el sistema liberal, no deja de ser subsidiario. Las formas que revisten las prestaciones, que suelen ser proporcionales a los ingresos, y su financiación, a través de cotizaciones, son una muestra clara del papel del seguro.

En materia de empleo, el Modelo Continental de corte corporatista opta por un grado de regulación más elevado que en el Modelo Liberal, aunque esta regulación va orientada a dotar de una mayor protección a los trabajadores ocupados, así como al establecimiento de mecanismos de asistencia a los desempleados.

### **1.3.2.3. El Modelo Nórdico**

El tercero de los modelos caracterizados en la literatura es el Modelo Nórdico, vigente en Finlandia, Suecia y Dinamarca – también, fuera de la Unión Europea, en Noruega - y, para Esping-Andersen y Boeri, en Holanda.

Es el modelo que Esping-Andersen llama “*Socialdemócrata*”, pues su desarrollo vino determinado por la apuesta decidida por el Estado del Bienestar de los gobiernos de corte socialdemócrata que Noruega, Suecia y Dinamarca tuvieron a lo largo de los años 30 y 40 del siglo pasado.

Como vimos anteriormente para el caso sueco, se trata de un desarrollo muy ligado al objetivo de estos países de incrementar sus tasas de natalidad, fecundidad y actividad, fomentando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo a través de un amplio abanico de políticas sociales centradas en una conciliación máxima de la vida laboral y personal.

Estos partidos socialdemócratas partían de la consideración de que la economía de mercado es compatible con la política social, a través de un control indirecto del Estado sobre los mercados para garantizar el bienestar de los ciudadanos. Como señala Esping-Andersen, citado por Ochando (2002, p. 187):

*“La cuestión de los derechos sociales es en esencia la lucha para desmercantilizar no sólo las áreas vitales del consumo, sino el mismo trabajo salarial. La igualdad de estatus es parte y parcela de la construcción de la solidaridad social. El Estado de bienestar socialdemócrata proyecta llegar a incorporar dos objetivos*

*adicionales. Uno es la promesa de distribución de una mayor igualdad de renta, como diferente a la igualdad de estatus; el otro es la pretensión de una política de bienestar como recursos para una mayor eficiencia económica”.*

El Modelo Nórdico o Socialdemócrata se basa, como destaca Judt (2005, pp. 534-535), en la provisión universal de bienestar por parte del Estado sobre la base del principio de ciudadanía, esto es, se entiende a la seguridad social como un derecho del ciudadano. En consecuencia, el papel fundamental en la provisión de bienes y servicios sociales es asumido por el Estado, mientras que, al contrario de lo que sucede en los modelos Anglosajón y Continental, el papel de mercado y familia es menos significativo.

En este modelo, las prestaciones del Estado del Bienestar son muy amplias, y existe una cobertura global de los riesgos sociales y vitales. El nivel de protección social es elevado para todos los habitantes del país, los cuales aceptan a cambio una alta presión fiscal. No resulta sorprendente que, como veremos posteriormente, estos países tengan los niveles más altos de gasto social en la UE, a pesar de que la asistencia social tenga un papel casi secundario.

En ellos, el Estado interviene de forma importante en los mercados de trabajo, sobre todo a través de una amplia variedad de políticas activas, incentivos fiscales y empleo en la administración pública.

Los sistemas escandinavos ofrecen toda una gama de servicios que garantizan una alta participación activa de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Además, la influencia de los sindicatos en la fijación de

salarios y prestaciones por desempleo (organizada y gestionada por ellos mismos) genera estructuras salariales comprimidas.

De esta manera, el Estado cubre todos los riesgos bajo el principio de universalización de las prestaciones a un nivel elevado, transformando incluso los sistemas de asistencia social tradicionales en derechos universales, y adoptando amplios programas de servicios sociales y de sostenimiento de ingresos para las mujeres trabajadoras.

Los Modelos Nórdico o Socialdemócrata, Anglosajón o Liberal y Continental o Corporatista cuentan con una amplia implantación, recorrido histórico y sus características están bien definidas, al margen del proceso de cambios en el que está inmerso en la actualidad el Modelo Social Europeo en su conjunto.

Resulta útil resumir lo expuesto hasta ahora recurriendo a Esping-Andersen (2000, p. 115), que utiliza un cuadro para reflejar las características fundamentales de los modelos Liberal, Conservador y Socialdemócrata en relación con el papel que juegan en cada uno de ellos familia, mercado y Estado.

El **cuadro 1.2** refleja esta clasificación.

**Cuadro 1.2. Visión general de las características de los diversos regímenes de bienestar**

	LIBERAL	SOCIALDEMÓCRATA	CONSERVADOR
PAPEL DE			
Familia	Marginal	Marginal	Central
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Central	Subsidiario
ESTADO DEL BIENESTAR			
Modelo de solidaridad permanente	Individual	Universal	Parentesco
Lugar de solidaridad permanente	Mercado	Estado	Familia
Grado de desmercantilización	Mínimo	Máximo	Alto (para el cabeza de familia)
Ejemplos modales	Estados Unidos	Suecia	Alemania Italia

Fuente: Esping-Andersen (2000, p. 115)

Sin embargo, el panorama de regímenes sociales vigente en Europa no puede limitarse a lo expuesto anteriormente. Nos encontramos ante un panorama sumamente dinámico y heterogéneo, en el que hay cabida para otros modelos que han podido configurarse en etapas posteriores, y que son la resultante – como en el caso de los modelos ya descritos - de la interacción de factores geopolíticos, sociológicos, económicos y culturales.

Dentro de esos otros modelos, analizamos a continuación los dos más relevantes: la variante de regímenes de bienestar predominante en los países de la Europa mediterránea, y los sistemas vigentes en los países de Europa del Este que se adhirieron a la Unión Europea en 2004 y 2007.

#### ***1.3.2.4. El Modelo Mediterráneo***

Existe un debate acerca de la existencia de un Modelo Mediterráneo de bienestar caracterizado por la ausencia de una cobertura específica del riesgo de exclusión o de una asistencia social mínima garantizada.

Ferrera (1995, pp. 92-93) defiende la existencia de este modelo, en el que el hecho diferencial fundamental sería la dicotomía de principios-guías: por un lado, universalidad en salud, y por otro, segmentación en seguridad social, así como la fuerte dualidad en el grado de protección social en función de la categoría profesional y contractual de los individuos.

Es un modelo que protege fuertemente a los trabajadores indefinidos, que conviven en el mercado de trabajo con una realidad muy distinta representada por los desempleados y los trabajadores temporales, cuyo grado de protección es mucho menor, dando lugar a una dualidad muy

marcada dentro del mercado, cuyo mayor exponente es el modelo vigente en España. Como señala el propio Ferrera (Ibíd.):

*“Este dualismo coloca a los sistemas de mantenimiento de ingresos sureuropeos no sólo aparte de los muy homogéneos sistemas escandinavos basados en la inclusión universal, sino también de otros sistemas continentales corporativos caracterizados por una distancia mucho menor entre la protección “alta” y la “baja”. Ciertamente que esta distancia entre los sistemas sureños y los continentales puede parcialmente explicarse en términos de subdesarrollo [...] Este argumento de la “fase del desarrollo” olvida empero una cara de la moneda: la elevada generosidad sin parangón que se reserva al núcleo protegido del mercado de trabajo. Este hipergarantismo selectivo representa una verdadera peculiaridad de la ribera latina”.*

En líneas generales, pues, sí es posible considerar un cuarto Modelo que se considera vigente en España, Italia Grecia y Portugal, aunque en España e Italia los regímenes de bienestar pueden interpretarse también como variantes del Modelo Corporatista propio de Europa Central.

Y es que el pretendido Modelo Mediterráneo comparte con el Corporatista el papel central de la familia en la provisión de bienestar, en particular en lo que se refiere al apoyo económico en el ámbito de la asistencia social, pero también como institución social. En este contexto, cabe resaltar específicamente el carácter fundamental que ha tenido y sigue teniendo en este modelo la figura de la mujer en el seno del núcleo familiar.



Como afirma Moreno (2002b, pp. 4.-7), es típico del Modelo Mediterráneo la existencia de “*supermujeres*”, generaciones de mujeres influidas por el reparto tradicional de roles dentro de la familia, y que por tanto han seguido encargadas de las tareas del hogar y el cuidado de niños y personas dependientes, pero que al mismo tiempo se han incorporado al mercado laboral sin renunciar a estas tareas.

Las “*supermujeres*”, figura cada vez menos frecuente como consecuencia de los cambios socioeconómicos, se han caracterizado por una fuerte hiperactividad, marcada por la conciliación de actividades remuneradas en el mercado de trabajo y las tareas no remuneradas en el seno de la familia, una situación calificada de “*imposible*” que ha implicado en muchas ocasiones la realización de una jornada de trabajo doble cada día.

La ausencia de conciliación en el desarrollo de las tareas domésticas, y por tanto el esfuerzo realizado en exclusiva por las mujeres a lo largo de varias décadas, ha suplido las carencias del Estado del Bienestar en los países mediterráneos, contribuyendo decisivamente al éxito económico de estos países y al mantenimiento de la cohesión social. Según el propio Moreno (Ibíd., p. 5):

*“Los sacrificios realizados por las supermujeres han permitido no sólo un crecimiento económico sostenido, sino que también han facilitado un mayor gasto público social en áreas de acción gubernamental que recaen fuera del ámbito de la familia. Por tanto, en el Sur de Europa las actividades adicionales desarrolladas por las supermujeres han sido cruciales no sólo para la cohesión social sino también para un crecimiento económico comparativamente más elevado”.*

Navarro López (2004b, pp. 39-41) alude también al papel de las mujeres en el Modelo Mediterráneo, aludiendo a su escasa estabilidad laboral, su alto desempleo y al escaso desarrollo de los servicios sociales, que provoca una sobrecarga sobre la familia por la enorme dependencia que de la figura de la mujer tienen niños, jóvenes y ancianos en el seno de la familia, una sobrecarga que se incrementa, a medida que la mujer se incorpora al mercado de trabajo y que refuerza la demanda de expansión de los servicios de asistencia familiar del Estado del Bienestar del Sur de Europa.

En otro orden de cosas, el modelo, vigente en Italia desde antes que en los otros países, sigue la tradición bismarckiana en lo que se refiere a la transferencia de ingresos, pero se orienta hacia la tradición Beveridgeana en el sistema de sanidad, que se caracteriza por su carácter universal. Las cotizaciones son la parte fundamental de la financiación, pero la imposición está sustituyendo paulatinamente la financiación de la asistencia sanitaria y las prestaciones de servicios.

Como hemos visto, se entiende que el Modelo Mediterráneo combina la protección legal de los empleos y el fomento de la jubilación anticipada con prestaciones por desempleo relativamente bajas, lo cual crea una importante segmentación salarial. El gasto se concentra esencialmente en las pensiones de jubilación, mientras que las pensiones mínimas y asistenciales son, en general, de escasa cuantía.

Al igual que en el modelo continental, la influencia de la negociación colectiva en la fijación de salarios es muy importante, lo que genera estructuras salariales muy comprimidas. Ferrera (1995, pp. 103-104) resume las características fundamentales del Modelo Mediterráneo:

*“[...] el Estado del Bienestar del Sur de Europa se caracteriza por un modo peculiar de funcionamiento político que le distingue no sólo de los más homogéneos, uniformes y universalistas Estados del Bienestar del norte, sino también de los más fragmentados y corporatistas sistemas continentales. Las instituciones de política social de Italia, España, Portugal y Grecia pueden parecerse formalmente a aquellas “corporativistas” (y católicas) de los países continentales. La “etiqueta sociopolítica” que inspira su funcionamiento, empero, es bastante diferente. Los derechos al bienestar no están arraigados en una cultura política abierta y universalista, ni en un Estado weberiano sólido e impersonal en la administración de sus propias reglas. Más bien reposan en una cultura cerrada y particularista y en un aparato del Estado “blando”, ambos todavía muy imbuidos por la lógica de las relaciones patrón-cliente que han sido una constante histórica en esta parte de Europa. Es cierto, como muchos observadores foráneos destacan frecuentemente, que hay un cierto grado de particularismo cultural e institucional en otras sociedades europeas y en sus políticas sociales. La diferencia, empero, es su alcance e intensidad. Diferencia que no puede ser olvidada o minimizada”.*

Incorporando el Modelo Mediterráneo, Moreno (2002a, pp. 10-11) reproduce sintéticamente las características de los regímenes de bienestar europeos, distinguiendo su ideología, objetivos, financiación, subsidios, servicios, provisión, mercado laboral, género y pobreza, tal y como se refleja en el **cuadro 1.3**.

**Cuadro 1.3. Rasgos de los regímenes de bienestar europeos**

	ANGLOSAJÓN	CONTINENTAL	NÓRDICO	MEDITERRÁNEO
IDEOLOGÍA	Ciudadanía	Corporatismo	Igualitarismo	Autonomía vital
OBJETIVOS	Capacitación individual	Mantenimiento de rentas	Red de servicios sociales	Combinación de recursos
FINANCIACIÓN	Impuestos	Cotizaciones laborales	Impuestos	Mixto
SUBSIDIOS	Tanto alzado (niveles bajos)	Contributivos (niveles altos)	Tanto alzado (niveles altos)	Contributivos (niveles bajos)
SERVICIOS	Públicos residuales	Agentes sociales	Público comprehensivo	Apoyo familiar
PROVISIÓN	Mixto/cuasi mercados	Mixto/ ONGs	Público	Mixto/Descentralizado
MERCADO LABORAL	Desregulación	Estables/precarios	Alto empleo público	Economía informal
GÉNERO	Polarización laboral	Feminización trabajo parcial	Feminización trabajo público	“Familismo” ambivalente
POBREZA	Cultura dependencia	Cultura integración	Cultura estatalista	Cultura asistencial

Fuente: Moreno (2002a, pp. 10-11)

### ***1.3.2.5. El Estado del Bienestar en Europa del Este***

Por último, vamos a referirnos al Estado del Bienestar de Europa del Este, analizando los regímenes de bienestar vigentes en los antiguos países del bloque soviético que se adhirieron en una primera oleada a la Unión Europea en 2004, con la entrada de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta, y posteriormente en 2007, cuando se convirtieron en Estados miembros de la Unión Rumania y Bulgaria.

El auge del comunismo en Europa del Este fue un elemento importante en el nacimiento del Estado del Bienestar en Europa occidental, como hemos explicado anteriormente.

Como describe Gómez de Pedro (2002, pp. 304-305):

*“Allí donde un Estado socialista proveía a sus ciudadanos de los medios necesarios para la subsistencia, y les ofrecía una educación y programas de sanidad universal, a cambio de la pérdida de la propiedad privada y de muchas libertades individuales, un Estado democrático se esforzaría por aunar los fines propios de la democracia con los de una progresiva igualdad social, ofreciendo programas sociales válidos. Se trataba de neutralizar las fuerzas comunistas. Y la neutralización del comunismo se vio más necesaria aún, cuando los resultados de las elecciones posbélicas pusieron de manifiesto que los partidos políticos de ideología comunitas aún gozaban de cierta aceptación en Occidente”.*

El panorama cambió radicalmente en los años 90, y el periodo que transcurrió entre la caída del Muro de Berlín y la adhesión de la mayoría de los antiguos países comunistas a la Unión Europea se caracterizó por una transición que supuso cambios profundos en sus estructuras políticas y económicas: si en etapas anteriores la mera existencia de regímenes comunistas en Europa del Este había influido en los sistemas de bienestar del Oeste, ahora serían los países occidentales los que acabarían influyendo decisivamente en el desarrollo del Estado del Bienestar en el Este.

El proceso de transición se caracterizó en sus inicios por su elevado grado de heterogeneidad, como consecuencia una vez más de las diferentes circunstancias políticas, históricas y socioculturales de cada uno de los países en que comenzó a desarrollarse el Estado del Bienestar.

Siguiendo a Tomes (1997, p. 1486), los principales factores de tipo económico que marcaron el camino de cada país en este proceso de transición fueron el nivel de desarrollo de su industria y su know-how de partida, el tamaño del sector privado, la importancia de la industria del metal y armamentos y la dependencia del comercio de los antiguos socios comunistas, factores, todos ellos, que determinaron la mayor o menor necesidad de reforma estructural de la economía.

A estos factores se unían los factores históricos, culturales, religiosos y políticos a los que hemos aludido anteriormente. Entre estos últimos, Tomes destaca el grupo social determinante en la caída del comunismo: los trabajadores (en Polonia y Albania), el “establishment” comunista (en Checoslovaquia y Hungría) o las tendencias políticas opositoras (como en Rumania).

Por último, entre los factores históricos determinantes en la transición cabe destacar las experiencias en materia de bienestar anteriores a la época comunista: mientras los países de tradición bismarckiana, como Checoslovaquia, Polonia y Hungría, fueron más proclives a desarrollar un sistema de corte liberal que supusiera la transformación total de sus mecanismos de protección social, países que carecían de esa tradición (Bulgaria, Rumania y las repúblicas exsoviéticas) tendieron a mantener una importante presencia del Estado en las políticas de bienestar.

En función de todos estos factores, la construcción de los Estados del Bienestar del Este de Europa se realizó a lo largo de la década de los 90 bajo la vigilancia y supervisión de los organismos económicos internacionales, desechando en gran medida el legado de las instituciones socialistas que habían estado vigentes durante 40 años.

En primer lugar, porque en una primera etapa las instituciones que tutelaron el proceso dieron una importancia marginal a los aspectos sociales, fomentando una transformación de corte liberal en las economías.

En una etapa posterior, se pasó a prestar una mayor atención a las cuestiones de índole social como consecuencia, en gran medida, del aumento de la pobreza y la exclusión social que se derivaron de la caída de la Unión Soviética y de los respectivos regímenes comunistas.

A partir de este momento, el proceso se uniformizó, bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea e incluso el Banco Mundial, como resaltan Haas y Orenstein (2003, p. 17), quienes destacan las amplias revisiones de los sistemas de bienestar social, administración pública, política económica y regulación del sector financiero llevadas a cabo por

estas instituciones en todos los países afectados, con vistas a su adhesión a la Unión Europea.

Adhesión que, como es lógico, facilitó y, en gran medida, completó la transición de muchos de estos países hacia economías de libre mercado plenamente integradas desde el punto de vista comercial con el resto de Europa.

En palabras de Haas y Orenstein (2003, p. 5):

*“En resumen, aquellos países con buenas perspectivas de adhesión a la UE afrontaron una serie totalmente diferente de oportunidades e incentivos económicos, políticos y administrativos que remaron hacia un mayor crecimiento económico, aumentando el compromiso de esos países hacia el gasto del Estado del Bienestar, y su capacidad de asumirlo”.*

El resultado de este proceso ha sido un conjunto de Estados del Bienestar que no constituyen un modelo propio, sino que cuentan con características propias de los modelos tradicionalmente presentes en la Unión Europea, que hemos analizado con anterioridad.

Se trata, siguiendo a Kovacheva (2008, p. 2), de un conjunto de modelos en los que no se encuentran pautas compartidas, pese a compartir el legado comunista.

Coexisten, así, regímenes próximos en algunos casos al Modelo Liberal (como es el caso de los países bálticos, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria) y



en otros al Modelo Continental (República Checa, Hungría, Eslovenia, Polonia).

En consecuencia, parece que no parece apropiado hablar de momento de un régimen de bienestar común a todos estos países, puesto que tienen su dinámica propia y no se ajustan a ninguna de las tipologías tradicionalmente aceptadas, ni representan un nuevo modelo social por las diferencias mencionadas.

### ***1.3.2.6. Resultados de los regímenes de bienestar en la Unión Europea***

Revisada la tipología fundamental de regímenes de bienestar en la Unión Europea de hoy en día, vamos a analizar los resultados de cada uno de los modelos, para posteriormente estudiar el panorama actual del Estado del Bienestar en la Unión Europea.

El trabajo de Boeri (2002) analizaba los modelos Anglosajón, Nórdico, Continental y Mediterráneo distinguiendo cuatro áreas: pensiones (de jubilación y viudedad), beneficios no ligados al empleo (incluyendo las prestaciones por desempleo, por enfermedad, las pensiones de invalidez y las de prejubilación), ayuda a las familias (incluyendo las asignaciones familiares y por hijo a cargo) y asistencia social (incluyendo ayudas a la compra de viviendas).

En este estudio se observaba con claridad cómo los beneficios no ligados al empleo distinguían al modelo Nórdico del Continental, más orientado hacia las pensiones. El modelo Anglosajón, por su parte, presentaba un Estado del Bienestar más reducido y centrado en la asistencia social. Por último, el

modelo Mediterráneo se caracterizaba por un Estado del Bienestar de dimensión aún menor, y basado en las pensiones.

El propio Boeri ha analizado los modelos en función de su eficacia a la hora de cumplir tres objetivos fundamentales de las políticas sociales: la reducción de la pobreza y de las desigualdades en la distribución de la renta, la protección frente a los riesgos del mercado de trabajo, y el estímulo a formar parte del mercado de trabajo.

Las principales conclusiones de este estudio pueden resumirse como sigue:

- El Modelo Nórdico y el Mediterráneo serían respectivamente el más y el menos exitoso en cuanto a la reducción de la pobreza, mientras que el modelo Continental y el Anglosajón se encontrarían en una posición intermedia. En cambio, si se analiza el impacto sobre la pobreza después de transferencias e impuestos, el modelo Continental se muestra tan eficaz como el Nórdico, y el Anglosajón obtiene tan malos resultados como el Mediterráneo.
- Partiendo de la base de que el análisis de la protección frente a los riesgos derivados del mercado de trabajo puede realizarse a través de leyes que protejan los empleos (lo cual no redundaría necesariamente en el aumento de la tasa de empleo), o bien a través de prestaciones por desempleo, Boeri encuentra que los cuatro modelos han optado por combinaciones muy diferentes de estos dos instrumentos.

Así, el modelo Mediterráneo se caracterizaría por una estricta legislación laboral y prestaciones relativamente bajas. En el lado opuesto, el modelo Nórdico cuenta con generosas prestaciones por

desempleo, pero leyes permisivas en cuanto a las condiciones de despido. El modelo Continental proporcionaría también generosas prestaciones, aunque combinadas con leyes más estrictas. Y, finalmente, el modelo Anglosajón presentaría un menor nivel de protección, tanto a nivel legal como en lo que respecta a la cuantía de las prestaciones.

Todos los sistemas europeos tienen, sin embargo, un rasgo común frente al modelo predominante en EEUU: en general, en todos ellos hay leyes más estrictas y prestaciones por desempleo más elevadas que en el modelo americano.

- Por último, la diversidad también es destacable en lo que se refiere al estímulo a la participación en el mercado de trabajo, donde de nuevo destacan los países Nórdicos (con las tasas de empleo más elevadas) y, en este caso, los Anglosajones.

En un estudio presentado a la Comisión Europea y al Consejo Ecofin informal celebrado en Manchester el 9 de septiembre de 2005, Sapir (2005, pp. 5-10) retoma este análisis y lo utiliza para clasificar los cuatro modelos en función de su grado de eficiencia (es decir, su capacidad para incentivar el trabajo y generar altas tasas de empleo) y de equidad (en términos de su capacidad para reducir los desequilibrios en la distribución de la riqueza), una dicotomía que para Muñoz de Bustillo (2000) representa:

*“una cuestión endémica al debate sobre la compatibilidad entre Estado de bienestar y mercado”.*

En el **cuadro 1.4**, Sapir recoge de forma esquemática el modo en que cada uno de los cuatro modelos sociales vigentes en la UE se comporta en términos de eficiencia y equidad:

**Cuadro 1.4. Eficiencia y equidad de los modelos sociales europeos**

		EFICIENCIA	
		Alta	Baja
EQUIDAD	Alta	NÓRDICO	CONTINENTAL
	Baja	ANGLOSAJÓN	MEDITERRÁNEO

Fuente: Sapir (2005)

Sapir utiliza la tabla para estudiar cada modelo en función del clásico “trade-off” entre eficiencia y equidad. En estos términos, el modelo Nórdico se encuentra en una posición ideal, puesto que proporciona ambos elementos.

Por su parte, el modelo Mediterráneo sería el ejemplo a evitar, ya que no logra ninguno de los objetivos. Tanto el modelo Continental, equitativo

pero poco eficiente, como el Anglosajón, con altos niveles de eficiencia pero poco equitativo, se encontrarían en posición intermedia.

De este análisis, utilizado frecuentemente por las instituciones europeas, se deduce la necesidad de reformas en alguno de los modelos, especialmente el Mediterráneo y el Continental, debido a que su escasa eficiencia generaría problemas de sostenibilidad en el futuro, conclusión que apoya el esfuerzo reformista impulsado desde la Unión Europea que veremos en capítulos posteriores. Lógicamente, para Sapir el punto de referencia para las reformas debería ser el exitoso modelo Nórdico.

Pero lo cierto es que no estamos ante un análisis incuestionable. Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 239) aluden también a esta relación de sustitución entre eficiencia y equidad, encontrando dos debilidades al trabajo de Sapir: por un lado, las tipologías de Estados de bienestar deben ser usadas con cautela, dado que con frecuencia la inclusión de un determinado país en uno u otro modelo resulta dudosa; por otro lado, el análisis de la eficiencia de Sapir se basa en el nivel de desempleo, una simplificación excesiva que asigna niveles teóricamente bajos de eficiencia a economías (Alemania o Francia) que en 2002 tenían productividades por hora trabajada superiores a la de EEUU.

Indudablemente, todo ello pone en cuestión el afán reformista europeo si éste se justifica en estos términos.

Pese a las evidentes diferencias, en fechas recientes se ha producido un considerable grado de convergencia entre los tres grandes regímenes de bienestar social.

De esta forma, si en el sistema continental se percibe una cierta tendencia a introducir programas de rentas mínimas y otras fórmulas de garantías sociales universalistas, el régimen anglosajón está incorporando la selectividad y otorgando un mayor protagonismo a la familia. Al mismo tiempo, el sistema nórdico ha introducido durante el último decenio la selectividad en un número creciente de programas, aunque ningún país de esta área haya dado entrada a la familia en la función de bienestar.

Para Espina (2004, p. 2):

*“el aspecto evolutivo más sobresaliente en el área continental –y especialmente en la mediterránea– durante el último cuarto del siglo XX consiste en la consolidación de estrategias racionales de comportamiento de los hogares, orientadas por la preferencia creciente de las mujeres hacia el empleo remunerado”*

Coinciden en ello, en un análisis más general, Navarro López y Esping-Andersen y Palier (véanse las pp. 46-49), para quienes las políticas sociales de posguerra también están desajustadas socialmente: de la misma manera que la economía posindustrial no se parece a la economía industrial, la sociedad posindustrial no se parece a la sociedad industrial:

*“En esta nueva sociedad, las mujeres trabajan, las parejas se divorcian, la fecundidad descende, la esperanza de vida se alarga considerablemente, la pobreza se desplaza”<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> Esping-Andersen y Palier (2010, p. 11).

Nos encontramos, pues, ante un proceso de cambio movido por diferentes fuerzas, que están poniendo en cuestión los fundamentos de estos modelos, que al mismo tiempo avanzan en sus estrategias de reforma hacia una cierta homogeneización, o hacia modelos “híbridos” como señala Giddens.

### **1.3.3. Panorama actual de los Estados del Bienestar europeos**

Analizaremos a continuación el panorama actual de los Estados del Bienestar europeos, en lo que se refiere al gasto social, la presión fiscal, los componentes fundamentales de las políticas sociales y sus mecanismos de financiación.

Los datos analizados proceden de Eurostat, la oficina estadística de la Unión Europea. Como veremos en capítulos posteriores, el nacimiento del Método Abierto de Coordinación para cuestiones sociales ha conllevado la elaboración de estadísticas sociales cada vez más elaboradas a nivel supranacional, pues no en vano la disponibilidad de fuentes estadísticas fiables y homogéneas constituye un elemento clave para el éxito del propio Método.

En efecto, los indicadores elaborados por Eurostat en colaboración con los institutos estadísticos nacionales, que forman en conjunto el Sistema Estadístico Europeo, son herramientas fundamentales analizar los avances en el marco del Método Abierto de Coordinación en Protección Social e Inclusión Social.

En el presente capítulo, nos centraremos fundamentalmente en la información proporcionada por EUROSTAT/ESSPROSS, el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social.

El sistema, que permite la comparación internacional de información procedente de las administraciones de cada Estado Miembro relativa a la protección social, fue creado por medio del [Reglamento \(CE\) nº 458/2007](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de abril de 2007, sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social.

En primer lugar, los **cuadros 1.5a y 1.5b** muestran el gasto social per cápita en la Unión Europea en paridad del poder de compra (PPC), y su evolución en el periodo 1996-2008<sup>7</sup>, aunque debido a la no disponibilidad de datos relativos a algunos de los nuevos Estados miembros, sólo se cuenta con datos agregados a partir de 2000.

Como se observa en las tablas, en el conjunto de la UE se produce desde 2000 un aumento del gasto social per cápita en PPC, tendencia que se observa también de forma sostenida en la Zona Euro, donde desde el año 2000 el gasto social per cápita en PPC se ha incrementado notablemente, al pasar de 5.931,8 € en dicho año a 8.108,4 € en 2008.

Observando los datos por países, es significativo que en el sexenio 2003-2008 se produce un incremento generalizado del gasto social per cápita en todos los países de la UE.

---

<sup>7</sup> Los datos relativos a 2008 son los últimos disponibles en las series proporcionadas por EUROSTAT/ESSPROS



Este incremento es especialmente notable en los países de la Europa del Este, cuyo punto de partida es, como hemos visto, un nivel de protección social relativamente bajo en comparación con el resto de países de la Unión.

Así, mientras en la Unión Europea el incremento registrado en el periodo 2003-2008 ha sido del 16,9 %, encontramos cifras de incremento superiores al 100 % en Bulgaria y Rumania, en el entorno del 80 % para Estonia y Letonia y por encima del 40 % en otros países del Este.

A pesar de este incremento reciente, estos países se encuentran aún en niveles de gasto social per cápita muy alejados de los de los países con mayor tradición de políticas de bienestar social, y los datos que se muestran lo reflejan con claridad, en una demostración de la diversidad de regímenes sociales existentes en la UE.

Por su parte, en el resto de los Estados Miembros el incremento del gasto social per cápita en PPC entre 2003 y 2008 ha sido más moderado, aunque se observa una tendencia al alza más acusada en los países mediterráneos y por debajo de la media en el resto de países.

**Cuadro 1.5a. Gasto Social per cápita (PPC) en la UE.  
1996-2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	I2002
<b>UE-27</b>	:	:	:	:	<b>5034,0</b>	<b>5265,3</b>	<b>5501,6</b>	<b>100,0</b>
UE-25	:	:	:	:	5300,9	5535,2	5773,0	104,9
UE-15	4952,4	5139,7	5296,8	5533,0	5891,7	6140,0	6386,1	116,1
<b>Zona Euro-16</b>	:	:	:	:	<b>5931,8</b>	<b>6211,6</b>	<b>6539,0</b>	<b>118,9</b>
Bélgica	5423,7	5583,3	5645,8	5921,2	6289,9	6654,8	7172,3	130,4
Bulgaria	:	:	:	:	549,6	566,0	659,6	12,0
R. Checa	2035,0	2195,7	2215,7	2379,7	2544,5	2698,4	2909,6	52,9
Dinamarca	6365,3	6509,5	6718,9	6947,7	7234,4	7387,3	7806,2	141,9
Alemania	5754,5	5843,8	6006,1	6363,9	6618,5	6793,2	7094,2	128,9
Estonia	:	:	:	1168,6	1191,2	1196,3	1297,4	23,6
Irlanda	2918,2	3043,4	3131,7	3272,8	3467,6	3892,8	4847,5	88,1
Grecia	2635,3	2854,2	3061,2	3351,8	3759,7	4159,3	4428,9	80,5
España	3043,9	3147,8	3267,3	3392,0	3765,3	3884,2	4191,8	76,2
Francia	5402,7	5652,4	5867,9	6109,5	6472,6	6766,9	7203,8	130,9
Italia	4498,4	4815,8	4991,5	5193,7	5501,2	5812,3	5798,1	105,4
Chipre	:	:	:	:	2500,2	2684,9	2976,3	54,1
Letonia	:	855,1	972,0	1106,3	1075,0	1110,8	1188,6	21,6
Lituania	736,7	854,6	1033,7	1133,6	1183,9	1212,3	1272,6	23,1
Luxemburgo	7241,6	7526,8	7851,2	8689,5	9139,3	9665,4	10612,9	192,9
Hungría	:	:	:	1975,1	2060,9	2240,1	2561,7	46,6
Malta	2172,2	2397,8	2501,1	2625,2	2746,9	2738,6	2903,7	52,8
Holanda	5690,3	5902,3	6064,7	6309,2	6746,1	7004,0	7526,4	136,8
Austria	5962,6	6130,2	6356,6	6772,9	7113,4	7129,2	7543,4	137,1
Polonia	:	:	:	:	1797,8	1972,7	2088,8	38,0
Portugal	2335,0	2510,0	2717,8	2978,6	3230,2	3477,4	3730,4	67,8
Rumania	:	:	:	:	646,7	711,3	815,8	14,8
Eslovenia	2732,7	3007,0	3221,4	3459,2	3685,0	3861,1	4110,5	74,7
Eslovaquia	1490,7	1648,9	1770,2	1814,7	1855,5	1963,5	2115,1	38,4
Finlandia	5137,2	5218,2	5237,6	5379,4	5597,4	5699,3	6046,4	109,9
Suecia	6349,6	6450,6	6518,3	6926,0	7278,7	7390,2	7825,0	142,2
Reino Unido	4861,7	5152,6	5251,5	5399,2	5988,3	6356,3	6345,7	115,3

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS y elaboración propia

**Cuadro 1.5b. Gasto social per cápita (PPC) en la UE.****2003-2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<b>I2008</b>
<b>UE-27</b>	<b>5648,1</b>	<b>5870,5</b>	<b>6102,4</b>	<b>6324,7</b>	<b>6427,3</b>	<b>6603,6</b>	<b>100,0</b>
UE-25	5920,2	6144,5	6383,5	6607,7	6705,0	6867,0	<b>104,0</b>
UE-15	6529,9	6765,2	7024,2	7260,3	7344,6	7509,7	<b>113,7</b>
<b>Zona Euro-16</b>	<b>6728,3</b>	<b>6976,9</b>	<b>7303,9</b>	<b>7603,8</b>	<b>7895,0</b>	<b>8108,4</b>	<b>122,8</b>
Bélgica	7420,2	7667,0	7966,5	8404,0	<b>7729,4</b>	8170,7	<b>123,7</b>
Bulgaria	675,9	721,3	1240,5	1282,5	1411,9	1660,7	<b>25,1</b>
R. Checa	3073,8	3140,4	3267,1	3396,8	3709,5	3773,7	<b>57,1</b>
Dinamarca	7945,9	8355,7	8406,7	8580,2	8703,1	8941,9	<b>135,4</b>
Alemania	7356,9	7505,6	7806,3	7879,3	7993,6	7998,3	<b>121,1</b>
Estonia	1420,4	1617,8	1740,3	1892,7	2135,8	2548,0	<b>38,6</b>
Irlanda	5199,7	5549,3	5850,3	6321,5	6945,0	7459,7	<b>113,0</b>
Grecia	4505,6	4792,5	5067,8	5395,9	5638,7	6048,2	<b>91,6</b>
España	4322,5	4527,9	4802,1	5153,3	5499,7	5846,0	<b>88,5</b>
Francia	7158,0	7448,2	7812,4	7910,8	8222,7	8310,4	<b>125,8</b>
Italia	5922,6	6002,0	6218,0	6560,8	6891,1	7090,1	<b>107,4</b>
Chipre	3386,9	3537,3	3760,0	3937,5	4228,3	4425,6	<b>67,0</b>
Letonia	1251,0	1297,7	1384,0	1538,0	1559,3	1803,0	<b>27,3</b>
Lituania	1380,2	1468,4	1580,4	1756,5	2138,7	2513,5	<b>38,1</b>
Luxemburgo	11361,6	12200,0	12413,0	13068,6	13245,2	14057,3	<b>212,9</b>
Hungría	2767,9	2835,0	3113,5	3349,0	3481,2	3693,4	<b>55,9</b>
Malta	2979,8	3121,7	3242,0	3317,5	3448,5	3636,6	<b>55,1</b>
Holanda	7575,5	7925,9	8191,5	8932,2	9366,2	9557,2	<b>144,7</b>
Austria	7788,3	8050,9	8096,4	8403,3	8573,7	8763,0	<b>132,7</b>
Polonia	2129,9	2202,6	2275,4	2378,8	2460,7	2629,6	<b>39,8</b>
Portugal	3821,9	3988,8	4384,9	4583,8	4668,2	4791,5	<b>72,6</b>
Rumania	847,3	947,2	1056,4	1163,1	1405,1	1715,8	<b>26,0</b>
Eslovenia	4103,9	4367,6	4526,6	4706,4	4704,3	4920,6	<b>74,5</b>
Eslovaquia	2090,0	2124,4	2234,9	2448,4	2701,6	2900,3	<b>43,9</b>
Finlandia	6212,9	6708,1	6866,3	7130,5	7460,9	7723,8	<b>117,0</b>
Suecia	8286,1	8645,2	8530,7	8806,8	9079,1	9033,0	<b>136,8</b>
Reino Unido	6494,6	6924,5	7199,7	7414,6	6796,4	6895,3	<b>104,4</b>

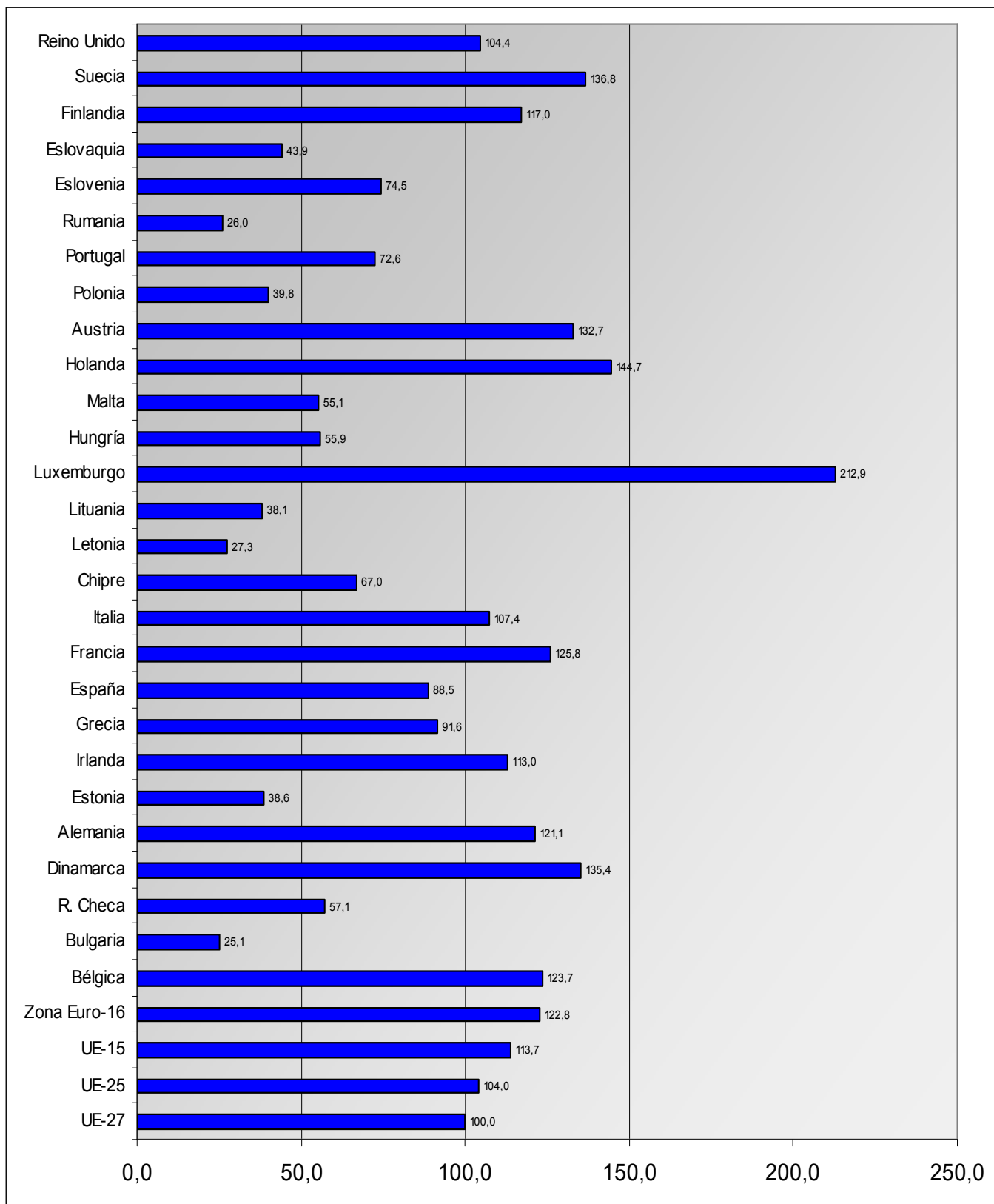
Fuente: EUROSTAT/ESSPROS y elaboración propia

En líneas generales, se observa un nivel de gasto por habitante relativamente bajo en los países del Este, con niveles sensiblemente superiores en los países mediterráneos, aunque por debajo de los registrados en los países de Centroeuropa y Escandinavia, que cuentan con los niveles de gasto social per cápita más elevados de la UE.

Para mostrar con más claridad esta heterogeneidad, se ha añadido a ambos cuadros una columna final en la que se muestran los datos de gasto social per cápita en PPC para cada país indicados con respecto a la media de la UE-27, que se toma como base 100.

El **gráfico 1.1** muestra estos datos para el año 2008, último disponible. En él se muestra de forma elocuente la gran variabilidad existente: si el dato para Luxemburgo es 212,9 y los países de modelos nórdico y continental registran cifras entre un 20 y un 30 % superiores al valor para la UE-27, vemos que los países de Europa del Este se encuentran en una posición sumamente atrasada con respecto a la media, que podemos ejemplificar observando el espectacular atraso de Rumania (cuyo gasto social per cápita en PPC era en 2008 solamente el 26,0 % de la media de la UE-27) y Bulgaria (25,1 %).

**Gráfico 1.1. Gasto social per cápita (PPC) en la UE.  
2008. Base 100 = UE-2007**



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT/ESSPROS

El panorama es similar en lo que se refiere al gasto social en porcentaje del PIB, que se muestra en los **cuadros 1.6a y 1.6b**, en su evolución desde el año 1996 hasta 2008.

Las cifras muestran una situación marcada por la estabilidad en los últimos años, con una tendencia ligeramente decreciente que se manifiesta en una caída de 0,7 puntos porcentuales entre 2005 y 2008 en el conjunto de la UE. Para la Zona Euro, la comparativa de los datos muestra un ligero aumento desde el año 2000, cuando el gasto social se situaba en un 26,7 % del PIB de la Eurozona, para aumentar al 27,5 % en 2008.

Si nos concentramos en los últimos datos disponibles, los relativos al año 2008, que se muestran también en el **gráfico 1.2**, nos encontramos de nuevo ante un panorama marcado por la heterogeneidad en lo que al marco de políticas sociales se refiere dentro de la Unión Europea.

El gráfico muestra los datos de gasto social sobre el PIB ordenados de menor a mayor de izquierda a derecha. De esta forma, vemos que:

- Los países de la Europa del Este (marcados en amarillo en el gráfico) se caracterizan por un nivel de gasto social sobre el PIB relativamente bajo en comparación con el del resto de socios: el país que, con clara diferencia, más invierte de todos los adheridos en 2004 y 2007, Hungría, tiene un gasto social que representa el 22,7 % de su PIB, lo que lo sitúa 3,7 puntos por debajo de la media de la UE (26,4 %). Letonia es el país cuyo gasto social sobre el PIB es más reducido, al quedarse en el 12,6 %. No es de extrañar, pues, que estos países se concentren en su mayoría en el lado izquierdo del gráfico.

- En los países llamados Mediterráneos (en verde) el gasto social sobre el PIB es sensiblemente más elevado, aunque se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE. Así ocurre en Portugal (24,3 %), Grecia (26,0 %) y España (22,7 %), aunque no en Italia, que con un 27,8 % se sitúa algo por encima de la media.
- Por último, un tercer grupo de países recogería a los catalogados como Continentales (en azul) y Nórdicos (en rojo). En estos países el gasto social en porcentaje del PIB es notablemente más elevado, y se sitúa por encima de la media de la UE. Así, estos países se concentran en su totalidad a la derecha del gráfico 1.2.

Destaca Francia, que con un 30,8 % contaba en 2008 con el porcentaje de gasto social sobre el PIB más elevado de la UE. Siguen a Francia, con porcentajes cercanos al 30 %, Dinamarca (29,7 %), Suecia (29,4 %) y Bélgica (28,3 %), mientras que por encima de la media de la UE se sitúan también Holanda, Austria y Alemania.

**Cuadro 1.6a. Gasto social en la UE en % del PIB. 1996-2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>UE-27</b>	:	:	:	:	<b>26,4</b>	<b>26,6</b>	<b>26,9</b>
UE-25	:	:	:	:	26,5	26,7	26,9
<b>Zona Euro-16</b>	:	:	:	:	<b>26,7</b>	<b>26,8</b>	<b>27,4</b>
Bélgica	28,0	27,4	27,1	27,0	26,2	27,2	28,0
Bulgaria	:	:	:	:	10,2	9,7	10,2
R. Checa	17,6	18,6	18,5	19,2	19,5	19,4	20,2
Dinamarca	31,2	30,1	30,0	29,8	28,9	29,2	29,7
Alemania	29,4	29,0	28,9	29,3	29,3	29,5	30,1
Estonia	:	:	:	15,4	13,9	13,0	12,7
Irlanda	17,6	16,4	15,2	14,6	13,9	14,9	17,2
Grecia	20,5	20,8	21,7	22,7	23,5	24,3	24,0
España	21,5	20,8	20,2	19,8	20,3	20,0	20,4
Francia	30,6	30,4	30,1	29,9	29,5	29,6	30,4
Italia	24,3	24,9	24,6	24,8	24,7	24,9	25,3
Chipre	:	:	:	:	14,8	14,9	16,3
Letonia	:	15,3	16,1	17,2	15,4	14,5	14,1
Lituania	13,0	13,7	15,1	16,3	15,8	14,8	14,1
Luxemburgo	21,2	21,5	21,2	20,5	19,6	20,9	21,6
Hungría	:	:	:	20,3	19,5	19,2	20,3
Malta	17,5	18,0	17,9	17,8	16,9	17,8	17,8
Holanda	29,6	28,7	27,8	27,1	26,4	26,5	27,6
Austria	28,9	28,8	28,5	29,0	28,4	28,8	29,2
Polonia	:	:	:	:	19,7	21,0	21,1
Portugal	19,6	19,7	20,2	20,6	20,9	21,9	22,9
Rumania	:	:	:	:	13,0	12,8	13,6
Eslovenia	23,5	23,9	24,1	24,1	24,2	24,5	24,4
Eslovaquia	19,5	19,8	20,0	20,2	19,4	19,0	19,1
Finlandia	31,5	29,2	27,1	26,4	25,1	25,0	25,7
Suecia	33,0	32,1	31,2	30,8	29,9	30,5	31,3
Reino Unido	27,4	26,9	26,3	25,7	26,4	26,8	25,7

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

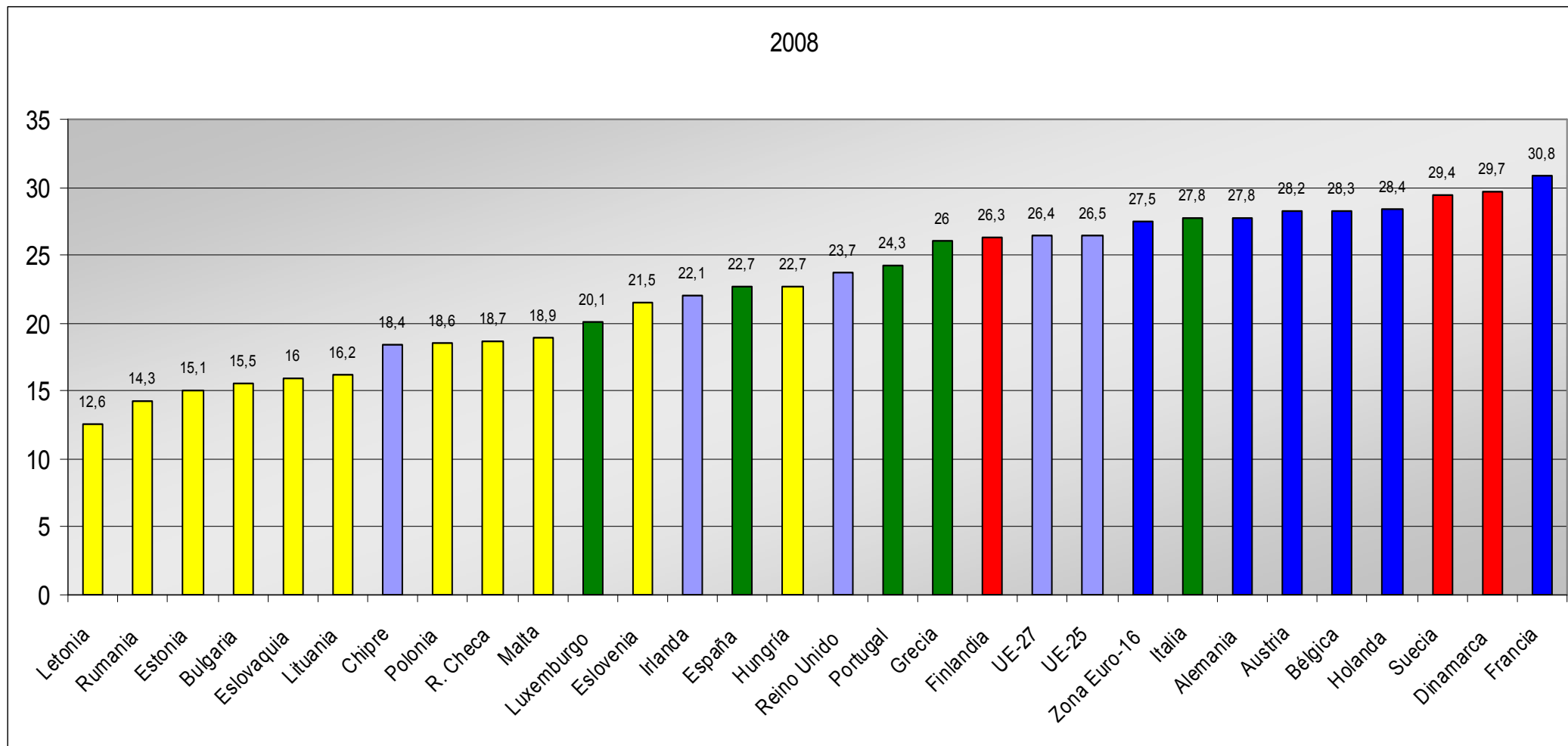


**Cuadro 1.6b. Gasto social en la UE en % del PIB. 2003-2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>UE-27</b>	<b>27,2</b>	<b>27,1</b>	<b>27,1</b>	<b>26,7</b>	<b>25,7</b>	<b>26,4</b>
UE-25	27,3	27,2	27,2	26,9	25,9	<b>26,5</b>
<b>Zona Euro-16</b>	<b>27,8</b>	<b>27,7</b>	<b>27,7</b>	<b>27,3</b>	<b>26,8</b>	<b>27,5</b>
Bélgica	29,0	29,2	29,6	30,2	26,8	<b>28,3</b>
Bulgaria	9,7	9,7	15,1	14,2	14,1	<b>15,5</b>
R. Checa	20,2	19,3	19,2	18,7	18,6	<b>18,7</b>
Dinamarca	30,9	30,7	30,2	29,2	28,8	<b>29,7</b>
Alemania	30,5	29,8	29,7	28,7	27,7	<b>27,8</b>
Estonia	12,5	13,0	12,6	12,1	12,3	<b>15,1</b>
Irlanda	17,8	18,0	18,1	18,4	18,9	<b>22,1</b>
Grecia	23,5	23,6	24,6	24,6	24,5	<b>26,0</b>
España	20,7	20,7	20,9	20,9	21,0	<b>22,7</b>
Francia	30,9	31,3	31,4	30,7	30,5	<b>30,8</b>
Italia	25,8	26,0	26,4	26,6	26,7	<b>27,8</b>
Chipre	18,4	18,1	18,4	18,4	18,1	<b>18,4</b>
Letonia	13,9	13,1	12,7	12,6	11,2	<b>12,6</b>
Lituania	13,6	13,4	13,3	13,4	14,5	<b>16,2</b>
Luxemburgo	22,1	22,3	21,7	20,4	19,3	<b>20,1</b>
Hungría	21,2	20,6	21,9	22,4	22,4	<b>22,7</b>
Malta	18,3	18,7	18,5	18,1	18,0	<b>18,9</b>
Holanda	28,3	28,3	27,9	28,8	28,3	<b>28,4</b>
Austria	29,6	29,3	28,9	28,4	27,9	<b>28,2</b>
Polonia	21,0	20,1	19,7	19,4	18,1	<b>18,6</b>
Portugal	23,3	23,9	24,6	24,6	24,0	<b>24,3</b>
Rumania	13,1	12,8	13,4	12,8	13,6	<b>14,3</b>
Eslovenia	23,7	23,4	23,0	22,7	21,3	<b>21,5</b>
Eslovaquia	18,2	17,2	16,5	16,3	16,0	<b>16,0</b>
Finlandia	26,6	26,7	26,7	26,4	25,4	<b>26,3</b>
Suecia	32,2	31,6	31,1	30,3	29,1	<b>29,4</b>
Reino Unido	25,7	25,9	26,3	26,0	23,3	<b>23,7</b>

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

**Gráfico 1.2. Gasto social en la UE en % del PIB. 2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT/ESSPROS

Las cifras de gasto social que se han mostrado concuerdan, en líneas generales, con la estimación del peso del gasto público sobre el PIB que realiza la OCDE para sus países miembros, que puede observarse en el **cuadro 1.7**.

Estos datos muestran un peso del sector público muy elevado en términos relativos en los países escandinavos. De esta forma, el gasto público como porcentaje del PIB era, al cierre de 2010, del 59,2 % en Dinamarca del 58,4 % en Finlandia y del 56,0 % en Suecia, los porcentajes más elevados de la OCDE.

Junto a estos países, se observa también un peso relativamente alto del sector público en la economía de países cuyo Estado del Bienestar se clasifica tradicionalmente dentro de los de corte Continental o Conservador. Ocurre así en Francia, Bélgica, Austria, Holanda o Alemania.

Por debajo estarían los países Anglosajones, de mayor tradición liberal y con un peso del sector público en la economía muy inferior al observado en los países con Estados del Bienestar más desarrollados. Es el caso, fuera de la UE, de Australia, Canadá y EEUU, y dentro de ella, de Irlanda. Cabe destacar, no obstante, la presencia del Reino Unido entre los países con un peso del gasto público relativamente elevado, algo que puede deberse en cierta medida a factores coyunturales ligados a la intervención pública en respuesta a la crisis.

Veíamos con anterioridad, no obstante, que el Reino Unido e Irlanda representan una variante del modelo liberal, caracterizada por una mayor preocupación por el bienestar social, por lo que no debe extrañar que el

porcentaje de gasto público sea mayor en estos países que en el resto de países de tradición liberal.

Los países mediterráneos se sitúan en una posición intermedia, con participaciones del gasto público en el PIB en torno a la media de la OCDE. Esto es aplicable a Grecia, España y Portugal, con un peso algo más elevado en Italia, en correspondencia con los datos de gasto social que analizábamos anteriormente.

Hay que resaltar que en estos datos incide de forma notable el impacto de la reciente crisis económica y financiera. Se observa, de esta forma, un aumento generalizado del peso del gasto público sobre el PIB en el conjunto de la OCDE desde el año 2007. Un aumento que refleja las actuaciones de carácter anticíclico que los países desarrollados han llevado a cabo para minorar el impacto de la caída en la actividad económica.

Así, en el conjunto de la OCDE el gasto público pasó del 39,9 % del PIB en 2007 al 44,8 % en 2009, mismo porcentaje que en 2010, un aumento de 5 puntos porcentuales ligado igualmente a la actuación de los estabilizadores automáticos.

Del deterioro de las finanzas públicas producido en fechas recientes y el reto que ello supone para el mantenimiento del Estado del Bienestar versará el capítulo 4 de este trabajo.

**Cuadro 1.7. Gasto público en en la OCDE en % del PIB.****2007-2010**

	2007	2009	2010
Dinamarca	50,7	57,7	59,2
Finlandia	47,4	56,2	58,4
Suecia	51,3	56,2	56,0
Francia	52,3	55,5	55,4
Bélgica	48,4	54,0	54,1
Reino Unido	44,1	52,1	53,4
Austria	48,8	52,7	52,7
Islandia	42,5	55,9	52,1
Holanda	45,5	50,3	51,6
Italia	47,9	51,7	51,2
Portugal	45,8	51,6	51,1
Hungría	49,8	51,5	50,3
Grecia	44,4	51,3	49,9
Alemania	43,6	47,7	48,4
España	39,2	46,3	47,2
Irlanda	36,2	45,0	46,5
Rep. Checa	41,7	45,7	45,9
<b>Total OCDE</b>	<b>39,9</b>	<b>44,8</b>	<b>44,8</b>
Noruega	41,0	44,4	44,7
Portugal	42,2	43,8	44,0
Canadá	39,1	43,6	43,5
N. Zelanda	40,2	42,4	43,3
Luxemburgo	36,2	43,2	43,2
EEUU	36,8	41,5	41,5
Japón	36,0	41,6	41,1
Eslovaquia	34,4	39,0	38,9
Australia	34,2	37,5	36,6

Fuente: OCDE

El **cuadro 1.8** muestra los resultados de Eurostat en cuanto al gasto público respecto al PIB en los países de la Unión Europea en 2008, con una desagregación que distingue el gasto en protección social, en salud, en servicios públicos generales, en educación y en política económica, cuyas conclusiones no hacen sino confirmar las apuntadas en las páginas anteriores.

En líneas generales, la rúbrica “*protección social*” acumula claramente el mayor porcentaje del gasto público en los países de la Unión Europea, seguida del gasto en el sistema de salud y el relacionado con la rúbrica “servicios públicos generales”.

**Cuadro 1.8. Gasto público en la UE en % del PIB por funciones. 2008**

	<b>TOTAL</b>	<b>Protección social</b>	<b>Salud</b>	<b>Servicios públicos generales</b>	<b>Educación</b>	<b>Asuntos económicos</b>	<b>Otros</b>
Alemania	43,7	19,7	6,6	5,5	3,9	3,5	4,6
Austria	48,9	20,0	7,7	6,5	5,3	4,9	4,5
Bélgica	50,0	17,8	7,4	8,5	5,9	5,4	4,9
Bulgaria	37,3	11,5	4,7	4,6	4,2	4,9	7,4
Chipre	42,6	9,9	3,0	9,8	7,8	4,2	7,8
Dinamarca	51,8	22,4	7,8	6,7	7,0	2,9	5,1
Eslovaquia	34,8	9,8	6,7	3,7	3,3	5,4	5,8
Eslovenia	44,2	15,9	6,1	5,1	6,2	4,7	6,4
Estonia	39,9	11,7	5,2	2,9	6,7	4,9	8,5
España	41,1	13,9	6,1	4,7	4,6	5,1	6,7
Finlandia	49,5	20,4	7,1	6,6	5,9	4,7	4,6
Francia	52,7	21,8	7,8	7,1	5,8	2,8	7,3
Grecia	48,3	20,2	5,1	8,6	3,1	6,7	4,5
Holanda	45,9	16,1	6,0	7,3	5,2	4,9	6,3
Hungría	49,2	17,8	4,9	9,3	5,2	5,9	6,1
Irlanda	42,0	13,7	7,8	3,2	5,3	5,3	6,7
Italia	48,9	18,8	7,1	9,0	4,6	3,7	5,5
Letonia	38,6	9,4	4,8	3,8	6,5	6,2	7,8
Lituania	37,4	12,4	5,0	3,9	5,8	4,5	5,7
Luxemburgo	37,2	15,7	4,5	4,0	4,4	4,2	4,5
Malta	44,9	14,4	5,6	6,8	5,5	7,4	5,3
Polonia	43,3	15,6	5,1	5,5	5,8	4,9	6,4
Portugal	46,0	17,5	6,4	7,0	6,0	4,5	4,6
Reino Unido	47,3	15,9	7,4	4,5	6,3	4,8	8,4
República Checa	42,9	12,9	7,2	4,5	4,7	7,2	6,5
Rumania	37,6	11,9	4,2	3,8	4,8	6,2	6,7
Suecia	53,0	21,5	7,0	7,6	6,9	5,0	5,0
<b>UE-27</b>	<b>46,8</b>	<b>18,2</b>	<b>6,9</b>	<b>6,3</b>	<b>5,2</b>	<b>4,2</b>	<b>6,2</b>

Fuente: EUROSTAT

Merece la pena, para completar el estudio del peso del sector público, y antes de seguir analizando el gasto social, observar el comportamiento reciente de la presión fiscal en la Unión Europea.

El **cuadro 1.9** refleja los últimos datos disponibles relativos a carga tributaria en porcentaje del PIB en la Unión Europea, unos datos de los que se desprende una tendencia muy generalizada de caída ligera de la presión fiscal en el ejercicio 2008 respecto al inmediatamente anterior.

Se trata de otra de las consecuencias de la crisis económica y financiera sobre las finanzas públicas de los países desarrollados, en este caso la caída de la recaudación tributaria producto de la menor actividad económica, combinada con las medidas de estímulo por el lado de los ingresos adoptadas en algunos países, a pesar de que en la mayoría de éstos se ha optado, en línea con lo recomendado por los principales organismos económicos internacionales, por actuaciones por el lado del gasto público.



**Cuadro 1.9. Presión fiscal en la UE en % del PIB. 2007-2008**

País	2007	2008
Rumania	29	28
Eslovaquia	29,3	29,1
Lituania	29,7	30,3
Letonia	30,5	28,9
Irlanda	31,4	29,3
Grecia	32,4	32,6
Estonia	32,3	32,2
Bulgaria	34,2	33,3
Malta	34,6	34,5
Polonia	34,8	34,3
Reino Unido	36,5	37,3
Luxemburgo	35,7	35,6
Portugal	36,8	36,7
República Checa	37,2	36,1
España	37,1	33,1
Eslovenia	37,8	37,3
Países Bajos	38,9	39,1
Alemania	39,4	39,3
Hungría	39,8	40,4
UE-27	39,7	39,3
Zona Euro	40,4	39,7
Chipre	40,9	39,2
Austria	42,2	42,8
Finlandia	43	43,1
Italia	43,1	42,8
Francia	43,2	42,8
Bélgica	43,9	44,3
Suecia	48,3	47,1
Dinamarca	49	48,2

Fuente: EUROSTAT

En cualquier caso, lo cierto es que se produce una caída de casi medio punto en la presión fiscal en el conjunto de la UE, pasando del 39,7 % en 2007 al 39,3 % en 2008, descenso que contrasta con el incremento de 0,8 puntos porcentuales del periodo 2004-2007. También en la Zona Euro se redujo la presión fiscal entre 2007 y 2008, pasando del 40,4 % al 39,7 %.

Además, según Eurostat, en 2008 la presión fiscal del conjunto de la UE se repartió prácticamente a partes iguales entre contribuciones sociales (que representaron el 33,9 % del total), impuestos sobre la producción y las importaciones (que representaron el 33,0 %) y finalmente impuestos sobre la riqueza o la renta (que supusieron el 32,2 % del total).

Estudiando los datos correspondientes a 2008 comprobamos que, como es lógico, existe una clara correlación entre presión fiscal y peso del gasto público en su conjunto y gasto social en particular.

La presión fiscal tiende a ser más reducida en los antiguos países de la Europa del Este, en los países anglosajones de tradición liberal, y, en menor medida, en los países del arco mediterráneo.

Entre los países de Europa del Este destacan por su baja presión fiscal Rumania, Eslovaquia y los países bálticos, con tasas en el entorno del 30 %. No es sorprendente este resultado, pues se trata de los países que han optado por un régimen de bienestar más cercano al modelo liberal anglosajón que al continental centroeuropeo, y, como hemos visto en los cuadros anteriores, estos países muestran también un reducido peso del sector público en la economía, así como un porcentaje de gasto social sobre el PIB relativamente bajo.

Destaca el caso de Eslovaquia, que es el país de la Unión Europea cuya presión fiscal más ha bajado desde 1998, periodo en el que ésta se redujo del 36,8 % al 29,3 %, más de 7 puntos porcentuales.

En el lado opuesto se sitúan aquellos países de Europa del Este que han optado por un régimen de bienestar más cercano al Continental, como Hungría, la República Checa, Eslovenia o Polonia, en los que tanto la presión fiscal como el gasto se sitúan en niveles algo más cercanos a la media, aunque normalmente se ubican por debajo de ésta.

Entre los países con baja presión fiscal se encuentra también Irlanda, exponente del Modelo Liberal con bajo gasto público y reducido peso de las políticas sociales, así como Grecia y España. Cabe destacar que se trata de tres países en los que el impacto de la crisis sobre las finanzas públicas ha sido especialmente intenso, aunque ya antes de este fenómeno estos países mostraban una presión fiscal sensiblemente inferior a la media.

El contraste entre estos países y aquellos con modelos más cercanos al Continental y al Socialdemócrata es claro, también desde el punto de vista de la presión fiscal.

No sorprende, pues, que los países con una mayor presión fiscal en 2008 fueran Suecia y Dinamarca, los principales exponentes, junto con Finlandia, del Modelo Socialdemócrata de Estado del Bienestar en la Unión Europea de hoy en día.

Muestran también elevados niveles de presión fiscal algunos de los países habitualmente clasificados dentro del Modelo Continental o Conservador,

como es el caso de Francia, Bélgica, Austria o Alemania, en este último caso en el entorno de la media europea.

Destaca también la presencia de Italia, que aún compartiendo rasgos definitorios de su Estado del Bienestar con el resto de países mediterráneos, sí muestra un nivel de presión fiscal, gasto público y gasto social más cercano al habitual en el Modelo Continental.

Antes de continuar analizando los componentes del gasto social, resulta interesante detenerse en cómo el peso de las políticas sociales en particular, y el gasto público en general, incide en los índices de pobreza en la Unión Europea.

El **cuadro 1.10** muestra el riesgo de pobreza por grupos de edad en los países de la Unión Europea, con datos correspondientes a 2008. Se trata de unas cifras que reflejan el porcentaje de la población de cada Estado Miembro que se encuentra en riesgo de pobreza teniendo en cuenta la intervención del Estado del Bienestar, es decir, contabilizando los servicios y prestaciones sociales.

El cuadro recoge también el riesgo de pobreza excluyendo el impacto de estas políticas, en el caso hipotético de que se suprimieran las políticas y prestaciones relacionadas con el Estado del Bienestar.

Los datos muestran que un 17 % de la población de la UE, esto es, en torno a 85 millones de personas, vivían en 2008 por debajo del umbral de la pobreza.

La comparativa entre los Estados miembros muestra, una vez más, una gran variabilidad en los resultados, con Rumania, Bulgaria, los países bálticos, España y Grecia con tasas superiores al 20 %, y los países escandinavos y Holanda en el otro extremo, sorprendiendo la presencia entre ellos de la República Checa y Eslovaquia.

En general, los países que se sitúan por encima de la media en lo que a porcentaje de la población en riesgo de pobreza se refiere serían los mediterráneos y una parte importante de los países de Europa del Este, mientras que los de regímenes de bienestar socialdemócratas y conservadores muestran tasas más reducidas, por debajo de la media.

Si vemos qué ocurre excluyendo el impacto de las políticas sociales, podemos concluir que éstas tienen un claro efecto de reducción del riesgo de pobreza en toda la Unión Europea. El porcentaje de la población en riesgo de pobreza en la UE en ausencia de políticas sociales sería del 25% en lugar del 17 % real: el Estado del Bienestar reduciría el riesgo de pobreza en un 32 %.

Pero también el impacto de las políticas sociales sobre la pobreza es sumamente heterogéneo en el conjunto de la UE.

**Cuadro 1.10. Riesgo de pobreza en la UE en % sobre la población total.  
2008**

	Después de transferencias sociales	Antes de transferencias sociales	Diferencia
<b>UE-27</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>8</b>
Bélgica	15	27	12
Bulgaria	21	27	6
R. Checa	9	20	11
Dinamarca	12	28	16
Alemania	15	24	9
Estonia	19	25	6
Irlanda	16	34	18
Grecia	20	23	3
España	20	24	4
Francia	13	23	10
Italia	19	23	4
Chipre	16	22	6
Letonia	26	30	4
Lituania	20	27	7
Luxemburgo	13	24	11
Hungría	12	30	18
Malta	15	23	8
Holanda	11	20	9
Austria	12	24	12
Polonia	17	25	8
Portugal	18	25	7
Rumania	23	31	8
Eslovenia	12	23	11
Eslovaquia	11	18	7
Finlandia	14	28	14
Suecia	12	29	17
Reino Unido	19	29	10

Fuente: EUROSTAT

Se observa cómo el Estado del Bienestar reduce la pobreza en un 50 % o más en países como Suecia, Dinamarca, Finlandia, Austria, Irlanda, Hungría y la República Checa, porcentaje que es también importante en el Reino Unido, Irlanda y otros países centroeuropeos, mientras que la reducción está por debajo del 20 % en Grecia, Letonia, España e Italia, y es poco significativa en otros países de Europa del Este.

Podemos concluir, pues, que los Estados del Bienestar menos sofisticados, los vigentes en Europa del Este y en los países mediterráneos, son relativamente poco eficaces contra la pobreza, lo que casa con su menor gasto social. Por el contrario, en los países nórdicos la influencia del Estado del Bienestar es grande en lo que se refiere a su impacto en la reducción del porcentaje de población que vive bajo el umbral de la pobreza.

Vemos, pues, cómo a grandes rasgos se observa una pauta que diferencia a los distintos regímenes de bienestar europeos: distinguimos claramente los modelos más avanzados y de mayor recorrido histórico, los vigentes en los países escandinavos y en países de Centroeuropa y Europa occidental, en los que la importancia de la intervención estatal a favor del bienestar sigue siendo muy notable, con un peso elevado del gasto social, una presión fiscal relativamente elevada, y resultados en general positivos en reducción de la pobreza.

Junto a ellos, en el Reino Unido e Irlanda, exponentes del Modelo Liberal, observamos un menor peso de lo público pero en un marco de políticas sociales bien arraigadas con impacto significativo sobre la pobreza.

Por otro lado, encontramos un grupo de países, entre los que se encuentran los del arco mediterráneo y los de la Europa del Este, en los que con carácter general se visualiza un menor compromiso con el papel de lo público en la provisión del bienestar, en línea con lo descrito en epígrafes anteriores. Se trata de países en los que el gasto social es más reducido, como también lo es la presión fiscal, en los que el impacto sobre la pobreza de las políticas sociales es menos significativo.

Profundizamos en este análisis en el **cuadro 1.11**, en el que se recoge el gasto social por funciones en los países de la Unión Europea en 2008.

Podemos observar cómo en los datos agregados para el conjunto de la Unión se refleja el elevado peso de dos de los componentes del gasto: las prestaciones de jubilación y supervivientes (que representan un 43,5 % del total del gasto) y los servicios de salud (que suponen un 28,5 % del total).

Otros componentes importantes del gasto social son las prestaciones asociadas a una situación de discapacidad, con un 7,8 % del total del gasto, los beneficios y prestaciones destinadas a las familias y para el fomento de la natalidad, que representan un 7,9 % del total, las prestaciones por desempleo (5,0 % del total), y las orientadas a vivienda y exclusión social (3,3 % del total del gasto).



**Cuadro 1.11. Gasto social en la UE por grupos de funciones.****% del total. 2008**

	Pensiones de jubilación y supervivencia	Salud	Discapacidad	Familia e infancia	Desempleo	Vivienda y exclusión social	Otros
UE-27	43,5	28,5	7,8	7,9	5,0	3,3	4,0
Zona Euro	44,3	28,3	6,7	7,9	5,6	2,9	4,2
Bélgica	38,3	26,7	6,7	7,3	11,7	3,4	5,9
Bulgaria	47,8	28,4	7,4	8,4	2,2	2,2	3,4
R. Checa	44,3	32,3	7,9	7,8	3,4	1,1	3,2
Dinamarca	37,4	22,7	14,8	12,8	4,7	4,9	2,7
Alemania	41,3	29,3	7,5	10,1	5,2	2,7	3,9
Estonia	42,5	32,0	9,7	11,9	2,0	0,7	1,2
Irlanda	24,7	38,5	5,2	13,9	8,2	3,9	5,7
Grecia	49,1	28,1	4,5	6,1	4,9	4,1	3,3
España	38,7	30,1	7,0	6,6	13,2	2,1	2,3
Francia	43,7	28,4	5,7	8,0	5,5	4,0	4,8
Italia	57,9	25,1	5,7	4,5	1,8	0,3	4,7
Chipre	44,5	24,1	3,6	11,2	4,4	10,4	1,8
Letonia	44,8	28,9	7,2	11,0	4,0	2,2	1,9
Lituania	43,2	28,6	10,1	11,6	2,4	1,2	2,8
Luxemburgo	35,4	24,7	11,3	19,4	4,5	2,9	1,8
Hungría	44,5	24,5	9,2	12,5	3,6	3,7	1,9
Malta	51,1	29,3	5,8	6,7	2,7	3,2	1,1
Holanda	37,7	30,9	8,3	6,3	3,6	7,6	5,6
Austria	47,7	25,3	7,5	10,0	4,9	1,5	3,1
Polonia	58,5	24,0	8,6	3,9	1,9	1,2	1,9
Portugal	49,0	26,6	8,8	5,2	4,3	1,2	4,8
Rumania	50,0	24,8	9,7	10,4	1,4	2,3	1,3
Eslovenia	44,8	33,0	7,6	8,3	2,0	2,0	2,3
Eslovaquia	41,2	31,5	8,7	9,2	3,9	:	5,5
Finlandia	36,8	26,0	12,2	11,2	6,9	3,8	3,1
Suecia	41,0	25,5	14,8	10,1	2,9	3,6	2,0
Reino Unido	38,0	31,9	10,6	7,0	2,4	5,9	4,1

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

El cuadro muestra las políticas y prestaciones sociales agrupadas por tipos de función. Para cada una de ellas, se muestra el porcentaje que representa del total de prestaciones en 2008, última información disponible.

Los datos reflejan con claridad la importancia de las prestaciones por jubilación o supervivencia sobre el total de las prestaciones sociales, una tónica común a todos los Estados miembros pero especialmente acentuada en Italia (donde representan el 57,9 % del total de beneficios sociales) , Polonia (donde representa el 58,5 %) y en general el resto de países de la Europa del Este, en los que el peso de las pensiones sobre el total suele situarse por encima o en el entorno de la media europea (43,5 %), como consecuencia en gran medida de la escasa importancia relativa de otros grupos de prestaciones en estos países con un Estado del Bienestar menos desarrollado.

Las pensiones muestran también una importancia relativa en los países Continentales, y mucho menor en los Nórdicos, lo que refleja en gran medida la variedad de prestaciones de estos últimos regímenes y la importancia que se asigna en ellos a prestaciones de otro tipo, como las familiares o de discapacidad.

En lo que se refiere al resto de prestaciones, destacan en segundo lugar las de salud, cuyo peso se sitúa en los países de la UE en el entorno del 30 % del total de las prestaciones. Su peso en el PIB, como mostrábamos en el cuadro 1.8, es también relativamente elevado, con una media en el entorno del 7,0 %.

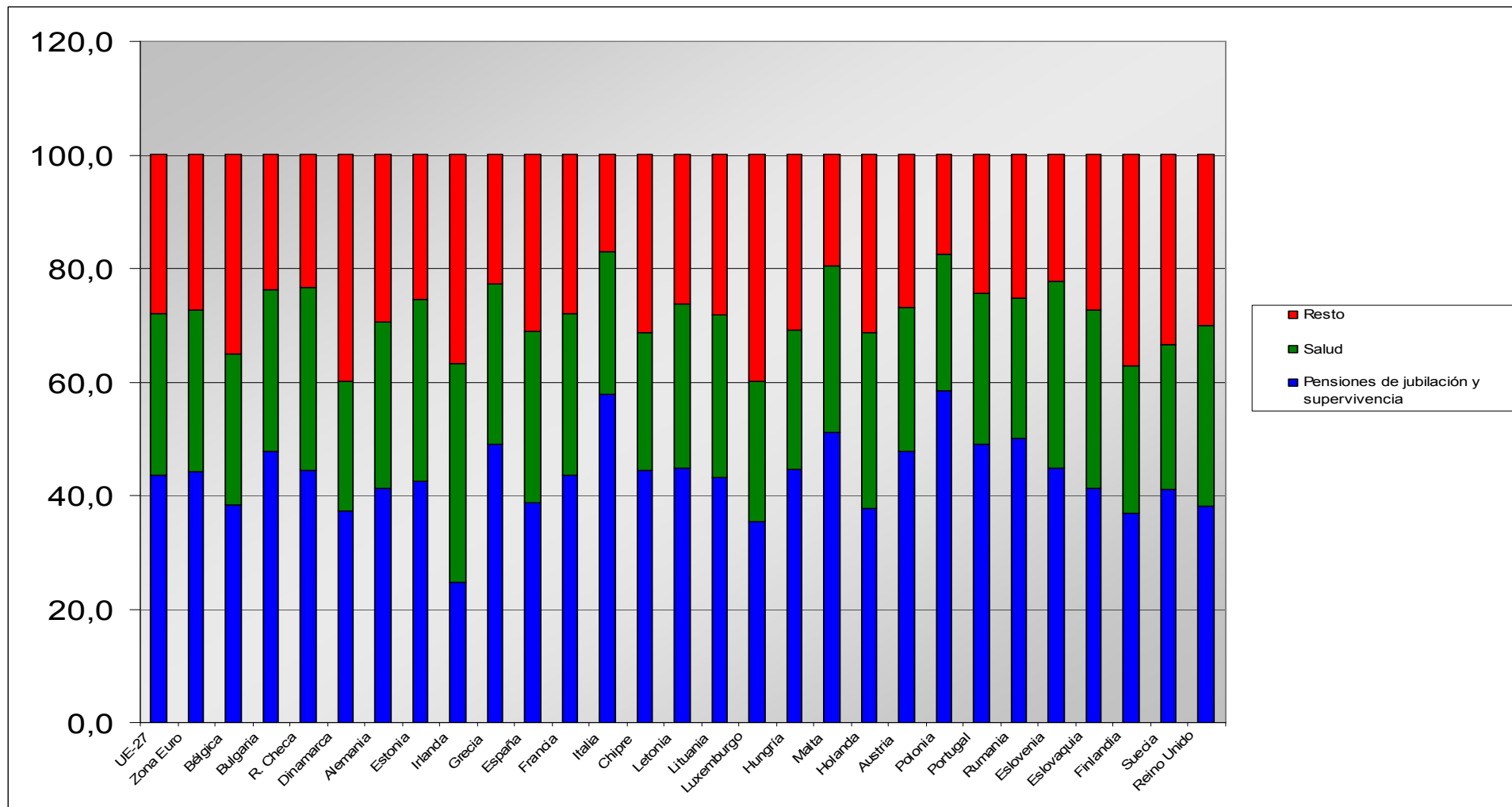
El **gráfico 1.3** muestra el peso del gasto en estos dos componentes (pensiones y salud) con respecto al total.

Por su parte, la relevancia de las prestaciones por discapacidad y las ayudas familiares en los regímenes de los países escandinavos queda también de manifiesto en la información disponible, algo que se refleja igualmente en países continentales como Alemania o Francia. En todos ellos ambas prestaciones tienen una importancia sobre el total en el entorno o por encima de la media, en algunos casos con claridad.

De esta forma, en Dinamarca, Finlandia o Suecia las prestaciones por discapacidad representan entre el 12 y el 14 % del total, cuando la media se sitúa en el 7,8 %, y en Suecia, Finlandia, Dinamarca o Alemania las prestaciones familiares alcanzan porcentajes superiores al 10 % del total, cuando la media europea es del 7,9 %.

Por último, cabe destacar que las prestaciones por desempleo representan por término medio el 5,0 % del total de prestaciones, aunque se observa una gran variabilidad en su importancia, que es del 13,2 % en España y el 11,7 % en Bélgica y tan sólo del 2,4 % en el Reino Unido, claro exponente del modelo Liberal, y del 1,4 % en Rumania.

**Gráfico 1.3. Gasto público en pensiones y salud en la UE en % del gasto social total. 2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT/ESSPROS

Los cuadros siguientes muestran una visión más detallada de los componentes más significativos del gasto en prestaciones sociales: las pensiones y la sanidad.

Los **cuadros 1.12a y 1.12b** recogen el gasto per cápita (datos en paridad del poder de compra) en pensiones en los países de la UE, y su evolución en el periodo 1996-2008. En el periodo se observa una ligera tendencia al alza tanto en el conjunto de la UE como en la Zona Euro.

Los datos de 2008 muestran, una vez más, un escenario de diversidad, marcado por el elevado gasto per cápita en los países escandinavos y continentales, un nivel sensiblemente menor en los países mediterráneos, con la excepción de Italia, y un gasto per cápita claramente inferior en los nuevos Estados miembros, con variaciones que van de los 5.764,5 € per cápita invertidos por Luxemburgo y los 898,0 de Rumania.

Se ha añadido a los cuadros una columna en la que se muestran los datos de gasto per cápita en pensiones relativos a 2002 y 2008 indicados respecto a la UE-27=base 100. Los datos más recientes, los relativos a 2008, muestran con nitidez la enorme variabilidad existente, que va desde el gasto de Luxemburgo, que casi duplica la media europea (197,2), al de Bulgaria, que es la cuarta parte de éste (25,8).

**Cuadro 1.12a. Gasto per cápita (PPC) en pensiones en la UE. 1996-2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	I2002
<b>UE-27</b>	:	:	:	:	<b>2332,1</b>	<b>2414,8</b>	<b>2494,4</b>	<b>100,0</b>
UE-25	:	:	:	:	2454,6	2537,1	2615,7	104,9
<b>Zona Euro-16</b>	:	:	:	:	<b>2781,7</b>	<b>2901,3</b>	<b>3022,6</b>	<b>121,2</b>
Bélgica	2300,0	2365,5	2391,6	2482,1	2627,6	2704,0	2870,2	115,1
Bulgaria	:	:	:	:	440,6	458,9	504,8	20,2
R. Checa	864,5	986,3	994,2	1056,2	1112,0	1185,1	1263,1	50,6
Dinamarca	2319,2	2384,3	2454,5	2517,3	2624,0	2682,1	2822,2	113,1
Alemania	2480,6	2571,7	2655,9	2794,5	2926,4	3020,2	3132,8	125,6
Estonia	:	:	:	576,3	568,1	546,1	602,1	24,1
Irlanda	772,9	795,7	829,8	842,0	898,1	973,6	1315,7	52,7
Grecia	1340,8	1433,5	1563,9	1663,1	1782,1	2031,2	2171,6	87,1
España	1458,8	1534,4	1605,4	1648,8	1788,3	1816,2	1912,7	76,7
Francia	2390,3	2510,8	2609,2	2729,1	2844,6	2959,2	3080,4	123,5
Italia	2675,5	2886,7	2953,8	3108,9	3205,7	3342,9	3342,1	134,0
Chipre	:	:	:	:	976,5	1049,6	1187,2	47,6
Letonia	:	531,3	617,2	692,0	665,1	656,5	693,8	27,8
Lituania	365,5	412,7	492,3	559,2	584,2	595,9	629,4	25,2
Luxemburgo	3718,6	3902,3	3970,1	4223,1	4326,8	4543,3	4929,9	197,6
Hungría	:	:	:	863,7	899,0	1004,2	1117,6	44,8
Malta	1008,5	1081,1	1159,2	1238,1	1305,5	1366,1	1407,9	56,4
Holanda	2655,3	2752,5	2803,1	2989,1	3201,3	3288,8	3480,3	139,5
Austria	2976,1	3073,4	3200,0	3368,4	3579,3	3595,1	3774,7	151,3
Polonia	:	:	:	:	1151,7	1279,4	1358,0	54,4
Portugal	1148,7	1224,9	1305,5	1404,7	1557,1	1661,0	1784,5	71,5
Rumania	:	:	:	:	303,3	344,5	399,9	16,0
Eslovenia	1271,6	1370,5	1459,2	1569,8	1681,1	1761,4	1903,0	76,3
Eslovaquia	552,0	602,9	652,6	674,2	714,2	765,3	820,4	32,9
Finlandia	2066,4	2140,8	2156,1	2244,3	2333,0	2394,8	2536,8	101,7
Suecia	2385,8	2449,7	2499,4	2638,6	2738,1	2733,2	2879,8	115,5
Reino Unido	2067,0	2242,7	2236,2	2360,6	2704,7	2725,5	2663,0	106,8

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

**Cuadro 1.12b. Gasto per cápita (PPC) en pensiones en la UE. 2003-2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<b>I2008</b>
<b>UE-27</b>	<b>2539,3</b>	<b>2632,5</b>	<b>2731,0</b>	<b>2829,9</b>	<b>2849,9</b>	<b>2923,7</b>	<b>100,0</b>
UE-25	2660,3	2753,5	2856,3	2955,7	2971,9	3036,8	103,9
<b>Zona Euro-16</b>	<b>3083,1</b>	<b>3193,0</b>	<b>3329,3</b>	<b>3459,0</b>	<b>3613,9</b>	<b>3673,2</b>	<b>125,6</b>
Bélgica	2889,1	2918,3	2997,1	3064,3	3088,0	3280,0	112,2
Bulgaria	537,1	589,2	621,7	654,0	684,0	753,2	25,8
R. Checa	1322,5	1344,2	1430,3	1517,8	1638,2	1715,3	58,7
Dinamarca	2863,3	3000,5	3054,2	3133,6	3239,0	3342,1	114,3
Alemania	3253,8	3362,8	3486,0	3532,7	3574,3	3539,3	121,1
Estonia	665,5	745,4	816,5	922,1	1018,0	1203,4	41,2
Irlanda	1424,2	1513,3	1593,7	1735,7	1905,5	2023,1	69,2
Grecia	2215,1	2374,1	2487,0	2645,2	2800,3	2931,5	100,3
España	1921,8	1997,1	2077,8	2211,4	2359,1	2382,1	81,5
Francia	3024,1	3123,1	3295,2	3406,2	3594,4	3663,2	125,3
Italia	3372,6	3379,6	3468,2	3602,9	3767,0	3818,2	130,6
Chipre	1252,2	1298,7	1390,2	1462,7	1561,8	1648,7	56,4
Letonia	673,8	677,1	691,5	748,6	732,4	854,7	29,2
Lituania	687,6	730,0	775,6	828,1	978,4	1155,7	39,5
Luxemburgo	5187,8	5412,4	5477,2	5524,0	5653,2	5764,5	197,2
Hungría	1198,3	1272,0	1394,0	1494,2	1615,0	1776,4	60,8
Malta	1451,6	1512,7	1611,8	1669,0	1726,8	1787,9	61,2
Holanda	3427,4	3577,5	3687,6	3810,4	3995,5	4037,1	138,1
Austria	3875,8	3988,4	3990,2	4154,1	4238,1	4318,7	147,7
Polonia	1402,7	1454,5	1463,4	1540,2	1571,1	1645,2	56,3
Portugal	1872,2	1993,1	2201,2	2354,5	2463,5	2598,3	88,9
Rumania	382,0	447,0	477,3	535,4	655,0	898,0	30,7
Eslovenia	1864,6	1969,6	2031,1	2127,2	2152,0	2204,1	75,4
Eslovaquia	842,0	913,9	1013,9	1100,8	1222,3	1290,0	44,1
Finlandia	2584,9	2769,2	2838,9	2960,9	3127,7	3154,6	107,9
Suecia	3136,7	3330,2	3354,2	3432,2	3613,4	3623,2	123,9
Reino Unido	2686,0	2828,6	2950,8	3057,6	2477,8	2529,2	86,5

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS y elaboración propia

Los **cuadros 1.13a y 1.13b**, que recogen el gasto en pensiones en porcentaje del PIB, muestran un panorama similar, marcado por el elevado peso del gasto en pensiones en los países escandinavos y continentales, y por cifras menores en el resto de países. Destaca, como vimos anteriormente, el gasto de Italia, que representa un 15,0 % de su PIB, con cifras siempre por encima del 10 % en el resto de países de ambos bloques. Cabe destacar igualmente la escasa representatividad del gasto en pensiones en Irlanda, con sólo un 6,0 % de su PIB, al nivel de los de menor peso, países en su mayoría de Europa del Este.

El **cuadro 1.14**, por su parte, contiene información sobre el gasto en pensiones por tipología de las prestaciones, distinguiendo las de jubilación, jubilación anticipada y parcial, discapacidad y supervivientes.

En él se observa la gran importancia relativa de las pensiones de jubilación ordinarias en todos los países, especialmente en aquellos con un elevado gasto total en pensiones. El resto de prestaciones tiene un peso sensiblemente inferior en todos los países.

Por último, el **cuadro 1.15** contiene información sobre el segundo bloque de prestaciones sociales en importancia en la Unión Europea, las relativas a la salud. Estos datos muestran el gasto per cápita (en PPC) en salud y su evolución, en general ascendente, desde 2003. En líneas generales, los países que se sitúan por encima de la media (1.881,3 € per cápita) son los nórdicos y continentales, mientras que, una vez más, los países de Europa del Este muestran los niveles de gasto más reducidos.



**Cuadro 1.13a. Gasto en pensiones en la UE en % del PIB. 1996-2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>UE-27</b>	:	:	:	:	<b>12,2</b>	<b>12,2</b>	<b>12,2</b>
UE-25	:	:	:	:	12,3	12,2	12,2
<b>Zona Euro-16</b>	:	:	:	:	<b>12,5</b>	<b>12,5</b>	<b>12,7</b>
Bélgica	11,9	11,6	11,5	11,3	10,9	11,1	11,2
Bulgaria	:	:	:	:	8,1	7,9	7,8
R. Checa	7,5	8,3	8,3	8,5	8,5	8,5	8,8
Dinamarca	11,4	11,0	11,0	10,8	10,5	10,6	10,7
Alemania	12,7	12,8	12,8	12,8	13,0	13,1	13,3
Estonia	:	:	:	7,6	6,6	5,9	5,9
Irlanda	4,7	4,3	4,0	3,8	3,6	3,7	4,7
Grecia	10,4	10,5	11,1	11,3	11,1	11,9	11,8
España	10,3	10,1	9,9	9,6	9,6	9,4	9,3
Francia	13,5	13,5	13,4	13,4	12,9	12,9	13,0
Italia	14,5	15,0	14,5	14,9	14,4	14,3	14,6
Chipre	:	:	:	:	5,8	5,8	6,5
Letonia	:	9,5	10,2	10,8	9,5	8,6	8,2
Lituania	6,5	6,6	7,2	8,1	7,8	7,3	7,0
Luxemburgo	10,9	11,2	10,7	9,9	9,3	9,8	10,0
Hungría	:	:	:	8,9	8,5	8,6	8,9
Malta	8,1	8,1	8,3	8,4	8,0	8,9	8,6
Holanda	13,8	13,4	12,8	12,8	12,5	12,4	12,7
Austria	14,4	14,4	14,3	14,4	14,3	14,5	14,6
Polonia	:	:	:	:	12,6	13,6	13,7
Portugal	9,7	9,6	9,7	9,7	10,1	10,5	10,9
Rumania	:	:	:	:	6,1	6,2	6,6
Eslovenia	10,9	10,9	10,9	10,9	11,1	11,2	11,3
Eslovaquia	7,2	7,2	7,4	7,5	7,5	7,4	7,4
Finlandia	12,7	12,0	11,2	11,0	10,5	10,5	10,8
Suecia	12,4	12,2	12,0	11,7	11,3	11,3	11,5
Reino Unido	11,6	11,7	11,2	11,3	11,9	11,5	10,8

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

**Cuadro 1.13b. Gasto en pensiones en la UE en % del PIB. 2003-2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>UE-27</b>	<b>12,2</b>	<b>12,1</b>	<b>12,1</b>	<b>12,0</b>	<b>11,4</b>	<b>11,7</b>
UE-25	12,3	12,2	12,2	12,0	11,5	11,7
<b>Zona Euro-16</b>	<b>12,7</b>	<b>12,7</b>	<b>12,6</b>	<b>12,4</b>	<b>12,3</b>	<b>12,4</b>
Bélgica	11,3	11,1	11,1	11,0	10,7	11,4
Bulgaria	7,7	7,9	7,6	7,2	6,9	7,0
R. Checa	8,7	8,3	8,4	8,3	8,2	8,5
Dinamarca	11,1	11,0	11,0	10,7	10,7	11,1
Alemania	13,5	13,4	13,3	12,9	12,4	12,3
Estonia	5,9	6,0	5,9	5,9	5,9	7,1
Irlanda	4,9	4,9	4,9	5,0	5,2	6,0
Grecia	11,5	11,7	12,1	12,1	12,2	12,6
España	9,2	9,1	9,1	9,0	9,0	9,3
Francia	13,1	13,1	13,2	13,2	13,3	13,6
Italia	14,7	14,6	14,7	14,6	14,6	15,0
Chipre	6,8	6,6	6,8	6,8	6,7	6,9
Letonia	7,5	6,8	6,3	6,1	5,3	6,0
Lituania	6,8	6,7	6,5	6,3	6,6	7,4
Luxemburgo	10,1	9,9	9,6	8,6	8,2	8,3
Hungría	9,2	9,3	9,8	10,0	10,4	10,9
Malta	8,9	9,1	9,2	9,1	9,0	9,3
Holanda	12,8	12,8	12,5	12,3	12,1	12,0
Austria	14,8	14,5	14,3	14,1	13,8	13,9
Polonia	13,8	13,3	12,7	12,5	11,6	11,6
Portugal	11,4	12,0	12,3	12,6	12,6	13,2
Rumania	5,9	6,1	6,1	5,9	6,3	7,5
Eslovenia	10,8	10,5	10,3	10,3	9,7	9,6
Eslovaquia	7,3	7,4	7,5	7,3	7,3	7,1
Finlandia	11,1	11,0	11,0	11,0	10,6	10,7
Suecia	12,2	12,2	12,2	11,8	11,6	11,8
Reino Unido	10,6	10,6	10,8	10,7	8,5	8,7

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

**Cuadro 1.14. Gasto en pensiones en la UE por tipología  
en % del PIB. 2008**

	Pensiones de jubilación	Jubilación anticipada	Jubilación anticipada por incapacidad	Jubilación anticipada por otras razones	Jubilación parcial	Incapacidad	Muerte y supervivencia
<b>UE-27</b>	<b>8,577</b>	<b>0,420</b>	<b>0,169</b>	<b>0,064</b>	<b>0,003</b>	<b>0,917</b>	<b>1,523</b>
UE-25	8,615	0,423	0,168	0,065	0,002	0,921	1,538
<b>Zona Euro-16</b>	<b>9,019</b>	<b>0,392</b>	<b>0,222</b>	<b>0,082</b>	<b>0,002</b>	<b>0,823</b>	<b>1,906</b>
Bélgica	7,547	0,008	0,000	0,419	0,000	1,383	1,998
Bulgaria	5,301	0,820	:	:	:	0,613	0,285
R. Checa	6,441	0,230	0,011	0,000	:	1,103	0,726
Dinamarca	7,733	1,555	0,001	:	0,001	1,810	0,000
Alemania	8,689	0,573	0,783	0,062	0,000	0,181	1,996
Estonia	4,836	1,302	:	:	:	0,881	0,091
Irlanda	4,022	0,051	0,057	:	:	0,960	0,908
Grecia	7,099	2,637	:	0,034	:	0,759	2,057
España	5,499	0,623	:	0,020	:	1,180	1,932
Francia	10,897	0,000	0,047	0,084	0,000	0,764	1,768
Italia	11,668	0,000	0,000	0,092	0,000	0,717	2,488
Chipre	5,449	0,003	0,001	:	:	0,354	1,055
Letonia	5,114	0,129	:	:	:	0,573	0,168
Lituania	5,696	0,179	:	0,045	:	1,098	0,411
Luxemburgo	3,775	1,508	0,000	0,166	0,000	0,997	1,813
Hungría	6,668	1,497	:	0,111	:	1,316	1,328
Malta	6,872	0,000	:	0,044	:	0,710	1,644
Holanda	8,241	0,558	0,000	0,000	0,000	2,007	1,211
Austria	9,573	0,853	0,013	0,038	0,000	1,484	1,928
Polonia	6,450	2,081	0,057	0,094	:	1,213	1,715
Portugal	9,184	0,434	0,000	0,057	0,000	1,978	1,542
Rumania	6,041	0,019	0,316	:	0,147	0,598	0,485
Eslovenia	5,184	2,324	0,000	0,000	0,001	0,757	1,359
Eslovaquia	5,125	0,009	:	0,325	:	0,853	0,813
Finlandia	7,133	0,518	0,014	0,389	0,116	1,850	0,840
Suecia	8,291	0,747	:	0,000	:	2,176	0,559
Reino Unido	7,583	0,000	0,000	0,000	0,000	0,984	0,133

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

**Cuadro 1.15. Gasto per cápita (PPC) en salud en la UE. 2003-2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<b>I2008</b>
<b>UE-27</b>	<b>1546,3</b>	<b>1612,2</b>	<b>1688,2</b>	<b>1773,8</b>	<b>1832,1</b>	<b>1881,3</b>	<b>100,0</b>
UE-25	1621,7	1688,8	1765,9	1854,1	1912,4	1957,9	<b>104,1</b>
<b>Zona Euro-16</b>	<b>1836,3</b>	<b>1907,7</b>	<b>2009,4</b>	<b>2120,5</b>	<b>2218,0</b>	<b>2296,8</b>	<b>122,1</b>
Bélgica	1891,0	2002,6	2055,7	2047,1	2105,5	2182,7	<b>116,0</b>
Bulgaria	26,2	36,4	347,8	324,3	369,6	472,3	<b>25,1</b>
R. Checa	1055,7	1069,5	1114,9	1129,7	1214,5	1217,1	<b>64,7</b>
Dinamarca	1582,0	1669,8	1693,4	1801,3	1950,1	2026,6	<b>107,7</b>
Alemania	2049,6	2035,4	2130,7	2191,4	2289,8	2340,4	<b>124,4</b>
Estonia	445,8	501,6	547,7	583,4	704,7	815,5	<b>43,3</b>
Irlanda	1918,0	2082,6	2236,6	2405,6	2673,6	2874,0	<b>152,8</b>
Grecia	1155,7	1232,6	1370,2	1505,6	1546,0	1698,9	<b>90,3</b>
España	1293,4	1369,5	1444,7	1566,4	1672,8	1761,0	<b>93,6</b>
Francia	1997,6	2096,6	2192,5	2249,0	2337,6	2356,8	<b>125,3</b>
Italia	1430,3	1512,4	1599,4	1693,8	1710,9	1782,3	<b>94,7</b>
Chipre	860,3	823,4	923,2	994,4	1047,3	1067,5	<b>56,7</b>
Letonia	279,4	308,9	360,5	452,8	468,4	521,9	<b>27,7</b>
Lituania	396,8	411,2	458,1	539,4	633,0	719,2	<b>38,2</b>
Luxemburgo	2787,9	3033,7	3123,3	3242,9	3387,1	3474,5	<b>184,7</b>
Hungría	805,0	820,0	911,8	946,5	870,4	906,4	<b>48,2</b>
Malta	864,8	932,3	956,4	951,3	996,3	1067,0	<b>56,7</b>
Holanda	2209,5	2254,9	2344,1	2735,9	2858,6	2955,5	<b>157,1</b>
Austria	1891,3	1968,4	1996,7	2067,3	2161,4	2220,5	<b>118,0</b>
Polonia	419,3	418,0	439,6	471,7	533,3	630,5	<b>33,5</b>
Portugal	1023,2	1135,5	1235,2	1254,8	1250,7	1275,2	<b>67,8</b>
Rumania	231,5	241,5	295,0	294,9	365,9	426,3	<b>22,7</b>
Eslovenia	1300,5	1376,8	1432,7	1476,5	1473,8	1625,6	<b>86,4</b>
Eslovaquia	660,3	614,6	643,8	711,3	798,9	913,5	<b>48,6</b>
Finlandia	1508,2	1653,5	1720,1	1807,3	1904,8	2004,5	<b>106,5</b>
Suecia	2247,1	2243,3	2161,2	2249,8	2324,8	2305,6	<b>122,6</b>
Reino Unido	1908,3	2071,1	2181,2	2285,1	2232,8	2199,3	<b>116,9</b>

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

Concluimos esta sección con el **cuadro 1.16**, en el que se observan los mecanismos de financiación de los gastos en protección social, distinguiendo el porcentaje del total del gasto que representaban en 2008 las cotizaciones sociales a cargo de trabajadores y empresarios y la financiación a cargo del Estado directamente.

Se observa cómo por término medio la financiación parece estar repartida a partes iguales entre el Estado y las contribuciones de los empresarios, con una menor carga para los trabajadores, aunque las diferencias vuelven a ser notables entre los Estados miembros.

En consonancia con lo analizado en secciones anteriores, vemos cómo en los países escandinavos el peso de la financiación estatal sobre el total es sensiblemente más elevado, algo que también se observa en los países de tradición liberal, mientras que en los países continentales, de tradición bismarckiana, la importancia de los seguros se refleja en la mayor proporción de las contribuciones de empresarios y trabajadores a la financiación total.

Cabe resaltar la importancia de la financiación estatal en Dinamarca, que llega al 61,8 % del total, y el peso de las contribuciones empresariales en España, donde representan el 47,0 % del total, y en los países bálticos. Por último, la importancia de las contribuciones de los trabajadores es alta en países como Holanda, Austria o Alemania, pero también en otros como la República Checa.

**Cuadro 1.16. Financiación de los gastos de protección social en la UE.**  
**% del total. 2008**

	Contribuciones estatales	Cotizaciones sociales a cargo del empleador	Cotizaciones sociales a cargo del beneficiario	Otros
<b>UE-27</b>	<b>38,2</b>	<b>37,1</b>	<b>20,4</b>	<b>4,3</b>
<b>Zona Euro-16</b>	<b>35,4</b>	<b>38,7</b>	<b>22,4</b>	<b>3,5</b>
Bélgica	39,8	36,6	21,2	2,4
Bulgaria	44,4	33,9	20,1	1,6
R. Checa	19,4	53,1	26,3	1,1
Dinamarca	61,8	11,4	20,8	6,1
Alemania	35,0	34,9	28,2	1,9
Estonia	19,1	79,8	1,0	0,1
Irlanda	54,1	25,8	15,7	4,4
Grecia	34,6	32,7	21,1	11,5
España	36,2	47,0	15,0	1,8
Francia	32,0	43,8	20,8	3,4
Italia	42,2	40,2	16,0	1,6
Chipre	47,7	23,5	15,1	13,7
Letonia	34,5	48,5	16,8	0,2
Lituania	37,5	55,5	6,1	0,8
Luxemburgo	46,3	25,9	24,1	3,7
Hungría	36,8	38,0	22,2	3,0
Malta	39,2	40,6	17,4	2,9
Holanda	21,3	32,4	34,2	12,2
Austria	33,2	38,0	27,2	1,5
Polonia	34,6	23,4	19,4	22,6
Portugal	44,9	30,8	15,3	9,0
Rumania	43,5	38,7	16,3	1,5
Eslovenia	28,9	28,1	41,2	1,9
Eslovaquia	25,8	46,1	21,5	6,7
Finlandia	43,7	38,4	11,2	6,7
Suecia	49,6	37,7	9,8	2,9
Reino Unido	49,4	32,4	11,4	6,7

Fuente: EUROSTAT/ESSPROS

### 1.3.4. El concepto de Modelo Social Europeo

Como hemos mostrado en los puntos anteriores, existe una notable diversidad en cuanto a modelos de política económica y social en la Unión Europea. Cada Estado Miembro ha desarrollado un enfoque particular a la hora de establecer las líneas generales de la intervención del Estado en la economía, reflejando así sus particularidades históricas y sociales.

Debido a ello, cada país organiza de forma distinta las piezas que conforman su política social: pensiones públicas, salud y cuidados a largo plazo, protección social, educación, regulación del mercado de trabajo, y políticas redistributivas. Como hemos visto, la heterogeneidad de los modelos se traduce en diversidad de resultados.

Una diversidad que pone en cuestión no sólo la existencia de un modelo social con características comunes, sino la idoneidad de un análisis conjunto del Estado del Bienestar en occidente, algo que Mishra (1995, pp. 55-56) plantea al afirmar que *“el generalizar sobre el Estado del Bienestar es, por supuesto, una actividad arriesgada”*, por la ausencia de un significado preciso y la variedad de características de los distintos sistemas.

A pesar de esta heterogeneidad, el concepto “Modelo Social Europeo” se utiliza con frecuencia en el mundo académico y, cada vez más, en el debate político. Pero ya hemos visto que no resulta realista utilizarlo para englobar en él a todos los sistemas vigentes en la UE.

Como señala Lindbeck (2002):

*“Dado que los mecanismos del Estado del Bienestar difieren entre los países europeos, hablar de un “Modelo Social Europeo” común resulta un tanto engañoso. Naturalmente, esta observación constituye el fondo del hábito académico de clasificar a los países europeos en función de sus diferentes regímenes de bienestar. La diferencia más importante entre los países se refiere probablemente al papel relativo del Estado, la familia y el mercado en la provisión de protección de los ingresos y servicios sociales. Los países también difieren en los papeles relativos de los beneficios universales ligados a la ciudadanía, los beneficios ocupacionales ligados al empleo, y medidas selectivas de apoyo a la renta. También hay diferencias considerables en la generosidad de los beneficios y servicios de bienestar”.*

Utilizar el término para recoger todos los sistemas existentes en Europa daría lugar a una visión simplista e inadecuada de la situación de las políticas sociales en Europa. Y es que, evidentemente, presentar de forma conjunta todos los modelos desvirtuaría el concepto debido a la enorme diversidad existente.

Este escepticismo ha llevado a Giddens a afirmar que se trata de un concepto que *“tiene muy poco sentido técnico”* por lo que *“tendríamos que hablar de al menos cinco modelos sociales europeos”*<sup>8</sup>. El propio Giddens (2006, p. 14), recordando la cita de Diamantopoulou (2003), nos dice que:

---

<sup>8</sup> Giddens (2009, pp. 29-30).



*“Se ha dicho que el Modelo Social Europeo no es sólo europeo, no es totalmente social y no es un modelo. Si implica tener instituciones de bienestar efectivas y limitar las desigualdades, entonces algunos otros países industrializados son más europeos que algunos países de Europa. Por ejemplo, Australia y Canadá superan a Portugal y Grecia, por no hablar de la mayor parte de los nuevos Estados Miembros tras la ampliación. El Modelo Social Europeo no es puramente social, ya que, sea cual sea su definición, depende fundamentalmente de la prosperidad y la redistribución. No es un único modelo, porque hay grandes diferencias entre países europeos en términos de sus sistemas de bienestar, niveles de desigualdad, etc”.*

Por consiguiente, antes de continuar debemos responder a una pregunta clave: ¿tiene el concepto su razón de ser? Y, si es así, ¿qué es el Modelo Social Europeo?

La expresión fue utilizada por primera vez por Jacques Delors en los años 80 para identificar los rasgos característicos de las políticas sociales europeas en contraposición con el modelo vigente en EEUU. Esta noción permite una cierta aproximación al concepto: el Modelo Social Europeo se caracterizaría por la conjugación del desarrollo económico y el progreso social, así como por un gasto social como porcentaje del PIB mucho más elevado que en los modelos vigentes en el resto del mundo.

Los datos recogen claramente la disparidad de modelos apuntada anteriormente: la distancia entre los países del Norte y el Sur de Europa es llamativa. Sin embargo, resulta innegable que existe un elemento común en

forma de un gasto público mucho más elevado en comparación con el de otros países de la OCDE, como Australia, EEUU o Japón.

No obstante, el análisis sería incompleto si nos quedáramos ahí, ya que el concepto tiene muchos matices y posibles interpretaciones. En las próximas líneas recorreremos las más extendidas.

#### ***1.3.4.1. El Modelo Social Europeo como modelo ideal***

Esta aproximación al término responde a la afirmación de Shackleton (2009, p. 72), para quien *“quizá, la mejor forma de plantearse el modelo social europeo no sea como una categoría descriptiva, sino más bien como una aspiración”*.

Sobre la base de la diferenciación de modelos realizada en el epígrafe 1.2, otros autores como Ferrera et.al. (2000) o Esping-Andersen (1999) han considerado que el Modelo Social Europeo podría definirse como el paradigma de modelo a seguir por todos los demás, a fin de combinar de la forma más adecuada posible la eficiencia económica con la justicia social.

Evidentemente, siguiendo a Sapir ello nos llevaría a identificar dicho modelo ideal con el modelo Nórdico, puesto que es el que combina los mayores niveles de eficiencia con la consecución de los niveles más elevados de equidad.

Ferrera et.al. (2000) abundan en esta idea al identificar este modelo ideal con aquel que proporcione un sistema universal de seguridad social, una distribución equitativa de la renta y los salarios, un mecanismo de negociación colectiva eficiente, todo ello combinado con altos niveles de

inversión en educación y en I+D. Estas características estarían presentes en los modelos vigentes en los países nórdicos, que serían los ejemplos a seguir debido a su exitosa combinación de progreso económico y una generosa política social.

Esta definición resulta interesante, y de hecho las instituciones europeas se remiten continuamente a la buena experiencia de los países escandinavos al defender la necesidad de realizar reformas estructurales en los Estados miembros de la UE.

Sin embargo, identificar el Modelo Social Europeo con uno sólo de los vigentes en Europa resulta inexacto, dado que parece claro que el concepto tiene razón de ser gracias a la interacción e interdependencia existente entre todos los modelos vigentes.

#### ***1.3.4.2. El Modelo Social Europeo como conjunto de valores y características comunes***

De hecho, el propio Shackleton (2009, p. 91) parece rectificar cuando afirma que en realidad existe un Modelo Social Europeo reconocible, caracterizado por un elevado gasto social, la redistribución de ingresos, una estrecha regulación de los mercados de trabajo y de bienes y una *“considerable deferencia hacia los interlocutores sociales”*.

Esta interpretación se basa en la idea de que cada uno de los modelos sociales descritos en el punto anterior está fundamentado en una serie de valores comunes, que definen unas políticas económicas y sociales diferenciadas entre sí, pero a la vez genuinamente europeas.

Podemos afirmar que durante la segunda mitad del siglo XX Europa occidental desarrolló un conjunto de elementos comunes a su sistema político e institucional.

Estos elementos son, siguiendo a Habermas (2006, p. 50), la secularización, con cada vez menos interferencias entre política y religión, la confianza en las capacidades organizativas y de gestión del Estado, cierto escepticismo en cuanto al papel del mercado, cuyos errores han de ser corregidos por el sector público, un fuerte sentimiento de lo que Habermas denomina “dialéctica de la ilustración”, la aceptación de que el progreso tecnológico es un elemento clave del proceso de crecimiento, una clara preferencia por la seguridad proporcionada por el Estado del Bienestar, baja tolerancia hacia la violencia contra las personas, y un deseo de establecer un orden internacional multilateral y regulado por leyes.

Estos elementos pueden resumirse en cuatro valores comunes, que serían la libertad, la democracia, la igualdad, y la solidaridad. Aunque el diseño práctico es distinto en cada uno de los modelos nacionales, todos ellos reflejan la defensa de estos principios.

Y es precisamente por esto por lo que todos ellos pretenden, de una forma o de otra, la reducción de la pobreza y la exclusión social, la mejora de la equidad en la distribución de la renta, la promoción de la igualdad de oportunidades y la prestación de un seguro social.

Como consecuencia de ello, todos los modelos sociales existentes en Europa tienen como piezas clave un sistema de pensiones, los servicios de salud, los cuidados a largo plazo, la educación primaria y secundaria básica, la protección de los pobres y los discapacitados, y el uso de los impuestos

con fines redistributivos. En todos ellos están presentes los sistemas de protección social, la asistencia social, el diálogo social, el aprendizaje a lo largo de la vida, y las políticas activas en el mercado de trabajo.

Para la Comisión Europea (2005f, pp. 4-5), todos los modelos sociales vigentes en la Unión Europea comparten las siguientes características:

- En primer lugar, todos se basan en los valores de solidaridad y cohesión, igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación en todas sus formas, seguridad y salud en el trabajo, acceso universal a la educación y la sanidad, calidad de vida y calidad en el empleo, desarrollo sostenible y participación de la sociedad civil. Se trata de elementos que, considerados en conjunto, definen la llamada *economía social de mercado*.

Aunque los instrumentos y las prioridades pueden diferir en función del país, todos los Estados miembros persiguen estos objetivos. Como veremos en el capítulo siguiente, todos ellos están recogidos en la legislación comunitaria (Tratado de la UE, Convención de Derechos Humanos, Carta de derechos fundamentales), y suponen la base legal para la política social de dimensión europea.

- En segundo lugar, el papel del Estado en la economía es más importante en Europa que en otras partes del mundo: en todos los países de la UE hay un importante sector público, el cual tiene, en líneas generales, un papel fundamental en la gestión y financiación de los sistemas sociales, así como en la prestación de servicios económicos de interés general.

- En tercer lugar, los sistemas nacionales se ven reforzados a nivel supranacional gracias a la intervención de la UE. El análisis de esta intervención y su papel ante los retos del futuro es el elemento fundamental de este trabajo.
- Por último, existe en todos los países una importante tradición de diálogo social y acuerdos entre los gobiernos, los empresarios y los sindicatos.

Ruiz-Huerta y Martínez (1995) coinciden con la Comisión Europea al señalar como elementos comunes de un posible Modelo Social Europeo la existencia de un generoso sistema de protección social, el menor éxito de las políticas de empleo con respecto a otros países, el menor alcance del proceso de creciente diferenciación salarial, y unos menores niveles de desigualdad y pobreza.

Son, pues, numerosos los puntos de vista desde los que los modelos de bienestar vigentes en Europa presentan características similares, lo que induce a la utilización de un término que agrupe esos elementos comunes. De esta forma, el Modelo Social Europeo sería, en la dirección del concepto utilizado por Delors, el conjunto de valores y principios que ha guiado la construcción de los distintos modelos de Estado del Bienestar existentes en Europa.

En esta misma línea, el Modelo Social Europeo podría definirse también como el conjunto de características e instrumentos (sistema de pensiones, salud y cuidados a largo plazo, educación, asistencia social y políticas redistributivas) comunes a todos los modelos sociales europeos. Y en ello

incide Giddens (209, p. 29) al afirmar que el Modelo Social Europeo puede entenderse a partir de la idea de que:

*“los países europeos han alcanzado diferente grados de éxito económico en el mercado y confieren, al mismo tiempo, una protección efectiva a sus ciudadanos, interviniendo con el fin de conseguir más igualdad y proteger a los grupos más vulnerables frente a los riesgos a que se enfrentan”.*

Estas definiciones van sin duda en la buena dirección, aunque pueden considerarse como incompletas al referirse al concepto sólo como un ente abstracto de valores, un conjunto de características comunes o un denominador común, olvidando el contexto político y el panorama institucional de la Unión Europea.

#### ***1.3.4.3. El Modelo Social Europeo como proyecto político europeo***

Es necesario, por tanto, dar un paso más. Hemos visto cómo el Modelo Social Europeo puede tener algo de objetivo a seguir, de combinación ideal de cohesión social y desarrollo económico. Además, hemos visto que existe una serie de valores y características comunes que interactúan entre sí. Avanzando en esta dirección, parece lógico considerar también el nivel supranacional, o, en otras palabras, la política social de la Unión Europea, como fuerza de interacción en el proceso.

En el sentido en que suele ser utilizado por las instituciones europeas, el Modelo Social Europeo sería un objetivo a seguir en forma de promoción simultánea de un crecimiento económico sostenible y de cohesión social.

Este objetivo, compartido por los modelos de cada Estado Miembro, se ve reflejado también en la propia actuación de la Unión Europea.

Resulta adecuado recordar que sucesivos Consejos Europeos se han referido a la necesidad de avanzar en este sentido. El Consejo Europeo celebrado en Barcelona los días 15 y 16 de marzo de 2002 señalaba en sus conclusiones que el Modelo Social Europeo está basado en una buena situación económica, un nivel elevado de protección social y educación, y en el diálogo social.

Se consideraba que un Estado del Bienestar activo es aquel que anima a los ciudadanos a trabajar, puesto que el empleo es la mejor garantía contra la exclusión social. Las conclusiones continuaban animando al cumplimiento de los objetivos de Lisboa.

Más adelante, el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 25 y 26 de marzo de 2004 abundaba sobre esta cuestión, destacando la necesidad de alcanzar los objetivos de Lisboa para cumplir así con las expectativas de los ciudadanos, que identificaba con *“mejores niveles de vida y calidad de vida, a través de un fuerte crecimiento económico y generación de empleo junto con un alto nivel de cohesión social y protección del medio ambiente”*.

En sus conclusiones sobre la evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo de marzo de 2005 (Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2005) definía la agenda social de Europa en estos mismos términos.

En el Consejo Europeo informal celebrado en el palacio de Hampton Court (Reino Unido) el 27 de octubre del año 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE apoyaron de forma generalizada la contribución de la



Comisión al debate que tuvo lugar en torno a la reforma del Modelo Social Europeo, en la que se recoge la dimensión europea de las políticas sociales y el objetivo común de avanzar hacia la justicia social por el camino de un mayor crecimiento económico, una mayor creación de empleo y unos sistemas sociales más flexibles.

En definitiva, el concepto Modelo Social Europeo no puede ser considerado fuera del contexto marcado por la influencia de las instituciones europeas en las políticas sociales de los Estados miembros. Al mismo tiempo, según Palma (2005, p. 21) la dimensión social de la Unión Europea es, aún en la nueva Europa ampliada, una seña de identidad europea en un entorno mundial de creciente exigencia.

Una seña de identidad cuyos valores fundamentales, la lucha contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos de la infancia, quedan recogidos, con matices, en la legislación de la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, como veremos con detalle más adelante.

Pero en este contexto, la formulación habitualmente utilizada por las instituciones europeas en los últimos años, referida al objetivo común a todos los Estados miembros y reconocido por la Unión Europea de lograr un marco social en el cual sea posible conjugar de forma eficaz el crecimiento económico con la cohesión social, o, en otras palabras, integrar eficiencia y cohesión social, es también cuestionable.

Y lo es en la medida en que considera como objetivo fundamental del Modelo Social Europeo la conjugación de crecimiento y protección social, lo que lleva implícito una apreciación doctrinal posiblemente sesgada, la de que el propio Modelo puede ser, en determinadas circunstancias, un obstáculo para el crecimiento.

Esta apreciación es la base que ha justificado la política adoptada por las instituciones europeas en relación con el Modelo Social Europeo en los últimos años, centrada en promover mecanismos de reforma de las principales instituciones del Modelo.

Por ello, retomaremos este análisis en la parte final del trabajo para concluir que el Modelo Social Europeo viene determinado fundamentalmente por la traslación de los valores compartidos a los regímenes de bienestar de cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea, y por la existencia de un cuerpo legislativo europeo en materia social y de empleo y en la aparición de mecanismos de cooperación y coordinación de estas políticas.

En capítulos posteriores veremos cómo la legislación comunitaria ha reflejado tradicionalmente los principios y valores que conforman el Modelo Social Europeo, para posteriormente describir el desarrollo en la práctica de la intervención comunitaria en el sector en las últimas décadas y en la actualidad, analizando cuál es el papel que en estos momentos desempeñan las instituciones europeas en el desarrollo y defensa del Modelo Social Europeo a través de su reforma.

**CAPÍTULO 2**  
**LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN**  
**MATERIA SOCIAL**



## INTRODUCCIÓN

Como hemos visto en el capítulo anterior, la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos, la protección social, el diálogo social y la lucha contra la exclusión y el desempleo son objetivos clave para los Estados miembros de la Unión Europea, en tanto en cuanto todos ellos han desarrollado regímenes de bienestar que, pese a tener estructuras e instituciones diversas, persiguen una serie de objetivos comunes que constituyen el corazón del Modelo Social Europeo.

Como señalan Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 249):

*“el modelo social europeo sería más bien el resultado de la política social desarrollada desde la postguerra por los Estados miembros y no el fruto de una actuación comunitaria decidida en esta línea”.*

Si algo caracteriza al Modelo Social Europeo es, pues, la heterogeneidad de medios con los que se persiguen unos fines comunes, algo que está ligado íntimamente al marco competencial de las políticas sociales en la Unión Europea. Y es que los gobiernos de los Estados miembros de la Unión conservan el cuerpo fundamental de competencias en materia de políticas de empleo y políticas sociales, y por tanto son los Gobiernos nacionales los competentes a la hora de evaluar y, en su caso, adaptar su Estado del Bienestar a las circunstancias cambiantes que caracterizan al mundo de hoy en día.

El **cuadro 2.1** presenta un esquemático resumen de la distribución de competencias económicas dentro del sistema de gobierno a distintos niveles de la Unión Europea. Como se observa, en el terreno microeconómico, la normativa laboral y social depende de los Estados miembros, mientras que la relacionada con los mercados de capitales y bienes depende de la Unión Europea. En el campo macroeconómico, como es sabido, la política monetaria es responsabilidad del Banco Central Europeo, mientras que la fiscal permanece en el ámbito competencial nacional.

**Cuadro 2.1. Reparto de las políticas económicas en la Unión Europea**

		ÁMBITO	
		Nacional	Unión Europea
POLÍTICA	Micro	Normativa del mercado laboral	Normativa del mercado de capitales y productos
	Macro	Política fiscal	Política monetaria

Fuente: Sapir (2009, p. 56)

Ferrera (2000) coincide con esta distribución al afirmar que Europa no tiene una política social de ámbito supranacional, ya que ésta es competencia de los Estados miembros. Tal es así que llega a calificar a la política social de “*enano institucional*”.

Si bien los países continúan teniendo la responsabilidad de diseñar las políticas necesarias para alcanzar estos fines, el nivel supranacional

representado por la Unión ejerce – o debe ejercer - un rol importante en lo que se refiere al diseño, coordinación y evaluación de políticas que permitan seguir avanzando hacia la consecución de los objetivos sociales básicos del Modelo Social Europeo, algo que viene haciendo en los últimos años desde una perspectiva reformista que aspira a adaptar los heterogéneos regímenes vigentes en Europa a las nuevas circunstancias que las propias instituciones presentan como motoras de un cambio de prioridades.

En el presente Capítulo analizaremos el papel que históricamente ha jugado el nivel de gobierno supranacional en el seno de la Unión Europea en el proceso de configuración y reforma del Modelo Social Europeo.

En primer lugar, lo haremos desde una perspectiva cronológica, presentando un panorama general de la evolución histórica de la actuación de la Unión Europea en materia social. Como veremos, este marco de actuación ha pasado por varias etapas a lo largo del proceso de construcción europea.

En un primer momento, la participación de la recién creada Comunidad en cuestiones de política social se fundamentó en criterios puramente económicos, centrados en la necesidad de proveer a la Comunidad Europea de las herramientas legales e institucionales necesarias para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado único que se pretendía crear. Esta perspectiva dio lugar a no pocos avances en la legislación comunitaria, centrada siempre en promover una mayor coordinación de los regímenes de los Estados miembros que facilitara la movilidad geográfica del factor trabajo.

Posteriormente, las circunstancias socioeconómicas de Europa, así como determinados factores de carácter político e institucional, dieron lugar a la aparición de una mayor conciencia social en la actuación de la Comunidad Europea, con hitos importantes en las décadas de los 70 y, especialmente, en la de los 80 y 90. En concreto, analizaremos en este capítulo el periodo temporal que va de la firma del Tratado de Roma en 1957 a la firma, 40 años después, del Tratado de Ámsterdam.

La importancia de este tratado y de posteriores hitos para la configuración actual de la intervención de la Unión Europea en materia social, así como para la articulación del proceso de reforma del Modelo Social Europeo desde instancias comunitarias, invita a dedicar a dicho periodo una atención especial, por lo que nos centramos en su análisis en el Capítulo III, que estudia también la estructura primigenia de los mecanismos de coordinación para la consolidación y reforma de las políticas económicas y sociales en la UE.

El largo proceso histórico de 40 años que analizamos a continuación, con altibajos caracterizados por etapas de intensa actividad política y legislativa y otros de menor conciencia europea sobre lo social, ha dado lugar a un extenso ámbito de actuación comunitario en materia social, con un amplio abanico de disposiciones legales relativas a diversos aspectos de la política social.

El epígrafe 2.2 se centra en presentar de forma resumida el marco legal actual en materia social en la Unión Europea, resultado de décadas de actuación de las instituciones europeas en esta materia. Se analizan las principales disposiciones relativas al área social en las versiones consolidadas del Tratado de la Comunidad Europea y del Tratado de



Funcionamiento de la Unión Europea, en sus versiones modificadas como consecuencia de la reciente aprobación del Tratado de Lisboa, cuyo impacto en el área social es también objeto de atención.

Posteriormente, se realiza un repaso de las principales normas legales de la Unión Europea en los diversos campos sobre los que se ha actuado, que van de la protección de los derechos de los trabajadores a la promoción de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, pasando por el diálogo social, los servicios públicos, la organización del tiempo de trabajo, la información y consulta a los trabajadores, la movilidad laboral y geográfica y la igualdad de oportunidades, entre otros.

Junto al derecho laboral comunitario, se analiza también la base legal del actual marco de actuación de la Unión Europea basado en mecanismos de coordinación “blandos”, que se fueron creando a lo largo de la década de los 90 y en los primeros años del presente siglo en ámbitos como la política de empleo, las políticas de inclusión social y de protección social, dentro de las cuales existen también algunos textos legales de relevancia.

Finalmente, este capítulo analiza el papel actual del Presupuesto de la Unión Europea en la financiación de actuaciones en el ámbito de lo social, estudiando los principales instrumentos que, más allá de los sistemas de coordinación organizados con el formato de “métodos abiertos de coordinación”, se encuentran en la actualidad a disposición de la Comisión Europea para intervenir en el ámbito social, ya sea directa o indirectamente a través del apoyo a los Estados miembros.

## **2.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA: PAPEL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA**

El presente epígrafe presenta brevemente la evolución histórica de las políticas sociales y de empleo comunitarias desde el Tratado de Roma hasta la actualidad, una actualidad en la que la toma de conciencia de los problemas a los que el Modelo Social Europeo está ya haciendo frente ha coincidido en el tiempo con una grave crisis económica y financiera que pone en cuestión no sólo la sostenibilidad del Estado del Bienestar, sino el potencial de la Unión Europea para crecer de forma estable y sólida a medio plazo.

Ardy y El-Agraa (2007, p. 441) explican el paulatino crecimiento de las competencias de la Unión Europea en el área social a través de los siguientes vectores de influencia:

- Por un lado, el hecho de que los asuntos sociales formen parte de un amplio espectro de políticas públicas nacionales que deben encajar en el marco supranacional de la Unión Europea y que, a medida que se ha ido avanzando en la construcción europea, han ido adquiriendo una dimensión transnacional creciente.
- Por otro lado, la propia madurez alcanzada a lo largo de los años por las políticas comunitarias, que se han ocupado de aspectos concretos como la igualdad entre hombres y mujeres, lo que ha trasladado

hacia las instituciones europeas parte del juego de intereses de los grupos de presión.

- Por último, el papel ejercido en determinadas fases por la Comisión Europea, que, como veremos más adelante, entendió especialmente durante los años 80 – y también en los 90 - que un papel de la Comunidad activo y positivo en el área social era clave para incrementar la legitimidad política del proyecto europeo.

Por su parte, Hitiris y Vallés (1999, p. 278) afirman que:

*“La política social comunitaria es complementaria a la de los Estados Miembros, por lo que sus efectos son relativamente marginales. Sin embargo, puesto que los miembros tienen niveles de desarrollo económico distintos, y potenciales de crecimiento diferentes, el progreso hacia un sistema de política social uniforme a través de las fuerzas del mercado será, necesariamente, lento. Por tanto, la comunidad ha introducido mecanismos e instituciones para ayudar al mercado a realizar la convergencia de las disposiciones sociales y de las políticas sociales de los estados miembros, en dirección ascendente, si es posible”.*

Lo cierto es que a pesar de la escasa implicación de las actuales instituciones europeas en pro de una política social más activa a nivel supranacional, la “Europa social” ha heredado ciertos avances importantes producidos en etapas anteriores del proceso de construcción europea.

El desarrollo del mercado único europeo produjo como resultado el diseño y entrada en vigor de disposiciones legales en diferentes ámbitos de la

legislación laboral. Se ha configurado así un cuerpo jurídico de derecho laboral europeo que, aún en momentos de crisis del Modelo Social Europeo como los actuales, se revela como fundamental para garantizar el buen funcionamiento del mercado único y la existencia de un conjunto básico de derechos para los trabajadores que operan en él.

Y ello porque el mercado único requiere de disposiciones mínimas comunes en una serie de ámbitos, entre los que se encuentra la salud y seguridad en el trabajo, el traslado de trabajadores a otros países, y la coordinación de los sistemas de seguridad social, entre otros.

Este cuerpo doctrinal se completó y consolidó a lo largo de los años 80 gracias al impulso que la Comisión Europea dio a la política social comunitaria bajo la presidencia de Jacques Delors.

Como señala Bertola (2006, p. 192), la existencia de un proyecto de integración económica basta en sí misma para justificar actuaciones supranacionales en materia social, puesto que existe una clara interacción entre la perspectiva económica y la social. Este argumento fue el utilizado por Delors para promover el mercado único, pero también, y con la misma intensidad, la protección de los trabajadores, algo que, según el propio Bertola, era para Delors un elemento clave para garantizar la legitimidad política del proyecto europeo entre la ciudadanía.

Y es que aunque el proceso de integración posterior a la Segunda Guerra Mundial se fue articulando a través de instrumentos de política económica, siempre, hasta fechas recientes, mantuvo un interés por las cuestiones sociales en el entendimiento de que, en ausencia de éstas, el desarrollo e

integración de las relaciones económicas podía encontrar una firme oposición por parte de ciudadanos y trabajadores.

Esta mentalidad llevó a las instituciones europeas a impulsar fuertemente el diálogo social europeo, un diálogo que quedó institucionalizado y consagrado en el Tratado de Maastricht y que, pese a su escasa importancia actual, ha permitido avances en materia de acuerdos colectivos en ámbitos como el trabajo a tiempo parcial, los contratos de duración determinada o las bajas maternales.

Asimismo, la implantación del Fondo Social Europeo permitió la inclusión de objetivos sociales en uno de los instrumentos de intervención más poderosos de la Unión Europea, la política regional. Todos estos ámbitos de actuación se detallan en el epígrafe 2.2 y en el epígrafe 2.3.

Posteriormente, los Tratados de Maastricht y Amsterdam supusieron acontecimientos importantes en materia de consolidación de las actuaciones supranacionales en el ámbito social, aunque estos avances han dejado paso a una etapa de estancamiento y reorganización clara de prioridades de actuación por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros de la Unión Europea.

### **2.1.1. El Tratado de Roma**

En el marco de las negociaciones previas a la firma del *Tratado de Roma*, el gobierno francés defendió una mayor implicación de la futura Comunidad en el área social, bajo el argumento de que el mercado común

que se pretendía crear implicaba la necesidad de una cierta armonización de los costes sociales.

Frente a este punto de vista, los representantes alemanes defendieron que los costes sociales dependían fundamentalmente de la localización de la actividad económica, y se manifestaron en contra de toda armonización.

Como señala Falkner (1998, pp. 55-60), estas visiones opuestas convergieron en el compromiso que finalmente quedó reflejado en el Tratado: se decidió que no se contemplaría una actuación de la Comunidad en materia social, salvo en lo concerniente a asegurar el buen funcionamiento del mercado interior. Además, se decidió que las opiniones de la Comunidad en torno a estos temas no supondrían obligación legal alguna para los Estados miembros.

De esta forma, al considerar que las políticas sociales formaban parte de las económicas, la acción comunitaria quedó limitada a la simple coordinación de las políticas sociales nacionales.

Se trataba, en el contexto de la época, de asegurar un tratamiento igualitario para los trabajadores de la Comunidad en lo relativo a los beneficios sociales ligados al empleo, en especial la protección proporcionada por los sistemas de Seguridad Social, sobre la base de que esta igualdad era un prerequisite fundamental para garantizar la libre circulación de trabajadores.

Para Ardy y El-Agraa (2007, pp. 442-443), aunque el Tratado de Roma era relativamente débil en cuestiones sociales, contenía la fortaleza suficiente

para permitir el desarrollo de actuaciones en este ámbito, algo que justifican sobre la base de los siguientes argumentos:

- En primer lugar, el Tratado contenía objetivos generales de marcado carácter social, como la consecución de un alto nivel de empleo y de condiciones de vida y protección social.
- En segundo lugar, los Estados miembros reconocían la necesidad de mejorar las condiciones de vida y trabajo, y la expectativa de una cierta convergencia de las políticas sociales a lo largo del desarrollo de la construcción europea, con la asignación a la Comisión Europea de la responsabilidad de fomentar la cooperación al respecto.
- En tercer lugar, se trató por primera vez el tema de los efectos de los costes sociales sobre la competencia, lo que fue clave para incluir el principio de igualdad de salarios para hombres y mujeres, como veremos más adelante.
- En cuarto lugar, se produjo la creación del Fondo Social Europeo, al que también nos referiremos con posterioridad.
- Por último, se desarrolló el principio de la libertad de movimiento de los asalariados.

En el Tratado original, los artículos 48 a 51 cubrían la libertad de circulación de los trabajadores. En particular, el artículo 51 señalaba que el Consejo podría adoptar por unanimidad disposiciones para asegurar que los sistemas de seguridad social de los Estados miembros no inhibieran la movilidad de los trabajadores.

Falkner (1998, p. 58) recuerda que los artículos 51 y 100 del Tratado también tenían un contenido social importante, pues se referían a la posibilidad de avanzar en materia de armonización de las políticas sociales en Europa en aras a mejorar el funcionamiento del mercado único, avances que habrían de aprobarse también por unanimidad en el seno del Consejo. En concreto, según el artículo 100 el Consejo podía adoptar:

*“las directivas necesarias para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común”.*

En el antiguo artículo 119 (hoy 141) se recogía además la igualdad salarial entre hombres y mujeres:

*“Cada Estado Miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de salario para hombres y mujeres que efectúen el mismo trabajo o un trabajo del mismo valor”.*

Por su parte, el Título III, que era el específicamente dedicado a las políticas sociales, era, en palabras de Falkner, poco más que una forma de:

*“incluir algunas disposiciones en materia de política social pero sin dotar a la Comunidad de la capacidad de actuar”.*

Dicho título contenía dos partes: una primera, en los artículos 136 a 145, estaba consagrada a la cooperación entre Estados miembros.



El artículo 136 expresaba el convencimiento de que el mercado común originaría por sí mismo una mejora de las condiciones de vida de los europeos, aunque señalaba que también sería necesaria la intervención pública para alcanzar dicha mejora.

La segunda parte del Título III se refería a la creación del Fondo Social Europeo, cuya gestión fue la única intervención de la CEE en el área social y de empleo hasta 1972. El Fondo nació como instrumento para mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores del mercado interior comunitario, a través de la adaptación de éstos al cambio industrial y el aumento de su movilidad geográfica y ocupacional.

Hasta 1970, el Fondo funcionó reembolsando a los Estados miembros la mitad de los costes incurridos en formación profesional y en medidas de compensación para los trabajadores afectados por reconversiones industriales. En total, el Parlamento Europeo estima que el Fondo asistió a unos dos millones de personas durante este periodo (2004, p. 221).

Su funcionamiento no sufrió reformas de importancia hasta 1971, cuando una decisión del Consejo aumentó considerablemente sus recursos, y eliminó el sistema de reembolso para sustituirlo por uno de apoyo financiero.

En 1983, una segunda reforma estableció los objetivos fundamentales del Fondo: la formación de los trabajadores más jóvenes como medida de lucha contra el desempleo juvenil, y el apoyo a las regiones más necesitadas.

Aparte de las medidas financiadas a través del Fondo Social Europeo, en esta primera etapa la intervención comunitaria en el área de empleo fue casi

inexistente. Únicamente existía un mecanismo de intervención bajo el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, el cual contemplaba ayudas para los trabajadores que perdieran su empleo en dichos sectores.

Damjanovic y De Witte (2008, pp. 5-6) describen esta etapa de la construcción europea en el ámbito social analizando el modelo socio-económico definido en el Tratado de Roma:

*“El bienestar de los ciudadanos debe ser salvaguardado en Europa por diferentes mecanismos que operan en diferentes niveles. La Comunidad Europea contribuye a ello promoviendo el crecimiento económico que emerge de un mercado común y competitivo, el establecimiento y el funcionamiento del cual es la tarea primordial de la Comunidad. Los Estados miembros, por su parte, continúan proporcionando servicios específicos de bienestar dentro de sus sistemas de política social y de sus sistemas educativos y de salud, y también a través de sus utilidades públicas, todo ello dentro de su responsabilidad primaria. La Comunidad solamente se involucra en estos campos en la medida de lo estrictamente necesario para el funcionamiento del mercado único”.*

A pesar de la escasa implicación del nivel supranacional en el ámbito de lo social en esta primera etapa del proyecto europeo, sí es destacable que en este periodo se produjeron tímidos avances en la promoción de la movilidad de los trabajadores a través de la coordinación de los sistemas de seguridad social, y también en el área de la salud.

Y es que, como afirman Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, pp. 212-213), la potestad que el Tratado de Roma otorgaba al Consejo en su artículo 100 suponía una vía indirecta de intervención en política social plenamente justificada por la elevada heterogeneidad en los niveles y mecanismos de protección social implantados en los países europeos, tal y como hemos visto en el Capítulo I.

En cualquier caso, Mosley (1990) señala que el periodo inmediatamente posterior a la firma del Tratado de Roma puede considerarse como el periodo “*del olvido*” en relación con la política social. Ello fue debido a la homogeneidad de las políticas sociales de los seis Estados miembros fundadores, que hacía menos evidente la necesidad de coordinación, al buen funcionamiento de la economía, y a las escasas divergencias en costes laborales.

No obstante, resulta conveniente precisar que este “olvido” al que alude Mosley se refiere exclusivamente a las actuaciones de ámbito supranacional, ya que en lo que se refiere a las políticas nacionales la década de los 60 supuso un verdadero apogeo del Estado del Bienestar sobre la base de un fuerte consenso social que Judt (2005, p. 528) describe así:

*“El Estado, según se creía mayoritariamente, siempre lo haría mejor que el mercado no restringido: no sólo en lo tocante a administración de justicia y defensa del reino, o a la distribución de bienes y servicios, sino en cuanto al diseño y aplicación de estrategias para la cohesión social, el sustento moral y la vitalidad cultural”.*

### 2.1.2. El Plan de Acción para la Política Social y el Acta Única Europea

Los numerosos cambios estructurales provocados por el mercado interior y el consiguiente aumento del desempleo hicieron que, a partir de finales de los años 60, los Estados miembros comenzaran a tomar más en consideración la necesidad de una cierta armonización de las políticas sociales, trasladando al plano supranacional el potente desarrollo del Estado del Bienestar que habían venido promoviendo a nivel nacional.

Como subrayan Ardy y El-Agraa (2008, p. 444), ya en diciembre de 1969 la Conferencia de La Haya acordó que la Comisión Europea debía avanzar en la búsqueda de objetivos económicos y sociales comunes en el marco de los cuales se desarrollaría “*una política social concertada*”.

Algún tiempo después, en octubre de 1972, el Consejo Europeo siguió la misma línea ya desarrollada en La Haya, y volvió a apoyar el desarrollo de una política social vigorosa que tuviera la misma importancia que la política económica. Según citan de Hitiris y Vallés (1999, p. 262), la Declaración de París firmada también en aquellos años otorgaba:

*“tanta importancia a la enérgica actuación en el campo social como a la consecución de la unión económica y monetaria”.*

Por ello, la Comunidad Económica Europea aprobó en enero de 1974, en plena crisis del petróleo, su primer *Plan de Acción para la Política Social*, que constituye para Addison (2008, p. 2) la verdadera primera fase en el desarrollo de las políticas sociales supranacionales en el ámbito de la Unión

Europea. En dicho plan, la Comunidad asumió por primera vez ciertas responsabilidades en el área social. Fue además la primera vez que se incluyó una referencia social en todas las actividades de la Comunidad.

Siguiendo a Hitiris y Vallés (op. cit.), el Plan tenía tres objetivos fundamentales: la consecución del pleno empleo en las mejores condiciones, la mejora y armonización al alza de las condiciones de vida y de trabajo, y una mayor implicación de las organizaciones de empresarios y trabajadores en las decisiones económicas y sociales de la comunidad.

El documento elaborado por la Comisión Europea era ambicioso y contenía actuaciones en los ámbitos de seguridad y salud laboral, salarios mínimos, horarios de trabajo, participación de los trabajadores y contratación. Aunque el Consejo de Ministros de la Unión Europea apoyó el texto, dejó claro en la declaración de aprobación de la propuesta que se respetaría en todo caso el principio de subsidiariedad.

A pesar de lo ambicioso del Plan, en los años que siguieron los resultados de la actuación de la Comisión Europea en materia social no fueron brillantes. Según Addison (2008, p. 3) se realizaron algunos avances en materias como los despidos colectivos, igualdad de oportunidades y salud laboral (área en la que se adoptaron 11 directivas entre 1978 y 1987), pero estos logros quedaron ensombrecidos por los fracasos en el resto de materias.

Para Ardy y El-Agraa (op. cit.), el fracaso de este primer intento de programación de actuaciones supranacionales en materia social fracasó debido al adverso contexto económico en que se puso en marcha, marcado

por la recesión económica y el espectacular incremento del desempleo en Europa.

Judt (2005, p. 528) describe el pesimismo imperante en aquellos años en relación con el Modelo Social Europeo:

*“En años posteriores, las amplias ambiciones de los Estados del bienestar europeos irían perdiendo parte de su atractivo, entre otras cosas porque no podían ya cumplir sus promesas: el desempleo, la inflación, el envejecimiento de la población y la ralentización de la economía impusieron unos límites insoslayables a los esfuerzos de los Estados por cumplir con su parte del trato”.*

Todos estos factores hicieron que en años posteriores, la Comunidad centrara su acción en el impulso al mercado único y en la lucha contra el desempleo, fundamentalmente a raíz de la publicación por parte de la Comisión Europea del Libro Blanco sobre el Mercado Interior en 1985.

Fernández Navarrete (2007, p. 61) afirma que dicho Libro Blanco era un texto unicomprendido de la problemática que entonces afectaba a la Comunidad Económica Europea, al abordar con profundidad la forma de alcanzar el mercado interior, los obstáculos pendientes para ello y el calendario que habría de seguirse, a través de un intenso proceso de trabajo legislativo que debía culminar en 1992.

No obstante, los años 80 supusieron el comienzo de una nueva etapa de auge de las políticas sociales, marcada por el Acta Única Europea, la Carta Social, y sobre todo una intensa actividad legislativa cuyo legado analizaremos en este mismo capítulo.

Esta nueva etapa comenzó con la propuesta del nuevo gobierno socialista francés a desarrollar un programa para un “espacio social” en la Comunidad Europea, y con una invitación del Parlamento Europeo a realizar reformas en los Tratados que incluyeran una nueva “política para la sociedad”. Un periodo, en fin, en el que – como señalábamos con anterioridad - jugó un papel decisivo la Comisión Europea presidida por Jacques Delors.

Con la adopción del *Acta Única Europea* en 1986, la comunidad asumió nuevas competencias en protección del empleo y diálogo social. Su adopción se produjo en un contexto en el que, como afirman Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 223), la adhesión de España y Portugal acrecentó los temores sobre la posible aparición de fenómenos de “dumping” social.

En este marco, el Acta Única introdujo en el Tratado de la Comunidad Europea dos nuevos artículos de contenido social: el 118 a) sobre seguridad e higiene en el trabajo, que tuvo escasas implicaciones prácticas por su influencia en la actividad de la pymes, y el 118 b) sobre la conveniencia de desarrollar un diálogo social de ámbito europeo entre trabajadores y empresarios.

El Acta Única fue además la primera gran reforma del Fondo Social Europeo, puesto que implicó su integración en la recién creada esfera de la cohesión económica y social, junto con los demás fondos estructurales. Ello derivó en un nuevo aumento de sus recursos financieros, así como en la creación de principios y objetivos comunes y un marco operativo único para todos los fondos.

Como consecuencia de esta reforma, el Fondo Social Europeo se convirtió en el principal instrumento comunitario de apoyo a las políticas de empleo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Al mismo tiempo, pasó a formar parte del marco comunitario de políticas regionales, que pretende reducir las diferencias en los niveles de prosperidad y ayudar a las regiones europeas en dificultades. Se profundizará más en el funcionamiento y perspectivas del Fondo Social Europeo en el epígrafe 2.3.

Para Ardy y El-Agraa (op. cit.), el Acta Única Europea supuso un impulso al desarrollo de la política social y una ampliación del concepto mismo de política social, y para ello se valió de la afirmación, en su preámbulo, de una verdadera declaración de principios en la línea de afirmar los derechos fundamentales de los ciudadanos desde el punto de vista político, civil y social.

De esta forma, el Acta Única incrementó la capacidad de actuación de la Comisión Europea para jugar un papel más activo en el área social, lo que se tradujo posteriormente en nuevas iniciativas para fomentar la enseñanza de idiomas, los intercambios de estudiantes, una mejor educación vocacional, así como nuevas normas en materia de de salud y seguridad en el trabajo.

Normas que, en líneas generales, fueron aceptadas mayoritariamente por los gobiernos de los Estados miembros de la Unión, aunque los avances fueron menores en cuanto a las condiciones de trabajo, fundamentalmente por la oposición del Reino Unido.



### 2.1.3. La Carta Social Europea y el Tratado de Maastricht

Pese a los avances sociales que vinieron de la mano de la aprobación del Acta Única Europea, en la Unión Europea continuó aumentando la percepción de que era necesario tener aún más en cuenta el área social a nivel supranacional.

Además, como señalan Hitiris y Vallés (1999, p. 275) con la implantación definitiva del mercado único en el horizonte, los gobiernos de los Estados miembros comenzaron, bajo fuerte presión sindical, a preocuparse por las posibles reconversiones y consecuencias sociales derivadas de ella.

Se hacía evidente, una vez más, la amenaza de dumping social fruto de la libre circulación de capitales a adoptar en 1992, como consecuencia del programa legislativo iniciado años antes. Una amenaza que, en palabras de Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 223), constituye:

*“un argumento que aparecerá también, cual ave fénix, en el debate sobre la unión monetaria”.*

La respuesta a estas preocupaciones fue la adopción de la *Carta Social Europea* en el Consejo Europeo celebrado en Estrasburgo en diciembre de 1989, concebida como un compendio de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, que debían ser salvaguardados en los mercados de trabajo de los Estados miembros de la UE.

Para Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 300), la Carta constituía una declaración de principios que establecía las líneas básicas del modelo europeo de legislación social y laboral, y se puso en marcha con el fin de inspirar las legislaciones nacionales y los acuerdos emanados del diálogo social.

Así, la Carta fue aprobada como declaración solemne de intenciones al más alto nivel político, pero no era de obligado cumplimiento al carecer de fuerza legal. En la Cumbre de Madrid de 1989 el Reino Unido anunció su derecho de oposición a la Carta y quedó excluido de ella, con las consecuencias sobre el proceso de construcción europea que veremos más adelante.

A pesar de su carácter simbólico, su puesta en práctica, con el aval de 11 de los gobiernos de la Unión Europea, requirió la preparación de un Programa de Acción Social por parte de la Comisión Europea.

Dicho programa contenía 47 iniciativas, de las cuales 35 exigían la aprobación de leyes vinculantes, agrupadas en torno a diversas áreas, entre las cuales se encontraban ámbitos en los que la Comunidad ya había actuado (seguridad e higiene, igualdad de oportunidades, libertad de circulación).

Se incluían también otros ámbitos en los que los intentos de regulación a escala europea habían fracasado anteriormente, como la obligación de informar a los trabajadores sobre las condiciones aplicables a la relación laboral (directiva 91/533) y el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores con contratos por tiempo definido.

Como estamos viendo, las décadas de los 80 y 90 supusieron un periodo de reforzamiento generalizado del proyecto europeo y de perspectivas claras de ampliación e intensificación de éste; un periodo que fue testigo de un impulso decidido a las actuaciones de índole social en la Unión Europea, tanto a nivel nacional como supranacional.

En esta etapa juega un papel especialmente destacado el *Tratado de Maastricht*, que supuso, como señalan Ardy y El-Agraa (2007, p. 445), un reconocimiento más amplio y explícito del papel de la Unión Europea dentro de lo social, incluyendo en los nuevos artículos 2 y 3 el respeto al medio ambiente, un alto nivel de empleo y protección social y el incremento de los estándares y la calidad de vida.

Para estos autores, lo más importante del Tratado desde el punto de vista social fue el reconocimiento del concepto legal de ciudadanía de la Unión para reforzar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de los Estados miembros. Además, el Fondo Social Europeo extendió sus objetivos a la adaptación de los trabajadores al cambio industrial y a cambios en los métodos de producción.

No obstante, en líneas generales los avances alcanzados en Maastricht no alcanzaron las expectativas más optimistas. A lo largo de las negociaciones sobre el nuevo capítulo social que tuvieron lugar en la conferencia intergubernamental convocada para elaborar el nuevo Tratado, la Comisión Europea propuso extender el ámbito de lo social a nivel supranacional, y ampliar la toma de decisiones por mayoría cualificada.

Sin embargo, la postura del Reino Unido contraria a muchos de los cambios llevó a la conclusión de un acuerdo entre los 11 Estados miembros

restantes. Estos países se comprometieron así a continuar avanzando en política social en la línea establecida tres años antes con la Carta Social Europea, mientras que el Reino Unido quedaba de nuevo excluido del acuerdo.

La oposición del Reino Unido llevó a la necesidad de adoptar un compromiso que consistió en anexas al tratado un Protocolo sobre Política Social, en el que se incluyeron los contenidos que habrían formado parte del Título sobre políticas sociales del Tratado de haberse llegado a un acuerdo unánime, y al cual se incorporó un Acuerdo sobre Política Social.

Por consiguiente, como señala Addison (2008, p. 5) la entrada en vigor del Tratado de Maastricht supuso en la práctica la aplicación de dos cuerpos legislativos diferentes en el área social: el Tratado de la Comunidad Europea, aplicable a todos los países, y el Protocolo Social aplicable a todos los Estados miembros a excepción del Reino Unido.

El Acuerdo anexo al protocolo social contenía tres innovaciones fundamentales: una formulación más ambiciosa de los objetivos sociales, la asunción por parte de los agentes sociales de un rol fundamental en la formulación de políticas debido a la obligatoriedad de consultarlos a la hora de elaborar legislación social, y la extensión de la mayoría cualificada como método de toma de decisiones en el Consejo.

De esta forma, el artículo 2 del acuerdo anexo al Protocolo contenía cinco áreas en las que se adoptarían decisiones por mayoría cualificada: mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, condiciones de trabajo, derecho de información y consulta a los trabajadores, igualdad de

oportunidades para hombres y mujeres, e integración ocupacional de ciudadanos excluidos del mercado de trabajo.

Junto a estas áreas, se mantenía el voto por unanimidad para adoptar decisiones concernientes a otros cinco ámbitos: seguridad social, protección frente al despido, libertad de asociación, condiciones de empleo para ciudadanos de terceros países residentes en la Comunidad, y financiación para la mejora de las condiciones del personal.

El acuerdo extendía además las competencias de la Comisión Europea en materia de política social, en ámbitos como la legislación laboral, el diálogo social, la igualdad de oportunidades y la provisión de bienestar.

Como hemos destacado, el artículo 3 del Acuerdo sobre Política Social fortalecía además el papel de los agentes sociales a escala europea, declarando que la Comisión Europea tendría que consultar a las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad antes de aprobar propuestas relacionadas con aspectos sociales.

Además de lo recogido en el Protocolo, el Tratado de Maastricht incluyó títulos sobre salud, educación y política cultural por primera vez, aunque sin competencias legislativas para la Comunidad.

Damjanovic y De Witte (2008, p. 12) señalan, citando a Kleinman, que el Tratado de Maastricht se identifica como: *“la marca más alta de la marea integracionista del bienestar que inundó Europa aquellos años”*.

Para Kleinman, esta etapa dio paso a un periodo de mayor cautela y de un enfoque restrictivo en materia de actuaciones en política social, marcado

por un afán de los Estados miembros de reforzar su soberanía sobre estas materias, más que trabajar para cimentar la dimensión social del proceso de construcción europea.

Esto puede resultar cierto en lo concerniente a los aspectos sociales, como afirman también Ardy y El-Agraa (2007, p. 442), para quienes los años 90 fueron un periodo de “*consolidación, si no relativo estancamiento en los asuntos sociales europeos*”, pero desde luego no en relación con el empleo, como veremos a partir de ahora.

#### **2.1.4. Mercado único y empleo**

En 1995, la Comisión Europea iniciaba en su comunicación “*El futuro de la protección social: marco para un debate europeo*” un debate en torno a cuatro áreas fundamentales: el mercado laboral, la demografía, la igualdad de géneros y la movilidad. El ejecutivo comunitario también incidía en estas cuatro áreas en su comunicación de 1997 “*Modernización y mejora de la protección social*”, señalando además que era necesario considerar a la protección social como un factor más de producción, evitando la consideración de ésta como una carga al sistema productivo.

El debate iniciado en los 80 culminó en 1999 con la publicación del documento “*Una estrategia concertada para modernizar la protección social*”, en el que se plantearon de nuevo los retos a los que debían enfrentarse los sistemas sociales de los Estados miembros de la UE.

En aquella ocasión, las instituciones europeas se referían a la adaptación a la evolución del mundo del trabajo, a las nuevas estructuras familiares, a los espectaculares cambios demográficos y a un escenario en el que resultaba preciso el “*equilibrio entre un alto nivel de protección social y la eficiencia en los servicios públicos*”.

Paralelamente, a lo largo de la década de los 80 y los primeros años 90 la acción comunitaria en cuestiones de empleo había seguido orientada hacia la coordinación y cooperación entre Estados miembros.

La Comisión Europea promovía dicha cooperación, pero no había una base legal sólida que permitiera una actuación más decidida en esta área. Además, cualquier iniciativa en este campo requería ser aprobada por unanimidad en el Consejo, lo que complicaba la tarea aún más. Por todo ello, la acción se limitaba a programas destinados a colectivos concretos: el ERGO (para desempleados de larga duración), el LEDA (creación de empleo a nivel local) y el ELISE (creación de empleo en pymes).

Se crearon también numerosos centros de documentación y observatorios de empleo, pero en general los pasos fueron tímidos hasta la publicación, con ocasión del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, del *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*<sup>9</sup>.

El Libro Blanco achacaba el desempleo en Europa a dos factores fundamentales: la mala gestión macroeconómica y la inadecuada adaptación de la economía europea a los cambios en la estructura productiva y la situación internacional.

---

<sup>9</sup> COM (93) 700 de 5 de diciembre

Para solucionar estos problemas, el documento señalaba tres líneas básicas de acción: la política económica, el fomento de los llamados “nuevos yacimientos de empleo”, que el propio informe caracterizaba en función de su vinculación al sector servicios, ser intensivos en mano de obra y estar integrados en una dimensión local o regional del desarrollo, y por último las reformas estructurales en determinados sectores de la economía europea.

El informe Delors supuso un verdadero hito en la redefinición política del problema del desempleo en la Unión Europea, y el pistoletazo de salida para un debate sobre la posible creación de una estrategia europea para el empleo, con lo que por primera vez se colocó a las políticas de empleo como prioridad en la agenda política comunitaria.

La clave del cambio de mentalidad con respecto a las políticas de empleo radicó en el reconocimiento de que la Unión Europea carecía de herramientas e instrumentos lo suficientemente poderosos y coherentes para compensar los efectos de posibles perturbaciones macroeconómicas, o para dar una respuesta efectiva para los altos niveles de desempleo.

Entre 1980 y 1992 la tasa media de desempleo en la Unión Europea había aumentado del 6,2 % al 9,8 %. Aunque el desempleo siguió aumentando después de la publicación del Libro Blanco (en 1996 la tasa media alcanzó el 10 %), para Martín Navarro (1999, p. 30) ello se debió a que incluso después de la formulación en el Libro Blanco de la base teórica de la política contra el desempleo se siguió dando prioridad a la lucha contra la inestabilidad de precios.



Una vez diseñado el marco de política económica acordado en Maastricht, el Libro Blanco de la Comisión Europea se convirtió en la base ideológica, política y analítica sobre la que se desarrollaría la posterior política europea de empleo.

A la luz de las conclusiones del Libro, la Comisión Europea propuso actuaciones en diversas áreas, entre las que se encontraba la potenciación de los contratos a tiempo parcial (que se concretó en la Directiva 97/81/CE, a la que se hará referencia en el epígrafe siguiente), la reducción del peso de las cotizaciones sociales para los empleos de menor calidad, que finalmente fue descartada, y por último aumentar el potencial de creación de empleo de las pymes.

Si el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 fue un elemento de transición hacia la nueva etapa, el *Consejo de Essen* (Alemania), celebrado en diciembre de 1994, define esta nueva etapa mediante la concepción de una estrategia común europea según la cual los Estados miembros debían concentrarse en cinco objetivos fundamentales en sus políticas de empleo.

Estos objetivos incluían el desarrollo de los recursos humanos a través de la formación profesional, el estímulo de inversiones productivas por medio de políticas que redujeran los costes laborales no salariales, la mejora de la eficiencia de las instituciones del mercado de trabajo, la identificación de nuevos yacimientos de empleo y el facilitar el acceso al empleo de jóvenes, mujeres y parados de larga duración. Por último, en Essen se estableció un sistema de seguimiento según el cual la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea informarían anualmente de los progresos al Consejo Europeo.

Medidas, todas ellas, plenamente coherentes con el Libro Blanco pero, como indican Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 277), sin referencia alguna a los grandes programas de inversión que se habían recogido en el propio Libro Blanco y en los que desde su aprobación había resultado imposible avanzar como consecuencia de las reticencias del Ecofin al respecto.

Y es que, como señalan los propios autores:

*“La ausencia en el discurso comunitario de consideraciones relativas a la importancia de la demanda efectiva en la lucha contra el desempleo es una de las grandes constantes del discurso comunitario sobre el problema del empleo en Europa. Para la UE el problema del desempleo está siempre, en primer lugar, del lado de los que buscan trabajo...En segundo lugar, del lado del funcionamiento del mercado de trabajo. Según esta línea argumental defendida en el seno de la UE, el problema del desempleo no estaría en problemas relacionados con la falta de demanda efectiva”.*

El conjunto de medidas aprobadas en Essen fue conocido posteriormente como “*Proceso de Essen*”, reforzado por las conclusiones de sucesivos Consejos Europeos posteriores, como el “*Pacto de Confianza*” alcanzado en Florencia en junio de 1996, el cual planteaba como objetivos primordiales la estabilidad económica, la explotación del potencial del mercado interior, la reforma de los sistemas nacionales de empleo y reforzar las iniciativas locales de empleo.

Las implicaciones prácticas del Proceso de Essen no fueron demasiado significativas, puesto que a efectos prácticos la Unión Europea no aumentó de forma reseñable sus responsabilidades sobre la materia, aunque sí se consiguió el objetivo de aumentar la sensibilidad política y social ante el problema del empleo.

Como consecuencia de esta nueva sensibilidad, el *Consejo Europeo de Dublín* de diciembre de 1996 siguió aportando avances sobre la materia, con la creación del Comité Europeo de Empleo y del mercado de trabajo, con la misión de realizar el seguimiento de las políticas acordadas en Essen.

### **2.1.5. El Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Niza**

El *Tratado de Ámsterdam* de 1997 supuso de nuevo un importante paso adelante en el área de empleo, y también en el área social, tal y como resalta Fernández Navarrete (2007, p. 306):

*“Hasta el Tratado de Ámsterdam la política social comunitaria, en sentido estricto, estaba regulada de manera muy difusa. Básicamente consistía en una declaración de buenas intenciones por la cual los Estados convenían en la necesidad de promover las mejores condiciones posibles de vida y de trabajo de las personas confiando en que la convergencia económica favorecería la armonización de los sistemas sociales....El Tratado de Ámsterdam, al comunitarizar la mayor parte del tercer pilar de la Unión, refuerza la política social por cuanto incrementa los supuestos sujetos a la codecisión,*

*introduce la cooperación reforzada e incorpora en su articulado el Convenio de Schengen y el Protocolo sobre política social que se contenía en el Tratado de Maastricht”.*

Sin embargo, a pesar de que los avances fueron evidentes, todo ello se hizo enfatizando que cualquier actuación en estas materias habría de respetar las responsabilidades de los Estados miembros. También se incluyó un nuevo artículo sobre servicios de interés económico general que consagraba una responsabilidad compartida.

En definitiva, la política social siguió siendo una competencia fundamental de los Estados miembros pero pasó también a ser una competencia compartida entre éstos y la Unión con el fin de fijar unas normas y derechos mínimos y articular unos programas de acción coordinados, como subrayan Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 301).

Con todo, el mayor énfasis a la dimensión social de la Unión Europea alcanzado en Ámsterdam deriva de la incorporación al Tratado del Protocolo Social (artículos 137 y siguientes) tras su firma por parte del Reino Unido en 1997.

Se incorporaban de esta forma expresamente los derechos sociales fundamentales tal y como se recogen en la Carta Social de 1989, aunque como recuerdan Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 227), con esta mención expresa no se modificó la naturaleza meramente testimonial de ésta, que siguió por tanto careciendo de naturaleza jurídica. El Protocolo reemplazó así a los antiguos artículos 136 a 145, con algunas modificaciones: se hizo referencia a la Carta Social Europea de Turín y a la Carta de Derechos Fundamentales de los Trabajadores, se introdujo la

acción comunitaria para luchar contra la exclusión social, y se expandió la actuación de la UE en lo relativo a la igualdad de oportunidades.

De esta forma, el Tratado incorporó el papel de la Comunidad en lo referido a apoyar y completar la acción de los Estados miembros en política social, un papel de aseguramiento de lo que Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 227) califican de “*suelo social*”, con las restricciones de no entrar en colisión con las competencias de los Estados miembros, no influir negativamente en la competitividad de la economía, y no perjudicar a las pymes.

Como señala Fernández Navarrete, el Tratado de Ámsterdam instauró además la codecisión como procedimiento de toma de decisiones en diversas áreas, tales como las provisiones relativas al Fondo Social Europeo, la libertad de circulación de los trabajadores y la seguridad social para trabajadores en otros Estados miembros.

Además, se añadió la disposición que vimos anteriormente según la cual la Unión Europea se arroga la capacidad de adoptar medidas para combatir cualquier discriminación basada en sexo, raza, religión, discapacidad u orientación sexual. Por último, siguiendo a Torrents (1999, p. 52), es destacable igualmente la ampliación del papel de los interlocutores sociales, lo que llegó a provocar una “*erosión del monopolio de iniciativa legislativa de la Comisión a favor de dichos interlocutores*”.

Pero además de todas estas cuestiones, la importancia del Tratado de Ámsterdam radica en el delicado compromiso alcanzado en el área de empleo entre aquellos Estados miembros partidarios de una acción comunitaria más intensa y aquellos reticentes a transferir responsabilidades

al nivel supranacional. Nos referiremos con más detalle a esta cuestión en el Capítulo III, al analizar el origen de la Estrategia de Lisboa.

Por último, la *Cumbre de Niza* de diciembre de 2000 también supuso un paso adelante en el reconocimiento de derechos con la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que contempla en su capítulo 4, bajo el título “Solidaridad” una serie de derechos sociales y laborales a los que aludiremos en el epígrafe 2.2.

En definitiva, no cabe duda de que la perspectiva de la ampliación de la Unión y la voluntad política existente en aquellos años impulsaron un proceso de actualización y revitalización de las actuaciones de la Unión Europea en materia social. Los Tratados de Maastricht y Amsterdam pretendieron de forma tímida reparar los defectos y contradicciones del derecho social comunitario, sobre la base de un nuevo enfoque: el de los derechos fundamentales.

Esta nueva orientación, que se distingue claramente del mero acompañamiento normativo exigido por el desarrollo del mercado único, se consagró, en particular, en el ámbito de la lucha contra la discriminación, anclado en el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres recogida en el derecho comunitario. Como veremos más adelante, la puesta en marcha en la etapa inmediatamente posterior del método abierto de coordinación supuso en su día un paso más en materia de consolidación de lo social en las políticas de la UE.

El **cuadro 2.2** resume de forma sintética los principales hitos históricos en materia de políticas sociales europeas, con sus referencias en este Capítulo.

**Cuadro 2.2. Principales avances en política social en el proceso de construcción de la Unión Europea**

	Fecha	Referencia en este Capítulo (pp.)
Tratado de Roma	1/1/1958	185-191
Plan de Acción para la Política Social	Enero 1974	192-193
Acta Única Europea	1/7/1987	195-196
Carta Social Europea	9/12/1989	197-198
Tratado de Maastricht	1/11/1993	199-202
Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo	5/12/1993	203-205
Consejo Europeo de Essen	9-10/12/1994	205-207
Consejo Europeo de Dublín	13-14/12/1996	207
Tratado de Ámsterdam	1/5/1999	207-210
Tratado de Niza (Carta de Derechos Fundamentales)	1/2/2003	210
Tratado de Lisboa	1/12/2009	217-228

Fuente: Elaboración propia

## **2.2. MARCO LEGAL Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA UE EN MATERIA SOCIAL**

La base legal de la política social y de empleo de la UE se encuentra en los diferentes Tratados fundamentales (Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea), así como en numerosas directivas y en los derechos recogidos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

### **2.2.1. El contenido social de los Tratados anteriores al Tratado de Lisboa**

Comenzaremos revisando la base legal recogida en los Tratados de la Unión Europea previos a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los cuales fueron adquiriendo un contenido cada vez más social a lo largo de las sucesivas reformas acontecidas a lo largo del proceso de construcción europea.

El originario Tratado de la UE fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y fue modificado por última vez antes del Tratado de Lisboa a través del Tratado de adhesión firmado en 2003 por los 10 Estados miembros que pasaron a formar parte de la UE el 1 de mayo de 2004.

El Tratado recogía en su artículo 2 los objetivos de la Unión. Entre ellos se encontraba:



*“promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, y alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible, en particular a través de la creación de un área sin fronteras internas, el reforzamiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria, [...]”.*

Este objetivo, que supuso una de las novedades del Tratado, suponía la base legal fundamental de la política social comunitaria con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Por su parte, el Tratado de la Comunidad Europea, más conocido como Tratado constitutivo de la CEE o Tratado de Roma, fue firmado en la capital italiana por los 6 Estados miembros fundadores de la UE el 25 de marzo de 1957. Este Tratado ya incluía en su versión inicial algunas provisiones en el área social, aunque diluidas por la consideración de la política social como parte integrante de la política económica.

Aún así, su artículo 2, que establecía las tareas de la CEE, recogía la promoción de un:

*“desarrollo equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social, igualdad entre hombres y mujeres [...] cohesión económica y social y solidaridad entre los Estados miembros”.*

El artículo 3, que trataba de las actividades de la Comunidad, contenía también numerosas referencias al área social. Entre ellas destacan la promoción de la coordinación entre las políticas de empleo, el Fondo Social Europeo, el reforzamiento de la cohesión económica y social, la

contribución a la consecución de un alto nivel de protección de la salud, y la contribución a la educación y la formación. Además, se mencionaba expresamente la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos.

Junto con sus artículos 2 y 3, el Tratado de la Comunidad Europea contenía un importante número de referencias a las diferentes áreas de la política de empleo.

En los artículos 125 y siguientes, situados en el título VIII “*Empleo*”, se incluían los principios para la coordinación de las políticas de empleo, concepto que supone el mantenimiento de dichas políticas dentro del marco de responsabilidades de los Estados miembros, así como la asunción por parte de la Comunidad de un papel de apoyo a la cooperación entre países, y que se llevó a la práctica con la creación del método abierto de coordinación. El artículo 130 recogía la creación del Comité de Empleo, y el 146 la creación del Fondo Social Europeo.

También eran varias las referencias a la política social. De hecho, el párrafo 1 del artículo 136, situado dentro del capítulo 1 del título XI “*Política social, educación, formación profesional y juventud*”, constituyó la base legal de numerosos programas sociales.

Dicho párrafo señalaba que:

*“la Comunidad y los Estados miembros, considerando derechos sociales fundamentales como los recogidos en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989,*

*tendrán como objetivos la promoción del empleo, la mejora y armonización de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo entre empresarios y trabajadores, el desarrollo de recursos humanos a fin de lograr un empleo largo y de calidad, y la lucha contra la exclusión”.*

Todavía en el ámbito de las políticas sociales, en el artículo 137 se detallaban los procedimientos de decisión para actuaciones en el área social, los cuales requerían unanimidad para cuestiones relacionadas con la seguridad social, legislación laboral, protección contra el despido ilegal, y permisos de trabajo para terceros países.

Quedaban explícitamente fuera del ámbito comunitario los salarios, el derecho de asociación, el derecho a la huelga y al cierre patronal. En el artículo 138 se recogía la promoción de las consultas entre trabajadores y patronal a nivel comunitario, el 141 el principio de igualdad salarial entre hombres y mujeres, y el 144 la creación del Comité de Protección Social.

Junto con los Tratados y las directivas, a las que aludiremos más adelante, la base legal de la intervención comunitaria en las áreas de empleo y políticas sociales se completaba con la *Carta de Derechos Fundamentales*, que fue elaborada por la Convención constituida en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, y cuya aprobación tuvo lugar en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000.

Su objetivo fundamental es recoger en un único documento los derechos civiles, políticos y económicos y sociales reconocidos por los Tratados comunitarios, los principios constitucionales de los Estados miembros, la Convención Europea de Derechos Humanos y las Cartas de Derechos

Humanos de la Unión Europea y el Consejo de Europa. Los derechos recogidos en la Carta se confieren a todos los ciudadanos, siguiendo el principio de universalidad.

En su Capítulo III, que recoge los derechos relacionados con la “Igualdad”, se contienen los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley, a la no discriminación, a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, a la igualdad entre el hombre y la mujer, así como los derechos del niño y de las personas mayores, y finalmente la integración de las personas con discapacidad.

Por su parte, el capítulo IV de la Carta de Derechos Fundamentales recoge los derechos relacionados con la “Solidaridad”, en particular los siguientes:

- Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa;
- Derecho de negociación y de acción colectiva;
- Derecho de acceso a los servicios de colocación;
- Derecho a la protección en el caso de despido injustificado;
- Derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas;
- Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo;
- Derecho a la conciliación entre la vida personal y la vida profesional;
- Derecho a la seguridad social y la ayuda social;
- Derecho a la protección de la salud;
- Derecho a acceso a servicios de interés económico general;
- Derecho a la protección del medio ambiente, y finalmente,
- Derecho a la protección de los consumidores.

### 2.2.2. El Tratado de Lisboa

Este marco legal cambió en 2009 con ocasión de la aprobación del [Tratado de Lisboa](#), por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

El Tratado, que fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea, no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009 como consecuencia de las dificultades para su ratificación, notablemente en Irlanda, pero también en otros Estados miembros como Polonia o la República Checa.

De Poncins (2009) explica que el Tratado fue el fruto de negociaciones entre los Estados miembros reunidos en una Conferencia Intergubernamental, en la que participaron también la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, y finalmente fue ratificado por los 27 Estados miembros, de acuerdo con sus normas constitucionales.

Recordemos que, a su vez, el Tratado de Lisboa fue la solución intermedia que la Unión Europea puso en marcha tras la fallida ratificación del Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para la Unión Europea, tratado que pretendió adaptar la legislación existente al nuevo panorama tras la adhesión de los países de Europa del Este, mejorando el funcionamiento de la Unión y la eficiencia en la toma de decisiones.

Como señala Calvo Hornero (2009, p. 122), la Constitución Europea suponía un nuevo hito en el proceso de construcción europea, que de

haberse ratificado habría introducido un solo texto constitucional por el cual se hubieran consolidado y simplificado los Tratados vigentes.

El Tratado constitucional había sido elaborado por una Conferencia Intergubernamental presidida por el ex-Presidente de Francia Valéry Giscard d'Estaing, tras consulta a las diferentes instituciones y a la ciudadanía, y fue aprobado y firmado por los gobiernos de todos los Estados miembros en Roma el 29 de octubre de 2004, pero su proceso de ratificación encalló cuando fue rechazado en referéndum en dos Estados miembros fundacionales: Francia y Países Bajos.

Ya anteriormente, como resalta Roca Zamora (2008, p. 113), los Tratados de Ámsterdam y Niza habían constituido intentos fallidos de reforma institucional, en el caso del primero por el fracaso en la reforma de la arquitectura institucional de la Unión, y en el caso del segundo por la prevalencia de los intereses intergubernamentales frente al interés de la Unión de proceder a una profunda reforma de la arquitectura institucional que la adaptase a la Europa ampliada.

Tras el fracaso del Tratado constitucional, se abrió un periodo de reflexión que dio como resultado el Tratado de Lisboa, que modifica los Tratados de la UE y la CE, pero no los sustituye.

El nuevo Tratado se aprobó, por tanto, como instrumento alternativo para brindar a la Unión el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los retos del futuro y responder a las expectativas de los ciudadanos, aunque según la propia Roca Zamora no extiende las competencias de la Unión considerablemente, a diferencia del Acta Única Europea o del Tratado de Maastricht.

De hecho, a pesar de que se ha presentado como una respuesta adecuada a estos retos, el nuevo Tratado ha sido duramente criticado, como recuerda McAllister (2010, p. 238) citando a Giscard d'Estaing:

*“El Tratado es como una caja de herramientas en la que hay que hurgar para encontrar lo que uno está buscando”.*

Siguiendo a Kurpas (2007, pp. 3-7), podemos observar cómo el nuevo texto recoge partes esenciales de la antigua Constitución, aunque no tiene la vocación constitucional que tenía ésta, pues no pretende la refundación de los tratados anteriores.

De su primera parte se han rescatado aspectos fundamentales relativos a la estructura institucional de la Unión. La segunda parte del Tratado constitucional recogía en su integridad la Carta de Derechos Fundamentales. El Tratado de Lisboa no la mantiene in extenso, sino que se refiere a ella a través de una cláusula que recoge la obligación legal de aplicarla. Esta cláusula no es aplicable, en función del compromiso alcanzado, para el Reino Unido, Polonia y la República Checa.

A continuación analizamos las principales implicaciones del nuevo Tratado de Lisboa para el marco legal de las políticas sociales y de bienestar en la Unión Europea, estudiando las versiones modificadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Para Bercusson (2008) la posición legal de la Carta de Derechos Humanos en el nuevo Tratado de Lisboa en relación con el enfoque que adoptaba el fallido Tratado constitucional supone un retroceso, ya que:

*“Aunque el Tratado de Lisboa mejora el estatus legal de la Carta de la UE, en realidad disminuye el estatus legal de los derechos fundamentales que incorpora”.*

Según Damjanovic y De Witte (2008, pp. 19-30), el Tratado de Lisboa es un *“documento estratificado”* en el sentido de que consiste en un conjunto de normas que fueron acordadas a lo largo de diferentes etapas de un largo proceso negociador, el que comenzó con la Conferencia Intergubernamental creada para la elaboración del texto constitucional, y posteriormente para la negociación y elaboración del Tratado definitivo.

De esta forma, el contenido social del nuevo Tratado consta por una parte de la Carta Fundamental, cuyo contenido más relevante fue acordado en el año 2000, las nuevas alusiones sociales recogidas en los artículos introductorios, que fueron negociadas a lo largo del periodo 2002-2004, momento en el que se incluyó también la nueva competencia legislativa sobre los servicios de interés económico general, y el Protocolo sobre servicios de interés general, acordado en 2007.

El Tratado de Lisboa ha ampliado considerablemente la formulación de los valores y objetivos básicos de la Unión Europea en relación con los Tratados anteriores, y ello es especialmente visible en el área social y de políticas de bienestar.



Los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea incluyen referencias al bienestar, reequilibrando las referencias a valores de mercado y de no mercado en las normas fundamentales de la Unión Europea, algo que, además, es plenamente consistente con la importancia que la solidaridad adquiere en la Carta Fundamental. Así, el artículo 2 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE en adelante) incluye la solidaridad entre los valores fundamentales de la Unión, señalando que:

*“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.*

Por su parte, el artículo 3 del TUE (antiguo artículo 2) recoge los principales objetivos de la Unión:

*“la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”.*

Además, se dice en él que la Unión habrá de dirigir su acción hacia el logro de una *“una economía social de mercado altamente competitiva”*, y se reflejan también referencias explícitas a los aspectos sociales:

*“La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la*

*protección de los derechos del niño [...] La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.*

De esta forma, el Tratado de Lisboa ha incorporado a la legislación de la Unión Europea, esto es, al ámbito supranacional, los principales principios y valores que sustentan los regímenes de bienestar nacionales.

Se puede interpretar, pues, que el concepto de Modelo Social Europeo cuenta así con una referencia legal supranacional que constituye la base legal fundamental para las actuaciones futuras de la Unión Europea en materia social.

Este es, sin duda, el principal avance en materia social que se ha conseguido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sin embargo, como señalan Damjanovic y De Witte, puede ocurrir que estas referencias queden en modificaciones “*puramente retóricas*”, pues no quedan sustanciadas en otras partes de las versiones refundidas de los Tratados.

Como señala Baquero Cruz (2007, p. 1119), no se contienen en dichas versiones refundidas de los Tratados preceptos “*que incluyan directamente normas efectivas o que consagren competencias o procedimientos de toma de decisiones*”.

Sin embargo, esto no es exactamente así, dado que la versión consolidada del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE en adelante) recoge en su título II, que contiene las disposiciones de aplicación general, una referencia explícita a los aspectos sociales de aplicación en la definición e implementación de todas las políticas y actividades de la

Unión Europea<sup>10</sup>. La inclusión de la protección social y la lucha contra la exclusión en este título II refuerzan el compromiso con la solidaridad de las nuevas versiones de los Tratados, ya recogido en la Carta, y añaden fuerza normativa a las disposiciones en esta materia.

El Título X del texto refundido del TFUE contiene las disposiciones relativas a la política social, sin modificaciones sustanciales respecto a la versión anterior del Tratado.

De esta forma, el artículo 151, antiguo artículo 136, señala que:

*“La Unión y los Estados miembros [...] tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”.*

El artículo se refiere también a la necesidad de tener en cuenta en las acciones que se emprendan en este ámbito *“la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión”.*

El artículo 152 incluye referencias al diálogo social europeo y nacional, teniendo en cuenta también la diversidad de los sistemas nacionales. A este

---

<sup>10</sup> *“En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”.*

respecto, el artículo 154 señala que *“la Comisión [Europea] tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la Unión y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado”*.

Por su parte, el artículo 153 del TFUE recoge el contenido del antiguo artículo 137 del Tratado de la Comunidad Europea, y señala que la Unión, para la consecución de los objetivos del artículo 151, completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- La mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
- Las condiciones de trabajo;
- La seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- La protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- La información y la consulta a los trabajadores;
- La representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión;
- Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión;
- La integración de las personas excluidas del mercado laboral;
- La igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo;
- La lucha contra la exclusión social;
- Y la modernización de los sistemas de protección social.

Más adelante se excluye expresamente la definición de los principios fundamentales de los sistemas de seguridad social, que sigue siendo una competencia exclusiva de los Estados miembros, así como las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal.

Con el fin de alcanzar los objetivos manifestados, el propio artículo 153 recoge las posibles actuaciones de las instituciones europeas, proporcionando base legal a los instrumentos, medidas y actuaciones que analizaremos posteriormente. En concreto, el TFUE se refiere a:

- Por un lado, a *“medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”*, en alusión clara al Método Abierto de coordinación que estudiaremos con posterioridad.

En este sentido, el artículo 156 del TFUE, antiguo artículo 140 del Tratado de la Comunidad Europea, señala que la Comisión Europea *“fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente capítulo, particularmente en las materias relacionadas con el empleo, el derecho del trabajo y las condiciones de trabajo, la formación y perfeccionamiento profesionales, la seguridad social, la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la higiene del trabajo y el derecho de*

*sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores”.*

- Por otro lado, el Tratado habla también de la posibilidad de adoptar directivas con disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, salvo en lo relativo a lucha contra la exclusión social y modernización de los sistemas de protección social.

En cuanto al procedimiento de toma de decisiones, el Tratado de Lisboa mantiene la unanimidad para todas las cuestiones relacionadas con la seguridad social y la protección social de los trabajadores, la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, y las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión.

Junto a las disposiciones recogidas en el Título X del texto refundido del TFUE, es necesario destacar la modificación que el Tratado de Lisboa realiza al antiguo artículo 16 de TCE, que pasa a ser artículo 14 en la versión refundida del TFUE<sup>11</sup>.

En relación con este artículo, Damjanovic y De Witte (2008, p. 26) consideran que la incorporación de la segunda frase, relativa al

---

<sup>11</sup> Dicho artículo señala ahora que: “[...] la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.”

establecimiento por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de los principios y condiciones con arreglo a los cuales deben actuar los servicios de interés económico general, añade una nueva competencia legislativa para la Unión Europea, aunque resulte de alguna manera contradictoria con el final del artículo, que recuerda las competencias que incumben a los Estados miembros sobre la prestación, encargo y financiación de estos servicios.

Aunque queda por ver de qué manera esta cuestión será gestionada por instituciones europeas y Estados miembros una vez que el Tratado ha entrado en vigor, resulta razonable pensar que la Comisión Europea hará uso de esta disposición exclusivamente para aquella legislación específica relativa a servicios concretos. Para estos autores (Ibíd.):

*“En conjunto, la nueva disposición parece tener al menos el potencial de crear una competencia legislativa de amplio espectro para la Unión, a ejercer bajo el procedimiento de codecisión, para definir los principios básicos y las condiciones para la prestación de los servicios de bienestar centrales en Europa, y a partir de ahí para adoptar pasos activos hacia la creación de un verdadero Modelo Social Europeo”.*

La última novedad importante que el Tratado de Lisboa contiene en relación con las cuestiones sociales es la incorporación del Protocolo nº 26 sobre Servicios de Interés General, el cual contiene un artículo 1 que recoge los llamados *“valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general”*.

Estos valores incluyen el papel de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de acuerdo con las necesidades de los usuarios, la diversidad que se deriva de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales, y por último un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios. El artículo 2 del protocolo es más tajante a la hora de afirmar que:

*“las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico”.*

Con la inclusión del Protocolo, se trata de atenuar las reticencias de algunos Estados miembros al artículo 14, aunque jurídicamente resulte poco coherente que se haya optado por la fórmula del protocolo en lugar de incorporar estas cuestiones directamente al artículo afectado, algo que se explica por la naturaleza de documento estratificado que tiene el Tratado de Lisboa, a la que aludíamos con anterioridad.

En resumen, analizado de forma global, el nuevo marco legal de la Unión Europea para cuestiones sociales fijado en el Tratado de Lisboa no aporta novedades especialmente significativas. Sin embargo, resulta evidente que se refuerza el papel de los valores ligados al Modelo Social Europeo, como consecuencia de la nueva redacción de los artículos iniciales del Tratado de la Unión Europea, de la presencia de la Carta de Derechos Fundamentales, y del artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la UE y el protocolo sobre servicios de interés general.



### **2.2.3. La legislación social comunitaria**

Señalábamos anteriormente que, sobre la base de los fundamentos legales explicados en los subepígrafes 2.2.1 y 2.2.2, las políticas sociales comunitarias se han ido llevando a la práctica por medio de sucesivas directivas. Repasamos en los apartados siguientes los elementos más destacados de la legislación social comunitaria y de los principales ámbitos de actuación en materia social.

Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 210) apuntan que las actuaciones en materia de legislación laboral en general, y por supuesto también las de la Unión Europea, han tenido tradicionalmente un claro componente social subyacente.

Por ello, incluimos en este subepígrafe el contenido fundamental de la legislación comunitaria en materia laboral, con sus disposiciones sobre derechos de los trabajadores, información y consulta a los trabajadores, movilidad de los trabajadores, diálogo social y políticas de lucha contra la discriminación.

Se analizan también las disposiciones legales sobre política de empleo, políticas de inclusión social y protección social y servicios sociales de interés general, así como las intervenciones públicas europeas que regulan las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, de forma que al margen de sus negociaciones existan unos mínimos relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo, la duración de la jornada laboral, y la

protección del empleo, que actúan, en palabras de Muñoz de Bustillo y Bonete (Ibíd.):

*“como límite inferior de obligado cumplimiento independientemente de la voluntad de las partes”.*

Cabe aclarar, no obstante, que según Rodríguez-Piñero Royo (2006, p. 403), desde el punto de vista del Derecho comunitario el Derecho del Trabajo no existe como una categoría unitaria, sino que el conjunto normativo al que nos referimos está formado por disposiciones que responden a competencias o poderes normativos diferentes, no a una única previsión del Tratado.

#### ***2.2.3.1. Aspectos relativos a la regulación laboral***

Como hemos visto, la base legal para la intervención de la Unión Europea en materias relacionadas con la regulación laboral se encuentra en el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el cual se recoge el contenido del artículo 137 del Tratado de la Comunidad Europea.

Sobre esta base legal, el proceso de construcción europea ha asistido a la elaboración de una serie de importantes normas legales relativas a un amplio número de aspectos, como hemos visto en el recorrido cronológico del primer epígrafe de este capítulo.

Recogemos ahora brevemente un compendio de las cuestiones que han sido objeto de regulación por parte de la Unión Europea, y las principales normas en cuestión.

### 2.2.3.1.1. Derechos de los Trabajadores

En primer lugar, destacamos las actuaciones relacionadas con los derechos de los trabajadores en caso de *discontinuidad de la relación laboral*, que se han plasmado en normas relativas a la protección en caso de despido.

Como vimos anteriormente, este aspecto del derecho laboral de la UE fue el primero en aparecer, a partir del impulso a las políticas sociales que se produjo en el comienzo de los años 70. Se trataba de proteger y garantizar los derechos de los trabajadores en casos de despidos colectivos, traspasos de empresas o insolvencia. Los principales textos legales son los siguientes:

- En el caso de despidos colectivos, la [Directiva 98/59/CE](#) del Consejo de 20 de julio de 1998 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos. La Directiva es una versión codificada de las Directivas 75/129/CEE y 92/56/CEE, que se han derogado<sup>12</sup>.
- En el caso de traspasos de empresas, la [Directiva 2001/23/CE](#) del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o centros de actividad.

---

<sup>12</sup> Las principales disposiciones de la Directiva se dirigen, por un lado, a garantizar que los empleados sean informados y consultados con vistas a un acuerdo para evitar los despidos y establecer medidas sociales de acompañamiento. Por otro lado, el texto legal dispone que el despido colectivo no podrá producirse antes de 30 días después de la notificación a los representantes de los trabajadores y la autoridad competente.

La Directiva se centra, según Alonso Saura (2006, p. 58) en la protección de los trabajadores en casos de cambio de empleador, y dispone que las condiciones de trabajo deberán ser las mismas, que el traspaso no constituye en sí mismo un motivo de despido, y que los representantes de los trabajadores tienen derecho a ser informados y consultados.

- Por último, en el caso de insolvencias el texto aplicable es la [Directiva 2002/74/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 80/987/CEE del Consejo sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. La Directiva obliga a los Estados miembros a establecer un órgano que garantice el pago de los salarios e indemnizaciones correspondientes a los trabajadores.

\*\*\*\*\*

Recogemos en segundo lugar las disposiciones sobre uno de los campos en los que más ha avanzado la política social de la Unión Europea desde el comienzo del proceso de construcción europea. Se trata, como también indicábamos con anterioridad, de la *salud y la seguridad en el lugar de trabajo*, un tema sobre el que se legisló abundantemente durante los años 70 y 80. Como señala Rentero Jover (2006, p. 323):

*“se ha indicado que la acción comunitaria en materia de seguridad, salud e higiene en el trabajo es, con mucho, la más extensa y, al mismo tiempo, la más intensa del ámbito social comunitario”.*

Todas las disposiciones existentes se refundieron en 1989, cuando se adoptó una directiva marco, la [Directiva 89/391/CE](#) del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, a la que siguieron otras 17 normas legales estableciendo requisitos mínimos.

La directiva pretende garantizar una protección más eficaz de los trabajadores, tanto mediante medidas dirigidas a la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales como mediante la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores y sus representantes<sup>13</sup>.

\*\*\*\*\*

En tercer lugar, aunque en cierta medida dentro del campo de la higiene, salud y seguridad en el trabajo, la legislación comunitaria en materia de derechos de los trabajadores ha tocado el tema de la *organización del tiempo de trabajo*.

Como resumen Hitiris y Vallés (1999, pp. 267-268), a raíz del Consejo Europeo de París de 1979 la Comisión Europea se ocupó por primera vez de estudiar las posibles consecuencias económicas y sociales de una reorganización concertada de la jornada laboral, trabajo que tuvo

---

<sup>13</sup> En este sentido, la Directiva obliga a los empresarios a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo, a evaluar los riesgos profesionales relacionados con la elección de los equipos de trabajo y el acondicionamiento de los lugares de trabajo, y organizar los servicios de protección y prevención, a elaborar una lista de los accidentes de trabajo y redactar los informes relacionados con los mismos, a organizar los primeros auxilios, la lucha contra incendios, la evacuación de los trabajadores y adoptar las medidas necesarias en caso de peligro grave e inmediato. También están obligados a informar a los trabajadores, consultarles y permitir su participación en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo, y finalmente a garantizar que cada trabajador reciba una formación suficiente y adecuada en materia de seguridad y salud durante el tiempo de trabajo.

continuidad en una serie de iniciativas de la propia Comisión para aumentar la oferta de puestos de trabajo mediante una reducción y una reorganización coordinadas de la jornada laboral, limitando la utilización sistemática de horas extraordinarias.

La Directiva de base sobre el tema de la jornada laboral sigue siendo la [Directiva 2003/88/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo<sup>14</sup>.

Siguiendo a Rentero Jover (2006, pp. 331-352), vemos que la Directiva establece las disposiciones mínimas generales de seguridad y salud en materia de ordenación del tiempo de trabajo, así como los períodos de descanso diario, las pausas, los períodos de descanso semanal, las vacaciones anuales, así como algunos aspectos del trabajo nocturno y del trabajo por turnos.

En 2004, la Comisión Europea realizó una propuesta de modificación de la Directiva, que perseguía, según Rentero Jover (Ibíd.), los objetivos de ofrecer un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en relación con el tiempo de trabajo, dar a las empresas y a los Estados miembros mayor flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo, mejorar la compatibilidad entre el trabajo y la vida familiar, y no imponer obligaciones excesivas a las empresas, especialmente a las pymes.

---

<sup>14</sup> En ella se establece el límite en el número de horas de trabajo semanales por término medio en 48 horas, aunque cada Estado Miembro puede determinar que, a elección del propio trabajador, se pueda ampliar la jornada. En muchos Estados miembros se ha fijado un límite inferior al de las 48 horas marcadas por la Directiva. Además, se incluye un descanso mínimo diario de 11 horas consecutivas, un descanso mínimo semanal de 24 horas ininterrumpidas, y un descanso cuando el trabajo diario excede de seis horas. Los períodos de cálculo deben fijarse sobre la base de los períodos de referencia establecidos, que no pueden superar los 14 días en el caso del período de referencia para el descanso semanal, y de los 4 meses para el tiempo de trabajo máximo por semana.

Sin embargo, la propuesta no fue objeto de acuerdo por parte del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, de forma que decayó. La propuesta original perseguía aumentar el periodo de referencia de 4 meses a un año, lo que permitía fijar condiciones más restrictivas para la cláusula de “opt-out”<sup>15</sup> sobre el límite máximo de 48 horas semanales.

Como consecuencia del fracaso de la propuesta, en el mes de marzo de 2010 la Comisión Europea lanzó en su comunicación COM (2010) 106 de 24 de marzo una consulta a los agentes sociales a nivel de la Unión Europea, sobre la base del artículo 154.2 del TFUE, con el objetivo de revisar de nuevo la legislación vigente sobre la materia.

\*\*\*\*\*

En cuarto lugar, y también dentro del ámbito de los derechos de los trabajadores, existe legislación comunitaria relativa a la *protección de los trabajadores más jóvenes*, específicamente a los menores de 18 años. Se trata de la [Directiva 94/33/CE](#) del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo.

El texto recoge la prohibición del trabajo infantil (personas menores de 15 años o en periodo de escolarización obligatoria), aunque se incluyen una serie de excepciones en el caso de actividades culturales, deportivas o artísticas.

---

<sup>15</sup> Las cláusulas “opt-out” o cláusulas de exención se utilizan en la legislación comunitaria para conceder una exención a un país que no desea sumarse a los demás Estados miembros en un ámbito particular de la cooperación comunitaria, con el fin de impedir un bloqueo general.

En último lugar, cabe destacar que aunque no existe legislación específica sobre la *protección de datos de los trabajadores en el ámbito laboral*, las dos directivas europeas relacionadas con la protección de datos personales son de aplicación a los trabajadores. Se trata de las Directivas [95/46/EC](#), y la [2002/58](#), relativa a comunicaciones electrónicas.

#### 2.2.3.1.2. Información y consulta a los trabajadores

Según Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 233), el histórico interés de la Comisión Europea por potenciar el derecho de información y consulta de los trabajadores en el ámbito europeo se produce en un contexto en donde:

*“a las dificultades del movimiento sindical para desarrollar su dimensión supranacional vis a vis con la creciente internacionalización e las empresas habría que sumar el desinterés de la Unice [por la actual Business Europe] por disponer de capacidad delegada en esta materia”.*

Esta preocupación tuvo eco en la Directiva 94/45/CE, que ha sido refundida en el texto legislativo más reciente en el ámbito de la información y consulta a los trabajadores, la [Directiva 2009/38/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

En ella se garantiza el derecho a información y consulta transnacional de los trabajadores, a través de la creación de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta de los trabajadores en las



empresas o grupos de empresas de dimensión europea, donde deberán abordarse cuestiones de carácter transnacional.

Al margen de esta Directiva, el marco general sobre información y consulta queda establecido en la [Directiva 2002/14/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

La Directiva persigue reforzar el diálogo y promover la confianza mutua, y contiene dos principios fundamentales: en primer lugar, las modalidades de información y de consulta se determinan y aplican conforme a la legislación nacional y las prácticas de las relaciones laborales vigentes en cada Estado miembro, y en segundo lugar, en la definición y la aplicación de las modalidades de información y de consulta, los empresarios y los representantes de los trabajadores han de cooperar dentro del respeto de sus derechos y obligaciones recíprocas.

La Directiva dispone que la información y la consulta de los trabajadores debe abarcar tres ámbitos relativos a la empresa: las evoluciones de carácter económico, financiero y estratégico; la estructura y la evolución previsible del empleo y las medidas derivadas, y por último las decisiones que puedan provocar cambios sustanciales en la organización del trabajo y en las relaciones contractuales.

Por otro lado, en el mismo año 2002, la Comisión Europea elaboró una Comunicación relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores<sup>16</sup>.

El documento, del que no se han derivado iniciativas legislativas y que no ha tenido ningún seguimiento posterior, constataba la gran variedad de sistemas de participación financiera, y se centraba en la enumeración de una serie de principios generales: los de participación voluntaria, extensión de las ventajas de la participación financiera a todos los trabajadores, claridad y transparencia, establecimiento de fórmulas predefinidas, regularidad, evitar los riesgos irrazonables para los trabajadores, distinción entre salarios y planes de participación financiera, y por último compatibilidad con la movilidad de los trabajadores.

Cabe destacar también en este ámbito que la [Directiva 2001/86/CE](#), de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, viene a asegurar que el establecimiento de la Sociedad Europea<sup>17</sup> no implique la desaparición o reducción de las prácticas de información y consulta de los trabajadores en estos establecimientos.

La Directiva establece que la participación se aplicará a las tareas de vigilancia y de desarrollo de las estrategias de la empresa, fijando modelos de participación por los que una Sociedad Europea debe optar antes de constituirse: la representación de los trabajadores en el órgano de vigilancia

---

<sup>16</sup> COM (2002) 364 de 5 de julio.

<sup>17</sup> El Reglamento del Consejo (CE) n° 2157/2001, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el estatuto de la Sociedad Anónima Europea, establece cuatro formas de constitución de una sociedad anónima europea: por fusión, por creación de una sociedad de cartera, por creación de una filial común o por la transformación de una sociedad anónima de Derecho nacional.

o en el de administración, un órgano diferenciado que represente a los trabajadores, o un acuerdo entre las sociedades fundadoras y los trabajadores de la sociedad.

Por último, contamos con la [Directiva 91/533/CEE](#) del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación de que el empresario informe de las condiciones aplicables al contrato o a la relación laboral, que recoge los elementos esenciales que el empresario deberá poner en conocimiento del trabajador.

#### *2.2.3.1.3. Movilidad de los trabajadores*

Siguiendo a Collins y Salais (2004, p. 426) podemos afirmar que la movilidad de los trabajadores es una de las libertades fundamentales garantizadas por la legislación comunitaria como elemento esencial de la ciudadanía europea.

La libre circulación de trabajadores ha existido desde la fundación de la Comunidad Europea en 1957; no en vano venía recogida en el art. 39 del Tratado de Roma. Según Collins y Salais (Ibíd.) estas disposiciones afectaban fundamentalmente a los trabajadores menos cualificados, y beneficiaron particularmente a Italia, gran exportadora de mano de obra en los primeros años de la construcción europea. Progresivamente, la legislación comunitaria ha ido definiendo las condiciones para el ejercicio de esta libertad, y el derecho a la igualdad de trato que conlleva.

Hacia 1968, la estructura esencial para permitir la libertad de circulación de los trabajadores estaba ya en funcionamiento, con normas que protegían el derecho a trasladarse por razones profesionales y a permanecer en el país

de destino, derechos para los familiares de los trabajadores, el derecho a la actividad sindical, a la formación y a los servicios de empleo.

Dada la importancia de esta libertad, no sólo como tal, sino también como requisito indispensable para completar el funcionamiento del mercado interior, se ha trabajado intensamente para que los distintos regímenes de Seguridad Social no constituyan un desincentivo o un obstáculo a la movilidad.

Como afirman Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 297):

*“Por razones históricas, cada Estado miembro de la UE ha desarrollado su propio sistema de seguridad social y su reglamentación laboral. En consecuencia, para hacer posible la libre circulación de trabajadores se ha promovido una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales de trabajo, así como una aproximación y coordinación de los diferentes sistemas de seguridad social. Se ha tratado de garantizar a los trabajadores desplazados y a sus familias, la acumulación de todos los períodos requeridos por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, y para calcularlas y transferir el pago de las mismas”.*

Así, y sobre la base de la disposición del Tratado de Roma sobre coordinación de la seguridad social, recogida en su artículo 39, el reglamento 1408/71 y el reglamento 1612/68 establecieron determinadas provisiones en cuanto al acceso de trabajadores migrantes a servicios sociales en el país de destino.

De esta forma, el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, acompañado del [Reglamento de aplicación del Reglamento \(CEE\) n° 574/72](#) del Consejo de 21 de marzo de 1972 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad, especifica sobre todo cuáles son las autoridades competentes de cada Estado miembro, los documentos que han de facilitarse y las formalidades que han de cumplir los interesados para beneficiarse de las prestaciones.

Los principios básicos en los que se fundamenta la coordinación son la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, el mantenimiento de los derechos adquiridos al producirse el traslado a otro Estado Miembro - de forma que los beneficios sociales sean exportables - y la aplicación de un marco legal único, lo que obliga al abandono de las cláusulas de residencia en la legislación nacional.

Por su parte, como señala Fernández Navarrete (2007, pp. 126-127), el [Reglamento \(CEE\) n° 1612/68](#) del Consejo de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, establece, junto a la Directiva 90/365 de 28 de junio de 1990, el marco general para la libertad de circulación de los trabajadores.

En estos textos se regula el derecho de entrada, residencia y libre acceso al empleo tanto para el trabajador como para su cónyuge y sus descendientes y ascendientes a cargo, derechos que implican la igualdad de trato con los

nacionales en todo lo relativo al acceso y ejercicio del empleo. En consecuencia, se prohíben las cuotas de otros trabajadores comunitarios, se garantizan idénticas condiciones de empleo, salario, indemnización por despido, prestaciones de la seguridad social, ventajas fiscales, etc, y se garantizan los derechos a la formación profesional, acceso a la vivienda y afiliación sindical, entre otros<sup>18</sup>.

Para Damjanovic y De Witte (2008, p. 7) el legislador europeo perseguía con estas disposiciones el establecimiento de determinados derechos de provisión transfronteriza de bienestar exclusivamente para los trabajadores, sin olvidar la competencia de los Estados miembros sobre esta materia y teniendo en cuenta el posible impacto negativo sobre los sistemas nacionales de la apertura de éstos a determinados colectivos foráneos. Se trataba, en definitiva, de promover la integración en materia de provisión de servicios de bienestar, exclusivamente en la medida en que ello fuera necesario para avanzar hacia un verdadero mercado interior.

En lo que se refiere al marco legal aplicable a los trabajadores desplazados, el texto legal de referencia es la [Directiva 96/71/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, en la que se recoge el régimen social aplicable a estos trabajadores, con el fin de

---

<sup>18</sup> En particular, el Reglamento establece que todo nacional de un Estado miembro tiene derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con la normativa nacional pertinente aplicable a los trabajadores nacionales. Tal derecho debe reconocerse indistintamente a los trabajadores permanentes, de temporada, fronterizos o que ejerzan sus actividades con ocasión de una prestación de servicios. El trabajador debe beneficiarse, en el territorio de otro Estado miembro, de las mismas prioridades que los nacionales de dicho Estado en el acceso a los empleos disponibles. Debe recibir también la misma asistencia que la que ofrezcan las oficinas de empleo a sus nacionales que busquen empleo. Su contratación no puede depender de criterios médicos, profesionales u otros, de carácter discriminatorio por motivos de nacionalidad.

garantizar su protección, proporcionar seguridad jurídica y evitar el “*dumping social*”.

La Directiva se aplica cuando las empresas, en el marco de una prestación de servicios transnacionales, desplazan a un trabajador al territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de procedencia y el trabajador durante el período de desplazamiento.

Los Estados miembros son los encargados de velar por que las empresas garanticen a los trabajadores desplazados un conjunto de reglas de protección<sup>19</sup>.

En 2007, la Comisión Europea elaboró una Comunicación sobre esta cuestión<sup>20</sup> en la que se hacía balance de la evolución de la situación en los Estados miembros por lo que se refiere a los aspectos examinados en la Comunicación previa COM (2006) 159 de 4 de abril sobre Orientaciones relativas al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

En la evaluación de 2007 se ponía de manifiesto que muchos Estados miembros recurren únicamente a sus propias medidas e instrumentos nacionales a efectos del control de los prestadores de servicios, lo que llevó a la adopción de la [Recomendación de la Comisión de 31 de marzo de 2008](#) relativa a una mayor cooperación administrativa en lo concerniente al

---

<sup>19</sup> Las condiciones de empleo y trabajo que han de ser garantizadas son los períodos máximos de trabajo y los períodos mínimos de descanso, la duración mínima de las vacaciones anuales remuneradas, las cuantías del salario mínimo, incluidas las incrementadas por horas extraordinarias, las condiciones de suministro de mano de obra, en particular a través de empresas de trabajo temporal, la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo, las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y los jóvenes, y la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación.

<sup>20</sup> COM (2007) 304 de 13 de junio.

desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, en la que se recomienda la puesta en marcha de un sistema electrónico de intercambio de información, así como un incremento de los esfuerzos para lograr un mayor acceso a la información sobre las condiciones laborales que deben aplicar los prestadores de servicios, y la creación de un proceso sistemático y formal de determinación y de intercambio de buenas prácticas.

Por último, la [Directiva 2003/41/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, estimula el uso de planes de pensiones transfronterizos con el objetivo de crear un mercado interior de sistemas de pensiones de empleo a escala europea, aunque la directiva no se aplica a todos los planes de empleo y al no ser una directiva marco su adaptación a los cambios del mercado es compleja, por lo que, como veremos en el Capítulo V, la propia Comisión Europea plantea su revisión en el contexto del Libro Verde sobre pensiones publicado en julio de 2010.

En su conjunto, este marco legal relativo a la movilidad de los trabajadores ha permitido avances considerables, de forma que los trabajadores migrantes gozan hoy en la Unión Europea de derechos como:

- En primer lugar, la posibilidad de exportar beneficios adquiridos en materia de prestaciones por desempleo durante 3 meses con vistas a buscar un empleo en otro Estado Miembro. Este periodo puede ser ampliado por las autoridades competentes hasta un máximo de 6 meses, en virtud del Reglamento 883/2004.



- En segundo lugar, la posibilidad de percibir prestaciones familiares en el Estado Miembro en el que el empleado presta sus servicios, cualquiera que sea el Estado en el que residan sus hijos/as.
- Por último, los derechos de pensión acumulados en cada Estado Miembro se preservan hasta que la persona alcanza la edad de jubilación. Cada Estado Miembro en el que el trabajador hubiera cotizado durante al menos un año debe pagar una pensión de jubilación cuando se alcanza la edad legal. Los periodos de cotización inferiores a un año se agregan y se añaden a la pensión pagada por el último Estado Miembro en el que trabajó la persona que alcanza la jubilación.

No obstante, para completar el marco de derechos en casos de movilidad sigue pendiente la cuestión de la *portabilidad de derechos de pensión complementarios*.

La [Directiva 98/49/CE](#), relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad establece ciertos derechos y obligaciones de los afiliados a regímenes de pensión complementaria.

Sin embargo, la Directiva no contempla la portabilidad de las pensiones complementarias, es decir, la posibilidad de acumular derechos de pensión (incluso por tiempos de empleo inferiores al periodo de carencia exigido por el régimen o realizados al principio de la carrera) y de transferirlos hacia un nuevo régimen en caso de movilidad profesional.

La Comisión Europea presentó en 2005 una propuesta de Directiva relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria<sup>21</sup>, con el objeto de reducir tanto los obstáculos a la libre circulación entre Estados miembros como los obstáculos a la movilidad dentro de un Estado miembro resultantes de determinadas disposiciones de los regímenes complementarios de pensión, aunque no se han producido avances sustanciales hacia su aprobación definitiva por parte del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.

#### *2.2.3.1.4. Diálogo social*

Desde el Tratado de Maastricht, la legislación comunitaria otorga a los agentes sociales a escala europea<sup>22</sup> un papel en el desarrollo de la legislación comunitaria, un ejemplo de lo cual hemos analizado anteriormente al referirnos a la Comunicación de la Comisión Europea relativa a una consulta a los agentes sociales a nivel de la Unión Europea, sobre la base del artículo 154.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el objetivo de revisar de nuevo la legislación vigente sobre la ordenación del tiempo de trabajo.

Como señalan Hitiris y Vallés (1999, pp. 271-272), ya anteriormente, y desde el inicio del proyecto europeo, había existido sensibilidad hacia el diálogo social. En ello coinciden Collins y Salais (2004, p. 437), que señalan estructuras formales creadas en los Tratados de Roma y París.

---

<sup>21</sup> COM(2005)507 de 20 de octubre.

<sup>22</sup> Los agentes sociales más representativos son la Confederación Europea de Sindicatos CES o ETUC por sus siglas en inglés, la confederación de organizaciones empresariales BUSINESS EUROPE, antigua UNICE, la Asociación Europea de Artesanos y Pequeños y Medianos Empresarios UEAPME, y el Centro Europeo de Empleadores y Empresas prestadoras de servicios públicos CEEP.

En 1970 se había creado un Comité Permanente sobre Empleo para iniciar el diálogo social entre agentes sociales, ministros de trabajo y la Comisión Europea. En 1985, el acuerdo de Val-Duchesse permitió la puesta en marcha de grupos de trabajo para estudiar las dificultades asociadas a las políticas europeas de empleo y al desarrollo de nuevas tecnologías.

Y es que, según Collins y Salais (Ibíd.) las estructuras creadas a lo largo de los años 60 y 70 se revelaron como insatisfactorias, y provocaron una creciente tensión cuando el desempleo empezó a incrementarse. La llegada de Jacques Delors a la presidencia de la Comisión Europea imprimió un carácter prioritario al desarrollo de mecanismos de diálogo social más importantes, como una forma de movilizar a los agentes económicos y sociales en pro del proyecto europeo.

En la actualidad, son los artículos 154 y 155<sup>23</sup> de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, antiguos artículos 138 y 139, los que contienen la base legal que convierte virtualmente a los agentes sociales en colegisladores en determinadas materias.

A lo largo de la década de los 90, los agentes sociales hicieron uso de lo previsto en los antiguos artículos 138 y 139 del Tratado para alcanzar los llamados “*acuerdos marco*” en determinadas materias, que desde entonces constituyen una parte importante de la legislación comunitaria.

---

<sup>23</sup> Como vimos anteriormente, el artículo 154 señala que la Comisión tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la Unión Europea, de forma que antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social debe consultar a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción de la Unión, y una vez estimada conveniente dicha actuación, deberá consultarles de nuevo sobre el contenido de la propuesta. Por su parte, el artículo 155 señala que el diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito de la Unión podrá conducir, si éstos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos.

En la actualidad, el diálogo social europeo sigue activo, pero no suele llevar ya a la adopción de legislación comunitaria. No obstante, se siguen alcanzando acuerdos que luego son implementados por los asociados de los diferentes Estados miembros. Los principales Acuerdos Marco alcanzados que después han sido aplicados a través de Directivas son los siguientes:

- En primer lugar, el Acuerdo Marco sobre el Permiso Parental, convertido en obligatorio por la Directiva [96/34/CE](#) del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES. En el Acuerdo se preveía la concesión de un permiso parental a trabajadores, hombres y mujeres, debido al nacimiento o la adopción de un niño para poder ocuparse de éste durante al menos tres meses, cuyas modalidades de aplicación habrían de definirse en la legislación o convenios colectivos de los Estados miembros<sup>24</sup>.
- En segundo lugar, el Acuerdo Marco sobre Trabajo a Tiempo Parcial, recogido en la Directiva [97/81/CE](#) del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Cabe destacar que en junio de 2009 los interlocutores sociales celebraron un nuevo acuerdo marco que revisa el de 1995, con el fin de mejorar las condiciones del permiso parental, de manera que el derecho individual de las trabajadoras y los trabajadores europeos al permiso parental se amplía de tres a cuatro meses por hijo. Como consecuencia del Acuerdo, la Comisión Europea presentó en su comunicación COM (2009) 410 de 30 de julio una Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre permiso parental celebrado por Business Europe, la Ueapme, el CEEP y la CES y se deroga la Directiva 96/34/CE.

<sup>25</sup> El objetivo del Acuerdo es garantizar la supresión de las discriminaciones contra los trabajadores a tiempo parcial y mejorar la calidad de este tipo de modalidad laboral. Además, pretende facilitar el desarrollo del trabajo a tiempo parcial sobre una base voluntaria y contribuir a la organización flexible del tiempo de trabajo de una manera que tenga en cuenta las necesidades de los empresarios y de los trabajadores. El Acuerdo se aplica a los trabajadores a tiempo parcial que tengan un contrato o una relación de trabajo tal como se define en la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro.

- En tercer lugar, el Acuerdo Marco sobre Trabajo de Duración Determinada, recogido en la Directiva [99/70/CE](#) del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada de la CES, la UNICE y el CEEP<sup>26</sup>.
- En cuarto lugar, la Directiva [2008/104/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal<sup>27</sup> se basa en las negociaciones llevadas a cabo entre los interlocutores sociales a nivel europeo, incluidas las relativas a la flexibilidad del tiempo de trabajo y la seguridad de los trabajadores. No obstante, estas negociaciones no pudieron desembocar en un acuerdo en 2001.
- Por último, cabe destacar que los agentes sociales han alcanzado otros Acuerdos Marco que no se han traducido en Directivas, sino que son aplicados en función de los procedimientos de las federaciones en cada Estado Miembro de la Unión. Se trata del Acuerdo Marco sobre Teletrabajo, firmado en 2002 y que contiene principios generales sobre esta materia, el Acuerdo Marco sobre

---

<sup>26</sup> El Acuerdo se refiere exclusivamente a las condiciones de empleo de los trabajadores con contrato de duración determinada, mientras que los regímenes legales de seguridad social dependen de cada Estado miembro. El acuerdo afecta a los trabajadores con contrato de duración determinada (incluidos los trabajadores estacionales), con excepción de los trabajadores puestos a disposición de una empresa usuaria por una agencia de trabajo temporal. El acuerdo establece que no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos por el mero hecho de la duración de su contrato, a menos que se justifique el trato diferente por razones objetivas.

<sup>27</sup> La Directiva garantiza mejor protección de las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, así como una mayor transparencia, y aumenta la confianza en el sector del trabajo temporal. Los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal de misión en una empresa usuaria estarán sujetos a las mismas condiciones fundamentales de trabajo y empleo que los empleados directamente contratados por dicha empresa. El principio de igualdad de trato también se aplica a la normativa vigente en la empresa usuaria en lo referente a la protección de las mujeres embarazadas o en período de lactancia, la protección contra la discriminación, la remuneración, y el tiempo de trabajo.

Estrés relacionado con el trabajo, también firmado en 2002, y el Acuerdo Marco sobre Acoso y Violencia en el Trabajo, firmado en 2007.

En esta materia, cabe destacar para finalizar que en la actualidad el principal foro en el que se desarrolla el diálogo social a nivel de la Unión Europea es la *Cumbre Social Tripartita*, que se reúne al menos una vez al año, antes del Consejo Europeo de primavera. El diálogo social tripartito se encuentra recogido en el artículo 152 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la UE, que señala concretamente que:

*“La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía. La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social”.*

La Cumbre Social Tripartita institucionaliza las cumbres sociales informales que se celebraban desde diciembre de 2000. Está compuesta por representantes de la Presidencia en ejercicio del Consejo, de las dos Presidencias siguientes, de la Comisión y de los interlocutores sociales.

La Cumbre tiene el cometido de garantizar, respetando el Tratado y las competencias de las instituciones y órganos de la Comunidad, la concertación permanente entre el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales, y facilitar la participación de estos últimos en los distintos componentes de la estrategia económica y social de la Unión Europea.

También existen foros de diálogo social bipartito, de carácter sectorial, en los que la Comisión Europea ejerce un papel de coordinación o mediación.

#### *2.2.3.1.5. Políticas de lucha contra la discriminación*

La acción de la Unión Europea en el ámbito de la no discriminación se desarrolló en un primer momento como corolario de un mercado único eficaz, combinado con un interés específico por la igualdad de género basada en el Tratado de Roma. En esta primera etapa, pues, la Comunidad centró su actuación en evitar la discriminación por motivos de nacionalidad y sexo.

Siguiendo a Sempere Navarro y Cano Galán (2006, p. 209), vemos que el origen de la política antidiscriminatoria en el Derecho comunitario se articulaba en torno a dos ejes: la igualdad salarial entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam la base de la política de igualdad y no discriminación se construyó gracias a la labor de las instituciones comunitarias y el Tribunal de Justicia. En 1997, con la aprobación del Tratado, se reafirmó el proceso de conquista de la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres y se cambió el enfoque hacia su reconocimiento como un derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea. El Artículo 13 de este nuevo tratado se constituyó como base legal para la actuación de la Unión en aras a combatir la discriminación por motivos de sexo, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

El Tratado de Ámsterdam supuso también un cambio en las políticas: de un enfoque basado en el mero cumplimiento de la ley en lo relativo a la igualdad de trato, se pasó al fomento de medidas proactivas dirigidas a combatir todos los tipos de discriminación.

En lo que se refiere a las políticas de igualdad de género, el Tratado de Roma recogía el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres en su artículo 141, actual artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual:

*“Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor”.*

Además, los artículos 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Europea han consagrado la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los principios fundacionales de la Unión Europea. Sobre la base de estos preceptos, desde los años 70 se han adoptado 13 disposiciones legales orientadas a garantizar que hombres y mujeres reciban el mismo trato en el puesto de trabajo.

Según Hitiris y Vallés (1999, p. 265), a lo largo de los años 70 las sucesivas directivas encomendaron a los Estados miembros la supresión de todas las normas incompatibles con la igualdad de salarios, la abolición de disposiciones estatutarias y cláusulas de acuerdos colectivos contrarias al empleo de mujeres, el cumplimiento del principio de igualdad de trato en accesibilidad al empleo, formación profesional, promoción y condiciones laborales, y la ampliación progresiva a cuestiones como la seguridad social, la obligación de cotizar y el cálculo de prestaciones y beneficios sociales.



La elección de un 17 % de mujeres en la composición del primer Parlamento Europeo fruto de las urnas en 1979 estimuló los avances en esta materia, conformando un grupo de disposiciones legales entre las que destacan las siguientes:

- La Directiva [75/117/CEE](#) del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, se ocupa de la equiparación de salarios entre hombres y mujeres, y fue fruto de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre una materia en la que, hasta entonces, se había considerado el contenido del artículo 141 como meramente simbólico.
- La Directiva [86/613/CEE](#) del Consejo de 11 de diciembre de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, así como sobre la protección de la maternidad, extiende el principio de igualdad de trato y sus implicaciones al caso del autoempleo.
- La Directiva [92/85/CEE](#) del Consejo de 19 de octubre de 1992 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o esté en período de lactancia<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Según Lousada Arochena (2006, pp. 247-282), la Directiva se dictó en el marco de las competencias comunitarias sobre salud laboral, y no sobre igualdad de trato, lo que no fue óbice para la inclusión de medidas de protección específica en el empleo a las mujeres embarazadas.

- La Directiva [76/207/CEE](#) del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo, que fue modificada por la [Directiva 2002/73/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, y posteriormente derogada por la directiva más reciente sobre la materia, la [Directiva 2006/54/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación<sup>29</sup>.
- También cabe destacar, como hacen Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 232) la [Directiva 97/81/CE](#) de no discriminación y mejora de las condiciones de trabajo a tiempo parcial, que beneficia mayoritariamente a mujeres, la [Directiva 96/34/CE](#) sobre permiso parental por razones familiares, que fija un mínimo de tres meses de permiso para los países comunitarios, y por último la [Directiva 97/80/CE](#) sobre la carga de la prueba en casos de discriminación por razón de género.

---

<sup>29</sup> Para el propio Lousada Arochena (Ibíd., pp. 290-301), esta última Directiva es la pieza de legislación de referencia en estos momentos, pues simplifica, moderniza y mejora la legislación comunitaria en el ámbito de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, reuniendo en un único texto las disposiciones de las directivas relativas a este tema. En ella se contienen todas las disposiciones específicas relativas a la igualdad de retribución, a la igualdad de trato en los regímenes de seguridad social, y a la igualdad de trato en lo que se refiere al acceso al empleo, la formación profesional, la promoción y las condiciones de trabajo. La Directiva nos sitúa “*en una tendencia de reconocimiento de auténticos derechos de maternidad entendidos como la libertad de la mujer trabajadora a decidir ser madre y cuándo lo será sin encontrarse condicionada por eventuales perjuicios económicos o profesionales*”.

- Por último, fuera del mercado de trabajo la Directiva [2004/113/CE](#) del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, extiende los derechos protegidos por la legislación comunitaria en materia de igualdad de género a las actividades económicas que recaen fuera del ámbito del empleo, concretamente en el acceso a los bienes y servicios y en el suministro de bienes y servicios, en particular en el ámbito de los seguros.

Al margen de las diversas iniciativas legislativas, las actuaciones de la Unión Europea en materia de igualdad de género se han basado en sucesivos Programas de acción comunitaria para la igualdad entre hombres y mujeres. En la actualidad se encuentra en vigor la Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2015, que veremos con más detalle en el Capítulo V de este trabajo.

Si nos referimos a las políticas contra la discriminación con carácter general, son dos las disposiciones legales más importantes. Estas disposiciones están basadas, por un lado, en lo recogido en el actual artículo 10 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

*“En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.*

Por otro lado, el actual artículo 19 del mismo tratado recoge el contenido del antiguo artículo 13 incluido en el Tratado de Ámsterdam:

*“Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.*

Pues bien, sobre esta base contamos con la [Directiva 2000/43/CE](#) del Consejo que implementa el principio de igualdad de trato entre personas independientemente del origen étnico o racial, que ofrece protección contra la discriminación en el empleo y la formación, la educación, los servicios sociales (incluida la seguridad social y la sanidad), las prestaciones sociales, la participación e implicación en organizaciones de trabajadores y empresarios y el acceso a bienes y servicios, incluido el alojamiento<sup>30</sup>.

Por su parte, la [Directiva 2000/78/CE](#) del Consejo establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, de forma que implementa el principio de igualdad de trato en el empleo y la formación independientemente de la religión o convicción, discapacidad, edad u orientación sexual en materia de empleo, formación, participación e implicación en organizaciones de trabajadores y empresarios<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> La Directiva contiene definiciones de discriminación directa e indirecta y acoso sexual, autoriza la adopción de medidas de acción positiva con el fin de garantizar la igualdad total en la práctica, y ofrece a las víctimas de discriminación el derecho a realizar denuncias a través de un procedimiento judicial o administrativo, asociado a penas apropiadas para aquellas personas que actúen de forma discriminatoria.

<sup>31</sup> La Directiva incluye las mismas disposiciones que la relativa a igualdad racial en lo que respecta a las definiciones de discriminación y acoso sexual, la prohibición de ordenar actos discriminatorios y persecución, sobre acción positiva, derechos de reparación legal y el uso compartido de la carga de la prueba.

### 2.2.3.2. Política de empleo

Este apartado contiene un repaso de las principales actuaciones en políticas de empleo. La actuación de la Unión Europea en materia de empleo y políticas sociales se basa en modos de intervención “blandos” o “suaves”, basados en métodos abiertos de coordinación. En particular, veremos en el capítulo siguiente que el primero de estos métodos fue el desarrollado a partir del Tratado de Ámsterdam para el ámbito del empleo, y que se configuró como la Estrategia Europea para el Empleo.

Como señala Rodríguez-Piñero Royo (2006, pp. 411-420), la actuación de las instituciones europeas en el ámbito del empleo encuentra su base legal actual en el Título IX, relativo a Empleo, de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que contiene los artículos 145 a 150 de dicho Tratado. Dichos artículos reflejan el contenido de los antiguos artículos 125 a 130 del Tratado de la Comunidad Europea, incluidos en su título VIII<sup>32</sup>.

Los artículos posteriores se refieren a la elaboración de forma conjunta por parte de la Comisión y el Consejo de un informe anual sobre empleo, a la elaboración de forma anual de las orientaciones para el empleo que posteriormente quedaron integradas en la Estrategia de Lisboa, y que los Estados miembros debían tener en cuenta a la hora de aplicar sus políticas de empleo respectivas.

---

<sup>32</sup> Así, el artículo 145 señala que: “Los Estados miembros y la Unión se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea”.

El artículo 149 se refiere a la posibilidad adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo. Por último, el artículo 150 constituye la base legal por la que se crea el Comité de Empleo, comité de carácter consultivo compuesto por dos representantes de la Comisión Europea y dos representantes por cada uno de los Estados miembros<sup>33</sup>.

Como veremos en el Capítulo III, la Estrategia Europea para el Empleo se incorporó posteriormente a la Estrategia de Lisboa, que pasó a convertirse en marco integrador de la actuación de la UE en las políticas de empleo y también en el ámbito de las políticas sociales y de reforma del Estado del Bienestar.

De esta forma, la actuación en políticas de empleo quedó plenamente integrada en la Estrategia de Lisboa, aunque las políticas relacionadas con la promoción del modelo de flexiguridad ha adquirido entidad propia en fechas recientes, como veremos con más detalle en el Capítulo V.

Al margen de todo ello, la Unión Europea cuenta con instrumentos adicionales en su política de empleo, que enumeramos de forma sintética a continuación:

- El Programa Comunitario para el Empleo y la solidaridad social PROGRESS 2007-2013, que tiene un presupuesto de 743 millones de euros.

---

<sup>33</sup> El Comité se creó en 2000 sobre la base del antiguo artículo 130 del TCE, con la finalidad de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral.

- La red europea para el empleo y la movilidad de los trabajadores EURES, que pretende contribuir a la integración del mercado de trabajo de la Unión mediante el intercambio transnacional, interregional y transfronterizo de ofertas y demandas de empleo.
- El EUROPASS, un instrumento específico que favorece la movilidad laboral con un paquete de cinco documentos que permite a los ciudadanos acreditar sus cualificaciones y competencias en los Estados miembros de la Unión Europea, los países candidatos y en Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.
- El Observatorio Europeo del Empleo, creado en 1982 con el objetivo de crear una red de intercambio de informaciones entre los Estados miembros y la Comisión. En su forma actual, el Observatorio se basa en dos redes: el MISEP (Sistema de Información Mutua sobre Políticas de Empleo) y el SYSDEM (Sistema Comunitario de Documentación sobre el Empleo).
- Por último, cabe mencionar que en el periodo 2002-2006 estuvieron vigentes, como resalta Cuenca (2007, p. 345) las llamadas “*Medidas para Incentivar el Empleo*”.

Se trataba de una acción de la Unión Europea para incentivar la investigación y la cooperación en el ámbito del empleo en apoyo a la Estrategia Europea para el Empleo, con el objetivo fundamental de estimular una política de información y transparencia para que las corporaciones locales y los ciudadanos estuvieran informados de la estrategia de empleo de la Unión Europea.

### ***2.2.3.3. Políticas de inclusión social y protección social***

La intervención directa de la Unión Europea en materia de inclusión y protección social encuentra su base legal en el Título X de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que recoge en sus artículos 151 a 161 el contenido de los antiguos artículos 136 a 145 del antiguo Tratado de la Comunidad Europea, y que encuentra en el Tratado de Ámsterdam un punto de inflexión en la inclusión de elementos sociales en la legislación básica de la Unión Europea.

Como vimos anteriormente, el artículo 151 marca los objetivos de la política social comunitaria: fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones.

Por su parte, el 153 recoge los ámbitos en los que la Unión Europea podrá apoyar y completar las acciones de los Estados miembros. Los artículos 152, 154 y 155 contienen, como vimos antes, disposiciones relativas al diálogo social europeo, mientras que el 156 se refiere al papel que ha de adoptar la Comisión Europea, centrado en fomentar la colaboración entre los Estados miembros y facilitar la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social.

El artículo 157 recoge el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor, mientras que el 158 dispone que los Estados miembros



procurarán mantener la equivalencia existente entre los regímenes de vacaciones retribuidas. Por último, el artículo 160 se refiere a la creación del Comité de Protección Social<sup>34</sup>, de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión.

En relación con las *políticas de inclusión social*, uno de los objetivos de la Unión Europea según el anteriormente citado artículo 151, la Estrategia de Lisboa y la nueva Estrategia 2020 han otorgado una importancia creciente a las actuaciones en esta materia, como tendremos ocasión de analizar más adelante. Estudiaremos también con detenimiento en el Capítulo V lo que está siendo la intervención comunitaria en este campo en los últimos años, tanto en lo que se refiere a la inclusión de estas materias en el marco general de coordinación de las políticas económicas de la UE, como en lo relativo al Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.

En materia de *políticas de protección social* existen disposiciones orientadas hacia el objetivo de lograr una mayor coordinación entre los regímenes de bienestar de los Estados miembros de la Unión, entre las que se encuentran:

- El Reglamento (CE) n° [883/2004](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, al que nos referíamos anteriormente en

---

<sup>34</sup> El Comité, formado por dos representantes de cada Estado Miembro y dos representantes de la Comisión Europea, tiene por misión supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la Unión, facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión, y elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia, ya sea a petición del Consejo o de la Comisión, ya por propia iniciativa.

relación con la exportación de beneficios adquiridos en materia de prestaciones por desempleo.

- El Reglamento 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, que establece determinadas provisiones en cuanto al acceso de trabajadores migrantes a servicios sociales en el país de destino, junto al Reglamento nº 574/72 del Consejo de 21 de marzo de 1972, que establece las modalidades de aplicación del reglamento anterior.
- La Directiva [98/49/CE](#), relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad, y la propuesta de Directiva acerca de la portabilidad de los derechos de pensión complementarios presentada por la Comisión Europea y aún en proceso de aprobación.

#### ***2.2.3.4. Servicios sociales de interés general***

La Directiva [2006/123/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, establece un marco jurídico general que favorece el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, así como la libre circulación de los servicios.

El texto legal excluye expresamente determinados servicios de su ámbito de aplicación, entre los que se encuentran los servicios no económicos de

interés general, así como determinados servicios sociales de vivienda social, atención a los niños y apoyo a personas necesitadas. Bajo la exclusión de estos servicios del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios subyace la controversia tradicionalmente asociada al mercado único en el ámbito de la prestación de servicios.

Analizados desde la perspectiva económica, todos los servicios recaen bajo la legislación comunitaria en materia de competencia y mercado interior. Sin embargo, ello incluiría en principio aquellos servicios sociales y de salud de interés general, que forman parte de las políticas sociales de los Estados miembros y son parte indispensable del Modelo Social Europeo.

El potencial impacto negativo de la normativa en materia de mercado interior sobre la calidad y la prestación misma de estos servicios ha sido objeto de debate en las últimas décadas, lo que culminó en 2003<sup>35</sup> con la publicación por parte de la Comisión Europea de un Libro Verde sobre Servicios de Interés General, al que siguió un Libro Blanco sobre el mismo tema en 2004. Las discusiones a este respecto culminaron con la inclusión en el Tratado de Lisboa de un nuevo Protocolo, el nº 26, sobre Servicios de Interés General.

Como se resaltaba anteriormente, el protocolo recoge una serie de valores comunes que incluyen el papel de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de acuerdo con las necesidades de los usuarios, la diversidad que se deriva de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales, y por último un alto nivel de

---

<sup>35</sup> Ya en 1996 la Comisión había elaborado un documento sobre este tema, la comunicación “*Servicios de interés general para Europa*” DO 1996/C 281 de 26 de septiembre, y de nuevo en 2001 en dos ocasiones: la COM (2001) 598 de 17 de octubre y “*Servicios de interés general para Europa*” DO C 17 de 19 de enero.

calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

En 2007, la Comisión Europea elaboró una nueva comunicación sobre este tema, la COM (2007) 724 sobre “*Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo*”. En ella, haciendo referencia al Protocolo, por primera vez se introduce la noción de servicios de interés general en el derecho primario de la UE, de forma que en la actualidad pueden distinguirse, siguiendo a la propia Comisión Europea, dos tipos de servicios de interés general:

- Por un lado, los servicios de interés económico general, que se someten a las normas sobre mercado interior y competencia, aplicables a las grandes industrias de red con dimensión europea, tales como la eléctrica, las telecomunicaciones, el gas, el transporte y los servicios postales.
- Por otro lado, los servicios no económicos, considerados como prerrogativas de los Estados, y dentro de los cuales se incluyen los servicios y prestaciones sociales del Estado del Bienestar. Estos servicios no se someten a normas concretas de la legislación comunitaria, y desde luego no recaen en el ámbito de aplicación de las normas sobre competencia y mercado interior.

La doctrina de la Comisión Europea clarifica, pues, el debate sobre los servicios de interés general, resaltando que los servicios sociales no se someten a la legislación comunitaria en estas materias, y por tanto no se pueden analizar desde un enfoque meramente económico, aunque persisten

dudas acerca de la distinción en cada caso de los servicios económicos y los no económicos.

En lo relativo a los servicios sociales, el documento aclara que éstos son servicios orientados a las personas, a la cobertura de necesidades humanas básicas, que desempeñan un papel de prevención y cohesión social, y que contribuyen a la no discriminación, a la igualdad entre hombres y mujeres, a la protección de la salud, a la mejora de la calidad de vida y finalmente a garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

El texto continúa caracterizando los servicios sociales, señalando que se trata de servicios de amplia cobertura y personalizados, que deben tener en cuenta la diversidad de usuarios a los que van dirigidos, que deben establecer una relación asimétrica entre proveedores y usuarios, que requieren soluciones adaptadas a las distintas realidades locales, cuyos proveedores necesitan de una amplia autonomía, que se rigen por el principio de solidaridad, y que cuentan con frecuencia entre sus proveedores con entidades sin ánimo de lucro y el sector público.

### **2.3. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA: EL PAPEL DE LO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO**

La intervención financiera de la Unión Europea en materia social debe entenderse como vinculada directamente al cumplimiento de los objetivos formulados en el marco de la política regional, en especial en el apoyo al proceso de convergencia de las regiones menos desarrolladas, y también como un mecanismo de apoyo al cumplimiento de los objetivos generales de la Unión.

El gasto social europeo pretende constituirse también como un catalizador del cambio y la reforma de las políticas nacionales, aunque su escasa cuantía lo configura como un instrumento poco significativo.

El componente central del gasto social en los presupuestos comunitarios se sitúa – al margen de otros instrumentos como el programa PROGRESS - en el Fondo Social Europeo, enmarcado dentro de las políticas de cohesión.

El Marco Financiero de la Unión Europea actualmente en vigor abarca el periodo 2007-2013, y fue aprobado por el Consejo Europeo el 19 de diciembre de 2005 con un recorte considerable sobre el anterior marco de perspectivas financieras, tal y como recuerda Fernández Navarrete (2007, p. 187).

Siguiendo al propio Fernández Navarrete, las líneas estratégicas que han marcado el planteamiento de la Unión Europea a la hora de diseñar el

nuevo marco han sido el crecimiento sostenible, la conservación de los recursos naturales, la ciudadanía europea y la Unión Europea en el mundo.

Para Barberán Ortí (2008, p. 137):

*“Parece evidente que en el actual marco financiero se refuerza la voluntad de reducción del gasto agrario, pero que se quiebra el crecimiento del peso de la política de cohesión y, en contrapartida, se produce un impulso muy notable a las demás políticas internas y a las acciones exteriores (aunque en este último caso la conclusión cambia cuando las medidas exteriores se computan conjuntamente con la ayuda de preadhesión)”*.

Según se afirmaba en las conclusiones del Consejo de diciembre de 2005, el marco se presentaba como proveedor de:

*“los recursos financieros necesarios para afrontar con eficiencia y equidad los retos internos y externos del futuro, incluyendo los derivados de los dispares niveles de desarrollo en una UE ampliada”*.

El Marco Financiero prevé un límite máximo de gasto en créditos de compromiso en el periodo de 974.769 millones de euros, lo que representa un 1,11 % de la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea, de los cuales 436.770 millones se destinan al bloque *“Crecimiento sostenible”*.

Dada la imbricación de los aspectos sociales en la estrategia global de crecimiento económico y creación de empleo, el Marco Financiero no permite un análisis exhaustivo de las partidas destinadas a gasto en

políticas sociales, aunque dentro del bloque “*Crecimiento sostenible*” se encuentran partidas para “*Competitividad por el crecimiento y el empleo*”, antiguas “*políticas interiores*”, que suma un total de 89.363 millones de euros en el periodo, y para “*Cohesión para el crecimiento y el empleo*”, antes conocida como “*acciones estructurales*”, con partidas por un total de 347.407 millones de euros hasta 2013.

Dentro de este último bloque se encuentra el corazón del gasto social comunitario, pues encuadrado en las políticas de cohesión se sitúa el que se constituye como el principal instrumento social a nivel supranacional en Europa: el Fondo Social Europeo, que estudiaremos con más detalle a continuación.

Veremos los principales instrumentos a través de los cuales se articulan estas partidas de gasto social en los Presupuestos de la Unión Europea.

### **2.3.1. El Fondo Social Europeo**

El Fondo Social Europeo, como ya se ha comentado, es el núcleo fundamental del gasto social supranacional en Europa. Como afirman Collins y Salais (2004, p. 431):

*“El Fondo Social Europeo es la principal arma en posesión de la Comisión Europea para combatir el desempleo directamente, operando a través de ayudas a los esquemas aprobados de formación vocacional y apoyo al empleo”.*



Decíamos en el Capítulo I que el funcionamiento del Fondo Social Europeo supuso la única intervención de la CEE en el área social y de empleo hasta 1972. Hasta 1970, el Fondo funcionó reembolsando a los Estados miembros la mitad de los costes incurridos en formación profesional y en medidas de compensación para los trabajadores afectados por reconversiones industriales.

Su funcionamiento no sufrió reformas de importancia hasta 1971, cuando, según recogen Hitiris y Vallés (1999, p. 261), se aumentaron considerablemente sus recursos, y se eliminó el sistema de reembolso para sustituirlo por uno de apoyo financiero. En dicha reforma, el Fondo quedó dividido en dos secciones, una para responder a los cambios en el empleo y otra para resolver los problemas ligados al desempleo a largo plazo y la economía sumergida.

En consecuencia, para Hitiris y Vallés se convirtió en un instrumento:

*“más flexible, financiando directamente más proyectos elegidos por la Comunidad, más efectivo, al decidir ex ante cómo asignar sus propios recursos, y más amplio, al extender sus actividades no sólo a instituciones públicas, sino también a organizaciones privadas e incluso empresas.”*

Posteriormente, en 1978 se procedió a una nueva reforma, dirigiendo una mayor parte de los recursos del Fondo, un 55 %, a la ayuda al desempleo de las zonas más desarrolladas de la Comunidad.

La siguiente gran reforma del Fondo tuvo lugar en 1983 y entró en vigor en enero de 1984, cuando se fijaron los principales grupos objetivo:

desempleados de larga duración, desempleados menores de 25 años, mujeres desempleadas, discapacitados, emigrantes y trabajadores de pymes necesitados de un reciclaje profesional. También se produjo una mayor concentración geográfica de las ayudas, de forma que un 45% de éstas se dedicaron a las regiones menos favorecidas de la Unión.

Finalmente, en 1988 el Fondo queda convertido, como indican Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 223) en un instrumento de apoyo a la política de desarrollo regional reformada, transformándose en un catalizador de la:

*“única política de empleo de ámbito comunitario existente, aunque con un presupuesto [...] que se puede calificar de insuficiente dada la magnitud alcanzada por el fenómeno del desempleo en la Unión Europea”.*

Para Collins y Salais (2004, p. 433) la reforma de 1988 generó importantes cambios, con un cambio de gestión orientado a fomentar el partenariado entre los Estados miembros, las administraciones regionales y locales y la Comisión Europea, que debían formular programas multianuales que proporcionaran una financiación estable a los esquemas individuales.

Como hemos comentado con anterioridad, el Fondo había sido creado por el Tratado de Roma, y nació como instrumento para mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores del mercado interior comunitario, a través de la adaptación de éstos al cambio industrial y el aumento de su movilidad geográfica y ocupacional.

Desde 1986, los tratados de la Unión consagran la existencia del Fondo Social Europeo: ya se ha subrayado que el Acta Única supuso una gran

reforma del Fondo Social Europeo, que implicó su integración en la recién creada esfera de la cohesión económica y social junto con los demás fondos estructurales, con el consiguiente aumento de sus recursos financieros.

En aquellos años, el papel del presupuesto comunitario en general y el Fondo Social Europeo en particular fue especialmente relevante, como resalta Judt (2005, p. 1047):

*“[...] desde finales de los ochenta, los presupuestos de la Comunidad primero y de la Unión después habían tenido un contenido típicamente redistributivo, transfiriendo recursos desde las regiones pudientes a las más pobres y contribuyendo a una paulatina reducción del desfase agregado entre ricos y pobres: de hecho, habían sustituido a los programas socialdemócratas de corte nacional de la generación anterior”.*

En la actualidad este papel sigue presente en cierta medida. La base legal fundamental del Fondo Social Europeo se encuentra en el Título XI de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Su artículo 162, el antiguo artículo 146 del Tratado de la Comunidad Europea, señala que:

*“Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de*

*producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”.*

Por su parte, el artículo 163 asigna a la Comisión Europea la administración del Fondo, tarea en la que la Comisión estará asistida por un Comité, *“presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales”.*

No obstante, es necesario destacar que los Estados miembros tienen un papel fundamental en la gestión del Fondo Social, ya que son los encargados de fijar las normas relativas al carácter subvencionable del gasto, deben asegurarse de que las acciones apoyadas sean coherentes con la Estrategia Europea de Empleo, y tienen la responsabilidad de concentrar la ayuda en la aplicación de las recomendaciones pertinentes sobre el empleo.

Como subraya Fernández Navarrete (2007, p. 231), el Fondo Social Europeo realiza como actividad fundamental la mejora del capital humano a través de formación profesional, en forma de cursos de formación, de duración variable, con la finalidad de que los jóvenes puedan acceder al mercado de trabajo o que aquellos que hayan perdido su empleo puedan adquirir el adiestramiento adecuado para encontrar otro nuevo, en un contexto de adaptación permanente de los programas de formación a los cambios tecnológicos.

Así se recoge en su regulación actual, recogida en el Reglamento (CE) nº [1083/2006](#) del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional,

al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999, y en el Reglamento (CE) nº [1081/2006](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999.

El primero, que establece las disposiciones generales para el funcionamiento del Fondo Social Europeo a lo largo de todo el periodo 2007-2013, establece que el Fondo Social Europeo apoyará acciones en el marco del objetivo de convergencia para las regiones menos desarrolladas, y del objetivo competitividad regional y empleo, que trata de anticipar y promover los cambios económicos para hacer frente a los retos del futuro en la UE.

El segundo señala, en su artículo 1, que:

*“El FSE contribuirá a ejecutar las prioridades de la Comunidad por lo que respecta al refuerzo de la cohesión económica y social mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo, favoreciendo un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo. Para ello, apoyará las políticas de los Estados miembros destinadas a alcanzar el pleno empleo y la calidad y la productividad en el trabajo, a promover la inclusión social, en particular, el acceso de las personas desfavorecidas al empleo, y a reducir las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo”.*

Además, señala que:

*“En particular, el FSE apoyará las acciones que se ajusten a las medidas adoptadas por los Estados miembros sobre la base de las directrices adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, tal como se han incorporado a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, y a las recomendaciones que las acompañan”.*

En la actualidad, y siempre dentro y en plena coherencia con los objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo, el Fondo apoya acciones en los Estados miembros encaminadas a dar respuesta a las prioridades siguientes:

- Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios, con objeto de aumentar de esta manera la previsión y la gestión positiva del cambio económico;
- Facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo de las personas inactivas y de las que buscan trabajo;
- Evitar el desempleo, en particular el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes;
- Apoyar el envejecimiento activo de la población y la prolongación de la vida laboral;
- Incrementar la participación en el mercado laboral;

- Potenciar la integración social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo;
- Luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo;
- Reforzar y ampliar el capital humano;
- Y, por último, promover las asociaciones.

Además, en el marco del objetivo de convergencia, el Fondo Social Europeo respalda también las siguientes prioridades:

- Por un lado, la inversión en capital humano, a través de reformas en los sistemas de educación y formación, y por medio de una mayor participación en la educación y el aprendizaje permanente;
- Y la mejora de la capacidad y la eficacia institucionales, con objeto de contribuir a la buena gestión.

Para el periodo 2007-2013, la dotación del Fondo Social Europeo es de 75.952,731 millones de euros, que deben ser complementados por los Estados miembros y la iniciativa privada para alcanzar una inversión total en el periodo de 117.501,192 millones de euros.

Parece claro que, también en esta última etapa de funcionamiento, y a pesar de las numerosas dificultades que genera la gestión de un instrumento de creciente complejidad, el Fondo Social Europeo se ha convertido en una

parte significativa de la estructura de la Unión Europea. Como afirmaban ya en 2004 Collins y Salais (2004, p. 433), esto ha ocurrido:

*“especialmente ahora que su mandato se ha ampliado para tener un papel en el desarrollo de una fuerza de trabajo altamente capacitada y adaptable. Ha comenzado, de forma modesta, a superar los límites más inmediatos del trabajo reconociendo factores sociales que inhiben a los trabajadores potenciales y por tanto está empezando a jugar un papel en la prevención de la exclusión social y a reflejar la visión de que las personas en desventaja deben ser ayudadas para convertirse en autosuficientes”.*

### **2.3.2. Otros instrumentos de gasto**

Recogemos a continuación el resto de instrumentos de gasto de la política social de la Unión Europea.

- En primer lugar, el *Programa Comunitario para el Empleo y la solidaridad social PROGRESS 2007-2013*, al que ya nos referíamos con anterioridad, que tiene un presupuesto de 743,25 millones de euros para el conjunto del periodo 2007-2013. El Programa PROGRESS fue creado en 2006 a través de la [Decisión no 1672/2006/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social.



El Programa opera en paralelo al Fondo Social Europeo como mecanismo de apoyo financiero para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Social. Mientras que el Fondo Social Europeo invierte en la aplicación de las políticas de empleo e inclusión social en cada uno de los Estados miembros, PROGRESS se centra en actividades de dimensión europea, con el fin de aportar valor añadido a la dimensión transfronteriza de estas políticas.

De esta forma, el Programa se destina a financiar actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión, además de ayudas a los principales actores. El programa está dividido en cinco secciones que corresponden a cinco ámbitos de acción principales: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, diversidad y lucha contra la discriminación así como igualdad de género<sup>36</sup>.

- En segundo lugar, el *Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización*, al que nos referiremos con detenimiento en el Capítulo IV de este trabajo. Se trata de un instrumento creado en el año 2006 con el objetivo de respaldar a los trabajadores que han perdido su empleo como consecuencia de los cambios sobrevenidos en el comercio mundial.
- En tercer lugar, el *Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress*, que ha entrado en funcionamiento en junio de 2010 y se

---

<sup>36</sup> PROGRESS está abierto a los 27 Estados miembros de la UE y se dirige a las autoridades nacionales, locales y regionales, las oficinas de empleo públicas y los institutos nacionales de estadística. Pueden participar en él organismos especializados, universidades e institutos de investigación, así como los interlocutores sociales y ONG. La Comisión Europea selecciona los proyectos a subvencionar a través de licitaciones o de convocatorias de propuestas. Con algunas excepciones, cofinancia hasta el 80% como máximo.

creó a través de la [Decisión nº 283/2010/UE](#) del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social.

El Instrumento concede microcréditos a las pequeñas empresas y a las personas que han quedado sin empleo y desean crear su propia pequeña empresa. A partir de un presupuesto inicial de 100 millones de euros, y en cooperación con instituciones financieras internacionales como el Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), se espera poder movilizar créditos por valor de 500 millones de euros, con el fin de conceder alrededor de 45.000 préstamos en un periodo de ocho años.

- En cuarto y último lugar, el *Instrumento de Ayudas de Preadhesión*, que en su vertiente de desarrollo de los recursos humanos se articula de manera similar al Fondo Social Europeo, de forma que la financiación que se asigna a los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea tiene como objetivo fundamental preparar a estos países a gestionar el propio FSE.

Los objetivos generales del Instrumento de Ayudas de Preadhesión en lo que se refiere a las políticas sociales se centran en aumentar el número de activos, reforzar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas por medio de la formación, y mejorar la inclusión social. Para todo ello, la Comisión Europea gestiona 644,7 millones de euros en el periodo 2007-2013.

**CAPÍTULO 3**  
**EL NUEVO ÁMBITO DE LA POLÍTICA**  
**SOCIAL EUROPEA: EL MARCO**  
**INTEGRADOR DE LA ESTRATEGIA DE**  
**LISBOA PARA EL CRECIMIENTO Y EL**  
**EMPLEO**



## **INTRODUCCIÓN**

En el Capítulo II hemos analizado la evolución histórica de la política social europea a lo largo de las cuatro primeras décadas del proceso de construcción del proyecto europeo. Hemos estudiado también con detenimiento el resultado de estas décadas de intervención, que se concreta en un conjunto de disposiciones legales sobre diversas materias dentro de lo social.

Durante los primeros años de construcción europea, la actuación de las instituciones se centró en la elaboración de un marco legal de carácter supranacional, motivado bien por la necesidad de una mayor coordinación de los sistemas de protección social que acompañase los avances en el ámbito del mercado único, bien por la aparición posterior de una verdadera conciencia social europea que reconoce el valor añadido que el nivel supranacional de actuación podía aportar a las políticas sociales de los Estados miembros.

Pero después de casi cuatro décadas de acción con altibajos en el ámbito legislativo, en los últimos años hemos asistido a una perceptible modificación del ámbito y los mecanismos de actuación de la política social de la Unión Europea.

A lo largo de la década de los 90 se fortaleció el consenso en torno a la idea de que la dimensión europea tenía aún mucho que aportar al Modelo Social Europeo, y también al modelo de crecimiento económico de la Unión.

Además del convencimiento de la necesidad de seguir reforzando el Mercado Único, de esos años surgió un compromiso con una mayor coordinación de

las políticas económicas, fiscales y también sociales dentro de la Unión. Ello dio lugar en años posteriores a la articulación de diversos mecanismos de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias en el seno de la Unión, en un proceso marcado por el nacimiento de la moneda única.

Este nuevo proyecto de Unión Monetaria obligó a reforzar los mecanismos de coordinación económica dentro de la Unión, lo que llevó al nacimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, centrado en el ámbito de las políticas fiscales, pero también a idear un sistema de coordinación de las políticas de reforma estructural de la economía, la Estrategia de Lisboa.

El presente capítulo se centra en el proceso de nacimiento y articulación de dicha estrategia, que se convirtió en la última década en el marco integrador de todos los procesos de coordinación económica y social que habían ido apareciendo hasta entonces. Veremos a continuación de qué forma la Estrategia de Lisboa fue acumulando, a lo largo de los años, las dimensiones de coordinación de las políticas económicas y de empleo, abarcando en su interior a la Estrategia Europea para el Empleo creada en los años 90.

Veremos, además, cómo dentro de la Estrategia se ha ido configurando una dimensión social que se ha visto complementada con la creación de un proceso de coordinación en materia social, el Método Abierto de Coordinación, que funciona para las políticas de inclusión social y de protección social.

Este Capítulo III se centra, pues, en estudiar el nacimiento y la estructura original de estos dos marcos de actuación, desde el punto de vista institucional y legal.

Se analiza el proceso histórico que dio lugar a la Estrategia de Lisboa y, de forma coordinada, a los mecanismos de coordinación de las políticas sociales, así como la base legal de estos procesos y el diseño original que se les dio, para posteriormente analizar su evolución a lo largo del tiempo.

Comenzamos con el nacimiento de la Estrategia Europea para el Empleo en los últimos años de la década de los 90, estudiando las importantes implicaciones de la Cumbre de Lisboa en el año 2000 para, por un lado, las políticas económicas y, por otro, las sociales, en tanto en cuanto la Cumbre supuso el nacimiento de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, y a su vez inauguró la coordinación en materia social.

De esta forma, en la segunda parte de este trabajo, en los Capítulos IV y V, veremos cómo la aparición de diferentes vectores de influencia en los ámbitos político, económico e institucional han ido sustituyendo la actividad fundamentalmente legislativa y de intervención más directa en la coordinación y articulación del Modelo Social Europeo que caracterizó las primeras etapas de la construcción europea, para dar lugar a modos de intervención centrados en la coordinación, la supervisión y la recomendación de áreas de trabajo para los Estados miembros.

Unos procesos de coordinación que, en la forma en que han venido funcionando en los últimos diez años, se han convertido en las plataformas fundamentales a través de las cuales la Comisión Europea ha comenzado a promover y estimular políticas de reforma de las instituciones económicas y sociales de Europa.

La reforma del Modelo Social Europeo se ha convertido así en el “leit motiv” de las políticas europeas de coordinación en la última década, y se han

utilizado estos mecanismos como foco de información y concienciación sobre los problemas de índole demográfica, financiera, económica y presupuestaria que las propias instituciones achacan al Modelo en la actualidad, y que el paradigma oficial configura como principales retos de futuro para un sistema que debe adaptarse a ellos por medio de una serie de reformas que las propias instituciones europeas presentan como inevitables.

La atención a la coordinación y el estímulo de estas políticas de reforma económica y fiscal ha ido en detrimento claro de la actuación jurídico-legal, cuyo declive en cuanto a producción, diversidad de temas tratados y relevancia ha sido acusado en los últimos años y persiste en la actualidad, sin demasiados visos de resurgimiento en los próximos años.



### **3.1 DE ÁMSTERDAM A LISBOA: NUEVO ENFOQUE EN COMPETITIVIDAD Y FOMENTO DEL EMPLEO**

La puesta en marcha en los primeros años del siglo XXI de un marco integrador de todos los mecanismos de coordinación de políticas en el contexto de la Unión Europea obliga a analizar el proceso desde un punto de vista que excede el de las políticas tradicionalmente consideradas como sociales, para incluir también a las de empleo y al resto de políticas de reforma estructural.

No hay que olvidar que, como apuntan Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, pp. 209-210), existen obvias vinculaciones entre las políticas sociales y las de empleo:

- En primer lugar, parte de los gastos en política social, como los asociados a las prestaciones por desempleo, son en gran medida el resultado del fracaso de las políticas de empleo, por lo que ambas son, en muchos aspectos, vías distintas pero sustitutivas imperfectas para proporcionar un cierto nivel de bienestar.
- En segundo lugar, en muchos países comunitarios la financiación de los gastos sociales descansa sobre cotizaciones sociales e impuestos asociados a la actividad laboral, luego un buen funcionamiento del mercado de trabajo implicará no sólo menores gastos sociales, sino también mayores ingresos.

- En tercer lugar, Muñoz de Bustillo y Bonete incorporan a la educación dentro de las políticas sociales en sentido amplio, afirmando que cuanto mayores y mejores sean los niveles educativos de la población, mejor funcionará el mercado de trabajo.
- Y por último, estos autores señalan que las consideraciones sociales subyacen a muchas de las actuaciones en materia de regulación laboral.

Analizada ya en el capítulo anterior la evolución de las políticas sociales supranacionales en el ámbito de la Unión Europea, comenzamos este capítulo centrándonos en el proceso histórico que hizo converger el marco de coordinación de las políticas de empleo con los mecanismos en el ámbito de lo social, para dar forma a lo que posteriormente se denominó Estrategia de Lisboa.

### **3.1.1. Las políticas de empleo en el Tratado de Ámsterdam**

Ardy y El-Agraa (2008, pp. 446-447) citan entre los factores fundamentales en el desarrollo de la dimensión europea de las políticas de empleo su importancia política intrínseca, la creciente transferencia de iniciativa en materia de políticas económicas a la Unión Europea - en un periodo, el de los años 90, fundamental en la configuración de la Unión Económica y Monetaria - y por último el creciente problema del desempleo en Europa.

Este último factor, el elevado desempleo, presionó de forma notable sobre los mandatarios de la Unión Europea, dado que se trataba de un problema acuciante de difícil solución a corto plazo. A lo largo de los años 90, y en

particular a partir del periodo de turbulencias económicas y monetarias que tuvo lugar al principio de la década, el desempleo se configuró como el principal reto de política económica de la Unión, una situación que el **cuadro 3.1** describe de manera harto elocuente.

En él se muestra la tasa de desempleo en los países entonces miembros de la Unión entre 1990 y 1997, año de la firma del Tratado de Ámsterdam. La magnitud del problema que entonces afrontaba la Unión se puede medir observando que la tasa de desempleo media en el conjunto de la UE se situó en el entorno del 10,0 % a lo largo del periodo considerado, con muy pocas variaciones entre año y año.

Recordemos que, en noviembre de 2010, la tasa de desempleo media de la Unión Europea a 27 miembros era inferior a la de entonces: se situaba en el 9,6 % <sup>37</sup>, en un contexto de fuerte destrucción de empleo motivado por la crisis económica y financiera.

Cabe apuntar también que las tasas que se registraban por entonces en la Unión Europea eran también excesivamente elevadas en relación con las que se registraban en otras zonas económicamente avanzadas del planeta: en 1997, la Unión Europea tenía una tasa de desempleo del 9,9%, mientras que ese mismo año la tasa de paro de EEUU fue exactamente la mitad (4,9%) y la de Japón estaba 7 puntos porcentuales por debajo (3,4%).

---

<sup>37</sup> Hay que recordar también que esta misma tasa estaba en el 7,0% en 2008, por lo que ha experimentado una subida cercana a los 3 puntos porcentuales en 2 años.

**Cuadro 3.1. Tasa de desempleo en la UE (%). 1990-1997**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
UE-27	:	:	:	:	:	:	:	:
UE-15	:	:	:	10,0	10,3	10	10,1	9,9
Zona Euro	:	:	:	:	:	10,4	10,6	10,6
Bélgica	6,6	6,4	7,1	8,6	9,8	9,7	9,5	9,2
Bulgaria	:	:	:	:	:	:	:	:
R. Checa	:	:	:	:	:	:	:	:
Dinamarca	7,2	7,9	8,6	9,6	7,7	6,7	6,3	5,2
Alemania	:	:	6,3	7,6	8,2	8,0	8,7	9,4
Estonia	:	:	:	:	:	:	:	:
Irlanda	13,4	14,7	15,4	15,6	14,3	12,3	11,7	9,9
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:
España	13,0	13,0	14,7	18,4	19,5	18,4	17,8	16,7
Francia	8,4	8,9	9,8	11,0	11,6	11,0	11,5	11,5
Italia	8,9	8,5	8,8	9,8	10,6	11,2	11,2	11,3
Chipre	:	:	:	:	:	:	:	:
Letonia	:	:	:	:	:	:	:	:
Lituania	:	:	:	:	:	:	:	:
Luxemburgo	1,7	1,6	2,1	2,6	3,2	2,9	2,9	2,7
Hungría	:	:	:	:	:	:	9,6	9,0
Malta	:	:	:	:	:	:	:	:
Holanda	5,1	4,8	4,9	5,5	6,2	7,1	6,4	5,5
Austria	:	:	:	4,0	3,8	3,9	4,3	4,4
Polonia	:	:	:	:	:	:	:	10,9
Portugal	4,8	4,2	4,1	5,5	6,8	7,2	7,2	6,7
Rumania	:	:	:	:	:	:	:	:
Eslovenia	:	:	:	:	:	:	6,9	6,9
Eslovaquia	:	:	:	:	:	:	:	:
Finlandia	3,2	6,6	11,7	16,3	16,6	15,4	14,6	12,7
Suecia	1,7	3,1	5,6	9,1	9,4	8,8	9,6	9,9
Reino Unido	6,9	8,6	9,8	10,2	9,3	8,5	7,9	6,8
EEUU	5,5	6,7	7,4	6,8	6,1	5,6	5,4	4,9
Japón	2,1	2,1	2,2	2,5	2,9	3,1	3,4	3,4

Fuente: EUROSTAT

La situación de los 90 era especialmente compleja en Estados Miembros como España, Irlanda, Francia, Italia o Finlandia, con tasas de dos dígitos a lo largo de la mayor parte del periodo.

En los 90, pues, la tasa de desempleo de la Unión era incluso superior a la actual, y se mantuvo en un nivel intolerablemente elevado a lo largo de varios años. De hecho, se mantuvo en ese entorno aún después de la firma del Tratado, y hubo que esperar a 2000 para que bajara del 8%<sup>38</sup>.

En este marco, no es de extrañar que el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y que entró en vigor en mayo de 1999, avanzara en la creación de una Estrategia Europea para el Empleo.

Como hemos visto en el Capítulo II, la importancia de dicho Tratado en el área de empleo radicó en el delicado compromiso alcanzado entre aquellos Estados miembros partidarios de una acción comunitaria más intensa y aquellos reticentes a transferir responsabilidades al nivel supranacional. El resultado de este acuerdo fue el que entonces era el título VIII dedicado al Empleo en el Tratado de la Comunidad Europea, en el cual se creaba la Estrategia Europea para el Empleo y se instauraba el Comité de Empleo, con carácter asesor.

El antiguo artículo 125 del Tratado, actual artículo 145, recoge, como vimos antes, los objetivos de esta nueva estrategia a favor del empleo. Por su parte, aún confirmando la competencia nacional en materia de empleo, el artículo 126, actual artículo 146, consagra el empleo como una cuestión de interés

---

<sup>38</sup> En 1998 era aún del 9,3%, aunque posteriormente se redujo al 8,6% en 1999 y al 7,7% en 2000.

común, e invita a los Estados miembros a que desarrollen una estrategia coordinada para el empleo en el ámbito de la UE:

*“Los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el artículo 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 121.*

*“Teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales, los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148”.*

Por su parte, el artículo 127, actual 147, se refiere más específicamente al papel que se reserva al ámbito supranacional en este nuevo proceso:

*“La Unión contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones. Al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados miembros”.*

Y subraya en su párrafo segundo lo que debe ser el objetivo fundamental que las instituciones deben tener en mente en este contexto:

*“Al formular y aplicar las políticas y medidas de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo”.*

Junto a estas disposiciones, e inspirándose en las disposiciones del Tratado relativas a la coordinación de las políticas económicas, y en la coordinación en materia de empleo nacida de la Estrategia de Essen, el artículo 128, actual 148, define el marco para la elaboración de políticas nacionales de empleo sobre la base de prioridades e intereses europeos compartidos.

Por último, el artículo 149 se refiere a la posibilidad adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, y el artículo 150 constituye la base legal por la que se crea el Comité de Empleo, comité de carácter consultivo compuesto por dos representantes de la Comisión Europea y dos representantes por cada uno de los Estados miembros.

### **3.1.2. La Estrategia Europea para el Empleo**

En el Consejo Europeo de Ámsterdam se acordó también no esperar a 1999, fecha de entrada en vigor del nuevo Tratado, para lanzar la nueva estrategia, por lo que se decidió organizar una *Cumbre extraordinaria sobre el Empleo en Luxemburgo* los días 20 y 21 de noviembre de 1997, la primera que se organizaba en la historia europea con dedicación exclusiva a cuestiones relacionadas con el empleo.

En dicha reunión, los líderes europeos pusieron en marcha la *Estrategia Europea para el Empleo*, aunque según Aranda García (2006, p. 230) ya el

Consejo Europeo de Copenhague de 1993 había ideado el concepto de estrategia global de empleo a medio y largo plazo<sup>39</sup>.

Cuatro hechos fundamentales sirven a Jordán Galduf y Sanchis i Marco (1999, pp.90-91) para distinguir la Estrategia Europea para el Empleo elaborada en Ámsterdam y desarrollada en Luxemburgo de la implantada poco antes en el Consejo Europeo de Essen:

- En primer lugar, el establecimiento de un proceso de convergencia en materia de empleo, equivalente al de convergencia macroeconómica establecido en Maastricht, aunque cabe objetar a esta característica apuntada por Jordán Galduf y Sanchis i Marco que en ningún caso este proceso de convergencia ha alcanzado, ni tiene aún, el grado de madurez e implicación por parte de los Estados Miembros que ha alcanzado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- En segundo lugar, la creación de un proceso de vigilancia por países, en el que cada Estado miembro se compromete a comunicar, examinar y analizar cada año las recomendaciones contenidas en sus planes de acción individuales. También debemos señalar que este proceso de vigilancia ha adolecido de graves deficiencias, como apuntaremos más adelante.
- En tercer lugar, la instauración, al menos nominalmente, de un método de gestión por objetivos, que requiere la fijación de objetivos concretos que permitan evaluar la magnitud del proyecto conseguido.

---

<sup>39</sup> No obstante, en aquellos años la idea quedó aparcada, por lo que su desarrollo no tuvo lugar hasta el periodo que estamos analizando en este capítulo. No resulta necesario, pues, incidir más en los escasos avances que se produjeron al principio de la década, y nos centraremos en lo que sigue en detallar el diseño y aplicación de la nueva Estrategia en los últimos años de la década de los 90.



- Y por último, el enfoque integrado en el que se sustentaba la nueva estrategia, basada en el fomento de la inserción profesional, el espíritu empresarial, la adaptación de empresas y trabajadores y la igualdad de oportunidades, aunque la validez y acierto de este enfoque ha sido puesta en tela de juicio en numerosas ocasiones.

Sobre el papel, la nueva estrategia se articuló en torno a tres grandes líneas de actuación: una coordinación de las políticas de empleo sobre la base de unas orientaciones comunes, un plan de acción del Banco Europeo de Inversiones a favor de las pymes, y el mantenimiento de la política de estabilidad macroeconómica, incluyendo el saneamiento de las finanzas públicas, moderación salarial y reformas estructurales. Aunque centrada en las políticas de empleo, la Estrategia tenía también un componente social que posteriormente facilitó la integración de los diversos mecanismos en la Estrategia de Lisboa.

Así, para Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 309), la Estrategia Europea para el Empleo consistía básicamente en:

*“ayudar a los Estados miembros y a los agentes sociales a modernizar sus mercados de trabajo y sus sistemas de protección social, así como en fomentar otras políticas de reformas estructurales”.*

La más importante de estas líneas de actuación era, sin duda, el proceso plurianual de vigilancia de las políticas nacionales de empleo establecido sobre la base de compromisos adquiridos a nivel comunitario, que Aranda García (2006, p. 233) describe como:

*“un proceso continuo de planificación, vigilancia, examen y reajuste anual”.*

El proceso debía funcionar del siguiente modo: el Consejo, a propuesta de la Comisión Europea, aprobaría al comienzo de cada año una serie de áreas prioritarias de acción, conocidas como directrices de empleo, que irían dirigidas a los Estados miembros y contendrían objetivos concretos a cumplir.

En la primavera de cada año, todos los países de la UE tendrían que elaborar un documento denominado Plan Nacional de Acción, que describiría la forma en que las directrices serían aplicadas al caso concreto de cada país. La Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea examinarían conjuntamente cada plan nacional, y presentarían al Consejo Europeo de Diciembre el llamado Informe Conjunto sobre Empleo. Por su parte, la Comisión Europea presentaría también una recomendación sobre la revisión de las directrices de empleo para el siguiente año.

Las directrices para el empleo que empezaron a aplicarse anualmente a partir de entonces se basaban en cuatro capítulos de acción integrados, o pilares, que se idearon con el objetivo de convertirse en una “respuesta global” al problema del empleo.

La nueva estrategia pretendía, por tanto, plantear un enfoque nuevo, que contuviera medidas de oferta y de demanda: un enfoque integrado con medidas en cuatro campos de actuación:

- El primero de los capítulos se centraba en el fomento de la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo, y pretendía garantizar que las personas que buscaban empleo adquirieran la cualificación y

experiencia requeridas por el mercado laboral, mejorando las aptitudes para el empleo y la capacidad de inserción laboral.

La filosofía planteada en la Estrategia implicaba políticas orientadas a luchar contra el desempleo, pero también dar un giro a las políticas de empleo, pasando de “políticas pasivas” a “políticas activas”, así como promover un clima de concertación social y facilitar la transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo.

- El segundo pilar pretendía crear una cultura empresarial en la UE, facilitando la creación y gestión de empresas, en especial en el que entonces se consideraba un importante nicho de empleo y actividad empresarial: el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- En tercer lugar, se planteó un bloque de medidas para fomentar la capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías y a las ya entonces cambiantes condiciones de mercado. En este ámbito, se consideraba prioritario favorecer la interlocución social en pos de la modernización de la organización del trabajo, alcanzando un equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el empleo.
- En último lugar, se articulaban medidas en torno a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y también para mejorar la integración en el mercado de trabajo de personas con discapacidad.

Se puede decir que el marco de coordinación de políticas de empleo desarrollado a finales de los 90 en la Unión Europea supuso un paso adelante

en cuanto al desarrollo de un consenso europeo sobre la importancia del nivel supranacional para la superación de las dificultades en el mercado de trabajo.

En un contexto complejo de elevado desempleo, la Estrategia Europea para el Empleo aumentó la concienciación política sobre la importancia de la Unión Europea como actor influyente en el ámbito de las políticas relacionadas con el mercado de trabajo, y permitió por primera vez el diseño de un mecanismo supranacional específico relacionado con la cuestión.

Sin embargo, la nueva Estrategia adoleció en primer lugar de los defectos tradicionalmente asociados a la coordinación “blanda” o “suave” por medio de Métodos Abiertos de Coordinación, a los que aludiremos en secciones posteriores de este trabajo.

Pero además, como apuntan Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 279), a excepción del pilar relacionado con la igualdad de oportunidades la nueva Estrategia no aportó novedades significativas en cuanto a los instrumentos para tratar el problema del desempleo, y de hecho las demás actuaciones seguían muy centradas en mejorar las posibilidades de los desempleados de encontrar empleo, desdeñando una vez más cualquier posible actuación por el lado de la oferta.

La intención declarada en el lenguaje oficial de presentar un enfoque nuevo que integrara medidas de oferta y demanda quedó diluida en la aplicación de la Estrategia, lo que restó a ésta posibilidades de marcar un antes y un después en la Unión Europea, algo que en torno a las mismas fechas sí logró el proyecto de creación de una unión monetaria y los mecanismos de coordinación de políticas presupuestarias que le fueron propios desde entonces.

Lo cierto es que la Estrategia comenzó a rodar a finales de los 90, aunque en reuniones posteriores a las de Ámsterdam y Luxemburgo se siguió dotando de contenido a este nuevo marco de dimensión europea.

Ardy (2007, p. 275) señala que, bajo Presidencia inglesa del Consejo de Ministros, el *Consejo Europeo de Cardiff* de junio de 1998 supuso que las Orientaciones Generales de Política Económica, introducidas en el marco del desarrollo de la Unión Económica y Monetaria, debían introducirse como elemento para la recuperación económica y un crecimiento sostenible y no inflacionista.

Como recuerda Aranda García (2006, p. 233), en la reunión del *Consejo Europeo celebrada en Viena* en diciembre de 1998 se confirmaron los ejes, y se aumentó el número de orientaciones para el empleo de 19 a 22<sup>40</sup>.

Además, en el *Consejo Europeo de Colonia* de junio de 1999 se adoptaron medidas adicionales de fortalecimiento de la Estrategia, aportando un tercer pilar consistente en el diálogo macroeconómico, de tal forma que el nuevo mecanismo de coordinación supranacional quedaba articulado en torno a tres pilares:

- Uno, aprobado en Luxemburgo, basado en una estrategia coordinada a favor del empleo y la eficiencia de los mercados de trabajo.

---

<sup>40</sup> La reunión de Viena se utilizó también para matizar el lenguaje acordado en Luxemburgo y para seguir dando a conocer la nueva estrategia de cara a la opinión pública. En las conclusiones de la Cumbre se introdujeron algunas pequeñas modificaciones, que incluían un enfoque más general de la igualdad de oportunidades y un nuevo objetivo para la formación permanente.

- Un segundo, acordado en Cardiff, en torno a las reformas estructurales, basado en las Orientaciones Generales de Política Económica.
- Y el tercero, acordado en la Cumbre de Colonia, apoyado en el diálogo macroeconómico.

El **cuadro 3.2** resume los diferentes hitos previos a la Estrategia de Lisboa alcanzados en materia de coordinación de políticas de empleo repasados en los subepígrafes 3.1.1 y 3.1.2, incluyendo en cada caso las páginas de referencia en este Capítulo.

**Cuadro 3.2. Avances en coordinación de políticas de empleo anteriores a la Estrategia de Lisboa**

	Fecha	Referencia (pp.)
• <i>Proceso de Essen</i>	1994	205-207
• Cumbre de <b>Ámsterdam</b>	1997	207-210 286-291
• <i>Estrategia Europea para el Empleo</i>	1997	291-296
Cumbre de <b>Luxemburgo</b>	nov. 1997	291-296
Cumbre de <b>Cardiff</b>	jun. 1998	297
Cumbre de <b>Viena</b>	dic. 1998	297
Cumbre de <b>Colonia</b>	jun. 1999	297

Fuente: Elaboración propia

### **3.1.3. El nacimiento de la Estrategia de Lisboa**

#### ***3.1.3.1. El Consejo Europeo de Lisboa***

El *Consejo Europeo de Lisboa*, celebrado bajo Presidencia rotatoria de Portugal en sesión especial, los días 23 y 24 de marzo de 2000, supuso nuevos avances en el desarrollo de actuaciones supranacionales dentro de la Unión Europea en aspectos relacionados con el mercado de trabajo y las políticas sociales.

No obstante, el principal objetivo que se presentó a la opinión pública – y a su vez principal novedad de la Cumbre - estaba más relacionado con el incremento del potencial económico y competitivo de la Unión. Así quedó consagrado en las ambiciosas conclusiones de la Cumbre, que apostaban por:

*“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.*

Y es que, en su contexto histórico, la Cumbre de Lisboa fue organizada para dar una respuesta política a los principales retos económicos que se planteaban en la Unión Europea en el comienzo del siglo XXI, unos retos que se identificaron fundamentalmente con la merma de potencial competitivo de la Unión en el contexto de la globalización, y en el funcionamiento deficiente del mercado de trabajo, en términos comparativos con otras áreas económicas



avanzadas del mundo. Judt (2005, pp. 1034-1035) resume el entorno en el que se celebró la Cumbre:

*“Al despuntar el siglo XXI la Unión Europea se enfrentaba a una desalentadora gama de problemas: unos viejos, otros nuevos y otros creados por ella misma [...]”.*

En marco, en la Cumbre se planteó una estrategia con tres pilares.

El primero de ellos era mejorar las políticas de I+D+i y las relativas a la sociedad de la información<sup>41</sup>, señaladamente con el objetivo de alcanzar un gasto en I+D del 3 % del PIB para el año 2010. No hay que olvidar que, como muestra en el **cuadro 3.3**, la Unión Europea mostraba en esos años unos resultados relativamente pobres en investigación, desarrollo e innovación.

---

<sup>41</sup> Como recuerda McAllister (2010, p. 214), curiosamente la Cumbre de Lisboa, en la que se produjo esta priorización de las acciones encaminadas a incrementar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, tuvo lugar poco antes del estallido de la burbuja tecnológica.

**Cuadro 3.3. Gasto en I+D con respecto al PIB (%). 1998-2002**

	1998	1999	2000	2001	2002
UE-27	1,8	1,8	<b>1,9</b>	1,9	1,9
<b>UE-15</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>
Bélgica	1,9	1,9	<b>2,0</b>	2,1	1,9
Bulgaria	0,6	0,6	<b>0,5</b>	0,5	0,5
R. Checa	1,2	1,1	<b>1,2</b>	1,2	1,2
Dinamarca	2,0	2,2	<b>2,2</b>	2,4	2,5
Alemania	2,3	2,4	<b>2,5</b>	2,5	2,5
Estonia	0,6	0,7	<b>0,6</b>	0,7	0,7
Irlanda	1,2	1,2	<b>1,1</b>	1,1	1,1
Grecia	:	0,6	:	0,6	:
España	0,9	0,9	<b>0,9</b>	0,9	1,0
Francia	2,1	2,2	<b>2,2</b>	2,2	2,2
Italia	1,1	1,0	<b>1,1</b>	1,1	1,1
Chipre	0,2	0,2	<b>0,2</b>	0,3	0,3
Letonia	0,4	0,4	<b>0,4</b>	0,4	0,4
Lituania	0,5	0,5	<b>0,6</b>	0,7	0,7
Luxemburgo	:	:	<b>1,7</b>	:	:
Hungría	0,7	0,7	<b>0,8</b>	0,9	1,0
Malta	:	:	:	:	0,3
Holanda	1,9	2,0	<b>1,8</b>	1,8	1,7
Austria	1,8	1,9	<b>1,9</b>	2,1	2,1
Polonia	0,7	0,7	<b>0,6</b>	0,6	0,6
Portugal	0,7	0,7	<b>0,8</b>	0,8	0,8
Rumania	0,5	0,4	<b>0,4</b>	0,4	0,4
Eslovenia	1,3	1,4	<b>1,4</b>	1,5	1,5
Eslovaquia	0,8	0,7	<b>0,7</b>	0,6	0,6
Finlandia	2,9	3,2	<b>3,4</b>	3,3	3,4
Suecia	:	3,6	:	4,2	:
Reino Unido	1,8	1,8	<b>1,8</b>	1,8	1,8
EEUU	2,6	2,6	<b>2,7</b>	2,7	2,6
Japón	3,0	3,0	<b>3,0</b>	3,1	3,2

Fuente: EUROSTAT

Como se puede observar, en 2000, el gasto en I+D del conjunto de la Unión Europea a 15 Estados Miembros no llegaba al 2,0 % del PIB de la Unión (1,91 %). Además, en los años inmediatamente anteriores este indicador no había experimentado incrementos significativos.

Mientras tanto, en EEUU el gasto en I+D alcanzaba el 2,69 % del PIB, y en Japón era del 3,0 %. Hay que destacar que a nivel político e institucional europeo, el discurso de aquella época se centraba en comparar los resultados económicos de la Unión Europea con los de estos dos países, que se consideraban principales competidores y principales puntos de referencia.

Los datos relativos a 2000 también reflejaban una gran variabilidad de resultados. Algunos Estados miembros (Alemania, Finlandia o Dinamarca) alcanzaban un nivel similar al de EEUU, mientras que otros se encontraban en una situación mucho más precaria. Así, al comienzo de la década el gasto en I+D no llegaba al 1,0 % del PIB en países como España, Grecia o Portugal, y lo mismo ocurría en la mayor parte de los países del Este que entrarían en la UE cuatro años más tarde.

El objetivo era, pues, situar a Europa en la vanguardia del mundo desarrollado en cuanto a investigación e innovación, haciéndola avanzar en una década hacia los niveles de EEUU y Japón, en el entendimiento de que era en este campo donde se decidiría gran parte del potencial competitivo de los bloques económicos en el siglo XXI.

Junto a ello, se ponía énfasis en acelerar un proceso de reformas estructurales de corte liberalizador para agilizar el mercado único e incrementar la competitividad de la Unión. En este sentido, Lisboa fue el punto de partida

para la consolidación de un paradigma liberal en las orientaciones y recomendaciones de política económica, presupuestaria y social de las instituciones europeas.

Un paradigma que no ha hecho sino consolidarse en los últimos tiempos, y que se ha hecho especialmente patente en la línea de trabajo fundamental de la Comisión Europea para la reforma del Modelo Social Europeo, centrado fundamentalmente en las reformas del sistema de pensiones, la liberalización del mercado de trabajo y el endurecimiento y flexibilización de determinadas políticas de protección social.

El segundo de los pilares estratégicos planteados en 2000 se centraba, precisamente, en la idea de modernizar el Modelo Social Europeo, pero en aquel entonces el concepto se planteaba de forma escueta y poco desarrollada, y se centraba exclusivamente en medidas de inversión en capital humano y lucha contra la exclusión social<sup>42</sup>.

Y en tercer lugar, se planteaba el objetivo de consolidar las positivas perspectivas de crecimiento que se presentaban en aquel momento<sup>43</sup> para los años siguientes. De hecho, se incluyó el objetivo cuantitativo de alcanzar un crecimiento económico medio anual del 3 % hasta 2010, superando el 2,5 % que se contabilizaba al principio de la década.

La nueva estrategia quedaba redondeada con esta frase incluida en las conclusiones del Consejo:

---

<sup>42</sup> Analizaremos estas dos dimensiones en los subepígrafes siguientes.

<sup>43</sup> Véase el cuadro 3.4 (p. 304)

*“Dicha estrategia se logrará mejorando los procesos existentes, introduciendo un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles, que irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos”.*

La Cumbre de Lisboa, pues, siguió apostando por un proceso plurianual de vigilancia de las políticas nacionales establecido sobre la base de compromisos adquiridos a nivel comunitario, que había sido el fundamento de la estrategia para el empleo y que posteriormente se acabaría concretando en el método abierto de coordinación.

Un método que daría lugar meses más tarde en la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, que se ha articulado a lo largo de estos 10 últimos años como el verdadero marco integrador de la coordinación y supervisión de políticas económicas en el seno de la UE.

De esta manera, con un proyecto de Unión Monetaria ya en marcha, que llevaba consigo una cesión de soberanía de los Estados miembros en materia de política monetaria y una mayor coordinación y vigilancia de las políticas presupuestarias a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como un marco de coordinación de políticas económicas a través de las Orientaciones Integradas, la Unión se decidía a crear un marco paralelo de coordinación centrado en las políticas de reforma estructural.

Se trató, pues, de un cambio profundo en el enfoque que hasta entonces se había dado a la coordinación económica en el seno de la Unión, y que

constituye sin duda la principal aportación y la principal novedad de la Estrategia de Lisboa.

Un cambio profundo que implicaba la integración de los mecanismos anteriores en uno solo, que se ocuparía no sólo de las políticas centradas en favorecer el crecimiento económico y la competitividad, sino también en las políticas sociales, aunque con una diferencia fundamental respecto al marco de vigilancia presupuestaria establecido también en aquellos años: este último se organizaría en torno a un sistema con instrumentos correctivos y procedimientos estrictos, mientras que en el caso de las cuestiones de política económica y social, se trataría de mecanismos de coordinación.

Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, pp. 309-310) resaltan, no obstante, como elemento más significativo de la Cumbre de Lisboa el establecimiento una estrategia coordinada con tres dimensiones: crecimiento, empleo y cohesión social, y subrayan también que la formulación de los objetivos en materia de empleo estaba estrechamente ligada a garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

En ello coincide Ardy (2008, p. 275), para quien:

*“El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 unió las diversas iniciativas adoptadas desde el Consejo de Ámsterdam en una estrategia política exhaustiva”.*

A partir de este momento se iría configurando la doctrina fundamental de la Unión Europea a este respecto, asociada a promover un proceso de reforma estructural de la economía en general, y de los regímenes sociales en particular, para adaptarlos a las nuevas circunstancias y retos que

analizaremos más adelante, con el objetivo último de modificar el funcionamiento y las estructuras fundamentales del Modelo Social Europeo.

La integración de las políticas de modernización del Modelo Social Europeo dentro del marco de política económica enviaba un mensaje claro a la sociedad y a los Estados miembros: el Estado del Bienestar europeo, tal y como venía funcionando hasta entonces, debía ser reformado para garantizar su viabilidad en el futuro, y hacia el fortalecimiento de ese mensaje y su aplicación práctica habrían de dedicarse los esfuerzos de las instituciones europeas desde entonces.

### ***3.1.3.2. Consecuencias en materia de políticas de empleo***

Como hemos visto antes, la inversión en capital humano se consideró un elemento importante en la nueva Estrategia de Lisboa, en la línea de los planteamientos expresados a finales de los años 90. Así, en materia de empleo, Lisboa no supuso sino el refrendo a las actuaciones que se habían puesto en marcha.

Las conclusiones del Consejo volvieron a recordar la importancia del reto del desempleo. En consonancia con ello, se estableció el pleno empleo como objetivo prioritario a largo plazo para la economía europea, en forma de metas relativas a la tasa de empleo para 2010: 70 % para el conjunto de la población entre 15 y 64 años, y 60 % para las mujeres. Por último, un año después se planteó también como objetivo el aumento de la tasa de empleo de las personas entre 55 y 64 años hasta el 50 %, también en 2010.

Como vemos en el **cuadro 3.4**, estas metas no eran fácilmente alcanzables y, de hecho, veremos que al final del horizonte temporal planteado la Estrategia había obtenido resultados poco satisfactorios.

El cuadro muestra las tasas de empleo que se seleccionaron como objetivos para 2010 en su situación de partida, es decir, en 2000. Se muestra también la tasa de desempleo de la Unión Europea en el año de la Cumbre de Lisboa.

Observando en primer lugar la última columna, no es de extrañar que el desempleo continuara estando en el centro de las preocupaciones políticas del momento. En la Cumbre de Lisboa se constató una reducción del desempleo desde la implantación de los Planes Nacionales de Empleo, aunque esta reducción no había sido significativa: la tasa de paro seguía siendo elevada, y alcanzaba un porcentaje, del 8,5 %, que duplicaba el registrado en EEUU y Japón.

Por ello, se decidió dar un nuevo ímpetu al proceso, enriqueciendo las directrices y delimitando más concretamente sus objetivos, para lo cual se consideraba necesario aumentar el grado de coordinación de la política de empleo con otras políticas.



**Cuadro 3.4 Principales indicadores: mercado de trabajo UE. 2000**

	Tasa de empleo (%)			Tasa de desempleo (%)
	15-64	55-64	Femenina 15-64	
UE-27	62,2	36,9	53,7	8,7
<b>UE-15</b>	<b>63,4</b>	<b>37,8</b>	<b>54,1</b>	<b>8,5</b>
Bélgica	60,5	26,3	51,5	6,9
Bulgaria	50,4	20,8	46,3	16,4
R. Checa	65,0	36,3	56,9	8,7
Dinamarca	76,3	55,7	71,6	4,3
Alemania	65,6	37,6	58,1	7,5
Estonia	60,4	46,3	56,9	13,6
Irlanda	65,2	45,3	53,9	4,2
Grecia	56,5	39,0	41,7	11,2
España	56,3	37,0	41,3	11,1
Francia	62,1	29,9	55,2	9,0
Italia	53,7	27,7	39,6	10,1
Chipre	65,7	49,4	53,5	4,9
Letonia	57,5	36,0	53,8	13,7
Lituania	59,1	40,4	57,7	16,4
Luxemburgo	62,7	26,7	50,1	2,2
Hungría	56,3	22,2	49,7	6,4
Malta	54,2	28,5	33,1	6,7
Holanda	72,9	38,2	63,5	3,1
Austria	68,5	28,8	59,6	3,6
Polonia	55,0	28,4	48,9	16,1
Portugal	68,4	50,7	60,5	4,0
Rumania	63,0	49,5	57,5	7,3
Eslovenia	62,8	22,7	58,4	6,7
Eslovaquia	56,8	21,3	51,5	18,8
Finlandia	67,2	41,6	64,2	9,8
Suecia	73,0	64,9	70,9	5,6
Reino Unido	71,2	50,7	64,7	5,4
EEUU	74,1	57,8	67,8	4,0
Japón	68,9	62,8	56,7	4,7

Fuente:

EUROSTAT

Vemos también que la tasa de empleo del conjunto de la Unión era en 2000 del 63,4 %, una tasa de nuevo muy alejada de la de las de EEUU y Japón, que eran, como hemos señalado, las principales referencias económicas del momento. Y otra vez el panorama era enormemente diverso, con tasas por encima de la media en los países escandinavos y continentales, y muy inferiores a la media en los países mediterráneos.

El objetivo de alcanzar el 70 % en 2010 se planteaba, pues, en términos extremadamente ambiciosos. E igualmente ambiciosos eran los otros objetivos: la tasa de empleo de las personas entre 55 y 64 años estaba en el 37,8 % y se pretendía llegar al 50 % en 10 años, y la femenina era del 54,1 % y el objetivo era llegar al 60 %.

Como hemos apuntado, para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos se reforzaron las áreas de trabajo ya planteadas anteriormente. Sobre el papel, las conclusiones adoptadas en 2000 esbozaron los siguientes aspectos como aquellos que deberían impulsar a la Unión Europea a llevar a buen término la nueva Estrategia, la mayor parte de ellos orientados de nuevo por el lado de la oferta:

- Así, en primer lugar, se hablaba de reforzar el aprendizaje permanente como elemento básico del modelo social europeo.
- En segundo lugar, se ahondaba en la coordinación de las políticas activas de empleo, apostando por la creación de una base de datos de ámbito europeo sobre oportunidades de empleo y formación.

- En tercer lugar, se concretaba el llamado impulso al mercado único en la necesidad de incrementar el empleo en el sector servicios, especialmente en el sector de servicios personales, mejorando su funcionamiento.
- Y por último se volvía a introducir la igualdad de oportunidades, priorizando la lucha contra la segregación ocupacional y favoreciendo la conciliación de la vida familiar y profesional.

En relación con este último aspecto, es sorprendente que, habiendo formado parte desde un primer momento de la narrativa fundamental de la Estrategia de Lisboa y estando demostrada la importancia de las políticas de igualdad para la sostenibilidad del Modelo Social Europeo, esta dimensión haya quedado relegada a un segundo plano en la aplicación de la Estrategia y sobre todo en la redefinición de prioridades y objetivos estratégicos que ha tenido lugar en la segunda mitad de la década de 2000, a la que dedicaremos el capítulo V de este trabajo.

Cabe reseñar igualmente que en 2000 se realizó también la primera revisión a medio plazo de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) que había sido puesta en marcha poco antes. En dicha revisión se analizaron tres elementos interrelacionados: la relevancia global de la estrategia a nivel comunitario y nacional, las implicaciones de los mensajes surgidos del Consejo Europeo de Lisboa, y por último la posibilidad de simplificar y aumentar la efectividad de las medidas recogidas en el Proceso de Luxemburgo.

Frente al aumento de la coordinación, la transparencia y el estímulo a la integración de numerosos actores en el proceso, se detectó también que la aplicación de los cuatro pilares del Proceso había sido desequilibrada, de

modo que el progreso realizado en el pilar de empleabilidad contrastaba con un cierto retraso en el de adaptabilidad. Se constató asimismo la necesidad de que los agentes regionales y locales se involucraran más en el proceso.

### ***3.1.3.3. Implicaciones para la política social***

Nos referiremos ahora al contenido que la Cumbre de Lisboa tuvo desde la perspectiva social. La Estrategia de Lisboa supuso el punto de partida para las políticas de reforma del Modelo Social Europeo que han venido promoviéndose desde entonces, aunque el proceso ha venido conviviendo con el método de coordinación especialmente diseñado para las actuaciones en materia social, que será objeto de análisis en el epígrafe 3.2.

En Lisboa, las conclusiones del Consejo apuntaron claramente en esa dirección, con una sección titulada “*modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar*”.

Con contenidos relacionados con el empleo y con los sistemas educativos y de formación, a cuya modernización se apelaba, las conclusiones de la Cumbre de Lisboa incluían en esta sección una referencia explícita al término “Modelo Social Europeo”, del que se decía que debía “*apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento*”, si bien, como hemos señalado, esta primera referencia era nebulosa.

Aún así, se apelaba por primera vez a la reforma de los sistemas de protección social que conforman dicho Modelo, para lo que se abogaba por la cooperación reforzada:

*“[...] estos sistemas necesitan adaptarse como parte de un Estado activo de bienestar para asegurarse de que el trabajo se vea recompensado, garantizar su viabilidad a largo plazo frente a un envejecimiento de la población, promover la integración social y la igualdad de sexos y proporcionar servicios sanitarios de calidad”.*

No cabe duda de que, aunque los resultados de la Estrategia de Lisboa han sido pobres, la Cumbre de 2000 marca un hito por lo que supuso en cuanto a modificación en los modos de hacer del ámbito supranacional de la Unión Europea, y lo que implicó en cuanto al cambio de prioridades y líneas de actuación.

Para la política social, porque se modificaron los objetivos, pasando de un enfoque de fortalecimiento de la protección social, complementando las actuaciones de los países a través de instrumentos legales, a un enfoque de reforma de los sistemas de protección social de clara tendencia ideológica liberal.

Pero también supone un antes y un después porque se modificaron los instrumentos: la actividad legislativa da paso a la de coordinación, y la estructura de los instrumentos también cambia. Así, de compartimentos estancos se pasa a un mecanismo integrado y reforzado de cooperación que integra todas las políticas reformistas, y que mantiene con carácter independiente pero adyacente un mecanismo paralelo centrado en el ámbito de lo social.

Con carácter general, el nacimiento de la Estrategia de Lisboa marca igualmente una estructura de prioridades y objetivos novedosa, que ha tenido

resultados mediocres pero de la que han podido extraerse conclusiones en general positivas para el futuro de la Unión Europea.

Por estas razones, dedicamos el resto de este epígrafe 3.1 a repasar los principales pasos que se siguieron dando en los primeros años de la década que ahora toca a su fin para dar lugar a la Estrategia en sí.

Conviene aclarar en este punto que la Cumbre de Lisboa es un punto de inflexión en esta trayectoria, pero no un punto de partida a partir del cual la estrategia comenzara a aplicarse en su integridad.

#### ***3.1.3.4. La construcción de la Estrategia de Lisboa: principales hitos***

El proceso de nacimiento de la Estrategia, tal y como la hemos conocido funcionando en los últimos años, fue complejo y se concretó a lo largo de sucesivos Consejos Europeos celebrados durante los meses y años que siguieron a la reunión de Lisboa, con continuos debates y contribuciones por parte de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE y, por supuesto, por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Este proceso se resume en el **cuadro 3.5**, en el que se recoge en cada caso las páginas de referencia en este trabajo.

**Cuadro 3.5. El proceso de construcción de la Estrategia de Lisboa**

	Fecha	Principales avances	Referencia en este Capítulo (pp.)
Consejo Europeo de <b>Lisboa</b>	23-24/3/2000	Planteamiento de la estrategia con tres pilares; objetivos cuantitativos de crecimiento e I+D	300-314
Consejo Europeo de <b>Niza</b>	7-9/12/2000	Concepto de calidad en el empleo; Agenda Social Europea	316
Consejo Europeo de <b>Estocolmo</b>	23-24/3/2001	Objetivos cuantitativos en materia de empleo	316
Consejo Europeo de <b>Gotemburgo</b>	15/6/2001	Estrategia Europea de Sostenibilidad; Método Abierto de Coordinación en salud y cuidados a largo plazo	316-317
Consejo Europeo de <b>Laeken</b>	14/12/2001	Compromiso reafirmado con la Estrategia; Método Abierto de coordinación para pensiones	317-321
Consejo Europeo de <b>Barcelona</b>	15-16/3/2002	Establecimiento de tres áreas de trabajo prioritarias; Objetivos de Barcelona sobre cuidados a la infancia	321-324
Consejo Europeo de <b>Bruselas</b>	20-21/3/2003	Planteamiento de la reforma del Modelo Social Europeo	324

Fuente: Elaboración propia

Un primer hito en este proceso de configuración de la Estrategia de Lisboa tuvo lugar en los días 7 a 9 de diciembre de 2000, en la *Cumbre de Niza* celebrada bajo Presidencia francesa de la UE. En dicha Cumbre:

- En materia de empleo, se introdujo en la literatura de las conclusiones el concepto de calidad del empleo como objetivo de carácter transversal, referido tanto a las características del puesto de trabajo como al marco más amplio del mercado laboral.
- En materia social, se aprobó la Agenda Social Europea que había sido propuesta por la Comisión Europea, con prioridades de actuación para los cinco años siguientes.

Meses después, se dio continuidad al proceso en el *Consejo Europeo de Estocolmo*, que se celebró el 23 y 24 de marzo de 2001 en Suecia, justo un año después de la Cumbre de Lisboa.

Los resultados más importantes se alcanzaron en el ámbito del empleo, donde se completaron los objetivos de Lisboa con objetivos intermedios relativos a la tasa de empleo que debía alcanzarse en 2005: un 67 % para la población en general y un 57 % para las mujeres. Además, fue en Estocolmo donde se fijó el objetivo de tasa de empleo del 50 % en 2010 para los trabajadores de entre 55 y 64 años.

En junio de 2001, también bajo presidencia sueca, el *Consejo Europeo de Gotemburgo* supuso la creación de la que más tarde se convertiría en una nueva parte de la Estrategia de Lisboa, la Estrategia Europea de Sostenibilidad, a la que nos referiremos en el epígrafe siguiente.



En materia social, se creó un nuevo Método Abierto de Coordinación, referido a la salud y los cuidados a largo plazo, que acabaría integrado en el Método Abierto de Coordinación para la inclusión y la protección social.

A lo largo de 2001, en un contexto de menor dinamismo económico en la UE que en años anteriores, se aceleró algo el proceso de reformas estructurales con acuerdos relativos a la creación de los estatutos de la llamada “*sociedad europea*”, que había sido creada por el Tratado de Ámsterdam, y a la liberalización de los servicios postales y sobre el paquete de directivas en materia de telecomunicaciones.

El 14 de diciembre de 2001, la *Cumbre de Laeken*, en la que se creó el Método Abierto de Coordinación para las pensiones, destacó una vez más la importancia de aplicar las reformas estructurales acordadas en Lisboa y Estocolmo.

No se trataba de una afirmación meramente retórica, dado que fue el contexto económico el que forzó a esta nueva declaración de intenciones política e institucional, en el sentido de constatar que las dificultades económicas no afectaban al compromiso con las tesis adoptadas poco tiempo antes.

En el **cuadro 3.6** observamos que después de las tensiones monetarias de los primeros 90, la segunda mitad de la década había traído una etapa de crecimiento económico sostenido, con promedios en el entorno del 3,0 % en el conjunto de la UE en el periodo 1997-1999 y un crecimiento del 3,9 % en la Zona Euro y la UE en el año 2000, cuando se lanzó la nueva Estrategia de Lisboa.

**Cuadro 3.6. Crecimiento real del PIB en la UE. 1997-2003**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE-27	2,7	3,0	3,1	3,9	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>	1,3
<b>UE-15</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
<b>Zona Euro</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>1,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
Bélgica	3,7	1,9	3,5	3,7	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>	0,8
Bulgaria	-5,6	4,0	4,4	5,7	<b>4,2</b>	<b>4,7</b>	5,5
R. Checa	-0,7	-0,8	1,3	3,6	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>	3,6
Dinamarca	3,2	2,2	2,6	3,5	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	0,4
Alemania	1,8	2,0	2,0	3,2	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>	-0,2
Estonia	11,7	6,7	-0,3	10,0	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	7,6
Irlanda	11,5	8,4	10,9	9,7	<b>5,7</b>	<b>6,5</b>	4,4
Grecia	3,6	3,4	3,4	4,5	<b>4,2</b>	<b>3,4</b>	5,9
España	3,9	4,5	4,7	5,0	<b>3,6</b>	<b>2,7</b>	3,1
Francia	2,2	3,5	3,3	3,9	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>	1,1
Italia	1,9	1,4	1,5	3,7	<b>1,8</b>	<b>0,5</b>	0,0
Chipre	2,3	5,0	4,8	5,0	<b>4,0</b>	<b>2,1</b>	1,9
Letonia	8,3	4,8	3,3	6,9	<b>8,0</b>	<b>6,5</b>	7,2
Lituania	7,5	7,6	-1,1	3,3	<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	10,2
Luxemburgo	5,9	6,5	8,4	8,4	<b>2,5</b>	<b>4,1</b>	1,5
Hungría	3,9	4,8	4,1	4,9	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	4,0
Malta	:	:	:	:	<b>-1,6</b>	<b>2,6</b>	-0,3
Holanda	4,3	3,9	4,7	3,9	<b>1,9</b>	<b>0,1</b>	0,3
Austria	2,1	3,6	3,3	3,7	<b>0,5</b>	<b>1,6</b>	0,8
Polonia	7,1	5,0	4,5	4,3	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	3,9
Portugal	4,4	5,0	4,1	3,9	<b>2,0</b>	<b>0,7</b>	-0,9
Rumania	:	:	-0,4	2,4	<b>5,7</b>	<b>5,1</b>	5,2
Eslovenia	4,9	3,6	5,4	4,4	<b>2,8</b>	<b>4,0</b>	2,8
Eslovaquia	4,4	4,4	0,0	1,4	<b>3,5</b>	<b>4,6</b>	4,8
Finlandia	6,2	5,0	3,9	5,3	<b>2,3</b>	<b>1,8</b>	2,0
Suecia	2,7	4,2	4,7	4,5	<b>1,3</b>	<b>2,5</b>	2,3
Reino Unido	3,3	3,6	3,5	3,9	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	2,8
EEUU	4,5	4,4	4,8	4,1	<b>1,1</b>	<b>1,8</b>	2,5
Japón	1,6	-2,0	-0,1	2,9	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	1,4

Fuente: EUROSTAT

Sin embargo, como recordábamos anteriormente los primeros pasos del nuevo marco de políticas estuvieron marcados por la crisis generada por la llamada burbuja tecnológica, que tuvo traslado del sector financiero a la economía real en forma de significativa moderación del ritmo de crecimiento económico.

Así, la Unión Europea de 15 Estados miembros rebajó a la mitad su crecimiento interanual en sólo un año: éste pasó del 3,9 % de 2000 al 1,9 % en 2001, y al 1,2 % en 2002, para mantenerse en este exiguo 1,2 % en 2003.

La desaceleración fue además generalizada en el conjunto del bloque, aunque tuvo su epicentro en el corazón económico de la Unión: Alemania rebajó su crecimiento interanual del 3,2 % en 2000 al estancamiento en 2002.

En el mercado de trabajo, la ralentización del crecimiento económico supuso también un cambio de tendencia: como se puede ver en el **cuadro 3.7**, la tasa de desempleo, que había experimentado una reducción de 2,6 puntos porcentuales entre 1997 y 2001 en el conjunto de la Unión retomó la tendencia al alza en 2002 y 2003, cuando subió de nuevo al 7,6 % y al 8,0 % respectivamente.

Un crecimiento que también fue generalizado, y especialmente significativo en Alemania, donde la tasa de paro pasó del 7,5 % en 2000 al 9,3 % en 2003.

**Cuadro 3.7. Tasa de desempleo en la UE. 1997-2003**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE-27	:	:	:	8,7	8,5	8,9	9,0
UE-15	9,9	9,3	8,6	7,7	7,3	7,6	8,0
Zona Euro	10,6	10,1	9,3	8,5	8,0	8,4	8,8
Bélgica	9,2	9,3	8,5	6,9	6,6	7,5	8,2
Bulgaria	:	:	:	16,4	19,5	18,2	13,7
R. Checa	:	6,4	8,6	8,7	8,0	7,3	7,8
Dinamarca	5,2	4,9	5,2	4,3	4,5	4,6	5,4
Alemania	9,4	9,1	8,2	7,5	7,6	8,4	9,3
Estonia	:	:	:	13,6	12,6	10,3	10,0
Irlanda	9,9	7,5	5,6	4,2	3,9	4,5	4,6
Grecia	:	10,8	12,0	11,2	10,7	10,3	9,7
España	16,7	15,0	12,5	11,1	10,3	11,1	11,1
Francia	11,5	11,0	10,4	9,0	8,3	8,6	9,0
Italia	11,3	11,3	10,9	10,1	9,1	8,6	8,4
Chipre	:	:	:	4,9	3,8	3,6	4,1
Letonia	:	14,3	14,0	13,7	12,9	12,2	10,5
Lituania	:	13,2	13,7	16,4	16,5	13,5	12,5
Luxemburgo	2,7	2,7	2,4	2,2	1,9	2,6	3,8
Hungría	9,0	8,4	6,9	6,4	5,7	5,8	5,9
Malta	:	:	:	6,7	7,6	7,5	7,6
Holanda	5,5	4,3	3,5	3,1	2,5	3,1	4,2
Austria	4,4	4,5	3,9	3,6	3,6	4,2	4,3
Polonia	10,9	10,2	13,4	16,1	18,3	20,0	19,7
Portugal	6,7	5,0	4,5	4,0	4,1	5,1	6,4
Rumania	:	:	7,1	7,3	6,8	8,6	7,0
Eslovenia	6,9	7,4	7,3	6,7	6,2	6,3	6,7
Eslovaquia	:	12,6	16,4	18,8	19,3	18,7	17,6
Finlandia	12,7	11,4	10,2	9,8	9,1	9,1	9,0
Suecia	9,9	8,2	6,7	5,6	5,8	6,0	6,6
Reino Unido	6,8	6,1	5,9	5,4	5,0	5,1	5,0
EEUU	4,9	4,5	4,2	4,0	4,8	5,8	6,0
Japón	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3

Fuente: EUROSTAT

En estas circunstancias, la Comisión y los Estados miembros acordaron en 2002 una revisión de la Estrategia Europea de Empleo, incluyendo una nueva evaluación de los primeros 5 años de aplicación efectiva de dicha estrategia.

Siguiendo a Ardy y El-Agraa (2008, p. 456), vemos que las orientaciones de empleo<sup>44</sup> fueron revisadas, centrando el esfuerzo en cuatro grandes áreas: la clarificación y priorización de los objetivos, la necesidad de simplificar las orientaciones sin disminuir su efectividad, la mejora de la gobernanza y el compromiso común en el desarrollo de la estrategia, y finalmente una mayor consistencia y complementariedad respecto a otros procesos, especialmente el de las Orientaciones Generales de Política Económica.

Sobre la base de la revisión de la Estrategia Europea para el Empleo y en respuesta al Consejo Europeo de Barcelona, Ardy y El-Agraa (Ibíd.) recuerdan que la Comisión Europea propuso ya en septiembre de 2002 la sincronización del Proceso de Luxemburgo con las Orientaciones Generales de Política Económica y la Estrategia para el Mercado Interior, con el fin de reforzar la implementación de los objetivos de Lisboa y poner énfasis en los aspectos a medio plazo de la Estrategia de Empleo.

En marzo de 2002, aún en un contexto de importantes dificultades económicas, el *Consejo Europeo de Barcelona* destacó la relevancia de la Estrategia de Lisboa desde el punto de vista de la ampliación de la Unión

---

<sup>44</sup> Estas orientaciones se llevaron a la práctica poco a poco, y culminaron en 2005 cuando, como veremos en el Capítulo V, la Estrategia quedó plenamente integrada en la Agenda de Lisboa. Ya en 2003 se revisaron los aspectos fundamentales con el fin de tener en cuenta la por entonces ya cercana ampliación a los 10 nuevos Estados miembros que entraron a formar parte de la Unión en 2004, pero también la mejora de la aplicación de los principios y el cumplimiento de los objetivos cuantitativos recogidos en la Cumbre de Lisboa ante la aceleración de los procesos de cambio económico, social y demográfico que estudiaremos más adelante.

Europea<sup>45</sup>. Además, en dicho Consejo se produjo un nuevo intento de reafirmar un cierto grado de compromiso con los planteamientos de Lisboa, algo que se hizo acordando tres áreas de trabajo prioritarias que no eran sino una reformulación de las líneas establecidas dos años antes:

- La primera de estas áreas se titulaba “*políticas activas orientadas al pleno empleo: más y mejores puestos de trabajo*”, y era consecuencia de la revisión del Proceso de Luxemburgo, cuyas conclusiones apuntando a la simplificación y clarificación de objetivos y líneas de acción llevaron a priorizar una serie de actuaciones sobre otras. En concreto, se apuntaba hacia la reducción de la carga impositiva para los salarios más bajos, el ajuste de los salarios a la productividad, la mejora del balance entre seguridad y flexibilidad en el empleo a través de la reforma de los sistemas de contratación, la insistencia en el fomento de servicios para el cuidado de los niños como medida clave para favorecer la incorporación de la mujer al mercado laboral, y la reducción de la jubilación anticipada, fomentando fórmulas para que los trabajadores de más edad permanecieran en el mercado de trabajo.
- En segundo lugar, se volvía a insistir en las reformas estructurales, aunque se señalaban como prioritarias las de los mercados financieros y de las industrias en red.
- Y por último, una vez más se repetía sin descanso la importancia de incrementar la competitividad y fomentar una economía basada en el conocimiento aumentando la inversión en I+D+i y en formación.

---

<sup>45</sup> Las conclusiones apuntaron que la Estrategia suponía un incentivo para que los países candidatos adoptaran y pusieran en práctica los objetivos acordados.

Desde el punto de vista social, el Consejo Europeo de Barcelona es una referencia en materia de políticas de conciliación de la vida profesional y la vida laboral. En aquel Consejo se procedió a fijar los llamados “*objetivos de Barcelona*” sobre cuidados de la infancia, servicios que se consideraban un elemento clave para avanzar hacia una plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de laboral.

Los objetivos fijados por el Consejo implicaban alcanzar para 2010 servicios de cuidados infantiles que cubrieran al menos al 90% de los niños/as entre los 3 años y la edad de enseñanza obligatoria, y al menos el 33% de los menores de 3 años. Se asignó a la Comisión Europea la responsabilidad de controlar el cumplimiento de estos objetivos, así como de apoyar a los Estados miembros en su cumplimiento a escala europea.

Vemos, pues, que las políticas de igualdad de oportunidades tuvieron en la etapa seminal de la Estrategia de Lisboa una cierta importancia en apariencia, al menos en lo que se refiere a las líneas fundamentales en las que se articuló la estrategia. La fijación de objetivos concretos se interpretó entonces como la señal de que la Unión Europea adquiriría un compromiso firme con estas políticas, que complementaban las apuntadas en las tres áreas de acción de Barcelona.

Sin embargo, el compromiso real con estas políticas, manifestado por el escaso entusiasmo de los Estados Miembros en su puesta en marcha y el relajado seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos planteados por parte de la Comisión Europea refleja claramente el modo en que estas líneas de actuación han sido relegadas en detrimento de las líneas de reforma estructural de la economía y el modelo social que han sido preponderantes en

el discurso y actuación de las instituciones europeas, especialmente a partir de la revisión de la Estrategia en 2005.

Como último hito en el proceso de creación de la Estrategia de Lisboa, el *Consejo Europeo de Bruselas* del 20 y 21 de marzo de 2003 se centró en reorientar algunos de los pilares fundamentales de la Estrategia de Lisboa.

Aunque el lugar primordial dentro de los objetivos de la Unión debía seguir siendo “*la creación de más y mejores empleos*”, la Estrategia se orientaba por primera vez hacia un elemento fundamental de lo que constituye en la actualidad el marco de reforma del Modelo Social Europeo en su dimensión supranacional, la necesidad de compaginar el envejecimiento de la población con la viabilidad de las finanzas públicas. Un proceso que, como veremos en el Capítulo V, quedó culminado en 2005 con la revisión integral de la Estrategia de Lisboa.

En definitiva, a lo largo de los primeros años de la década de 2000 se aceleró un proceso de construcción de una nueva estrategia de coordinación de políticas económicas que pretendía responder a los retos a los que entonces se enfrentaba Europa: bajo crecimiento, reducidos niveles de competitividad en un contexto de globalización de los intercambios comerciales, tensiones demográficas con implicaciones para la sostenibilidad de las finanzas públicas, y un peso relativamente reducido de la I+D+i con respecto al PIB.

Como afirma Sapir (2009, p. 60):

*“Su principal objetivo [de la Agenda de Lisboa] es acelerar el crecimiento de la productividad eliminando las barreras para los productos y mercados (sobre todo a nivel europeo, a través del*



*Programa del Mercado Único) y garantizar que el trabajo se utilice de una forma más eficiente a través de las reformas de los mercados laborales y las políticas sociales (a nivel nacional)”*

Todos estos retos se planteaban adoptando como referencia la situación en los bloques económicamente más avanzados de la UE, EEUU y Japón. Como hemos visto, el objetivo planteado en la Estrategia era el de convertir a la Unión Europea en 2010 en la economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenible con creación de empleo, una mayor cohesión social y respeto al medio ambiente, integrando las diferentes perspectivas de coordinación de políticas que existían hasta entonces.

La idea subyacente a la Estrategia y los objetivos planteados era que si Europa quería mantener sus estándares de vida y mantener su Modelo Social, era necesario aumentar los niveles de productividad y competitividad de la economía, ante el reto de una cada vez mayor competencia global, cambios tecnológicos y el envejecimiento de la población.

Además, se planteaba por primera vez la necesidad de reformar este Modelo Social por la vía de revisar el sistema de pensiones, las políticas de protección social y las instituciones laborales, haciéndolas más flexibles y fácilmente adaptables a las circunstancias cambiantes del entorno económico.

Sobre el papel, la Estrategia se estructuró adecuadamente, dado que además de estas medidas se plantearon actuaciones conceptualmente correctas en el mercado de trabajo, en la línea de incrementar la empleabilidad y fomentar la adaptación del capital humano a los nuevos requerimientos, y se introdujo con carácter prioritario el ámbito de la igualdad de oportunidades. Pero sobre

todo, se alcanzó el grado de consenso necesario en torno al entendimiento de que la agenda de reformas no podría ser llevada a cabo exclusivamente desde el nivel supranacional.

El amplio abanico de políticas y actuaciones incluidas en la Estrategia aconsejaban una estrecha cooperación entre la Unión Europea y los Estados miembros, dentro de cuyo ámbito competencial recaían muchas de las cuestiones que se pretendían tratar. El establecimiento de una estrategia omnicomprendensiva a nivel supranacional implicaba, de esta forma, el reconocimiento de las competencias de cada país, cuyas actuaciones serían coordinadas al nivel de la UE, pero también los estrechos vínculos entre las economías de los Estados miembros.

Posteriormente nos centraremos en analizar la forma en la que este marco general ha sido llevado a la práctica y reformado para hacer frente a los retos identificados por las instituciones europeas como elementos que ponen en riesgo la sostenibilidad del sistema económico y social de la Unión.

### **3.2. LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES**

El marco de coordinación de políticas establecido en la Estrategia de Lisboa se configuró en torno al “Método Abierto de Coordinación”, método que se aplicó también al proceso paralelo y complementario de cooperación en políticas sociales.

Para aproximarnos al concepto de Método Abierto de Coordinación adoptamos el enfoque de Ardy y El-Agraa (2008, pp. 453-454), quienes lo presentan en contraste con el método tradicional o clásico de actuación comunitaria, es decir, la coordinación de políticas a través de legislación armonizada, en la que hemos centrado el análisis en el Capítulo II de este trabajo.

Siguiendo a estos autores, el método clásico de armonización legislativa se caracteriza fundamentalmente por su carácter supranacional, pues su desarrollo se produce en las instituciones europeas. Presenta también una importante uniformidad, pues la legislación aprobada se aplica de la misma forma en todos los países de la Unión.

Además, la armonización legislativa se caracteriza también por su cumplimiento a través de penalizaciones e incentivos, y por el papel asignado a la Comisión Europea en cuanto a vigilancia y garante del cumplimiento de la legislación comunitaria.

En contraposición, el nuevo Método Abierto de Coordinación (MAC) se caracteriza por los siguientes elementos:

- En primer lugar, si el método tradicional es supranacional, el MAC es fundamentalmente intergubernamental, dado que se basa en orientaciones, no leyes, basados en informes de la Comisión Europea, cuya puesta en marcha corresponde a los Estados miembros.
- En segundo lugar, el MAC representa también un respeto exhaustivo al principio de subsidiariedad, ya que al margen de la orientación sugerida en las iniciativas comunitarias, la decisión sobre el contenido y alcance de las políticas corresponde exclusivamente a los Estados miembros.
- En tercer lugar, si el cumplimiento del método tradicional se hace a través de multas e incentivos, en el MAC el método de cumplimiento se basa en recomendaciones, la presión entre iguales y la identificación de puntos de referencia, en ausencia de penalizaciones en caso de incumplimiento de las recomendaciones por parte de los países.

Además, se fomenta su aplicación a partir de la presión ejercida por otros Estados miembros, la publicidad adversa derivada del incumplimiento de los puntos de referencia, y el aprendizaje de los éxitos y fracasos de otros Estados miembros en la aplicación de sus políticas.

- Por último, en el caso del MAC la vigilancia se realiza por el Consejo de Ministros y, en última instancia, por el Parlamento Europeo, sobre la base de informes realizados por la Comisión Europea y el Consejo.

Por tanto, de un método de actuación basado en la legislación, y por ende supranacional y uniforme, hemos pasado a actuar bajo las premisas de la subsidiariedad y lo intergubernamental, apostando por mecanismos de actuación basados en la coordinación, la cooperación y el intercambio de información y experiencias.

En efecto, y como ya se ha señalado en este trabajo, los últimos años han sido testigos de este cambio fundamental en el modo de intervención de la Unión Europea en el ámbito de las políticas sociales, y también de las políticas de empleo: de la actividad legislativa hemos pasado a los métodos “blandos” de coordinación, en un proceso complejo en el que han intervenido diversas variables que iremos desgranando en capítulos sucesivos.

### **3.2.1. La configuración definitiva de la Estrategia de Lisboa**

Centrándonos en primer lugar en la Estrategia de Lisboa, en el epígrafe anterior hemos realizado un recorrido cronológico por los sucesivos Consejos Europeos, posteriores al de Lisboa, en los que se desarrolló la estrategia, que finalmente quedó configurada sobre la base de tres pilares fundamentales:

- En primer lugar, un pilar de carácter económico, que se construyó bajo la premisa de preparar la transición de la Unión Europea hacia una economía “*competitiva, dinámica y basada en el conocimiento*”. Recordemos que este pilar se centraba en la necesidad de adaptarse a la evolución de la sociedad de la información y en los esfuerzos que debían hacerse en el terreno de la I+D+i.

- En segundo lugar, un pilar social, que tenía el objetivo de modernizar el Modelo Social Europeo gracias – si prestamos atención al lenguaje comunitario de la época - a la inversión en capital humano, a través de la educación y la formación, y a la lucha contra la exclusión social.
- En tercer lugar, un pilar medioambiental, añadido en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, que llamaba la atención sobre el hecho de que el crecimiento económico debía compatibilizarse con una utilización responsable y sostenible de los recursos naturales.

Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 302) destacan de la Estrategia de Lisboa que subrayó el vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social.

En relación con el diseño original de la Estrategia de Lisboa y sus líneas prioritarias de acción, Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 285) alaban el enfoque centrado en la:

*“defensa de una necesaria profundización de la UE en la Sociedad del Conocimiento, como herramienta central de la estrategia de lucha por más empleo y de mayor calidad”.*

Sin embargo, por otro lado critican la desaparición del desempleo como objetivo prioritario y la focalización en la creación de empleo, especialmente empleo “*de calidad*”, elemento subjetivo que no ha llegado a concretarse en indicadores mesurables y que presenta contradicciones con la creación intensa de empleo sin más, a menudo basada en empleos temporales y de baja cualificación.

Aún así, las líneas generales de actuación que se plantearon al poner en marcha la Estrategia eran globalmente acertadas, pues se orientaban a combatir un evidente problema de competitividad de la economía europea y apuntaban en la línea correcta en el mercado de trabajo, con el fomento de la empleabilidad y la adaptabilidad de la mano de obra a las nuevas necesidades.

Por el lado social, la Estrategia fue planteando iniciativas en la línea de reforma el modelo desde una perspectiva liberalizadora, pero al mismo tiempo se introdujeron cuestiones importantes relativas a la igualdad de oportunidades, como las planteadas en el Consejo Europeo de Barcelona.

Han sido posteriores reorientaciones, señaladamente a partir de 2005, las que han dotado a la Estrategia de un enfoque quizás reduccionista, demasiado centrado en la revisión de las bases del Modelo Social Europeo desde la perspectiva de flexibilización y reducción del peso del sector público, dejando de lado otras cuestiones de índole demográfica, económica y social que juegan también un papel importante.

Al margen de las prioridades de actuación, la principal aportación de la Estrategia fue su novedosa estructura.

Teniendo en cuenta que las políticas en cuestión dependían casi exclusivamente de las competencias de los Estados miembros, se introdujo un método abierto de coordinación que incorporaba la elaboración obligatoria de planes de acción nacionales, en los que los Estados miembros debían explicar de qué forma darían traslado a sus respectivos ámbitos competenciales de las orientaciones y objetivos fijados a nivel de la Unión Europea.

Como señala Wyplosz (2010, p. 3):

*“La solución de Lisboa fue el método abierto de coordinación. Hasta el lanzamiento de este enfoque, Europa operaba designando áreas de intervención política como de competencia nacional o comunitaria. La nueva idea era apostar por el "medio campo", donde las cuestiones de política claves seguían siendo competencia nacional pero se reconocían como de interés general [...] Todos los Estados miembros tienen que adoptar reformas estructurales, dado que ningún país es perfecto. Pero ¿por qué a nivel europeo? Dos argumentos fundamentales se han gestado, uno económico y otro político. El argumento económico es la existencia de una externalidad [...] El argumento político es que las reformas son dolorosas. Por definición, las reformas estructurales roban intereses particulares por el bien común. En principio, los gobiernos apoyan el bien común, pero afrontan poderosos y muy motivados grupos de presión, mientras que el apoyo a las reformas suele ser difuso”.*

Así, sobre la base de las ventajas añadidas y las sinergias y externalidades positivas que podía aportar la coordinación, y desde una perspectiva política más proclive que en décadas anteriores a una cooperación que diluyera la responsabilidad de unas reformas estructurales que las instituciones europeas insistirían en presentar como necesarias pero que resultaban impopulares, la Estrategia se articuló en torno a las Orientaciones Generales de Política Económica y las Orientaciones de Empleo.

En ellas se plasmaría la dirección de las políticas emanada de las instituciones europeas, para después derivar su aplicación concreta a los Estados Miembros.



De esta manera, las Orientaciones Generales de Política Económica fueron publicadas por primera vez en 1999, y pretendían ser un documento anual de referencia sobre políticas económicas en la UE que asistiera a los Estados miembros en la elaboración de sus políticas y proporcionara un instrumento adecuado de coordinación de dichas políticas<sup>46</sup>.

Su base legal se encuentra en el artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, antiguo artículo 99 del Tratado de la Comunidad Europea, que señala que:

*“Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión”.*

El nuevo Método Abierto de Coordinación planteado se entendió como la mejor manera de alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE. El método, destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros, suponía que:

---

<sup>46</sup> Sus objetivos fundamentales eran: proporcionar orientación sobre políticas macroeconómicas centradas en el crecimiento económico y la estabilidad presupuestaria, promover las reformas estructurales de los mercados de productos, capitales y trabajo, aumentar el potencial de crecimiento fomentando la transición hacia una economía basada en el conocimiento, promover el desarrollo sostenible a través de la integración de aspectos medioambientales en la política económica, y recoger recomendaciones específicas para cada país en todas estas áreas.

- En primer lugar, se establecerían directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijaran a corto, medio y largo plazo.
- Además, se establecerían indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación.
- Junto a ello, los Estados miembros deberían plasmar las directrices europeas en medidas de política nacional y regional, a través de Planes Nacionales en los que habrían de establecerse objetivos.
- Por último, se plantearían periódicamente controles y evaluaciones a las actuaciones llevadas a cabo por los países.

Ya se ha señalado que existe un amplio consenso en torno a la idea de que, más allá de las orientaciones generales de las políticas económicas, el principal valor de la Estrategia de Lisboa fue su carácter integrador de los procesos de coordinación existentes hasta entonces, que permitió a la Unión Europea contar con un marco coherente de coordinación.

Se trató de un proceso paulatino iniciado en 2000 con la integración de los procesos que veremos más adelante y culminado con ocasión de la reforma de la Estrategia de Lisboa en 2005, cuando las Orientaciones Generales de Política Económica y las Orientaciones de Empleo, antes marcos de coordinación de políticas independientes uno de otro, fueron integrados en un único marco que resultara más coherente y eficaz. Las propias conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa donde se lanzó la Estrategia apuntaban este

diseño de la Estrategia por adición e integración de los mecanismos ya existentes:

*“No hace falta ningún nuevo proceso. Las orientaciones generales de política económica existentes y los procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia ofrecen los instrumentos necesarios, a condición de que sean simplificados y mejor coordinados”.*

La Estrategia de Lisboa nace, como vemos en el **cuadro 3.8**, de la integración de otros procesos de coordinación que se habían ido creando en Europa en fechas anteriores, en particular:

- En primer lugar, el *Proceso de Luxemburgo*, al que ya nos hemos referido con detenimiento en este capítulo, centrado en la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, y que venía funcionando desde años antes.
- En segundo lugar, el *Proceso de Cardiff*, creado en el Consejo Europeo de Cardiff (15 y 16 de junio de 1998), en el cual los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE reforzaron el compromiso con la creación de empleo con la puesta en marcha de un diálogo macroeconómico reforzado relativo a reformas económicas.

Posteriormente, el Proceso se articuló en torno a dos documentos: en primer lugar, un informe relativo al funcionamiento de los mercados de productos y de capitales, y otro que partía de las aportaciones realizadas por los Estados miembros en sus Planes Nacionales de Acción sobre Empleo.

- En tercer lugar, el *Proceso de Colonia*, creado en el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999, en el cual se consolidó la Estrategia Europea para el Empleo. El principal objetivo de Proceso de Colonia era incentivar el diálogo entre todas las partes involucradas en las políticas macroeconómicas y reforzar su confianza, con el objetivo de favorecer el crecimiento y la creación de empleo.

El Pacto enfatiza la importancia de una mezcla equilibrada de políticas macroeconómicas, a través de una política fiscal que respete los principios del Pacto de Estabilidad y canalice las finanzas públicas hacia la inversión y la competitividad, una política salarial basada en la moderación y en los incrementos de productividad, y una política monetaria orientada hacia la estabilidad de precios.

El proceso introducido en Colonia estableció, finalmente, los procedimientos para un diálogo macroeconómico entre representantes del Consejo de Ministros de la UE, la Comisión Europea, los agentes sociales y el Banco Central Europeo, que habría de jugar un papel importante en el proceso de diseño de las políticas económicas. Los objetivos recogidos incluían un crecimiento sostenible y no inflacionista, y un alto nivel de empleo compatible con el objetivo de estabilidad de precios.

Posteriormente, se integraron dentro de la Estrategia de Lisboa otros procesos como el *Método Abierto de Coordinación sobre Pensiones*, creado en la Cumbre de Laeken de diciembre de 2001, y el *Método Abierto de Coordinación sobre Salud y Cuidados a Largo Plazo*, creado en junio de 2001 en el Consejo Europeo de Gotemburgo.

Por último, también acabó integrada en la Estrategia de Lisboa la *Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible*, adoptada en Gotemburgo (Suecia) en junio de 2001 para hacer frente a las amenazas más graves para el desarrollo sostenible en Europa y el mundo, las conocidas como tendencias no sostenibles. Estas tendencias se identificaron con el cambio climático, los problemas relacionados con la salud pública, el uso del transporte y utilización del suelo, la gestión de los recursos naturales, los desafíos de una sociedad envejecida y los retos derivados de los niveles de pobreza y de exclusión social existentes en Europa.

La Estrategia se completó un año más tarde añadiendo la dimensión externa del desarrollo sostenible, esto es, la que debía ser la respuesta de la Unión Europea a la globalización. Dado que la estrategia de desarrollo sostenible y la estrategia de Lisboa compartían el mismo objetivo, ambas debían reforzarse mutuamente aunque se centraban en acciones distintas y tenían calendarios diferentes.

En 2005 se planteó la revisión de la Estrategia, con la finalidad de clarificar sus objetivos. La estrategia revisada establece nuevas referencias y mecanismos más eficaces de supervisión, consolida la propiedad y aumenta la conciencia de los objetivos de la estrategia en la sociedad europea, y mejora la cooperación con las instancias públicas y privadas en todos los niveles. Por otra parte, confirma el objetivo central del “desarrollo viable” mediante un planteamiento que garantice que las acciones económicas, sociales y ambientales se refuercen mutuamente.

Finalmente, la revisión pone más énfasis en medidas horizontales tales como instrumentos basados en el mercado con el fin de reflejar los costes verdaderos del uso de los recursos para la sociedad y la creciente inversión en

ciencia y tecnología para el desarrollo viable. Con ocasión de esta revisión, se procedió a la integración definitiva de la estrategia en el seno del marco establecido en la Estrategia de Lisboa.

En definitiva, el diseño de la Estrategia fue quizás su principal aportación, al margen de un contenido que inicialmente era equilibrado y conceptualmente adecuado a las circunstancias.

Posteriormente, el desarrollo de la estrategia reveló las deficiencias que incorporaba. Wyplosz (op. cit.) se centra en estas deficiencias:

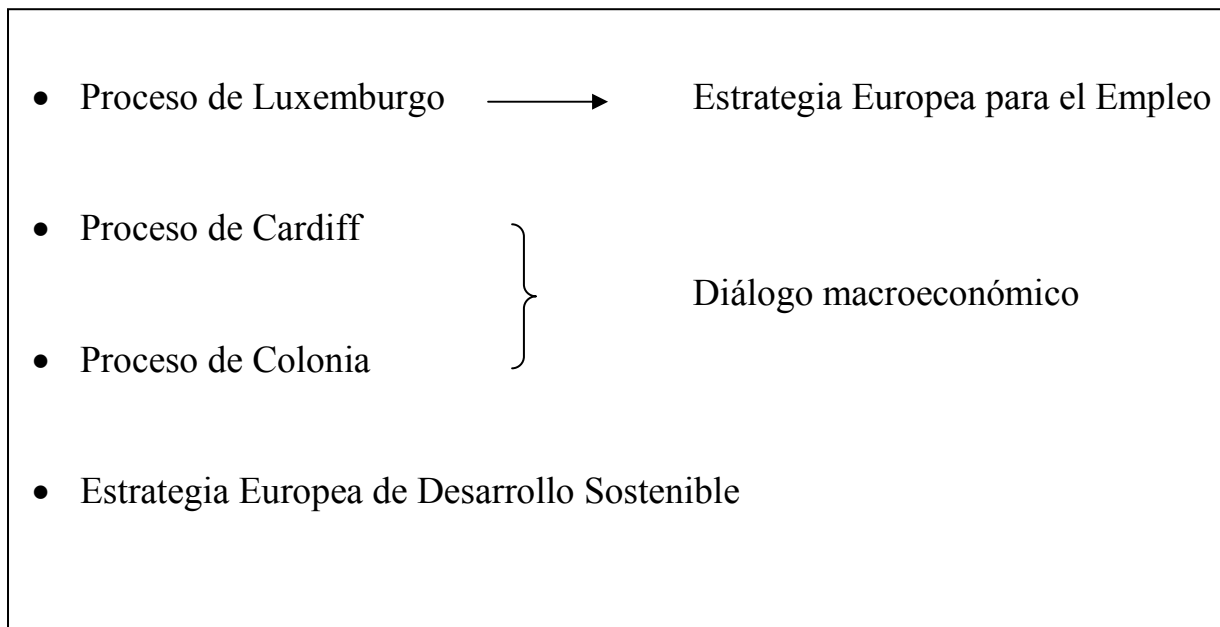
*“Cuando se reunieron en Lisboa hace diez años, los Jefes de Estado y de Gobierno apoyaron unánimemente la Estrategia. El objetivo no daba lugar a controversia. La UE permanecía por detrás de EEUU en casi todos los campos científicos y técnicos. Como consecuencia, la brecha en PIB per cápita no se había reducido en un cuarto de siglo. El diagnóstico también estaba bien planteado. Demasiados objetivos de política y demasiadas instituciones no llevan a la excelencia”.*

De esta forma, la Estrategia original, concebida como un marco de cooperación entre los Estados miembros y el nivel de coordinación supranacional, acertaba al combinar los ámbitos competenciales en una arquitectura en principio razonable.

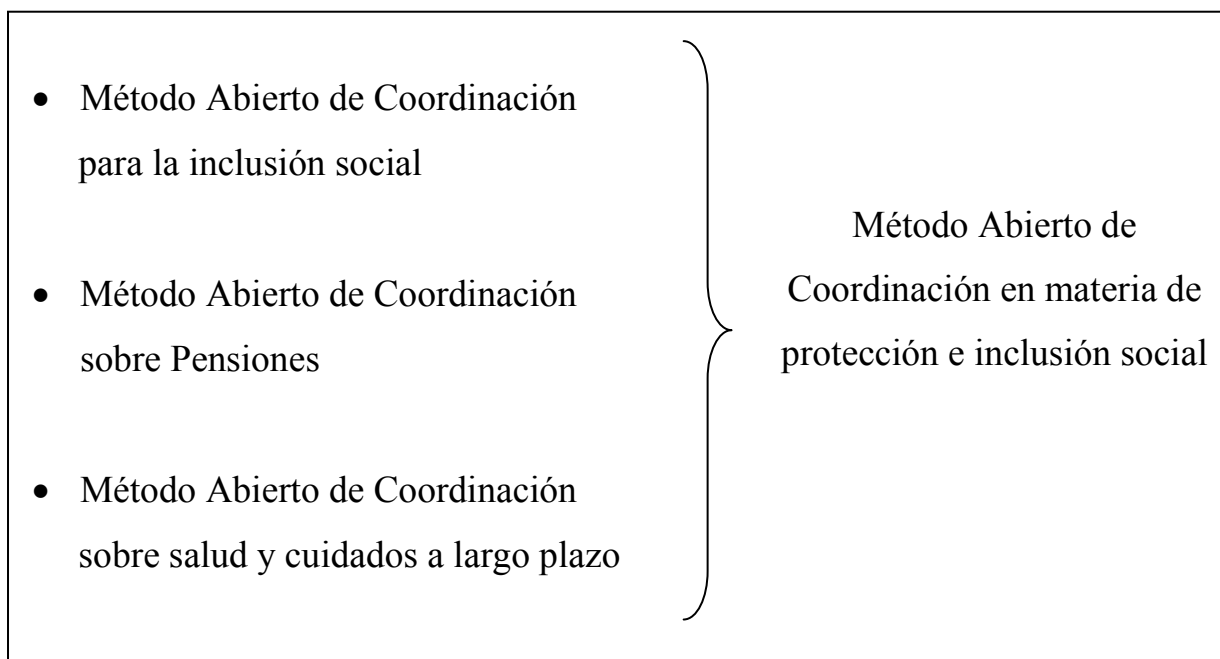
Sin embargo, poco a poco derivó, como se ha reconocido desde las propias instituciones europeas, en una estructura extremadamente compleja con múltiples objetivos y acciones y una división de responsabilidades entre los diferentes actores cuando menos confusa.

### Cuadro 3.8. Procesos agrupados en el seno de la Estrategia de Lisboa

#### ESTRATEGIA DE LISBOA



#### MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN EN EL ÁREA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia

### **3.2.2. La Agenda de política social y el nuevo Método Abierto de Coordinación para la inclusión social**

Se ha explicado ya que la intervención de la UE en materia social encuentra su base legal en el Título X de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que recoge en sus artículos 151 a 161 el contenido de los antiguos artículos 136 a 145 del antiguo Tratado de la Comunidad Europea. En la configuración de esta base legal destacan los importantes avances registrados en el Tratado de Ámsterdam, en el que se había dado un destacado énfasis a la dimensión social de la UE.

Pero el Consejo Europeo de Lisboa supuso el pistoletazo de salida para la aplicación de una estrategia de lucha contra la pobreza que pretendía alcanzar objetivos significativos en 2010, en el marco de la estrategia de desarrollo económico sostenible, creación de empleo y cohesión social.

De hecho, como hemos subrayado en el epígrafe anterior, las conclusiones del Consejo otorgaron sobre el papel a la lucha contra la exclusión social un carácter estratégico en el marco global de los objetivos generales establecidos en la Cumbre.

A partir de la Cumbre de Lisboa el enfoque de política social de la Unión Europea abandonó la intensa actividad legislativa de décadas anteriores y se optó por focalizar los esfuerzos en una coordinación reforzada que viniera a estimular las políticas de reforma estructural no sólo en el área económica, sino también en los modelos de protección social. Las conclusiones del Consejo lo expresaban así:



*“La nueva sociedad basada en el conocimiento ofrece un enorme potencial para reducir la exclusión social, tanto mediante la creación de las condiciones económicas para una mayor prosperidad con mayores niveles de crecimiento y empleo, como propiciando nuevas formas de participación en la sociedad. Al mismo tiempo, se corre el riesgo de dar pie a una diferencia cada vez mayor entre quienes tienen acceso a los nuevos conocimientos y quienes quedan excluido [...] Para evitar este riesgo y aprovechar al máximo este nuevo potencial, deben hacerse esfuerzos para mejorar las cualificaciones, promover un acceso más amplio a los conocimientos y oportunidades y luchar contra el desempleo: la mejor salvaguardia contra la exclusión social es un trabajo. Las políticas para combatir la exclusión social deberían basarse en un método abierto de coordinación que combine los planes de acción nacionales y una iniciativa de la Comisión para la cooperación en este ámbito que deberá presentarse a más tardar en junio de 2000”.*

Este nuevo ímpetu a la política de coordinación del proceso de reforma en el área social se vio reflejado en la *Agenda de Política Social* presentada por la Comisión al Parlamento Europeo en su comunicación COM (2000) 379 de 28 de junio de 2000, en la que se recogían cinco objetivos concretos:

- En primer lugar, fomentar el pleno empleo y calidad en el trabajo.
- En segundo lugar, promover la calidad en las relaciones laborales.

- En tercer lugar, preparar la ampliación de la Unión Europea, que tendría lugar pocos años después.
- En cuarto lugar, promover la cooperación internacional.
- Y en quinto y último lugar, mejorar la calidad de la política social, a través de políticas centradas en modernizar y mejorar la protección social, promover la inclusión social, avanzar en igualdad entre hombres y mujeres y reforzar los derechos fundamentales y la lucha contra la discriminación.

Un elemento importante de la estrategia de política social de la UE acordada en Lisboa fue la coordinación de las políticas contra la pobreza de cada Estado Miembro, a través del llamado *Método Abierto de Coordinación para la inclusión social*, cuyo nacimiento y consolidación se interpretó, en su momento, como una importante innovación del proceso de construcción europea que, íntimamente ligada a la Estrategia de Lisboa, debía constituirse como complemento necesario de esta última.

Como recuerdan Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 303), ya con anterioridad habían existido Programas Comunitarios de Acción contra la Pobreza en los periodos 1975-1980, 1984-1988 y 1989-1994.

La diferencia del nuevo método respecto de los planes anteriores era su pretensión de ser un mecanismo estratégico e integrado que estimulara el aprendizaje mutuo, y la movilización de todos los actores involucrados. El Método Abierto de Coordinación se basaba, pues, en un conjunto de objetivos comunes destinados a luchar contra la exclusión social y eliminar

la pobreza, que los Estados miembros debían reflejar en sus respectivos planes nacionales.

El primer conjunto de objetivos comunes se adoptó en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000), en cumplimiento del mandato emitido por el Consejo Europeo de Lisboa celebrado algunos meses antes. Estos objetivos se recogen en el **cuadro 3.9**.

Este conjunto de objetivos debía ser desarrollado por cada Estado Miembro en un plan de acción bianual que la Comisión se encargaría de evaluar, a través de un Informe presentado conjuntamente con el Consejo de Ministros de la Unión Europea, y que ha sido publicado cada año desde entonces. Los objetivos inicialmente establecidos fueron revisados por primera vez en diciembre de 2002<sup>47</sup>.

Además de la coordinación de los objetivos, otro de los elementos esenciales del Método es la creación de indicadores comunes que permitan un seguimiento coherente del grado de cumplimiento de los objetivos acordados. Para dicho fin, el Comité de Protección Social elaboró un informe en el que se proponían 10 indicadores primarios y 8 secundarios.

---

<sup>47</sup> Aunque se reconoció la validez y vigencia de los objetivos aprobados dos años antes, el Comité de Protección Social propuso actualizarlos a fin de tener en cuenta tres ámbitos importantes: la necesidad de fijar objetivos concretos en los Planes Nacionales de Acción en relación con la reducción significativa del número de personas afectadas por la pobreza y la exclusión social, la importancia de la igualdad de género en el desarrollo, ejecución y supervisión de los Planes, y por último la toma de conciencia sobre el elevado riesgo de exclusión para los inmigrantes.

### **Cuadro 3.9. Objetivos comunes en materia social acordados en la Cumbre de Niza**

1. *Fomento de la participación en el empleo.* Favorecer el acceso a un empleo de calidad a los colectivos más vulnerables, a través de planes de acompañamiento y de conciliación de la vida profesional y laboral, y desarrollando la capacidad de inserción profesional.
2. *Fomento del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos.* Establecer un mecanismo de organización de sistemas de protección social que garantizara los recursos necesarios para vivir en condiciones de dignidad humana, ayudara a superar los obstáculos para encontrar un empleo y finalmente que favoreciera el acceso a la vivienda, a una atención sanitaria de calidad, y a otros servicios públicos.
3. *Prevención de los riesgos de la exclusión,* aprovechando el potencial de la sociedad de la información.
4. *Actuación a favor de los más vulnerables* (mujeres, discapacitados y niños).
5. *Movilización de todos los agentes.* Promover la participación y expresión de las personas en situación de exclusión, velar por la integración de la lucha contra las exclusiones en el resto de políticas, promover el diálogo y la colaboración entre los agentes interesados.

Fuente: Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Niza (2000)

Los indicadores primarios que se propusieron eran la tasa de renta baja (con un umbral de renta baja situado en el 60 % de la renta mediana), la distribución de la renta, la persistencia de la renta baja, el desfase de la renta baja mediana, la cohesión regional, la tasa de desempleo de larga duración, el número de personas que habitan en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros, el número de personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación, la esperanza de vida al nacer y la percepción del propio estado de salud.

Por su parte, los secundarios propuestos en aquel momento fueron la dispersión en torno al umbral del 60 %, la tasa de renta baja en un momento determinado, la tasa de renta baja antes de transferencias, el índice de Gini, la persistencia de renta baja, la proporción de desempleo de larga duración, la tasa de desempleo de muy larga duración, y el número de personas con bajo nivel educativo.

Este conjunto de 18 indicadores fue ratificado en el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001. Posteriormente, el Comité de Protección Social los modificó en julio de 2003, añadiendo un nuevo indicador relativo a los trabajadores en situación de pobreza, y posteriormente fueron objeto de nuevas modificaciones.

El objetivo era que las actuaciones planteadas se tradujeran en políticas a nivel regional y local a través de Planes Nacionales de Acción para la inclusión social, planes que pudieran ser analizados con arreglo a criterios concretos.

Como mencionamos anteriormente, y como destacan Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 303), los primeros planes fueron presentados por

los Estados miembros a lo largo del mes de junio de 2001 para dar respuesta al mandato del Consejo Europeo de Niza, con el objetivo de que dicho mandato se tradujera en acciones concretas por parte de los Estados miembros que permitieran combatir la pobreza y la exclusión social de forma efectiva.

Los Planes se presentaron, según Ramos Lobo y Sanchis i Marco (op. cit.):

*“con indicadores establecidos de común acuerdo, bajo la vigilancia de la Comisión en cuanto al grado de cumplimiento de los programas se refiere, y con la ayuda del intercambio de las buenas prácticas llevadas a cabo por los Estados miembros”.*

Como consecuencia de la revisión de los objetivos del Método Abierto de Coordinación, los Estados miembros debieron remitir a la Comisión un nuevo Plan Nacional de Acción en el mes de julio de 2003. En dichos planes, que fueron preparados sobre la base de un borrador común y examinados por la Comisión a lo largo del verano de 2003, los 15 Estados miembros de la Unión antes de 2004 debieron reflejar sus objetivos para el periodo 2003-2005.

En lo que respecta a los 10 Estados miembros que entraron a formar parte de la Unión en mayo de 2004, los primeros Planes Nacionales de Acción fueron elaborados en julio de ese año. Estos planes recogían un análisis de la situación en términos de exclusión social y pobreza, proponían objetivos estratégicos nacionales para responder a los objetivos acordados en 2002 e identificaban las medidas concretas que se implantarían para alcanzar dichos objetivos, todo ello referido al periodo comprendido entre mediados de 2004 y mediados de 2006.

Como hemos señalado previamente, sobre la base de los planes nacionales elaborados por el gobierno de cada país, la Comisión Europea y el Consejo elaboran un informe conjunto en el que se analiza el progreso realizado hacia el cumplimiento de los objetivos por los Estados miembros, al tiempo que se establecen prioridades y se identifican buenas prácticas que pueden ser imitadas por otros Estados miembros. Los dos primeros informes fueron publicados en 2002 y 2004, sobre la base de los Planes nacionales para los periodos 2001-2003 y 2003-2005 respectivamente.

En el informe de 2002, la Comisión y el Consejo mostraron satisfacción con el grado de compromiso de los Estados miembros con respecto al Método Abierto de Coordinación, excepto en lo relativo a la reducción de la pobreza.

En 2004, la Comisión y el Consejo volvieron a constatar el elevado grado de compromiso de los países, aunque criticaron la ausencia de objetivos concretos, la falta de un enfoque multidimensional y la descoordinación entre los diferentes tipos de instrumentos, el escaso seguimiento de las políticas aplicadas y la reducida participación de la sociedad civil en el proceso. Además, el informe insistía en la necesidad de garantizar la aplicación efectiva de las medidas planteadas y se proponían seis áreas a las que los Estados miembros deberían prestar una atención prioritaria<sup>48</sup>.

Hemos visto, pues, que el Método Abierto de Coordinación en el área de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social se basaba en el

---

<sup>48</sup> Estas áreas eran políticas activas en el mercado de trabajo, sistemas sociales que proporcionen incentivos al acceso al mercado de trabajo, garantizar el acceso de los excluidos a educación, salud y vivienda dignas, lucha contra el absentismo escolar, y concentración de esfuerzos en la lucha contra la pobreza infantil y en la integración de inmigrantes y minorías étnicas.

establecimiento de una serie de objetivos comunes que deben plasmarse a nivel nacional en los Planes Nacionales de Acción elaborados en cada país, planes que a su vez son evaluados por la Comisión Europea. Pues bien, el Método se complementaba con el Programa de Acción Comunitario, destinado a promover la cooperación política y el intercambio transfronterizo de buenas prácticas, a fin de aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas de lucha contra la exclusión.

El Programa perseguía como objetivos fundamentales los de mejorar la comprensión y el conocimiento del fenómeno de la exclusión social y la pobreza con ayuda de indicadores que permitieran la comparación entre países, organizar intercambios de las políticas implementadas, favoreciendo el aprendizaje mutuo, y desarrollar mecanismos innovadores de lucha contra la pobreza.

Asimismo, el Programa promovía acciones concretas dirigidas a los Estados miembros, las administraciones regionales y locales, los agentes sociales, así como universidades, centros de investigación y los medios de comunicación. Estas acciones iban orientadas al análisis de las características, tendencias y causas de la exclusión social, la cooperación política y la creación de redes de trabajo a nivel europeo.

### **3.2.3. Otros Métodos Abiertos de Coordinación en el área social**

Además del Método Abierto de Coordinación para la inclusión social, con posterioridad al Consejo Europeo de Lisboa se planteó la creación de otros Métodos Abiertos de Coordinación en áreas relacionadas y



complementarias con lo social, métodos que posteriormente acabaron integrados en el primero.

Se trataba de:

- Por un lado, el *Método Abierto de Coordinación sobre Pensiones*, creado en la Cumbre de Laeken de diciembre de 2001 con tres objetivos fundamentales: en primer lugar, la adecuación de las pensiones, en cuanto a su preservación como instrumento para las políticas sociales - en particular la prevención de la pobreza en personas mayores y el mantenimiento de niveles de vida razonables tras la vida activa - en segundo lugar, la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, y en tercer lugar la modernización de dichos sistemas como respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad, la economía y los individuos.
- Por otro lado, el *Método Abierto de Coordinación sobre Salud y Cuidados a Largo Plazo*, creado en junio de 2001 en el Consejo Europeo de Gotemburgo, en el contexto de un creciente debate social relativo al envejecimiento de la población. En diciembre de 2001, la Comisión Europea aportó al debate una serie de objetivos en el marco de la salud, a saber: asegurar el acceso a la sanidad para todos, con independencia del nivel de renta, conseguir un elevado nivel de calidad en la sanidad, y garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de salud.

Finalmente, el nuevo Método Abierto de Coordinación no se creó hasta 2004, y los Estados miembros no tuvieron que elaborar informes preliminares hasta 2005, sobre la base de los cuales se

pretendía fijar objetivos comunes. Estos objetivos no se fijaron hasta la integración de este método con los otros relacionados con aspectos sociales.

El resultado de la fusión de estos procesos inicialmente diferenciados fue la creación en 2006 del Método Abierto de Coordinación en materia de Protección y de Inclusión Social, que incluye los anteriores métodos sobre inclusión social, pensiones y salud.

Aún así, entre los tres elementos del Método persisten importantes diferencias en cuanto a su nivel de desarrollo, de manera que mientras que la sección sobre inclusión social tiene ya a sus espaldas la experiencia de varios años, la relativa al área de salud es más reciente.

En el Capítulo V analizaremos con atención el funcionamiento actual y las perspectivas de futuro de este Método.

## **SEGUNDA PARTE**

# **DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR: LOS FACTORES MOTORES DEL CAMBIO DE PRIORIDADES**



**CAPÍTULO 4**  
**LOS FACTORES MOTORES DEL CAMBIO**  
**DE PRIORIDADES**



## **INTRODUCCIÓN**

Veíamos en el Capítulo I cómo el Estado del Bienestar puede entenderse como un sistema social establecido en el que el Estado provee una serie de servicios sociales universales para responder a las necesidades humanas básicas de la ciudadanía, en un contexto en el que el propio Estado asume un cierto nivel de responsabilidad en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida.

Sobre la base de un papel preponderante del Estado, las diferentes variantes de regímenes de bienestar que se han forjado en Europa han compartido históricamente una serie de valores y objetivos comunes, y todos ellos pueden caracterizarse a través de una serie de elementos que están presentes de forma generalizada en todos los países de la Unión Europea.

Siguiendo a la Comisión Europea, y como también destacábamos ya en el Capítulo I, se trata de los valores de solidaridad y cohesión, igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación en todas sus formas, seguridad y salud en el trabajo, acceso universal a la educación y la sanidad, calidad de vida y calidad en el empleo, desarrollo sostenible y participación de la sociedad civil. Existe además en todos los países una importante tradición de diálogo social y acuerdos entre los gobiernos, los empresarios y los sindicatos.

Estos elementos comunes contribuirían ya por sí mismos a la configuración de una figura conceptual que puede englobarlos a todos ellos, y que se ha dado en llamar el Modelo Social Europeo.

Pero además, hemos visto a lo largo de los Capítulos anteriores que los sistemas nacionales se ven reforzados a nivel supranacional gracias a la intervención de la Unión Europea.

Sobre esta base, hemos dedicado los capítulos anteriores a analizar el concepto de Modelo Social Europeo, un concepto que hemos identificado con el objetivo común a todos los Estados miembros y reconocido por la Unión Europea de lograr un marco social en el cual sea posible conjugar de forma eficaz el crecimiento económico con la cohesión social.

Pues bien, entendido de esta forma, es una evidencia incuestionable que numerosos factores están poniendo a prueba la validez y sostenibilidad del Modelo Social Europeo, hasta tal punto que la concepción tradicional del Estado del Bienestar como sistema en el que el Estado se responsabiliza de proveer determinados bienes y servicios sociales está entrando en crisis.

Hemos visto que, con carácter general, el peso del Estado en la economía es más importante en Europa que en otras partes del mundo: el sector público tiene aún un papel fundamental en la gestión y financiación de los sistemas de protección social, así como en la prestación de servicios económicos de interés general. Una realidad que convive con un sistema económico y social que ha venido mostrando síntomas de agotamiento e ineficacia en los primeros años del siglo XXI.

En comparación con otros territorios, es indudable que los sistemas sociales de los Estados miembros han alcanzado logros destacables en materia de reducción de desigualdades, por medio de políticas sociales que han permitido asegurar el acceso universal a la salud y la educación primaria y



secundaria, y han establecido sistemas de pensiones que aseguran un adecuado nivel de ingresos para los jubilados.

Pero ello no oculta que, en la actualidad los regímenes sociales europeos no sólo tienen defectos y debilidades inherentes: al mismo tiempo, están sufriendo dificultades para poder resolver los graves problemas resultantes de tendencias exógenas.

Estos síntomas han eclosionado con el acusado impacto que la crisis económica y financiera internacional de los últimos años de la década han tenido sobre el crecimiento potencial de los Estados miembros de la Unión Europea, pero también sobre sus mercados de trabajo, sus mercados financieros y sus finanzas públicas.

Europa había venido creciendo por debajo de su crecimiento potencial y cada vez eran mayores las dificultades para adaptarse a la creciente competencia internacional y al cambio tecnológico. La crisis, con un impacto moderado aunque variable en lo que se refiere a caída de la actividad económica, ha reducido aún más el crecimiento potencial de los países de la Unión, y el interrogante sobre la evolución futura de la economía europea en cuanto a dinamismo y capacidad de adaptación persiste con fuerza, en un contexto marcado por la fuerte inestabilidad de los mercados financieros, por un elevado nivel de desempleo en todos los países que tardará tiempo en ser absorbido y por un fuerte aumento del déficit público y la deuda soberana en el conjunto de la Unión.

Este panorama ha llegado incluso a poner en cuestión la propia viabilidad no sólo del Modelo Social Europeo, sino del Estado del Bienestar como tal, hasta el punto de cuestionar si el Estado del Bienestar ha sido un paréntesis

de bienestar y provisión de servicios y prestaciones sociales universales en la historia de la Unión Europea, o si por el contrario será capaz de superar las dificultades actuales.

Unas dificultades que presentan sinergias unas con otras: al tiempo que la crisis afecta a la sostenibilidad financiera de las políticas de protección social y los sistemas de salud y pensiones de los países europeos, persisten tendencias demográficas internas que tienen un importante potencial de afectación adicional a dicha sostenibilidad.

Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 302) coinciden con el espíritu que inspira las actuaciones de la Unión Europea en esta materia:

*“La modernización de dicho modelo [por el Modelo Social Europeo] y la inversión en capital humano son cruciales para salvaguardar los valores de solidaridad y justicia, sin que constituyan una rémora para la eficiencia y el crecimiento económico”.*

En el presente capítulo analizaremos los principales problemas que la Comisión Europea presenta como retos a los que se enfrenta el Modelo Social Europeo, utilizando estos argumentos desde las plataformas creadas a efectos de coordinación como instrumentos para persuadir a los Estados miembros a que procedan a procesos de reforma estructural en sus economías y en sus sistemas de protección social.

Estos retos son, en primer lugar, los problemas de sostenibilidad financiera a medio y largo plazo derivados de las tendencias demográficas, en segundo lugar, los problemas de adaptación a la globalización, y en tercer lugar los problemas derivados de la reciente crisis económica y financiera

internacional. El análisis de estos problemas se hace desde el punto de vista de las dificultades que están ocasionando para el Modelo Social Europeo tal y como lo conocemos hoy.

Dedicaremos el último capítulo de este trabajo a valorar las tendencias actuales en lo que se refiere a la concienciación sobre la importancia de estos retos, y el fomento de las políticas de reforma de los Estados del Bienestar de los países europeos que se realiza desde las instancias comunitarias, en particular desde la atalaya que supone la Comisión Europea a la hora de evaluar tendencias y promover líneas de cambio estructural.

Analizaremos también cómo el propio marco de intervención de la Unión Europea, y en particular de la Comisión Europea en el ámbito de las políticas económicas y sociales está optando claramente por una actividad legislativa más reducida y un mayor apoyo en las políticas de coordinación.

Desde este punto de vista, la concepción del Modelo Social Europeo como un proyecto político con un objetivo común debe ser reevaluada, dado que nos encontramos ante una etapa de reconsideración del papel de lo social en el ámbito de actuación directa de la Unión Europea, que está siendo sustituido de forma creciente por otras fórmulas de intervención en las que, como hemos apuntado en el capítulo anterior, las prioridades se han reorientado claramente hacia las reformas de corte liberal.

El reto, pues, no se afronta desde la perspectiva tradicional de Estado del Bienestar centrado en la intervención pública, sino que se enfoca, desde los Estados miembros y particularmente desde las instituciones europeas, como un nuevo marco social caracterizado por la provisión de bienes y servicios

públicos en un contexto de mayor externalización, flexibilización y descentralización, en lo que podemos entender como un enfoque de Sociedad del Bienestar que trasciende el tradicional concepto de Estado del Bienestar asociado a la segunda mitad del siglo XX en la Unión Europea.

Se trata de un punto de vista que entronca con el análisis de Pipes (1999, p. 21), quien en su crítica a la configuración clásica del Estado del Bienestar afirma que:

*“La libertad no incluye el tan mencionado “derecho” al apoyo y a la seguridad públicos (como se desprende de las consignas “libertad de no carecer” y “el derecho a la vivienda”), que viola los derechos de los otros dado que son ellos los que los tienen que pagar. Esos “derechos”, en el mejor de los casos, constituyen una exigencia moral y, en el peor, si son impuestos por la autoridad pública, se convierten en un privilegio inmerecido”.*

Como afirma Bauman (2002, p. 16), el “orden moderno” estaría dejando paso a un “orden postmoderno”, proceso de cambio caracterizado por:

*“el cambio de la regulación normativa por la seducción, de la planificación política por las relaciones públicas, de la obligación por la publicidad. Creo que lo que apoya todos estos cambios es el hecho de que los cuerpos centralizados y cerradamente administrados que solían estar a cargo de la integración social han transferido esta tarea a la fuerza del mercado, básicamente desorientada y con falta de coordinación”.*

Por tanto, el Estado estaría cediendo su tradicional papel de garante del bienestar social a las fuerzas del mercado.

Y ése proceso de transferencia de responsabilidades es el que parece estar estimulando la Unión Europea desde el ámbito de las instituciones supranacionales, y en especial desde la Comisión Europea, con las constantes llamadas a la reforma del Modelo Social Europeo y una apelación a un papel más destacado de la iniciativa privada en la provisión de bienestar.

#### **4.1. LOS FACTORES DE CARÁCTER DEMOGRÁFICO Y LA TRANSFORMACIÓN DE INSTITUCIONES SOCIALES: LAS IMPLICACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

Las tendencias demográficas en la UE se han convertido, según la doctrina que emana de las instituciones europeas, en uno de los principales factores de desestabilización del Modelo Social Europeo, y de hecho sucesivos Consejos Europeos han reconocido la necesidad de atajar el problema a nivel comunitario, prestando especial atención a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Parece fortalecerse la idea de que el envejecimiento de la población europea redundará a medio y largo plazo en una reducción adicional del potencial de crecimiento de la UE, así como en un importante aumento del gasto público en políticas sociales, con el consiguiente riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

De esta forma, el envejecimiento de la población se constituye como el principal motor del proceso de reformas en el Modelo Social Europeo, hasta el punto que las sucesivas actualizaciones de las proyecciones demográficas que elabora Eurostat se han convertido en la principal fuerza tractora y el principal argumento detrás del proceso de reformas que a escala supranacional promueve y coordina la Unión Europea.

Un proceso de coordinación que, como hemos señalado en capítulos anteriores, ha sustituido prácticamente en su totalidad al anterior marco de intervención de la UE en materia social, que apostaba por instrumentos supranacionales de intervención directa en las políticas de inclusión y

protección social e impulsaba una actividad legislativa que, en determinadas etapas, ha sido prolífica y ha configurado un cuerpo de legislación laboral europea.

Hoy en día, y marcadamente desde el año 2004, las instituciones europeas en general, y la Comisión Europea en particular, han sustituido esa labor de intensa actividad en políticas sociales por un modo de intervención calificado como “blando” o “suave”, y que implica focalizar la acción en la promoción de un proceso de cambio estructural en el Modelo Social Europeo, a través de reformas en los diferentes regímenes de protección e inclusión social vigentes en los países europeos.

Pues bien, en este contexto el reto del envejecimiento de la población se presenta como la principal razón que debe inducir a esos cambios, y las instituciones europeas están realizando un considerable esfuerzo pedagógico para convencer a los agentes políticos, económicos y sociales de la Unión Europea de esta necesidad.

#### **4.1.1. Primeros escenarios demográficos y concienciación social**

Debemos recordar que ya en 2001 se elaboraron previsiones demográficas con traducción presupuestaria que fueron utilizadas para estimular el debate, señaladamente en torno a los sistemas de pensiones.

Como recuerdan Collins y Salais (2004, pp. 430-431), en aquel momento la Comisión Europea resaltaba que, a pesar de lo positivo del aumento de la esperanza de vida, ello requería de una modernización de los sistemas de

pensiones para generar prestaciones “*seguras y sostenibles*”, lo que la propia Comisión Europea asociaba a avances en materia de protección social, empleo, inmigración, organización del trabajo, relaciones industriales, finanzas públicas, aprendizaje a lo largo de la vida, igualdad de oportunidades e inclusión social. Por ello, la Comisión apostaba por un enfoque integrado y estrechamente coordinado, en línea con la Estrategia de Lisboa.

En 2006, la Comisión Europea y el Comité de Política Económica (2006b) publicaron un nuevo informe basado en las proyecciones de población realizadas hasta entonces, en el que se incluía un ejercicio de simulación de la evolución de las partidas de gasto público más directamente vinculadas al aumento de ésta (pensiones, salud, educación, desempleo).

Desde el punto de vista demográfico, la principal conclusión del informe era que la población europea sería más vieja en 2050, y habría menos personas en edad de trabajar. Esto era consecuencia, según aquel informe, del mantenimiento de las tasas de fertilidad por debajo de la tasa natural de reposición, así como del aumento de la esperanza de vida. Cabe destacar que el informe señalaba que estos factores se verían parcialmente compensados por la inmigración a lo largo del periodo de estudio, especialmente en algunos Estados miembros como España, aunque según las proyecciones realizadas a medio plazo su efecto iría desapareciendo.

De este modo, se esperaba que la población mayor de 65 años aumentara en 58 millones de personas (un 77 % más) hasta 2050, mientras que la población en edad de trabajar (15-64 años) habría de reducirse en 48 millones (un 16 %). Estas dos tendencias darían lugar a una reducción del



número de personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años, que pasaría de 4 a 2.

La Comisión Europea esperaba también, en un escenario de no adopción de medidas correctoras, una reducción del número de personas empleadas. Aunque las proyecciones presentaban un aumento de la tasa de empleo del 63 % al 70 % en 2020, debido fundamentalmente al aumento de la tasa de empleo femenina, el empleo total en la Unión Europea se reducía en 10 millones de personas en 2050 (tras aumentar en 20 millones hasta 2017 y reducirse después bruscamente en más de 30 millones hasta 2050).

Esto tendría, según aquellas previsiones, un importante efecto sobre el crecimiento potencial, de modo que la tasa media anual de crecimiento potencial del PIB en los antiguos 15 Estados miembros pasaría del 2,2 % en el periodo 2004-2010 al 1,8 % en el periodo 2011-2030, y tan sólo al 1,3 % entre 2031 y 2050.

Para los 10 nuevos Estados miembros la reducción era aún más acusada: 4,3 % entre 2004 y 2010, 3 % en 2011-2030, y un exiguo 0,9 % entre 2031 y 2050. Además, el crecimiento económico dependería en mucha mayor medida (y de forma exclusiva en algunos países) de la productividad del trabajo, ya que la contribución del empleo sería negativa a partir de 2030.

Las previsiones presupuestarias asociadas a este escenario de envejecimiento de la población eran también preocupantes. En el contexto del mismo escenario de no adopción de medidas correctoras, el envejecimiento de la población provocaría un aumento de los gastos en pensiones, salud y atención a largo plazo que se situaría entre 4 y 8 puntos porcentuales del PIB en la mayoría de los Estados miembros, lo cual servía

a la Comisión Europea como argumento fundamental para empezar a afirmar que el Modelo Social Europeo sería insostenible de permanecer inalterado.

Los gastos que más aumentarían de acuerdo con el anterior marco de previsiones eran los ligados a las pensiones, a la salud y a los cuidados a largo plazo, sobre todo a partir de 2020. En lo que se refiere a las pensiones, las proyecciones diferían mucho en función del Estado Miembro: mientras que en 5 de ellos se esperaba una reducción, en otros 9 el aumento estaba por encima del 5 % del PIB. En general, el impacto era mayor en los países de la Zona Euro: se esperaba un aumento del 9,7 % en el gasto en pensiones en Portugal, del 7,4 % en Luxemburgo, y del 7 % en España (donde representaría nada menos que el 15,7 % del PIB en 2050).

El aumento del gasto público se vería sólo parcialmente compensado por reducciones en los gastos ligados a la educación y a las políticas de empleo. En conjunto, el incremento del gasto público estaría en torno a 4 puntos porcentuales del PIB entre 2004 y 2050, lo cual podía tener, afirmaba el informe, un impacto muy serio sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Algunos Estados miembros, tales como Italia o, Bélgica, se encontrarían en el futuro en una situación especialmente complicada debido a los altos niveles de deuda pública que tendrían que soportar. En otros casos (Hungria, Polonia, Alemania, Francia), el elevado déficit convivía con un proceso de reformas en los sistemas de pensiones, las cuales pretendían un mejor control del gasto a largo plazo. Sin embargo, la Comisión Europea afirmaba que estas reformas sólo serían eficaces si iban acompañadas de una situación presupuestaria saneada. Existía otro grupo de países, entre los que se encontraba España, en los que aún no se habían aplicado esas reformas en los sistemas de pensiones, por lo que la Comisión Europea recomendaba acelerarlas para evitar problemas a medio plazo. Tan sólo los países nórdicos y algunos otros (Austria, Irlanda, Estonia) parecían estar en aquel entonces en buena situación para afrontar los problemas derivados del envejecimiento de la población, puesto que a una situación presupuestaria sólida se unían las necesarias reformas en los sistemas de pensiones. En resumen, el análisis de las actualizaciones de los Programas de Estabilidad y Convergencia de los Estados miembros revelaba que en seis de ellos (Portugal, Grecia, Hungría, Chipre, Eslovenia y la República Checa) el riesgo para sus finanzas públicas era especialmente elevado. En contraste, tan sólo nueve países (Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Letonia, Polonia, Eslovaquia y Suecia) parecían encontrarse en una situación positiva.

A la vista de la situación, para la institución comunitaria parecía evidente la necesidad de adaptar el Estado del Bienestar a estas tendencias, adoptando medidas que aumentaran la tasa de empleo, especialmente la femenina y la de personas de más de 40 años, y redujeran el desempleo estructural.

Además, la Comisión Europea utilizaba ya en 2006 estos resultados para insistir sobre la necesidad de adoptar reformas en los sistemas de pensiones que ligaran la edad de jubilación y las pensiones con la esperanza de vida, a fin de que los sistemas de pensiones fueran sostenibles, algo en lo que, desde luego, insiste en la actualidad.

Por aquel entonces, las conclusiones del estudio sobre tendencias demográficas en la Unión Europea publicado por FUNCAS (2006, pp. 185-191) eran similares a las de la Comisión: el envejecimiento de la población provocaría, según sus estimaciones, que un 31,9 % de ésta superara los 65 años en 2050, y un 13,1 % los 80 años. Para España, estas cifras serían del 34,1 % y el 12,6 %. En cuanto al índice de dependencia, éste pasaría del 24,3 % al 58,6 % en 2050 (24,5 % al 66,1 % en el caso de España).

La gravedad de la situación obligaba, según FUNCAS, a poner en marcha políticas que compensasen sus efectos. En el estudio se distinguían tres tipos de medidas que planteaban una visión significativamente más amplia de la que sería doctrina fundamental de la Comisión Europea a partir de entonces, y especialmente a partir de 2005, que veremos con detalle en el capítulo V. Las medidas planteadas por FUNCAS eran:

- En primer lugar, y en plena coincidencia con el análisis de las instituciones europeas, reformar los sistemas de seguridad social a fin de garantizar la supervivencia financiera de los sistemas de pensiones.
- En segundo lugar, elaborar una política de inmigración común para todos los países de la UE.
- Por último, y ya en un orden de actuaciones ajeno al que sería considerado prioritario por las instituciones, se proponía potenciar las políticas de apoyo familiar, a través de medidas de apoyo financiero directo a las familias, medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, la asunción por parte de la administración de los servicios de guardería y educación infantil, medidas de apoyo a la contratación temporal, y medidas que fomenten el acceso de los jóvenes a la vivienda.

#### **4.1.2. Las proyecciones demográficas más recientes y el Estado del Bienestar**

En 2008, la Comisión Europea actualizó sus proyecciones de población a través del documento *Proyecciones de población EUROPOP 2008* (Comisión Europea, 2008b), siendo ésta la información disponible más reciente y actualizada al respecto. Las proyecciones parten de la población europea a 1 de enero de 2008 y se basan en el llamado “*escenario de convergencia*”, que presupone que a lo largo de los años se producirá un fenómeno de convergencia de los valores demográficos entre los Estados

miembros de la Unión como consecuencia de la reducción de las diferencias socio-económicas y culturales entre dichos países.

De esta forma, los supuestos de partida implican que en 2150 se habrá producido una convergencia en las tasas de fertilidad de los países europeos hacia las de aquellos países que en la actualidad se encuentran a la cabeza de la transición demográfica, marcada por la caída de la fertilidad. Además, se supone que las esperanzas de vida tenderán también a converger hacia 2150, creciendo más donde ahora son más reducidas y viceversa. En términos agregados, el incremento de la esperanza de vida sería de 8,5 años a lo largo del periodo. Por último, se asume que hacia 2150 las migraciones netas tenderán a converger a cero.

A pesar de que los supuestos de partida inciden de forma muy importante en los resultados del ejercicio, las proyecciones de población de Eurostat constituyen la fuente de información más completa que existe en la Unión Europea en lo que se refiere a tendencias demográficas, y son el principal argumento utilizado por la Comisión Europea en su defensa de un proceso de reformas en los sistemas de protección social, y particularmente en los sistemas de pensiones de la Unión Europea.

Por ello, nos centraremos en el resto de este epígrafe en el análisis de estas proyecciones y en las consecuencias que, según la institución europea, estas tendencias tendrán para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Como se observa en el **cuadro 4.1**, según Eurostat la población de la Unión Europea crecería hasta los 521 millones de habitantes en 2035, para

después reducirse hasta 506 millones en 2060. En el conjunto del periodo, la población de la UE crecería un 2,1 %<sup>50</sup>.

Según se puede comprobar en el **cuadro 4.2**, las proyecciones señalan que la población europea tendería a envejecer progresivamente, debido a la baja fertilidad y el aumento de la esperanza de vida. El proceso de envejecimiento llevaría a que en 2060 el 30,0 % de la población de la UE tuviera más de 65 años, partiendo del 17,1 % que se registraba en 2008. En 2060, el porcentaje de población de más de 65 años sería variable en función del Estado Miembro, e iría del 23,6 % en Luxemburgo al 35,0 % en Rumania.

Fruto de todo ello, la pirámide poblacional de la Unión Europea, que se muestra en el **gráfico 4.1**, muestra una población señaladamente más envejecida en 2060 en comparación con 2008. La pirámide de 2008 muestra claramente el efecto del baby boom de los años 60, una generación que, al envejecer, irá incrementando progresivamente los niveles de población de mayor edad. En consecuencia, la pirámide de 2060 muestra un previsible abultamiento en dichos niveles, al tiempo que se estrecharían los correspondientes a la población en edad de trabajar (15-64 años), que experimentaría una reducción en el entorno del 15,0 %, y la base de la pirámide (0-14 años).

---

<sup>50</sup> Las proyecciones contemplan un crecimiento de la población en trece Estados miembros, especialmente en Chipre, Irlanda, Luxemburgo, el Reino Unido y Suecia. Los principales decrementos se esperan para Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Polonia. De esta forma, en 2060 los países más poblados de la UE serán por este orden el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España.

**Cuadro 4.1. Proyecciones de población total en miles. 2008-2035-2060**

	2008	2035	2060
Alemania	82.179	79.150	70.759
Austria	8.334	9.075	9.037
Bélgica	10.656	11.906	12.295
Bulgaria	7.642	6.535	5.485
Chipre	795	1.121	1.320
Dinamarca	5.476	5.858	5.920
Eslovaquia	5.399	5.231	4.547
Eslovenia	2.023	1.992	1.779
España	45.283	53.027	51.913
Estonia	1.339	1.243	1.132
Finlandia	5.300	5.557	5.402
Francia	61.876	69.021	71.800
Grecia	11.217	11.575	11.118
Holanda	16.404	17.271	16.596
Hungría	10.045	9.501	8.717
Irlanda	4.415	6.057	6.752
Italia	59.529	61.995	59.390
Letonia	2.269	1.970	1.682
Lituania	3.365	2.998	2.548
Luxemburgo	482	633	732
Malta	410	429	405
Polonia	38.116	36.141	31.139
Portugal	10.617	11.395	11.265
R. Checa	10.346	10.288	9.514
Reino Unido	61.270	70.685	76.677
Rumania	21.423	19.619	16.921
Suecia	9.183	10.382	10.875
<b>UE 27</b>	<b>495.394</b>	<b>520.645</b>	<b>505.719</b>

Fuente: Comisión Europea. EUROPOP 2008 (2008b)

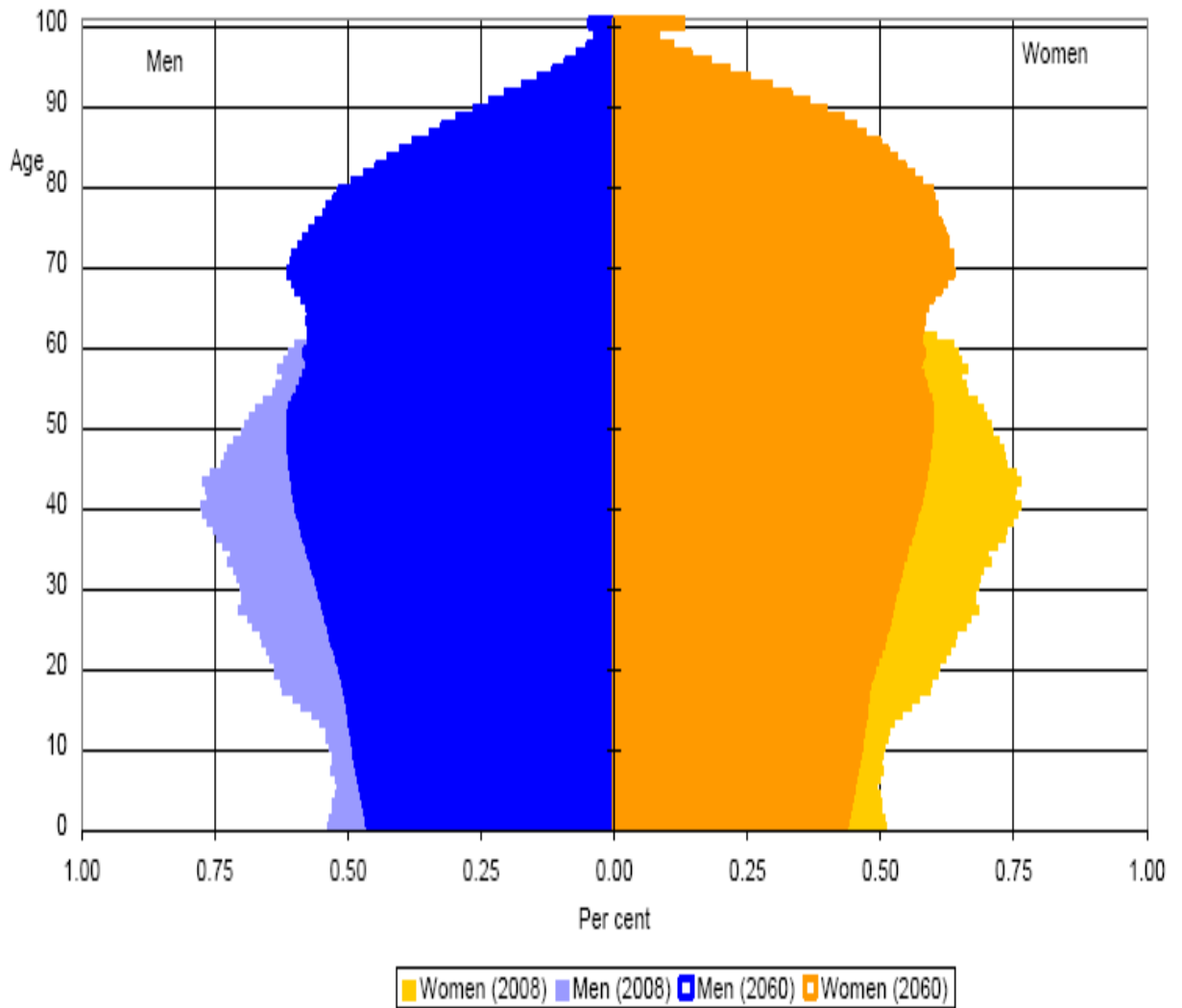
**Cuadro 4.2. Población de más de 65 años en %. 2008-2035-2060**

	2008	2035	2060
Alemania	20,1	30,2	32,5
Austria	17,2	26,1	29,0
Bélgica	17,0	24,2	26,5
Bulgaria	17,3	24,7	34,2
Chipre	12,4	19,0	26,2
Dinamarca	15,6	24,1	25,0
Eslovaquia	12,0	23,0	36,1
Eslovenia	16,1	27,4	33,4
España	16,6	24,8	32,3
Estonia	17,2	22,8	30,7
Finlandia	16,5	26,4	27,8
Francia	16,5	24,4	25,9
Grecia	18,6	26,3	31,7
Holanda	14,7	25,9	27,3
Hungría	16,2	23,1	31,9
Irlanda	11,2	17,6	25,2
Italia	20,1	28,6	32,7
Letonia	17,3	23,7	34,4
Lituania	15,8	24,3	34,7
Luxemburgo	14,2	21,3	23,6
Malta	13,8	24,8	32,4
Polonia	13,5	24,2	36,2
Portugal	17,4	24,9	30,9
R. Checa	14,6	24,1	33,4
Reino Unido	16,1	21,9	24,7
Rumania	14,9	22,9	35,0
Suecia	17,5	23,6	26,6
<b>UE 27</b>	<b>17,1</b>	<b>25,4</b>	<b>30,0</b>

Fuente: Comisión Europea. EUROPOP 2008 (2008b)



**Gráfico 4.1. Pirámides de población para la UE-27 según las proyecciones EUROPOP 2008. 2008-2060**



Source: Eurostat, EUROPOP2008 convergence scenario

Fuente: Comisión Europea. EUROPOP 2008 (2008b)

Como consecuencia de todo ello, el **cuadro 4.3** y el **gráfico 4.2** muestran que la tasa de dependencia de la población de más edad (esto es, el porcentaje de población de edad superior a 65 años sobre la población en edad de trabajar) se incrementaría hasta el 53,5 % en 2060, partiendo del 25,4% que se registraba en 2008.

De este modo, si hoy hay cuatro personas en edad de trabajar por cada persona de edad superior a 65 años, en 2060 esta proporción se reduciría a la mitad, y solo habría dos personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años. Una conclusión similar a la que llegaba el informe anterior, elaborado en 2006 y al que nos hemos referido al comienzo de este epígrafe.

Una vez más, la ratio sería distinta en función del Estado Miembro, variando de niveles superiores al 60 % en Bulgaria, la República Checa, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia a tasas inferiores al 45 % en Dinamarca, Irlanda, Chipre, Luxemburgo y el Reino Unido.

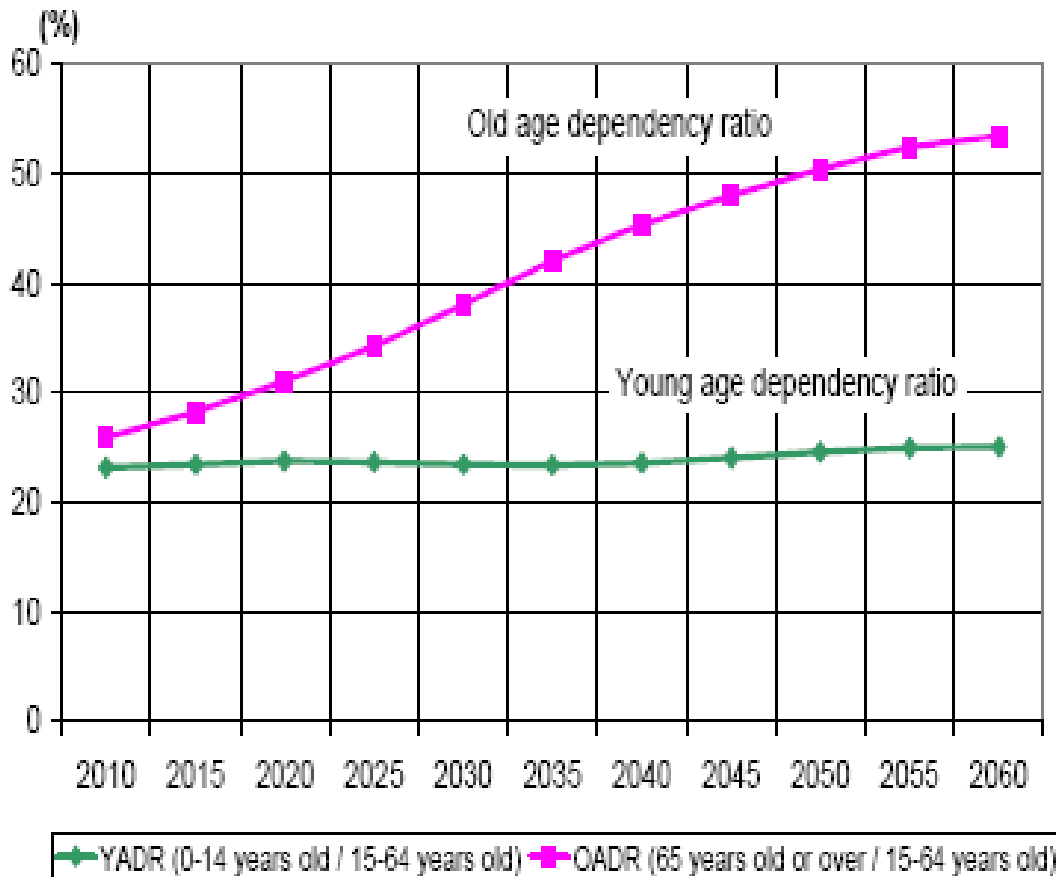
El **gráfico 4.2** permite ver igualmente que la tasa de dependencia de la población joven (porcentaje de población entre 0 y 14 años respecto a la población en edad de trabajar) tendería a mantenerse relativamente estable, con un incremento moderado hasta el entorno del 25,0 %.

**Cuadro 4.3. Tasa de dependencia pobl. + 65 años en %. 2008-2060**

	2008	2060
Alemania	30,3	59,1
Austria	25,4	50,6
Bélgica	25,8	45,8
Bulgaria	25,0	63,5
Chipre	17,7	44,5
Dinamarca	23,6	42,7
Eslovaquia	16,6	68,5
Eslovenia	23,0	62,2
España	24,2	59,1
Estonia	25,2	55,6
Finlandia	24,8	49,3
Francia	25,3	45,2
Grecia	27,8	57,1
Holanda	21,8	47,2
Hungría	23,5	57,6
Irlanda	16,3	43,6
Italia	30,5	59,3
Letonia	25,0	64,5
Lituania	23,0	65,7
Luxemburgo	20,9	39,1
Malta	19,8	59,1
Polonia	19,0	69,0
Portugal	25,9	54,8
R. Checa	20,6	61,4
Reino Unido	24,3	42,1
Rumania	21,3	65,3
Suecia	26,7	46,7
<b>UE 27</b>	<b>25,4</b>	<b>53,5</b>

Fuente: Comisión Europea. EUROPOP 2008 (2008b)

**Gráfico 4.2. Evolución proyectada de las tasas de dependencia según las proyecciones EUROPOP 2008. 2008-2060**



Source: Eurostat, EUROPOP2008 convergence scenario

Fuente: Comisión Europea. EUROPOP 2008 (2008b)

Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 246) resumen las consecuencias esperadas de este aumento de la tasa de dependencia demográfica: por una parte, un aumento del coste de los sistemas de salud, consecuencia del uso intensivo de éste por parte de un número creciente de personas de más edad; por otra parte, la aparición de nuevas necesidades de asistencia social asociadas al aumento del número de personas en situación de dependencia y al menor recurso a la ayuda familiar por el cambio en los modos de vida, y finalmente, el aumento del gasto en pensiones.

Argumentos, todos ellos, que justifican plenamente a ojos de la Comisión Europea una actitud proactiva de carácter preventivo que aborde en el corto plazo las reformas necesarias para que este escenario hipotético de insostenibilidad que presentamos a continuación no llegue a plantearse en el futuro.

#### **4.1.3. El Informe sobre Envejecimiento 2009**

La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea ha abundado en este análisis sobre la base de las proyecciones demográficas presentadas anteriormente, actualizando el análisis ya efectuado en 2006, y anteriormente en 2001, relativo a las consecuencias económicas del envejecimiento de la población europea.

Lo ha hecho en el *Informe sobre Envejecimiento 2009* (Comisión Europea, 2009d) elaborado conjuntamente con el Comité de Política Económica, al igual que en los ejercicios anteriores.

Los **cuadros 4.4 a 4.8** muestran los principales resultados de las proyecciones presupuestarias vinculadas a las proyecciones de población del ejercicio EUROPOP 2008, y presentan un panorama de dificultades en materia de política presupuestaria vinculadas fundamentalmente al aumento del peso de la población en cohortes de edad avanzadas, y el peso cada vez menor de la población en edad de trabajar.

El interés fundamental de estas proyecciones radica en que presentan un panorama plausible de lo que puede ser la evolución futura de las principales partidas de gasto social en la Unión Europea en las próximas décadas, lo que las configura como un instrumento esencial al servicio de las instituciones europeas para argumentar la necesidad de reformas en el Modelo Social Europeo.

Al representar un escenario de incremento sostenido de la tasa de dependencia, las proyecciones muestran un panorama de clara insostenibilidad de las finanzas públicas europeas, una falta de viabilidad que se fundamenta básicamente en el comportamiento de las partidas de gasto directamente vinculadas a la financiación del Estado del Bienestar europeo.

De esta forma, estas proyecciones y los sucesivos informes apoyados en ellas se están constituyendo en fechas recientes en elementos fundamentales del impulso a la coordinación del proceso de reformas en las políticas sociales promovido por la Comisión Europea, en la actualidad el principal elemento de actuación del nivel supranacional de gobierno en la Unión Europea.

Las proyecciones presupuestarias muestran el efecto estimado de las tendencias poblacionales sobre el gasto social en el conjunto de la Unión Europea bajo el escenario de convergencia de EUROPOP 2008. Estos cuadros se han presentado en el Informe de Envejecimiento y en el subsiguiente Informe de Sostenibilidad a lo largo del año 2009, y en ellos se incluyen las partidas de gasto en pensiones, en salud, en cuidados a largo plazo, y en educación y desempleo.

En el **cuadro 4.4** se observa cómo, según la Comisión Europea, el gasto público relacionado con el envejecimiento de la población se incrementaría por término medio en 4,5 puntos porcentuales del PIB en 2060 con respecto al estimado para 2010, y en más de cinco puntos porcentuales del PIB en la Zona Euro. Como veremos en los cuadros siguientes, la mayor parte de este incremento del gasto se produciría en las partidas de pensiones (dos puntos y medio del PIB más) y salud (en torno a un punto y medio del PIB más entre 2010 y 2060).

Dentro de este comportamiento general, se aprecian tendencias de signo e intensidad distintos en diferentes Estados miembros. De esta forma:

- El incremento del gasto social vinculado al envejecimiento de la población sería muy significativo en nueve Estados miembros, en los que el incremento se sitúa por encima del 7 % del PIB, aunque en algunos de ellos partiendo de niveles bajos. Se trata de Luxemburgo, Grecia, Eslovenia, Chipre, Malta, Rumania, Holanda, España e Irlanda.

- El incremento sería también notable, aunque menos significativo, en un segundo grupo de países (Bélgica, Finlandia, la República Checa, Lituania, Eslovaquia, el Reino Unido, Alemania y Hungría), en los que la subida se situaría entre 4 y 7 puntos porcentuales del PIB.
- En un nivel de crecimiento inferior a cuatro puntos porcentuales del PIB y, por tanto, con menor riesgo para la sostenibilidad, encontramos un último grupo de Estados Miembros. Se trata de Bulgaria, Suecia, Portugal, Austria, Francia, Dinamarca, Italia, Letonia, Estonia y Polonia.

Como también ocurre en el Informe de Sostenibilidad que veremos a continuación, ya con ocasión de la publicación de este Informe de Envejecimiento se asociaba claramente el diferente riesgo para la sostenibilidad de los regímenes sociales al impulso reformista adoptado por los países.

Así, para la Comisión Europea, los países con mejores perspectivas de comportamiento del gasto público asociado al envejecimiento son aquellos que ya han adoptado reformas sustanciales en sus políticas e instituciones sociales, y señaladamente en sus sistemas de pensiones, mientras que aquellos que no las han adoptado sufrirían como consecuencia de ello un mayor impacto sobre sus modelos sociales a lo largo del periodo de referencia.

Como se señala literalmente en el Informe sobre Envejecimiento 2009 (Comisión Europea, 2009d, p. 25):



*“Las reformas de pensiones aplicadas en fechas recientes en algunos Estados miembros están teniendo impactos positivos visibles. Han reducido bruscamente los incrementos proyectados del gasto público en pensiones en años recientes, disminuyendo el impacto presupuestario del envejecimiento. No obstante, en algunos países el contenido de las reformas ha sido insuficiente, y éstas deben proseguir para lidiar con el inexorable incremento del peso sobre el total de las personas de más edad en Europa.[...] Al mismo tiempo, la adopción de otras medidas, por ejemplo promover tasas de empleo más altas entre los trabajadores de más edad para contribuir a que tengan rentas de jubilación más altas en el futuro podría ser necesario para asegurar un éxito duradero de las reformas de pensiones ya adoptadas”.*

En el **cuadro 4.5** podemos observar el incremento esperado del gasto público en pensiones como consecuencia del envejecimiento de la población. Como hemos señalado, el incremento del gasto en pensiones sería de 2,5 puntos porcentuales del PIB en el conjunto de la Unión Europea, donde pasaría del 10,2 % del PIB estimado para 2010 al 12,5 % que representaría en 2060.

El incremento sería espectacular en Grecia, Chipre y Luxemburgo, con subidas en el entorno de 10 puntos del PIB, y sería también muy importante en Irlanda, Malta, Rumania, España y Eslovenia. En claro contraste, el gasto proyectado se mantendría en niveles similares a los actuales en Estonia, Italia, Dinamarca, Suecia y Letonia.

En la línea de lo señalado anteriormente, los informes de la Comisión Europea vinculan la posible mitigación del incremento a reformas

orientadas a endurecer los requisitos para acceder a una pensión pública, reducir la vinculación de las pensiones en relación con los salarios y aumentar la edad de jubilación, o aproximarla a la edad legal.

Aunque comparten la necesidad de impulsar reformas que aproximen la edad real de jubilación a la edad legal, Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 247) son más optimistas que la Comisión Europea en lo que a la sostenibilidad futura de los sistemas europeos de pensiones se refiere.

Estos autores consideran que en el futuro será posible compensar parte del crecimiento de la tasa de dependencia demográfica con un aumento de las tasas de actividad y ocupación, por la reducción de costes asociada a la disminución de la población en edad infantil, y por la posibilidad de que el aumento de la productividad genere aumentos suficientes del PIB per cápita, incluso en un contexto de estancamiento de la ocupación.

En efecto, parece claro que la visión de las instituciones europeas a este respecto deja a un lado aspectos importantes de la combinación de políticas a aplicar para combatir el problema de la sostenibilidad financiera del Modelo Social Europeo, enfocando demasiado la cuestión hacia las reformas anteriormente mencionadas y dejando de lado otros aspectos, como las relacionadas con la igualdad de oportunidades, que han dejado de aparecer como prioritarias en los nuevos marcos estratégicos de actuación de la Unión Europea desde 2005.

Por su parte, el **cuadro 4.6** refleja el impacto de las tendencias demográficas de EUROPOP 2008 en el gasto en salud, observándose a lo largo del periodo un incremento estimado en el entorno de 1,5 puntos porcentuales del PIB, del 6,8 % del PIB que se estima para 2010 al 8,2 %

en 2060, con una menor variabilidad entre países, situada entre 1 punto porcentual del PIB en países como Bulgaria o Suecia y 3 puntos porcentuales en Malta.

Como se observa en el **cuadro 4.7**, el impacto en las políticas de cuidados a largo plazo y atención a la dependencia se cifra en el entorno del punto porcentual del PIB, pasando del 1,3 % del PIB proyectado para 2010 al 2,4 % en 2060.

Por último, el **cuadro 4.8** recoge el impacto sobre el gasto en educación y en desempleo, con una tendencia decreciente fruto por un lado de la esperada reducción de la población en edad escolar, y por otro de la hipótesis de partida de un menor desempleo a largo plazo.

**Cuadro 4.4. Variación gasto público total (% PIB). 2010-2060**

	<b>Proyecc. 2010</b>	<b>Var. 2010-2060</b>
Alemania	23,3	5,1
Austria	25,7	3,3
Bélgica	26,8	6,6
Bulgaria	17,1	3,2
Chipre	15,5	10,7
Dinamarca	25,2	2,2
Eslovaquia	14,9	5,5
Eslovenia	23,1	12,7
España	20,0	8,3
Estonia	14,8	-0,1
Finlandia	24,7	5,9
Francia	29,0	2,2
Grecia	21,9	16,0
Holanda	20,5	9,4
Hungría	21,8	4,0
Irlanda	17,5	8,7
Italia	26,0	1,6
Letonia	12,3	1,3
Lituania	15,1	6,0
Luxemburgo	19,9	18,2
Malta	19,2	9,2
Polonia	19,1	-1,1
Portugal	24,9	2,9
R. Checa	17,0	6,3
Reino Unido	19,2	4,8
Rumania	14,7	8,5
Suecia	27,1	2,7
<b>UE</b>	<b>23,2</b>	<b>4,6</b>
<b>Zona Euro</b>	<b>24,5</b>	<b>5,1</b>

Fuente: Comisión Europea. Informe sobre Envejecimiento 2009 (2009d)

**Cuadro 4.5. Variación gasto público en pensiones (% PIB). 2010-2060**

	<b>Proyecc. 2010</b>	<b>Var. 2010-2060</b>
Alemania	10,2	2,5
Austria	12,7	1,0
Bélgica	10,3	4,5
Bulgaria	9,1	2,2
Chipre	6,9	10,8
Dinamarca	9,4	-0,2
Eslovaquia	6,6	3,6
Eslovenia	10,1	8,5
España	8,9	6,2
Estonia	6,4	-1,6
Finlandia	10,7	2,6
Francia	13,5	0,6
Grecia	11,6	12,5
Holanda	6,5	4,0
Hungría	11,3	2,6
Irlanda	5,5	5,9
Italia	14,0	-0,4
Letonia	5,1	0,0
Lituania	6,5	4,9
Luxemburgo	8,6	15,3
Malta	8,3	5,1
Polonia	10,8	-2,1
Portugal	11,9	1,5
R. Checa	7,1	4,0
Reino Unido	6,7	2,5
Rumania	8,4	7,4
Suecia	9,6	-0,2
<b>Unión Europea</b>	<b>10,2</b>	<b>2,3</b>
<b>Zona Euro</b>	<b>11,2</b>	<b>2,7</b>

Fuente: Comisión Europea. Informe sobre Envejecimiento 2009 (2009d)

**Cuadro 4.6. Variación gasto público en salud (% PIB). 2010-2060**

	Proyecc. 2010	Var. 2010-2060
Alemania	7,6	1,6
Austria	6,6	1,4
Bélgica	7,7	1,1
Bulgaria	4,8	0,6
Chipre	2,8	0,6
Dinamarca	6,0	0,9
Eslovaquia	5,2	2,1
Eslovenia	6,8	1,7
España	5,6	1,6
Estonia	5,1	1,1
Finlandia	5,6	0,8
Francia	8,2	1,1
Grecia	5,1	1,3
Holanda	4,9	0,9
Hungría	5,8	1,3
Irlanda	5,9	1,7
Italia	5,9	1,0
Letonia	3,5	0,5
Lituania	4,6	1,0
Luxemburgo	5,9	1,1
Malta	4,9	3,1
Polonia	4,1	0,8
Portugal	7,3	1,8
R. Checa	6,4	2,0
Reino Unido	7,6	1,8
Rumania	3,6	1,3
Suecia	7,3	0,7
<b>UE</b>	<b>6,8</b>	<b>1,4</b>
<b>Zona Euro</b>	<b>6,8</b>	<b>1,3</b>

Fuente: Comisión Europea. Informe sobre Envejecimiento 2009 (2009d)

**Cuadro 4.7. Variación gasto público cuidados l/p (% PIB). 2010-2060**

	Proyecc. 2010	Var. 2010-2060
Alemania	1,0	1,4
Austria	1,3	1,2
Bélgica	1,5	1,3
Bulgaria	0,2	0,2
Chipre	0,0	0,0
Dinamarca	1,8	1,5
Eslovaquia	0,2	0,4
Eslovenia	1,2	1,7
España	0,7	0,7
Estonia	0,1	0,1
Finlandia	1,9	2,5
Francia	1,5	0,7
Grecia	1,5	2,1
Holanda	3,5	4,6
Hungría	0,3	0,4
Irlanda	0,9	1,3
Italia	1,7	1,2
Letonia	0,4	0,5
Lituania	0,5	0,6
Luxemburgo	1,4	2,0
Malta	1,0	1,6
Polonia	0,4	0,7
Portugal	0,1	0,1
R. Checa	0,2	0,4
Reino Unido	0,8	0,5
Rumania	0,0	0,0
Suecia	3,5	2,2
<b>UE</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>
<b>Zona Euro</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>

Fuente: Comisión Europea. Informe sobre Envejecimiento 2009 (2009d)

**Cuadro 4.8. Var. gto. públ. desempleo y educación (% PIB). 2010-2060**

	Proyecc. 2010	Var. 2010-2060
Alemania	4,6	-0,4
Austria	5,2	-0,2
Bélgica	7,3	-0,3
Bulgaria	3,0	0,2
Chipre	5,8	-0,6
Dinamarca	8,0	0,1
Eslovaquia	2,9	-0,6
Eslovenia	5,1	0,7
España	4,8	-0,2
Estonia	3,2	0,3
Finlandia	6,4	0,0
Francia	5,8	-0,2
Grecia	3,8	0,1
Holanda	5,6	-0,2
Hungría	4,5	-0,3
Irlanda	5,3	-0,2
Italia	4,3	-0,2
Letonia	3,3	0,3
Lituania	3,5	-0,4
Luxemburgo	4,0	-0,3
Malta	5,0	-0,7
Polonia	3,8	-0,6
Portugal	5,6	-0,4
R. Checa	3,3	0,0
Reino Unido	4,0	0,0
Rumania	2,7	-0,2
Suecia	6,6	0,0
<b>UE</b>	<b>4,9</b>	<b>-0,2</b>
<b>Zona Euro</b>	<b>5,0</b>	<b>-0,2</b>

Fuente: Comisión Europea. Informe sobre Envejecimiento 2009 (2009d)



#### 4.1.4. El Informe de Sostenibilidad 2009

Sobre la base del ejercicio EUROPOP 2008 y en la línea del anteriormente publicado Informe sobre Envejecimiento correspondiente a 2009, el *Informe de Sostenibilidad 2009* (Comisión Europea, 2009f) fue elaborado como un instrumento más consagrado a impulsar el impulso reformista en Europa. El informe se centra en el desarrollo de indicadores de sostenibilidad, con un análisis más centrado en las consecuencias individuales para cada Estado Miembro, vinculado también a la evolución más reciente de la situación económica.

El documento de la Comisión Europea señala que la actuación de los Gobiernos ha evitado el hundimiento del sistema financiero y una pérdida generalizada de confianza, aunque, al igual que las demás instituciones internacionales, señala que persiste una elevada incertidumbre y que hay riesgo de que se produzcan efectos de segunda ronda entre la economía real y el sector financiero, como veremos con más detenimiento en el epígrafe 4.3.

Se señala además que el éxito de las medidas discrecionales de estímulo fiscal y el papel de los estabilizadores automáticos, fundamental para amortiguar el impacto de la crisis en la economía real, ha tenido como contrapartida un deterioro generalizado de las cuentas públicas. Sin embargo, se destaca que el deterioro de las finanzas públicas en una situación de crisis, obedeciendo a una concepción anticíclica de la política presupuestaria, no tiene por qué ir en detrimento de la sostenibilidad a largo

plazo de las cuentas públicas, siempre y cuando las medidas adoptadas sean temporales y se apliquen estrategias de salida.

Para los autores del informe, lo verdaderamente importante en este sentido sería el componente estructural del déficit público, el cual sí puede afectar al crecimiento potencial de las economías en combinación con las tendencias de envejecimiento de la población.

Como era de esperar, al tratarse de un informe diseñado con el objetivo de reforzar ideas expuestas en documentos y estudios anteriores, su principal conclusión es que, en ausencia de reformas en el sistema de protección social, se producirán importantes aumentos del gasto público en servicio de la deuda, pensiones, sanidad y servicios sociales a lo largo de las próximas décadas, que pondrán en peligro la sostenibilidad presupuestaria de forma generalizada en la Unión Europea.

El informe analiza la situación de cada país en relación con la sostenibilidad de sus cuentas públicas, entendida como la capacidad de un gobierno para asumir la carga financiera de su deuda en el futuro, de forma que una política fiscal no es sostenible si implica una excesiva acumulación de deuda a lo largo del tiempo.

A su vez, la sostenibilidad de las finanzas públicas de un país dependería del grado de desarrollo de los mercados financieros, la aversión al riesgo de los mercados, la existencia de alternativas de inversión a la deuda pública, y la percepción de los mercados sobre la credibilidad de los gobiernos a la hora de aplicar reformas estructurales.

De esta forma, la Comisión Europea elabora un indicador de sostenibilidad: la llamada “*brecha de sostenibilidad*”, que mide, en porcentaje del PIB, la cuantía del ajuste presupuestario (por el lado de los ingresos o de los gastos) que sería necesario para corregir de forma sostenible los desequilibrios presupuestarios, de forma que el nivel de deuda pública sea manejable en cada país. Por término medio, la brecha de sostenibilidad es del 6,5 % del PIB para el conjunto de la UE, y del 5,8 % para el conjunto de la zona euro.

En función de este análisis, la Comisión Europea ha clasificado a los Estados miembros en función de la sostenibilidad de sus cuentas públicas.

De este modo:

- En primer lugar, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia y Suecia tendrían situaciones presupuestarias sólidas y un bajo riesgo de insostenibilidad. En estos países, la brecha de sostenibilidad es negativa o está por debajo de la media europea. Se trata de países que en informes anteriores habían ya sido catalogados como de menor impacto del envejecimiento de la población en sus sistemas de protección social.
- En segundo lugar tendríamos un grupo de países formado por Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Hungría, Luxemburgo, Austria, Polonia y Portugal. Estos Estados miembros se situarían en una zona intermedia, en un contexto relativamente favorable desde el punto de vista de la sostenibilidad, bien por su situación saneada en la actualidad o por el menor impacto de los cambios demográficos.

- Por último, el grupo de Estados miembros formado por la República Checa, Chipre, Irlanda, Grecia, Letonia, Lituania, Malta, Holanda, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, el Reino Unido y España (es decir, la mitad de los Estados miembros) presenta un riesgo de insostenibilidad alto, dado que en ellos la brecha de sostenibilidad supera el 6 % del PIB.

En particular, en España alcanza el 11,8 % del PIB, sensiblemente por encima de la media europea y de la zona euro. También está en este orden en Irlanda, Grecia, Eslovenia, Luxemburgo y el Reino Unido. En todos los casos, se combinan deterioros presupuestarios acusados con una proyección de envejecimiento importante que ya se mostraba en el anterior Informe de Envejecimiento.

En general, en casi todos los países ha empeorado la situación desde el año 2006, fecha del último informe, y diez de ellos están en una categoría de riesgo más elevada. Éstos son Irlanda, España, Letonia, Lituania, Malta, Holanda, Austria, Polonia, Eslovaquia y el Reino Unido, en gran medida como consecuencia de la crisis económica.

El informe abunda en las tradicionales recomendaciones de este organismo para combatir la pérdida de sostenibilidad de las cuentas públicas: una combinación de consolidación fiscal y reformas estructurales que debe pasar por una reducción de los niveles de déficit y deuda pública, un aumento de las tasas de empleo, y, por supuesto, reformas de los sistemas de protección social.

En esta ocasión se incide en la necesidad de actuar en estas tres direcciones al mismo tiempo, como consecuencia de la crisis económica, que ha hecho más acuciante la necesidad de reformas. Así, por una parte, dentro de las políticas de reducción del déficit y la deuda pública se apunta a la necesidad de retirar los programas de apoyo al sistema financiero gradualmente.

Por otra, en lo concerniente a la tasa de empleo, se proponen medidas genéricas como la retirada de los esquemas de jubilación anticipada, facilitar el ajuste estructural en sectores en crisis, mejoras en el mercado laboral, reforzar el mercado único, apostar por la educación y la I+D+i, e impulsar el desarrollo de tecnologías verdes, en la línea de lo presentado posteriormente en la Estrategia 2020.

Cabe destacar que se trata de actuaciones de carácter general que, nuevamente, olvidan las cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades, las que más eficazmente pueden incidir en el incremento de la tasa de empleo.

Por último, en el ámbito de las reformas de los sistemas de protección social, se considera imprescindible abordar reformas de los sistemas de pensiones, tendentes a aumentar la edad de jubilación, modificar el cómputo de los derechos de pensión, endurecer los requisitos, eliminar los incentivos a la prejubilación y vincular las pensiones a las contribuciones pagadas a lo largo de la vida laboral. Se aboga también por complementar los sistemas públicos con esquemas privados, aunque se alerta de los riesgos financieros asociados a estos esquemas.

También se plantea la necesidad de abordar reformas en los sistemas de salud, destinadas a aumentar la eficiencia, destinar más recursos a la prevención, aumentar la competencia y establecer mecanismos de participación del sector privado, y desarrollo tecnológico.

Como resulta evidente, es en este último ámbito, el relacionado con la modernización del Estado del Bienestar, donde el grado de concreción y apremio de las propuestas de la Comisión Europea es mayor, mostrando claramente dónde se sitúa el corazón del modelo de política económica que está planteando esta institución en el contexto de la salida de la crisis económica y la reforma del Modelo Social Europeo.

## **4.2. LA GLOBALIZACIÓN, LA COMPETENCIA GLOBAL Y LA INTENSIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS: EL RETO DE LA FLEXIBILIZACIÓN SIN RENUNCIAR AL MODELO SOCIAL EUROPEO**

### **4.2.1. La globalización: concepto y tendencias comerciales recientes**

En 2005, el Fondo Monetario Internacional definía la globalización como un proceso histórico de creciente integración de las economías de todo el mundo a través del comercio y los flujos financieros, resultado de la innovación y el progreso tecnológico. Un proceso en el que, además, la apertura de los mercados y el aumento del comercio, basado en los menores costes de comunicación y transporte, ha facilitado la búsqueda de oportunidades de inversión en el extranjero.

En la misma línea, para el Banco Mundial, la globalización económica es el rápido aumento de la actividad económica transfronteriza que se viene observando en los últimos años, en los que el ritmo de la integración económica internacional se ha acelerado, particularmente a partir de la década de los 80, gracias a las sucesivas olas liberalizadoras provocadas por las rondas negociadoras en el seno de la OMC.

Sobre sus implicaciones, Denis, McMorow y Röger (2006, p. 3) afirman que:

*“La globalización, definida como una economía mundial crecientemente integrada, tiene el potencial de generar el mayor cambio estructural en las economías desde la revolución industrial. Como en el pasado, este proceso se apoya en el cambio tecnológico y en un cambio de políticas en muchos países hacia un sistema de gobernanza económica más abierto y orientado al mercado. Estas políticas reflejan las realidades de un nuevo orden mundial donde la creación de conocimiento y la absorción y flexibilidad de los marcos regulatorios e institucionales será la clave de la fortuna económica de los países”.*

Esta actividad económica toma la forma de actividad comercial (la participación del comercio internacional en la riqueza total de los países desarrollados pasó del 32,3 al 37,9 % entre 1990 y 2001, y del 33,8 al 48,9 % en los países en vías de desarrollo), pero también de inversión extranjera directa y en flujos de capitales. En su conjunto, la OCDE estima que en el periodo 1997-2006 el comercio internacional aumentó a una tasa media anual del 7,1 %.

Partiendo de estos elevados niveles de expansión del comercio internacional, la reciente crisis económica ha modificado sustancialmente en los últimos años las pautas del comercio mundial.

Como señala la OCDE (2010a, p. 2):

*“Al final de 2008 y al principio de 2009 el producto mundial experimentó su caída más abrupta desde la Gran Depresión de los*



*años 30, y el comercio mundial cayó más bruscamente que durante la Gran Depresión”.*

En efecto, según las estimaciones de la propia OCDE, el crecimiento del comercio mundial se desaceleró al 3,2 % en 2008, cuando en 2007 había estado 4 puntos porcentuales por encima. Y en 2009, se produjo una brusca caída de los intercambios comerciales internacionales, que llegó al -11,0 %. Según el FMI, la caída fue especialmente intensa entre septiembre de 2008 y enero de 2009, cuando los intercambios comerciales se redujeron un 17,5 % en todo el mundo.

Se puede plantear la pregunta de si esta reducción brusca de los intercambios comerciales obedece, además de a los factores coyunturales ligados a la crisis, a factores de carácter estructural que apunten a un cambio de tendencia a medio o largo plazo en el proceso de intensificación de la globalización de las últimas décadas.

Para Cheung y Guichard (2009, p. 6), esta caída del comercio se explica por la combinación de tres elementos: por un lado, el colapso de la demanda, causante de la mayor parte de la reducción, por otro, las restricciones crediticias para la financiación a corto plazo, con especial afectación al comercio<sup>51</sup>. Por último, la reducción desproporcionada de la producción y el comercio de bienes que representan un mayor porcentaje del comercio que del PIB.

Gregory, Henn, McDonald y Saito (2010, p.p. 4-5) coinciden con este análisis: la caída del comercio asociada a la crisis se produjo como

---

<sup>51</sup> Dado que los sectores intensivos en actividad comercial serían también sectores intensivos en necesidades de financiación, lo que habría amplificado los efectos de esta reducción.

consecuencia de efectos composición derivados del peso de los productos afectados por la caída de la demanda en el total de la actividad comercial, muy superior a su peso en la actividad industrial. Además, se produjo una relación directa, observada en crisis anteriores, entre la disponibilidad de crédito y la caída del comercio.

La situación, sin embargo, pareció estabilizarse en 2010, año en el que el Fondo Monetario Internacional (2011) ha estimado una rápida recuperación del comercio internacional, que habría pasado de crecer un 2,8 % en 2008 a decrecer un 10,7 % en 2009, para volver a crecer de forma intensa en 2010 (un 12,0 %), y algo menos en 2011 (un 7,1 %) y en 2012 (un 6,8 %)<sup>52</sup>.

Siguiendo de nuevo a Cheung y Guichard (op. cit.), la recuperación que tuvo lugar de forma inmediata a la caída de 2008-2009 se produjo por la reversión de los factores anteriores: la mayor parte de la recuperación habría sido debida a la recuperación del crecimiento económico, especialmente por la recuperación de la demanda de bienes y capital de fuerte presencia en el comercio internacional. Además, la mejora de las condiciones de acceso al crédito habría beneficiado especialmente a las actividades comerciales más intensivas en crédito, y se habrían producido mejoras asociadas a factores coyunturales, como determinados programas de apoyo público.

La tendencia ha sido, pues, de recuperación de la actividad comercial y de intensificación del proceso de globalización y es que hay coincidencia internacional en la necesidad de seguir estimulando la actividad comercial

---

<sup>52</sup> Un crecimiento que sería más intenso en las economías emergentes que en las desarrolladas: en las primeras las exportaciones crecerían en 2011 un 9,2%, por un 6,2% en los países desarrollados, y las importaciones un 9,3%, por un 5,5% en los países desarrollados.

en los mercados globales como receta para afrontar los próximos años desde una posición más sólida, evitando medidas de carácter proteccionista.

Para Gregory, Henn, McDonald y Saito (2010, pp. 6-10) las restricciones al comercio han afectado de forma destacada a la actividad comercial, aunque han cubierto únicamente un porcentaje residual del total de la actividad. Existen, además, riesgos de continuidad de comportamientos proteccionistas como consecuencia de los problemas en el mercado de trabajo en muchos países, combinados con la necesidad de retirar las medidas extraordinarias de apoyo.

Por todo ello, estos autores concluyen afirmando la necesidad de completar la ronda de negociaciones de Doha para la liberalización comercial, algo en lo que coinciden la OCDE y el G-20, lo que apunta a una cierta concienciación internacional hacia la necesidad de seguir potenciando el proceso de globalización.

Podemos concluir, pues, que el proceso seguirá adelante en años venideros, en cualquier caso, con independencia de las fluctuaciones coyunturales de los últimos años. Un proceso que previsiblemente estará asociado al crecimiento en los intercambios mundiales de bienes, servicios y capital, la mayor propensión a la migración internacional, la extensión de las tecnologías y de las compañías multinacionales, y la intensificación de las comunicaciones.

Se trata, sin duda, de un fenómeno de una enorme complejidad, pero que no resulta novedoso en muchas de sus facetas. Así lo resalta Judt (2005, p. 1052), para quien:

*“La globalización no tiene nada especialmente misterioso. Ni siquiera carece de precedentes: el impacto sobre la economía mundial de nuevas y rápidas redes de transporte y comunicación a finales del siglo XIX fue, por lo menos, tan espectacular como la transformación ocasionada por Internet y por la desregulación y la liberalización de los mercados de un siglo después”.*

Y es que, sin duda, la globalización es un fenómeno que cuenta con numerosos precedentes históricos de aún más intensidad. Como señalan Begg, Drexler y Mortensen (2007, p. 8):

*“Hay que analizar la globalización con perspectiva. En porcentaje del PIB, el comercio mundial alcanzó un pico antes del comienzo de la Primera Guerra Mundial, y sólo en las últimas décadas ha vuelto a esos niveles. En porcentaje de la población, las migraciones internacionales son aún menos importantes que hace cien años”.*

Por tanto, se trata de un fenómeno que no resulta novedoso en la historia económica mundial, aunque para Denis, McMorrow y Röger (2006, p. 4), el fenómeno de globalización a partir de 1990 se caracteriza por la presencia de tres fenómenos interrelacionados que lo diferencian de anteriores periodos de incremento de los intercambios comerciales producidos a partir de 1850.

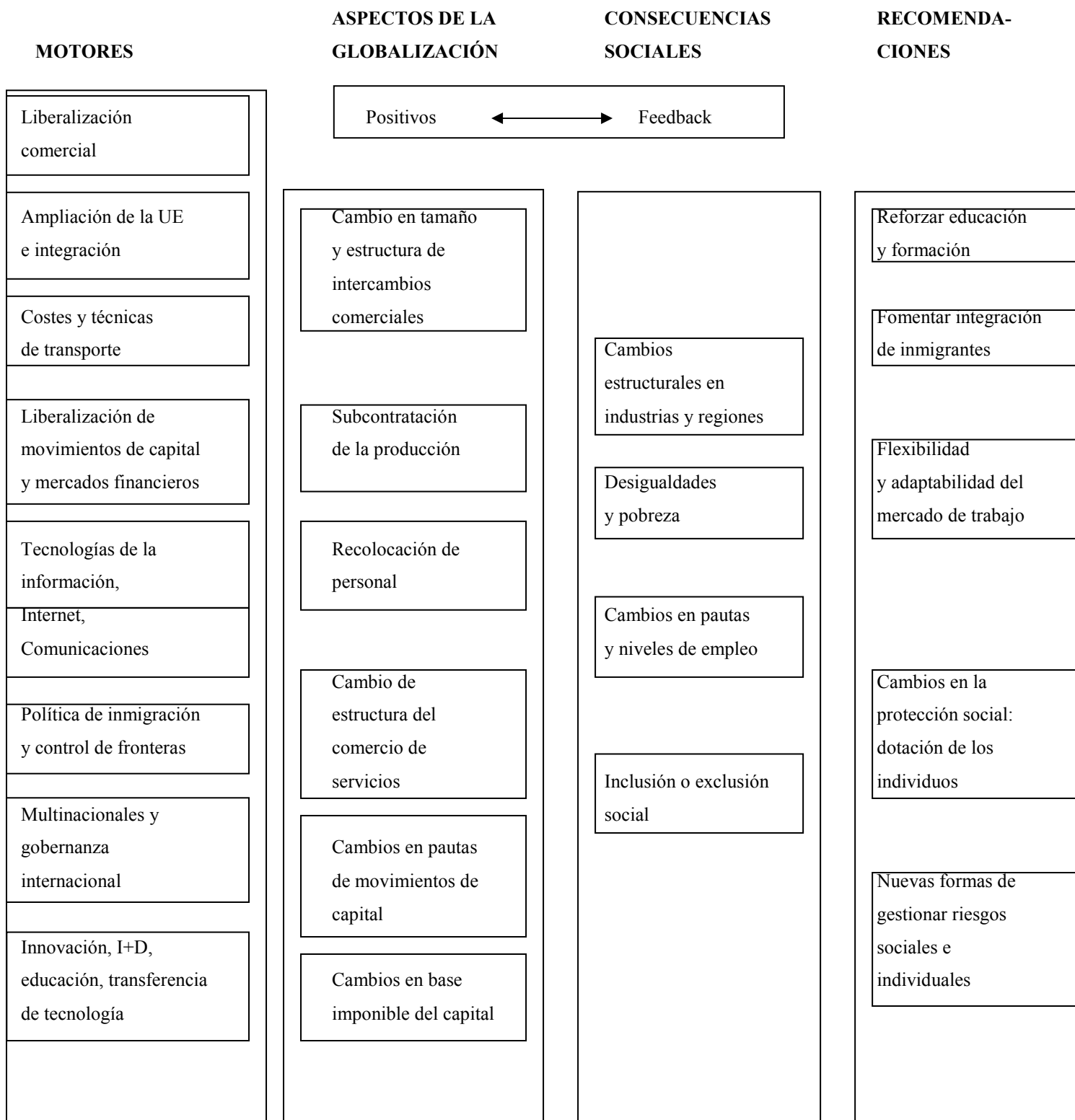
Se trata del elevado grado de integración en el comercio y en los mercados de capitales, la aceleración vinculada a los costes y al desarrollo tecnológico del proceso de reubicación de las actividades productivas a nivel mundial - con un incremento asociado del comercio de bienes y servicios intermedios - y por último un proceso sostenido de convergencia

económica y tecnológica fruto del desarrollo de los países menos avanzados.

Begg, Drexler y Mortensen ofrecen en el **gráfico 4.3** un panorama de los factores motores y consecuencias sociales de la globalización, unos factores que, considerados de forma agregada, producen un aumento de la prosperidad, aunque los cambios tecnológicos y los ajustes en los mercados generan ganadores y perdedores.

Denis, McMorrow y Röger (2006, p. 4) coinciden en ello: aunque las ventajas de la globalización aumenten el bienestar a largo plazo, no se debe ignorar la existencia de efectos negativos en el corto plazo para las regiones económicamente avanzadas, como la Unión Europea.

**Gráfico 4.3. El proceso de la globalización**



Fuente: Begg, Drexler y Mortensen (2007, p. 17)

#### 4.2.2. El impacto de la globalización en la Unión Europea

No entraremos en este apartado a analizar el verdadero impacto de la globalización sobre la reducción de la pobreza y la lucha contra las desigualdades. Sin embargo, resulta inevitable detenerse a estudiar las consecuencias de este imparable proceso sobre la economía de los países de la Unión Europea, cuyos trabajadores menos cualificados sufren la presión de los cambios tecnológicos y los ajustes en los mercados, con una caída en los salarios en términos relativos que provoca a su vez un aumento de las desigualdades sociales.

Es aquí donde se encuentra el corazón del problema que el fenómeno de la globalización genera para el Modelo Social Europeo tal y como éste funciona en la actualidad, y aunque veremos más adelante que no es evidente que la globalización suponga un riesgo tan claro, sí resulta obvio que Europa debe afrontar ahora la competencia de nuevas regiones y países emergentes.

Según afirmaba Sapir hace algunos años (2005, p. 2):

*“la Asia en desarrollo (incluyendo a China e India), que supone más del 50 % de la población mundial pero el 25 % del PIB mundial, debe seguir creciendo de forma sostenida a más del 6 % anual durante al menos una generación, basándose en vastos recursos humanos combinados con una capacidad tecnológica cada vez más sofisticada”.*

Para el propio Sapir este hecho es positivo en sí mismo debido a sus efectos sobre la distribución de la renta mundial. En la UE, que suponía a mediados de la primera década del siglo XXI el 21 % del PIB mundial con tan sólo un 5 % de su población, se insiste en transmitir un mensaje de tranquilidad sobre este proceso: el mensaje ha sido y sigue siendo que la globalización es buena, y hay que percibirla como una oportunidad y no como un riesgo, siempre que se produzcan las reformas necesarias que permitan adaptarse a ella. Y aquí entra de nuevo el elemento reformista sobre la base de un nuevo argumento, en este caso un elemento exógeno como es el proceso de globalización.

De hecho, ya en 2005 un *Informe sobre Comercio y Competitividad de la Comisión Europea* (2005h) destacaba algunas de las características fundamentales del fenómeno de la globalización que invitaban, a juicio de la institución, a pensar en la necesidad de fomentar reformas de los sistemas de protección social en Europa.

El comercio mundial había venido creciendo a una tasa superior al 8 % anual desde 1992. Pero al mismo tiempo, se constataba el aumento de la cuota de mercado de los países en vías de desarrollo en sectores comerciales tradicionalmente dominados por países desarrollados: en el caso de las manufacturas, la participación de las importaciones procedentes de países en vías de desarrollo era, por término medio, del 10 % en 1970 en los países de la OCDE, mientras que en 2005 alcanzaba el 45 %.



El informe relataba además que gran parte de este proceso se estaba concentrando en Asia, y así el peso de gigantes como China e India crecía de forma paulatina, en paralelo a la expansión del comercio internacional<sup>53</sup>.

Según la Comisión Europea, los diferenciales en costes laborales se habían convertido en un factor fundamental<sup>54</sup>. La competencia por la vía de los costes laborales era entonces ya una realidad, lo que suponía, y sigue suponiendo aún hoy, y cada vez con más intensidad, una fuente poderosa de ventaja competitiva para los países emergentes.

Pero la clave del reto que supone la globalización para la economía europea es que la amenaza competitiva para la Unión Europea no viene sólo del lado de los costes laborales. Aunque la presión competitiva haya venido afectando sobre todo a sectores intensivos en mano de obra, Europa debe ya afrontar también una enorme competencia en sectores intensivos en tecnología.

Denis, McMorro y Röger (2006, p. 5) inciden también en las consecuencias de la globalización en términos de reubicación de las actividades productivas, integración comercial con la amenaza de China, cambios en las pautas de I+D+i y comercio, y divergencias en términos de productividad y crecimiento del PIB per cápita.

Lo hacen, sin embargo, desde una perspectiva que destaca las ventajas que para la UE se han derivado de la globalización en el pasado y en el futuro,

---

<sup>53</sup> De esta forma, la participación de China en el comercio mundial de bienes pasó en diez años del 3,4 % que registraba en 1995 al 8,4 % que acumuló en 2004 y al entorno del 9,0 % en 2005, y su participación en las importaciones de países desarrollados había pasado del 2 % en 1985 al 15 %. En el caso de la India, el aumento también había sido significativo, mientras que, en contraste, la participación de la UE se había mantenido casi inalterada.

aunque ponen en evidencia dificultades similares a las expresadas por la Comisión Europea a corto plazo:

*“La globalización ha sido altamente beneficiosa para la UE en el pasado y puede serlo en el futuro. Durante la posguerra, permitió a la UE converger con fuerza hacia los niveles de vida de EEUU, con al menos un 20 % de las ganancias en PIB per cápita en el periodo directamente vinculadas a la globalización [...] En relación con tendencias más recientes, la evidencia del periodo 1990-2003 sugiere que la UE no se ha beneficiado de la globalización. Las ventajas para los consumidores han sido compensadas por las pérdidas de producción”.*

Según este análisis, nos encontramos ante un fenómeno que ha tenido y sigue teniendo consecuencias negativas para la Unión Europea y su Modelo Social, algo en lo que inciden otros puntos de vista.

Havik y McMorro (2006, pp. 41-45) señalan que al contrario que Japón y EEUU, la Unión Europea ha sido capaz de mantener su posición dominante en los mercados internacionales durante la década de los 90 y hasta 2003, pese al surgimiento de nuevas potencias como China, lo que refleja su liderazgo en un abanico de bienes industriales intensivos en tecnología y capital, algo que se repite en los mercados de servicios. También señalan, en lo positivo, las complementariedades existentes entre la UE y China en términos de estructura comercial.

---

<sup>54</sup> De hecho, el análisis de la propia Comisión reflejaba que las 100 mayores empresas del mundo empleaban en 2005 a más de la mitad de su fuerza de trabajo fuera de su país de origen.

Sin embargo, también para estos autores hay motivos para la preocupación desde el punto de vista del impacto de la globalización en el modelo económico y, por tanto, en el Modelo Social Europeo.

Para Havik y McMorrow, son cinco los principales retos económico-comerciales que debe afrontar la Unión Europea:

- En primer lugar, el mantenimiento del peso comercial de la Unión Europea en el mundo se habría debido no a factores estructurales, sino a la ventaja competitiva inicial de bienes industriales en los que la Unión destaca por su fortaleza.
- En segundo lugar, la Unión Europea tiene una clara desventaja en el ámbito de la alta tecnología, y estaría quedando atrás en la carrera con otras potencias comerciales.
- En tercer lugar, el desarrollo económico y comercial de Asia se centrará en épocas venideras en sectores en los que la Unión Europea ha venido mostrando una posición de liderazgo, reforzando las tensiones competitivas en sectores económicos clave en Europa, como la industria automovilística, la farmacéutica y la química.
- En cuarto lugar, se aventura un intenso proceso de deslocalización en el sector de los servicios, en un contexto en el que la distancia geográfica deja de ser un obstáculo a dicha deslocalización.

- Por último, asistimos a un proceso de incremento de la ventaja competitiva de China en el ámbito de actividades intensivas en mano de obra.

En un informe en colaboración con la propia Comisión Europea, Begg, Draxler y Mortensen (2007, p. 8), señalan que no hay duda de que la globalización está teniendo, y seguirá teniendo, una profunda influencia en los acontecimientos económicos y sociales del siglo XXI, y que en gran medida la mayor exposición de los Estados miembros de la Unión Europea a la competencia internacional es el resultado de la integración económica europea.

Las principales consecuencias que el fenómeno de la globalización ha tenido en la Unión Europea en el periodo anterior a la crisis económica y financiera han sido, según este informe, las siguientes:

- En primer lugar, una mayor apertura al comercio internacional de bienes y servicios, si bien esta apertura ha sido menor de lo esperado salvo en Alemania y los países del Benelux, por un lado, y los países del Este de Europa por otro, No obstante, en este último caso este fenómeno ha sido el resultado de la eliminación de las barreras consecuencia de la adhesión de estos países. En contraste, en toda la Unión Europea se ha observado un fenómeno creciente de integración de los mercados financieros y de capitales<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Los autores del informe destacan que entre 1970 y 2004 el peso sobre el PIB de los activos y obligaciones externas en los mercados financieros de la UE pasó del 59% al 550%, y la expansión se aceleró a partir de 1995.

- En segundo lugar, se ha producido un importante proceso de deslocalización y traslado de actividades productivas, tanto de bienes como de servicios. Ello ha ocasionado una rápida expansión de los intercambios en ambas direcciones con los países emergentes, de forma que los fenómenos de externalización y deslocalización han ocasionado una reducción relativa de los salarios de los trabajadores menos cualificados.

Se observa, en particular, que este fenómeno se ha producido con carácter más marcado en aquellos países con instituciones laborales más rígidas, en los que el efecto de la competencia global es un aumento del desempleo (en caso de inflexibilidad en la fijación de salarios), o bien un estancamiento de los salarios reales. El proceso se ha producido también en sentido inverso en algunos casos, con el aumento de servicios financieros y empresariales y otras actividades de alto valor añadido, aunque este fenómeno está beneficiando también a otros países como India.

- En tercer lugar, para Begg, Draxler y Mortensen no se ha producido una reducción de la recaudación fiscal como consecuencia de los procesos de deslocalización de la actividad económica.
- Junto a ello, la inmigración neta hacia la UE ha aumentado significativamente, hasta alcanzar los 2 millones de personas entre 1990 y 2003.
- Además, el informe resalta que hay evidencia de un aumento de las desigualdades sociales. El índice de Gini se ha incrementado

significativamente en algunos países de la Unión desde mediados de los años 80. Sin embargo, no está claro para estos autores que estas pérdidas de equidad sean consecuencia del fenómeno de la globalización, sino más bien del desarrollo de la sociedad del conocimiento, en la que existe una mayor diferencia en los niveles de renta en función de la dotación de capital humano de los individuos.

Además, la pauta no ha sido la misma en todos los países, dado que se ha observado una importante reducción de las desigualdades en otros Estados miembros, como España o Irlanda.

- Adicionalmente, el gasto social ha mostrado una importante resistencia al incremento de la exposición de la economía europea a la competencia internacional, y se ha mantenido estable en un contexto de fuerte incremento de los intercambios comerciales con el resto del mundo.
- Y por último, Begg, Draxler y Mortensen no observan evidencia de que la inmigración haya supuesto un coste excesivo para el Estado del Bienestar, y además afirman que se trata de un fenómeno que puede reportar beneficios en términos de sostenibilidad financiera del sistema.

En definitiva, desde esta perspectiva la globalización y el cambio tecnológico tienen un gran impacto en la sociedad, al incrementar la demanda de cualificaciones, aumentando la brecha entre las personas cualificadas y las no cualificadas.

### **4.2.3. Retos para el Modelo Social Europeo**

Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, pp. 242-243) se aproximan a la cuestión de la influencia de la globalización en el Estado del Bienestar destacando que el sistema de redistribución inherente a un determinado régimen de bienestar se ve modificado por la globalización por el aumento de vías de escape al sistema que proporciona a los agentes económicos contribuyentes netos a éste, lo que altera el poder relativo de trabajadores, empresas y sector público a favor de aquellos factores más móviles – el capital – y en contra de aquellos con mayores costes de movilidad.

Ello genera una nueva situación a la que el Estado del Bienestar ha reaccionado con cambios de distinto orden que van desde una mayor exigencia en el acceso a las prestaciones sociales o modificaciones del sistema impositivo para favorecer los impuestos indirectos, con menor capacidad redistributiva, y la reducción de los impuestos del capital, el factor más móvil.

Desde esta óptica, el Estado del Bienestar contaría con medios suficientes para responder a la nueva situación adaptándose a la realidad, pero aún así cabe preguntarse cuáles son las alternativas de política económica disponibles para corregir los desequilibrios y paliar las dificultades que la globalización provoca en el Estado del Bienestar europeo.

La realidad de la globalización, sus consecuencias negativas en términos de crecimiento y cohesión social en los últimos años en los países

desarrollados y la necesidad de adaptarse al nuevo contexto son hechos incontrovertibles en la Unión Europea de hoy en día.

Ahora bien, ¿es el Estado del Bienestar incompatible con la búsqueda de la competitividad?

Lo cierto es que se plantea cada vez con más intensidad la pregunta de si es posible compatibilizar el despliegue de las prestaciones y servicios vinculados al Estado del Bienestar con los condicionantes y exigencias que impone el imprescindible avance de las economías en el terreno de la competitividad internacional.

La aparente dicotomía se justifica, en cierta medida, por lo contradictorio de ambos proyectos: por un lado, la existencia de un Estado del Bienestar potente persigue, como hemos visto, corregir al mercado. Por el otro, la búsqueda de la competitividad persigue responder a las necesidades del mercado, aumentando la adaptabilidad de la economía a las exigencias de la competencia internacional.

Alonso (2007, pp. 559-564) trata de arrojar algo de luz a esta cuestión analizando los potenciales costes y beneficios que comporta el establecimiento del Estado del Bienestar en relación con el desarrollo económico, señalando entre los beneficios la generación de una demanda más amplia y estable, fruto de la aminoración de las desigualdades sociales, la consolidación de las instituciones al reducir los costes asociados a la inestabilidad y el conflicto social, y el incremento del suelo sobre el que descansa la retribución de la fuerza de trabajo.



Entre los costes relacionados con el Estado del Bienestar, el propio Alonso destaca el incremento de la presión fiscal asociada a la necesidad de sufragar los servicios y prestaciones sociales, la alteración de las condiciones retributivas de los factores en los mercados - con incidencia en términos de eficiencia - la limitación de la flexibilidad consecuencia del desarrollo y consolidación de derechos sociales adquiridos, y el conocido fenómeno del riesgo moral asociado al efecto de aminoración de incentivos al trabajo y el esfuerzo ligado a los mecanismos de protección social.

Aunque el balance de este conjunto de posibles beneficios y costes está abierto al debate, las instituciones europeas han optado claramente por resaltar los costes para promover líneas de reforma del Modelo Social Europeo. Una opción que tiene un elemento ideológico, consecuencia en gran medida del equilibrio de poderes actualmente vigente en las instituciones europeas. Y es que, como señala Alonso (Ibíd., p. 561):

*“Más allá de la indeterminación, la relación ofrecida de beneficios y costes sugiere la existencia de una cierta transacción (trade-off) entre los componentes redistributivos del sistema y su impacto sobre las posibilidades de competitividad y crecimiento de la economía; un balance, en suma, entre los criterios de equidad que se quieren alentar y los costes que ello provoca en términos de eficiencia [...] Este balance ha tenido, además, su traducción en términos sociopolíticos, marcando una nítida divisoria entre conservadores, que tienden a subrayar los costes de este segundo componente, y los progresistas, que acentúan las posibilidades que brinda el primero”.*

En relación con este asunto, el análisis realizado por Begg, Drexler y Mortensen (op. cit., p. 13) presenta una evidencia que sugiere que los

beneficios y costes están globalmente equilibrados, y lo que es más importante, en referencia al marco del Modelo Social Europeo:

*“A la pregunta ¿Está la Europa social preparada para la globalización? La respuesta es un enfático sí. Pero no puede asumirse que las ventajas de la globalización simplemente ocurren, y con un creciente ritmo de cambio, es inevitable que haya ganadores y también perdedores, con destacadas consecuencias sociales [...] El Modelo Social Europeo no está acabado y la idea de que sólo los enfoques centrados en el libre mercado son compatibles con una prosperidad sostenida es claramente errónea. De hecho, el éxito de las economías abiertas más pequeñas habla del margen para prosperar, incluso con amplios y generosos Estados del Bienestar”.*

Este enfoque optimista acerca de las posibilidades de Europa de competir en el mercado global sin renunciar al Modelo Social Europeo sería posible solamente desde una perspectiva reformista y proactiva en relación con los aspectos del Estado del Bienestar menos compatibles con la búsqueda de la competitividad en los mercados internacionales.

He aquí la argumentación fundamental que convierte a la globalización, junto con las tendencias demográficas, en un argumento básico para promover la reforma del Modelo Social Europeo.

¿Y reforma en qué sentido?

Para estos autores – y, no olvidemos, para la Comisión Europea, coautora del informe - son tres los principales retos de política económica derivados de la globalización: en primer lugar, equipar a la economía para ser capaz

de competir a nivel global; en segundo lugar, conseguir que el ajuste sea suave, y en tercer lugar, mejorar la gobernanza. En definitiva, se trata de alcanzar una mayor flexibilidad económica con mejor protección social con el objetivo de crear un entorno capaz de aprovechar las ventajas que genera la globalización.

De hecho, la Unión Europea ya ha comenzado a actuar en esta dirección, a través de los mecanismos de coordinación que hemos descrito y que seguiremos estudiando en el Capítulo V. En este sentido, la respuesta de la Unión Europea al reto de la globalización se limita a incorporar este factor en el análisis y en la metodología del Método Abierto de Coordinación, aunque resultaría deseable, como veremos, una mayor presencia de la dimensión social en los mecanismos existentes a nivel europeo.

Se trata, por tanto, de incorporar esta dimensión en los marcos de reforma actuales, transmitiendo un mensaje en la siguiente dirección: las políticas e instituciones deben adaptarse a un contexto económico cambiante, reconociendo que los efectos de índole social no son siempre directamente achacables a la globalización, sino el resultado de la reacción del empleo y la formación de los salarios.

En cualquier caso, en el análisis de la conexión entre Estado del Bienestar y globalización resulta conveniente recordar, como hacen Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, pp. 243-244), en contraposición a la postura habitual de la Unión Europea en este ámbito, que el aumento de los costes laborales fruto de las prestaciones sociales no puede ocultar que tales costes van destinados fundamentalmente a financiar las pensiones y la sanidad, a lo que los trabajadores deberían hacer frente en cualquier caso.

Y también es importante recordar, como hace Giddens (2009, p. 31-32) que:

*“Ahora, el problema es lograr que la gente deje de hablar de la globalización, porque se usa para explicarlo todo...Es cierto que la globalización está provocando cambios fundamentales en nuestras vidas, pero no es responsable ni de todos esos cambios, ni de muchos de los problemas a los que tenemos que enfrentarnos [...] Es muy importante reconocer que algunos de los problemas fundamentales del modelo social europeo provienen de dentro y no de fuera, no son resultado directo de la globalización. Este es el caso de las nuevas tendencias demográficas y el envejecimiento de la población, cuya relación con la globalización es lejana. Lo mismo puede decirse de la reducción del sector manufacturero, que fundamentalmente no se ha visto provocada por el auge de China”.*

Aludiremos en este capítulo a esos otros factores a los que hace referencia Giddens, aunque en este punto nos centramos en la respuesta de la Unión Europea al reto de la globalización.

#### **4.2.4. La respuesta de las instituciones europeas al reto de la globalización**

Al margen de lo mencionado anteriormente, poco se ha hecho a nivel supranacional en la Unión Europea para arontar el desafío de las consecuencias de la globalización sobre el Modelo Social Europeo, como se puede comprobar analizando el actual marco fundamental de la política

comercial de la Unión, fijada en 2006 por la Comisión Europea en su comunicación COM (567) de 4 de octubre “*Una Europa global. Competir en el mundo*”. El texto centra claramente el enfoque de la política comercial de la Unión Europea en el aumento de la competitividad de la UE y sus empresas en el contexto de la Estrategia de Lisboa.

Se trata de un plan de acción con medidas en dos frentes:

- A nivel interno, se propone que el proceso de elaboración de las políticas de la UE se oriente hacia la capacidad de la Unión Europea para responder a los desafíos globales. Se trata de fomentar la apertura a los mercados y la adaptación al cambio, a través de un seguimiento sistemático de las importaciones y los precios de consumo, los programas de cohesión y la modernización del sistema aduanero europeo.
- A nivel externo, se mantiene el compromiso en favor del multilateralismo, que según la UE ofrece los medios para eliminar los obstáculos a los intercambios de forma más estable y duradera, pero se incorpora como principal novedad el enfoque bilateral en la promoción del comercio a través de Acuerdos de Libre Comercio, que deben abarcar ámbitos no abarcados ni por una normativa internacional ni por la OMC y cuyo campo de actuación se pretende ampliar.

Un enfoque centrado en la competitividad que en nada se refiere a los aspectos sociales. De hecho, el único instrumento de adaptación a la globalización con contenido social que se ha creado a nivel supranacional

en los últimos años es el *Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización*, una iniciativa planteada antes de la reunión informal del Consejo Europeo en Hampton Court en octubre de 2005 aceptada por el Consejo Europeo de diciembre de 2005, e incorporada en el nuevo marco de perspectivas financieras 2007-2013.

El Fondo se creó a través del Reglamento (CE) n° 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, aunque se modificó el 18 de junio de 2009 para mejorar su funcionamiento.

La creación del Fondo se inscribe en una lógica de preservación del Modelo Social Europeo frente a la globalización y el cambio tecnológico, pero sólo en circunstancias específicas y puntuales, de forma que se convierta en un instrumento de apoyo que no interfiera con las políticas de reforma planteadas a más amplia escala. Como se afirma en el propio reglamento:

*“Aun reconociendo los efectos positivos que la globalización tiene sobre el crecimiento, el empleo y la prosperidad, así como la necesidad de seguir potenciando la competitividad europea mediante las reformas estructurales, la globalización también podría conllevar desventajas para los trabajadores más vulnerables y menos cualificados de determinados sectores [...] Es necesario preservar los valores europeos y fomentar el desarrollo de un comercio exterior justo. Los efectos negativos de la globalización deben afrontarse en primer lugar mediante una estrategia comunitaria de política comercial a largo plazo, sostenible y destinada a alcanzar unas normas sociales y ecológicas universales*

*de alto nivel; la ayuda que proporcione el Fondo debe ser de carácter dinámico y tener la posibilidad de adaptarse a las situaciones continuamente cambiantes y con frecuencia imprevistas que se crean en el mercado”.*

De esta forma, el Fondo no es incompatible con la Estrategia de Lisboa ni con las demás iniciativas reformistas: para las instituciones europeas, la Unión debe reaccionar ante los retos de la globalización reformando su modelo económico y social para hacerlo más flexible y fácilmente adaptable a los retos que se le plantean, y este instrumento no es más que un medio para facilitar el ajuste a corto y medio plazo en sectores en los que las consecuencias de la globalización para el empleo sean inevitables e importantes.

El objetivo fundamental del Fondo es permitir a la Unión prestar ayuda a los trabajadores despedidos como consecuencia de grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial provocados por la globalización, pero con la salvedad de que este apoyo se presta exclusivamente en el caso de que dichos despidos tengan una incidencia negativa importante en la economía regional o local.

De esta forma, el Fondo moviliza su contribución financiera cuando, como consecuencia de grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial, se produzca una grave perturbación económica, en particular un incremento importante de las importaciones en la Unión Europea, o una disminución acelerada de la cuota de mercado de la Unión en un determinado sector o deslocalizaciones hacia terceros países. Estos fenómenos han de tener como consecuencia el despido, durante un periodo de cuatro meses, de al menos mil trabajadores de una empresa en un Estado

miembro, o el despido, durante un periodo de nueve meses, de al menos mil trabajadores, en particular de pequeñas o medianas empresas en una región o dos regiones contiguas en el nivel NUTS II.

Si esto ocurre, el instrumento permite conceder una contribución financiera al Estado Miembro que lo solicite para la puesta en marcha de medidas activas, nunca políticas pasivas de protección social, centradas en:

- Asistencia en la búsqueda de un empleo, orientación profesional, formación y reciclaje profesional a medida;
- Medidas especiales de duración limitada, por ejemplo asignaciones de búsqueda de empleo, asignaciones de movilidad o asignaciones destinadas a las personas que participan en el aprendizaje permanente y en actividades de formación;
- Y finalmente medidas dirigidas a incentivar a los trabajadores con discapacidad o de más edad, para que permanezcan o se reintegren en el mercado laboral.

En todos estos casos, el Fondo aporta el 65 % del coste total de las medidas. La existencia de este mecanismo en sus primeros años de vigencia ha movilizado, según los datos proporcionados por la Comisión Europea, la solicitud de 44 intervenciones por parte de 15 Estados miembros, que afectaron a 44.000 trabajadores de 19 sectores productivos distintos. En conjunto, el Fondo ha aportado recursos por una cuantía de 240 millones de euros.



### **4.3. LAS IMPLICACIONES DE LA CRISIS INTERNACIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo, la crisis económica y financiera internacional iniciada en 2007 ha azotado con especial virulencia a los países desarrollados, provocando graves desequilibrios presupuestarios en un breve lapso de tiempo.

Los costes fiscales de la crisis son muy considerables, en un contexto de abrupto empeoramiento de las finanzas públicas en toda la Unión Europea como consecuencia de la reducción en el crecimiento potencial de las economías europeas, y por el efecto añadido sobre el endeudamiento de las medidas de rescate del sector financiero adoptadas en muchos países.

Una importante parte de la mejora de las posiciones fiscales en años anteriores a 2007 se debió al crecimiento de actividades productivas sobre las que existía un alto nivel de imposición fiscal, como las vinculadas a los sectores de la construcción, especialmente en su vertiente residencial.

La pérdida de estos ingresos adicionales de carácter extraordinario, consecuencia de la caída en la actividad en estos sectores, así como las medidas anticíclicas de carácter keynesiano promovidas por los organismos internacionales y adoptadas en los países desarrollados a través de diversas fórmulas de estímulo fiscal han tenido consecuencias sobre los presupuestos públicos que han anticipado y amplificado el impacto esperado asociado a los costes presupuestarios del envejecimiento, que por

sí mismos actuarán como fuente de tensión sobre las cuentas públicas en el medio y en el largo plazo.

Por ello, es indudable que el impacto de la crisis sobre las finanzas públicas de los países desarrollados en general, y sobre los de la Unión Europea en particular, se ha convertido en un elemento fundamental en las consideraciones sobre la sostenibilidad presupuestaria del Estado del Bienestar europeo.

El Modelo Social Europeo se ve ya sometido a desafíos derivados de las perspectivas demográficas a medio plazo, que según las instituciones europeas pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los esquemas de financiación de los regímenes europeos de bienestar, como hemos visto en el epígrafe 4.1. Los problemas derivados del envejecimiento de la población están encontrando respuesta en las instituciones europeas impulsando reformas estructurales en los sistemas de pensiones y salud, una de las variables fundamentales del marco de coordinación implantado por las instituciones europeas.

Al mismo tiempo, hemos apuntado en el epígrafe 4.2 que el Modelo Social Europeo se enfrenta también a retos derivados del cambio tecnológico y la intensificación de los intercambios comerciales y las interrelaciones económicas a nivel global, provocando tensiones en la estructura productiva de los países de la Unión Europea con las consiguientes pérdidas de cohesión social.

Los pobres niveles de competitividad de muchas zonas de la Unión y las rigideces en el funcionamiento de los mercados y las instituciones sociales pueden considerarse un obstáculo para el mejor comportamiento de la

economía europea a nivel mundial y, además de las consecuencias directas en forma de pérdida de empleo y de tejido productivo, genera tensiones adicionales de carácter estructural, por cuanto pone en cuestión el sistema institucional y social sobre el que se sustentan los regímenes europeos de bienestar.

Pues bien, resulta evidente que la recesión de 2008-2009 y su impacto sobre los mercados de trabajo, los mercados financieros y las finanzas públicas de la Unión no hacen sino exacerbar el impacto negativo de las tendencias anteriores sobre la viabilidad del Modelo Social Europeo, y al mismo tiempo añade nuevos desafíos derivados del desajuste presupuestario provocado por la crisis, que adelanta las necesidades de reforma y adaptación del Estado del Bienestar en muchos países, y se convierte en argumento adicional para las instituciones europeas en su afán de estimular el proceso de reforma del Modelo Social Europeo.

#### **4.3.1. El impacto de la crisis en las finanzas públicas**

Analizamos en primer lugar las causas que han llevado a esta situación de deterioro en la posición fiscal de los países desarrollados. Como se señalaba al comienzo de este epígrafe, son tres los principales factores que han influido en este proceso de empeoramiento de las finanzas públicas europeas, en los que incide la Comisión Europea (2009b, pp. 41-45).

En primer lugar, la merma en la recaudación fiscal fruto de la disminución en la actividad económica. El mayor aumento del déficit con respecto a la media experimentado en Letonia, el Reino Unido, Irlanda y España, que

veremos en los cuadros siguientes, está asociado a la caída en la actividad en sectores vinculados a la construcción y el mercado inmobiliario, que en todos estos países había experimentado una situación de intenso desarrollo con el consiguiente aumento de la recaudación en los tributos que gravan las transacciones y la actividad en el sector, un incremento en la recaudación asociado también a los efectos colaterales de esta expansión sobre el consumo y la inversión en otros sectores de actividad.

La disponibilidad de crédito y el incremento de los precios en estos mercados provocaron durante el último ciclo de expansión económica un incremento recaudatorio que se vio interrumpido de forma abrupta como consecuencia de la restricción del crédito asociado a la crisis financiera internacional. De esta forma, se observa cómo aquellos países en los que este fenómeno tuvo lugar con más intensidad han registrado también el mayor deterioro fiscal en el contexto de la crisis.

En segundo lugar, el deterioro de las cuentas públicas se ha producido como consecuencia del libre juego de los estabilizadores automáticos por el lado del gasto, fundamentalmente por el incremento en los costes de financiación de las políticas de empleo y los mecanismos de protección para los desempleados.

En tercer lugar, el incremento del déficit público ha estado vinculado también a las medidas de estímulo fiscal adoptadas por todos los países de la Unión Europea, y coordinadas a nivel supranacional en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica.

El Plan Europeo de Recuperación Económica incluyó, en sus diferentes variantes en los Estados miembros, medidas por el lado de los ingresos y de

los gastos. El principal objetivo de ambos bloques de medidas ha sido el apoyo al poder adquisitivo de las familias, el incremento del gasto en políticas de empleo, el incremento de la inversión pública y las reducciones de impuestos y contribuciones a la Seguridad Social.

La Comisión Europea ha estimado en su Informe sobre Finanzas Públicas correspondiente a 2009 que las políticas de apoyo a la actividad productiva puestas en marcha por el lado de los ingresos o de los gastos por los países de la Unión Europea representaron entre 2009 y 2010 prácticamente un 2 % del PIB de la Unión Europea, con una media del 1,1 % del PIB en 2009 y del 0,7 % del PIB en 2010. Según estos mismos cálculos, en 2009, el estímulo fiscal más importante fue adoptado en España (alcanzando el 2,3 % del PIB), junto a otros países como Austria, Finlandia, Malta, Alemania y Luxemburgo. Estos datos se reflejan en el **cuadro 4.9**.

Según la propia Comisión Europea, si a los planes de estímulo se le añade el efecto de los estabilizadores automáticos el apoyo a la actividad económica derivado de los presupuestos públicos ascendió entre 2009 y 2010 al 5,0 % del PIB de la Unión Europea. De este porcentaje, un 3,2 % se deriva del papel de los estabilizadores automáticos, y el 1,8 % restante de las medidas de estímulo.

Los factores descritos dan lugar a un panorama de déficit y deuda pública que se asemeja en su deterioro al experimentado en anteriores crisis financieras como las vividas en Finlandia, Suecia, Noruega o Japón en la década de los 90, que llevaron a un incremento del déficit público en el entorno de 7 puntos porcentuales, cerca del incremento de entre 4 y 5 puntos porcentuales.

**Cuadro 4.9. Medidas de estímulo fiscal en % del PIB. 2009-2010**

	2009	2010
Alemania	1,4	1,9
Austria	1,8	1,8
Bélgica	0,4	0,4
Bulgaria	0,0	0,0
Chipre	1,0	0,5
Dinamarca	0,4	0,8
Eslovaquia	0,1	0,0
Eslovenia	0,6	0,5
Estonia	0,2	0,3
España	2,3	0,6
Finlandia	1,7	1,7
Francia	1,0	0,1
Grecia	0,0	0,0
Holanda	0,9	1,0
Hungría	0,0	0,0
Irlanda	0,5	0,5
Italia	0,0	0,0
Letonia	0,0	0,0
Lituania	0,0	0,0
Luxemburgo	1,2	1,4
Malta	1,6	1,6
Polonia	1,0	1,5
Portugal	0,9	0,1
Reino Unido	1,4	0,0
República Checa	0,1	0,0
Rumania	0,0	0,0
Suecia	1,4	1,6
<b>ZONA EURO</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>
<b>UE</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>

Fuente: Comisión Europea (2009c)

Podemos analizar esta realidad observando la última información disponible relativa a la situación presupuestaria y fiscal de los Estados miembros de la Unión Europea, la proporcionada por Eurostat en la publicación de los datos notificados por los Estados miembros correspondientes al cierre del ejercicio 2009 y a los dos ejercicios inmediatamente anteriores.

Los datos, que se resumen en los **cuadros 4.10** y **4.11**, muestran la evolución del déficit público y la deuda pública en porcentaje del PIB entre el ejercicio 2007, previo al pleno impacto de la crisis sobre las finanzas públicas de la Unión Europea, y 2009, último ejercicio cerrado.

De los datos se desprende que en el conjunto de la Zona Euro, el déficit acumulado pasó de 181.176 millones de euros al cierre de 2008 a 565.111 millones de euros al cierre de 2009, es decir, el déficit de los países de la Zona Euro se ha triplicado en un año, pasando del 2,0 % del PIB al 6,3 %, mientras que la deuda pública ha pasado del 69,4 % del PIB en 2008 al 79,1 % en 2009.

En el conjunto de la Unión Europea el deterioro ha sido igualmente significativo. De un déficit del 2,3 % del PIB en 2008 se ha pasado al 6,8 % al cierre de 2009, con un incremento de la ratio de deuda pública sobre el PIB, que ha pasado del 61,6 % al 74,0 %, 12 puntos porcentuales más en solo un año.

**Cuadro 4.10. Déficit (-) público en la UE en % del PIB. 2007-2009**

	Cierre 2007	Cierre 2008	Cierre 2009
Alemania	0,2	0,0	-3,0
Austria	-0,4	-0,4	-3,5
Bélgica	-0,2	-1,2	-6,0
Bulgaria	0,1	1,8	-4,7
Chipre	3,4	0,9	-6,0
Dinamarca	4,8	3,4	-2,7
Eslovaquia	-1,9	-2,3	-7,9
Eslovenia	0,0	-1,7	-5,8
Estonia	2,6	-2,7	-1,7
España	1,9	-4,1	<b>-11,1</b>
Finlandia	5,2	4,2	-2,5
Francia	-2,7	-3,3	-7,5
Grecia	-5,1	-7,7	-15,4
Holanda	0,2	0,7	-5,4
Hungría	-5,0	-3,8	-4,4
Irlanda	0,1	-7,3	-14,4
Italia	-1,5	-2,7	-5,3
Letonia	-0,3	-4,1	-10,2
Lituania	-1,0	-3,3	-9,2
Luxemburgo	3,6	2,9	-0,7
Malta	-2,2	-4,5	-3,8
Polonia	-1,9	-3,7	-7,2
Portugal	-2,6	-2,8	-9,3
Reino Unido	-2,8	-4,9	-11,4
República Checa	-0,7	-2,7	-5,8
Rumania	-2,5	-5,4	-8,6
Suecia	3,8	2,5	-0,9
<b>ZONA EURO</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-6,3</b>
<b>UE</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>-6,8</b>

Fuente: EUROSTAT



**Cuadro 4.11. Deuda pública en la UE en % del PIB.2007-2009**

	Cierre 2007	Cierre 2008	Cierre 2009
Alemania	65,0	66,0	73,4
Austria	59,5	62,6	67,5
Bélgica	84,2	89,8	96,2
Bulgaria	18,2	14,1	14,7
Chipre	58,3	48,4	58,0
Dinamarca	27,4	34,2	41,4
Eslovaquia	29,3	27,7	35,4
Eslovenia	23,4	22,6	35,4
Estonia	3,8	4,6	7,2
España	36,2	39,7	<b>53,2</b>
Finlandia	35,2	34,2	43,8
Francia	63,8	67,5	78,1
Grecia	95,7	99,2	126,8
Holanda	45,5	58,2	60,8
Hungría	65,9	72,9	78,4
Irlanda	25,0	43,9	65,5
Italia	103,5	106,1	116,0
Letonia	9,0	19,5	36,7
Lituania	16,9	15,6	29,5
Luxemburgo	6,7	13,7	14,5
Malta	61,9	63,7	68,6
Polonia	45,0	47,2	50,9
Portugal	63,6	66,3	76,1
Reino Unido	44,7	52,0	68,2
República Checa	29,0	30,0	35,3
Rumania	12,6	13,3	23,9
Suecia	40,8	38,3	41,9
<b>ZONA EURO</b>	<b>66,0</b>	<b>69,4</b>	<b>79,1</b>
<b>UE</b>	<b>58,8</b>	<b>61,6</b>	<b>74,0</b>

Fuente: EUROSTAT

En los **cuadros 4.12 y 4.13** se observan las previsiones de la Comisión Europea sobre el comportamiento del déficit público y la deuda pública en la Unión Europea para los próximos ejercicios, extraídos de las Previsiones Económicas de otoño de 2010 (2010o).

De ellas se deduce un deterioro adicional del déficit público en algunos países en 2010, en un contexto de estabilización a nivel de la UE que daría paso al inicio de la consolidación fiscal con más intensidad a partir de 2011.

Por su parte, la deuda pública seguiría mostrando en 2010 y 2011 una trayectoria creciente.

**Cuadro 4.12. Previsión de evolución del déficit público en % del PIB**

	<b>Previsión 2010</b>	<b>Previsión 2011</b>	<b>Previsión 2012</b>
Alemania	-3,7	-2,7	-1,8
Austria	-4,3	-3,6	-3,3
Bélgica	-4,8	-4,6	-4,7
Bulgaria	-3,8	-2,9	-1,8
Chipre	-5,9	-5,7	-5,7
Dinamarca	-5,1	-4,3	-3,5
Eslovaquia	-8,2	-5,3	-5,0
Eslovenia	-5,8	-5,3	-4,7
Estonia	-1,0	-1,9	-2,7
España	-9,3	-6,4	-5,5
Finlandia	-3,1	-1,6	-1,2
Francia	-7,7	-6,3	-5,8
Grecia	-9,6	-7,4	-7,6
Holanda	-5,8	-3,9	-2,8
Hungría	-3,8	-4,7	-6,2
Irlanda	-32,3	-10,3	-9,1
Italia	-5,0	-4,3	-3,5
Letonia	-7,7	-7,9	-7,3
Lituania	-8,4	-7,0	-6,9
Luxemburgo	-1,8	-1,3	-1,2
Malta	-4,2	-3,0	-3,3
Polonia	-7,9	-6,6	-6,0
Portugal	-7,3	-4,9	-5,1
Reino Unido	-10,5	-8,6	-6,4
República Checa	-5,2	-4,6	-4,2
Rumania	-7,3	-4,9	-3,5
Suecia	-0,9	-0,1	1,0
<b>ZONA EURO</b>	<b>-6,3</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,9</b>
<b>UE</b>	<b>-6,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,2</b>

Fuente: Comisión Europea. Previsiones Económicas de otoño 2010 (2010o)

**Cuadro 4.13. Previsión de evolución de la deuda pública en % del PIB**

	<b>Previsión 2010</b>	<b>Previsión 2011</b>	<b>Previsión 2012</b>
Alemania	75,7	75,9	75,2
Austria	70,4	72,0	73,3
Bélgica	98,6	100,5	102,1
Bulgaria	18,2	20,2	20,8
Chipre	62,2	65,2	68,4
Dinamarca	44,9	47,5	49,2
Eslovaquia	42,1	45,1	47,4
Eslovenia	40,7	44,8	47,6
Estonia	8,0	9,5	11,7
España	64,4	69,7	73,0
Finlandia	49,0	51,1	53,0
Francia	83,0	86,8	89,8
Grecia	140,2	150,2	156,0
Holanda	64,8	66,6	67,3
Hungría	78,5	80,1	81,6
Irlanda	97,4	107,0	114,3
Italia	118,9	120,2	119,9
Letonia	45,7	51,9	56,6
Lituania	37,4	42,8	48,3
Luxemburgo	18,2	19,6	20,9
Malta	70,4	70,8	70,9
Polonia	55,5	57,2	59,6
Portugal	82,8	88,8	92,4
Reino Unido	77,8	83,5	86,6
República Checa	40,0	43,1	45,2
Rumania	30,4	33,4	34,1
Suecia	39,9	38,9	37,5
<b>ZONA EURO</b>	<b>84,1</b>	<b>86,5</b>	<b>87,8</b>
<b>UE</b>	<b>79,1</b>	<b>81,8</b>	<b>83,3</b>

Fuente: Comisión Europea. Previsiones Económicas de otoño 2010 (2010o)

### 4.3.2. La crisis y la sostenibilidad del Estado del Bienestar

La situación de deterioro fiscal caracterizada por el brusco incremento del déficit público y por la senda de intenso crecimiento de los niveles de endeudamiento del sector público en la Unión Europea se ha convertido en un elemento adicional que se ha añadido al debate sobre la sostenibilidad financiera del Modelo Social Europeo.

En este sentido, el incremento del déficit y la deuda públicos se configura como un reto adicional para la financiación de los regímenes europeos de bienestar no ya a medio o largo plazo, como se sugiere en las discusiones asociadas a los costes presupuestarios del envejecimiento, sino a corto plazo.

De esta forma, la necesidad de un proceso rápido y convincente de consolidación fiscal se ha convertido en coartada para estimular el proceso de reformas del Estado del Bienestar europeo a corto plazo. La lectura que los principales organismos económicos internacionales hacen de los principales retos de los países desarrollados en materia de política presupuestaria lo refleja con claridad.

Así, la OCDE apela a un esfuerzo de consolidación fiscal centrado en el recorte del gasto público, y en las ganancias de eficiencia en la gestión de los fondos públicos. En ello coincide con el Fondo Monetario Internacional, que ha destacado en uno de sus *Informe de Perspectivas de la Economía Mundial* (2010a, pp. 20-23), refiriéndose a muchas economías avanzadas y, en particular, a la Unión Europea, que:

*“[...] el saneamiento de las finanzas públicas es la prioridad máxima y debe preceder a la normalización de la política monetaria. Las economías deben progresar más en la formulación y la comunicación de estrategias creíbles de ajuste fiscal a mediano plazo”.*

Un ajuste que el propio organismo vincula a los retos a largo plazo asociados a la sostenibilidad de las finanzas públicas por tendencias demográficas:

*“Para que la relación deuda/PIB se estabilice a los niveles posteriores a la crisis será necesario un ajuste significativo de los saldos estructurales primarios [...] A fin de crear un margen para el respaldo fiscal a la eventualidad de crisis futuras, así como un margen para el creciente gasto vinculado al envejecimiento de la población, habrá que recortar las relaciones deuda/PIB”.*

Es decir, para el Fondo Monetario Internacional las consecuencias de la crisis desde el punto de vista fiscal suponen un desafío adicional para la sostenibilidad de las finanzas públicas de los países desarrollados, un desafío que se añade a las tendencias de envejecimiento de la población que por sí mismas tienen el potencial de poner en peligro la financiación del Estado del Bienestar europeo, y que anticipa la necesidad de reformas y de procesos de consolidación fiscal. De hecho, la propia institución realiza una recomendación a escala internacional en la dirección de apoyar la consolidación fiscal en reformas de la protección social (Ibíd.):

*“Las reformas aconsejables del gasto en prestaciones establecidas por ley deben ejecutarse sin demora. Las implicaciones a más largo plazo de estos programas para el gasto son enormes si se tiene en cuenta el envejecimiento de la población. En su forma actual, los típicos programas de gasto en prestaciones establecidas por ley implican obligaciones fuera del balance muy superiores a la deuda pública efectiva. Medidas tales como la vinculación de la edad de jubilación obligatoria a las expectativas de vida, o la mejora de la eficiencia del gasto en atención de la salud, no obstaculizarían la recuperación actual y corregirían problemas a más largo plazo”.*

Se trata de una idea en la que insiste el propio Fondo Monetario Internacional en un informe sobre política fiscal (2010b, p. 36), donde señala que el ajuste presupuestario imprescindible para corregir los efectos de la crisis debe tener en cuenta las presiones sobre el gasto público derivadas del envejecimiento de la población y otras tendencias de incremento. De hecho, señala que en muchos países el ajuste fiscal ha de ir más allá de lo necesario para corregir la desviación potencial en los gastos en sanidad y pensiones derivados de estas tendencias.

También la Comisión Europea ha incorporado el deterioro fiscal como una de las razones que pone de manifiesto la imperiosa necesidad de impulsar reformas en el Modelo Social Europeo.

Sobre esta realidad nos extenderemos en el Capítulo V, pero sirva como ejemplo la publicación en julio de 2010 de la comunicación COM (2010) 365 de 7 de julio, que contiene el Libro Verde *“Hacia sistemas de pensiones adecuados, viables y seguros en Europa”*, al que nos referíamos brevemente en el epígrafe 4.1. El documento se publica con el objeto de

abrir una consulta pública sobre el futuro de los sistemas europeos de pensiones, y contiene la doctrina habitual sobre el tema que la Comisión Europea ha venido desarrollando en fechas recientes. Se trata de fomentar un debate que incluya reflexiones sobre las siguientes cuestiones:

- Cómo conseguir que los ingresos en la jubilación sean adecuados y que los sistemas de pensiones sean sostenibles a largo plazo.
- Cómo lograr el equilibrio correcto entre trabajo y jubilación y cómo facilitar una vida activa más larga.
- Cómo eliminar los obstáculos para la gente que trabaja en distintos países de la UE y para el mercado interior de productos relacionados con la jubilación.
- Cómo hacer más seguras las pensiones tras la reciente crisis económica, ahora y a largo plazo.
- Y finalmente cómo aumentar la transparencia de las pensiones para que la gente pueda tomar decisiones con conocimiento de causa acerca de sus propios ingresos en la jubilación.

Lo verdaderamente interesante a efectos del análisis que realizamos en este Capítulo IV radica en la interpretación que se hace en el Libro Verde de los retos a los que se enfrentan en la actualidad los sistemas europeos de pensiones.



El texto habla en primer lugar el envejecimiento de la población, incorporando la información relativa a las proyecciones de población que hemos expuesto en este Capítulo. Pero en esta ocasión se incluye también entre los retos del sistema de pensiones y por extensión de los sistemas de protección social en Europa al impacto de la crisis sobre las cuentas públicas, lo que supone una novedad en la doctrina habitual de las instituciones europeas al respecto.

Así, la crisis económica se ha convertido en una razón más para defender el proceso de reformas en el Modelo Social Europeo que la Comisión Europea promueve desde sus responsabilidades en materia de coordinación de las políticas económicas y de reforma estructural en la Unión Europea.

Una razón más que viene a reforzar el conjunto de retos o desafíos que tradicionalmente se vienen presentando desde dichas instancias como factores fundamentales que deben propiciar los cambios, y que son las tendencias demográficas y los cambios tecnológicos y comerciales en la economía mundial.

En esta ocasión, el impacto de la crisis sobre la posición presupuestaria de los países se presenta como un factor más en esta lista. El punto de vista de la Comisión Europea queda claramente reflejado en estos párrafos, con los que cerramos este Capítulo para profundizar más en cómo estos desafíos han modificado la configuración de la política social europea desde 2004 hasta la actualidad:

*“La crisis financiera y económica ha agravado seriamente el problema subyacente del envejecimiento de la población [...] Todos los sistemas de pensiones tienen dificultades para cumplir sus*

*promesas de prestaciones debido al incremento del paro, la ralentización del crecimiento, el aumento de las tasas de endeudamiento nacionales y la volatilidad de los mercados financieros”.*

La Comisión Europea insiste, de esta forma, sobre la gravedad de la situación fiscal actual y sus implicaciones en forma de necesidades de reforma:

*“La amplitud del deterioro de las finanzas públicas como consecuencia de la crisis es equivalente a la pérdida de 20 años de saneamiento presupuestario. Las restricciones presupuestarias serán pues muy importantes en el curso de los diez próximos años. Según las estimaciones, la crisis influirá igualmente sobre los gastos en pensiones públicas a largo plazo, dado que el crecimiento económico debería ser limitado [...] La crisis ha añadido de esta forma las dimensiones siguientes al programa de reformas preexistente: la necesidad cada vez más apremiante de tapar las lagunas en materia de adecuación, la necesidad cada vez más apremiante de adoptar reformas que refuercen la viabilidad de las finanzas públicas, el carácter prioritario del aumento de la edad efectiva de jubilación, y la necesidad de revisar la normativa de los sistemas de pensiones por capitalización [...] y la necesidad de velar por que los mercados financieros sean regulados de manera eficaz e inteligente teniendo en cuenta el papel creciente de los fondos de pensiones”.*

**CAPÍTULO 5**  
**LA CONTRIBUCIÓN DE LA POLÍTICA**  
**SOCIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA 2004-**  
**2010 A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR**



## **INTRODUCCIÓN**

Finalizamos el presente trabajo con un análisis detallado y crítico de las principales actuaciones, principios e iniciativas relacionadas con la política social y con la política de empleo adoptadas por la Comisión Europea desde 2004.

El periodo elegido ha estado marcado por la toma de posesión, en noviembre de 2004, del primer Colegio de Comisarios presidido por José Manuel Barroso. Este primer Colegio culminó su mandato en enero de 2010, meses después de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, aunque con cierto retraso con respecto al calendario previsto, con el fin de conciliar la toma de posesión de la nueva Comisión Europea con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Colegio de Comisarios tiene desde entonces una nueva composición, pero sigue estando presidido por Barroso. Esta segunda Comisión Barroso culminará su mandato en 2014, cuando se celebrarán nuevas elecciones al Parlamento Europeo.

La elección de este periodo en particular del proceso de construcción europea para estudiar con más detalle el diseño y estructura de las políticas sociales se fundamenta en factores cronológicos, económicos, y político-institucionales.

- Desde el punto de vista cronológico, se trata del periodo más reciente del proceso de construcción del proyecto europeo, y por ello el menos estudiado desde el punto de vista académico.

- Desde el punto de vista económico, el mandato de la Comisión Barroso ha coincidido con el periodo de tiempo en el que se ha fraguado, ha estallado y ha impactado de lleno la crisis económica y financiera más grave a la que se ha enfrentado la economía de la Unión Europea desde su constitución.

Como hemos visto en el capítulo anterior, la crisis económica se ha constituido en sí misma como un reto de proporciones gigantescas para el Estado del Bienestar europeo, al tiempo que ha agravado las potenciales consecuencias de otros riesgos que ya estaban empezando a configurarse con anterioridad al estallido de la crisis, como los problemas de índole demográfica y el proceso de globalización económica.

Todos estos retos se han puesto de manifiesto de forma evidente y han acelerado a corto plazo el impulso reformista de las políticas sociales por el que abogan las instituciones europeas, que han encontrado en las consecuencias de la crisis el altavoz ideal para sus propuestas.

- Por último, desde el punto de vista político-institucional este periodo ha estado caracterizado por diversos factores de relevancia, entre los que podemos destacar:
  - En primer lugar, la entrada en vigor en enero de 2010 del Tratado de Lisboa, tras un largo proceso de diálogo institucional y un tortuoso proceso ratificador que enterró las

esperanzas de desarrollar un marco institucional más potente, previsto en el proyecto de Tratado constitucional europeo.

- En segundo lugar, este periodo ha venido marcado también por una preponderancia del centro-derecha europeo tanto en los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo como en la composición de la Comisión Europea y del Consejo Europeo.

En las elecciones al Parlamento Europeo celebradas entre el 4 y el 7 de junio de 2009, los partidos políticos agrupados en el Grupo parlamentario Popular europeo – Demócratas europeos obtuvieron 265 escaños del total de 736, resultados similares a los obtenidos en las elecciones de junio de 2004.

Esta preponderancia se ha trasladado también a las dos Comisiones Europeas presididas por Barroso, en las que tanto el propio Presidente como en torno a dos terceras partes del Colegio de Comisarios pertenecen a partidos políticos situados en el espectro ideológico del centro-derecha.

Y desde luego se visualiza también en la composición del Consejo Europeo, cuyo nuevo Presidente pertenece también a esta familia ideológica, y el Consejo de Ministros de la Unión Europea, con una clara mayoría de gobiernos de centro-derecha en los Estados miembros de la Unión, entre ellos en los países fundadores.

Se trata, pues, de un periodo en el que, por un lado, los retos del Modelo Social Europeo se han exacerbado, y sus posibles consecuencias se han puesto de manifiesto de forma clara y con un impacto directo a corto plazo sobre las finanzas públicas y sobre las principales prestaciones y servicios sociales del Estado del Bienestar en toda Europa.

Por otro lado, es un periodo marcado por la inestabilidad institucional y económica asociada a las dificultades para la entrada en vigor del nuevo marco institucional y a las consecuencias de la crisis económica y financiera.

Finalmente, se trata de un periodo caracterizado políticamente por el dominio de partidos políticos de tinte liberal, conservador o demócrata-cristiano en las instituciones europeas.

En este contexto, la actuación en materia social de las instituciones europeas en los últimos seis años se ha caracterizado, como hemos venido apuntando a lo largo de este trabajo, por una deriva hacia intervenciones de carácter “blando”, en forma de mecanismos de coordinación y planificación concertada de las políticas de reforma estructural.

De esta manera, se han abandonado de forma casi total los instrumentos de carácter legislativo para intervenir en materia de políticas sociales, algo que había sido la norma en periodos del proceso de construcción europea tan recientes como los años 80 y 90.

Alternativamente, se ha optado por impulsar un proceso de reformas que, al tiempo que reconoce expresamente la competencia exclusiva de los Estados miembros en lo que se refiere al diseño y la financiación de sus respectivos



modelos sociales, arbitra mecanismos de coordinación a nivel supranacional. Unos mecanismos que aspiran con carácter prioritario a crear un clima favorable al proceso reformista del Modelo Social Europeo ya iniciado en la práctica totalidad de los países europeos.

En este capítulo, comenzaremos analizando el marco fundamental alrededor del que ha pivotado la coordinación europea de las políticas de reforma del Modelo Social Europeo: la *Estrategia de Lisboa*.

Desde el principio del mandato de la Comisión Barroso en 2004, se dotó a dicha Estrategia de un carácter prioritario y se inició un proceso de revisión que ha culminado, ya tras la toma de posesión de la nueva Comisión Europea, con el diseño y aprobación de un nuevo marco estratégico con vigencia hasta el año 2020: la *Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.

Analizaremos además las principales actuaciones de la Comisión Europea desde el punto de vista puramente social, tanto en lo que se refiere al desarrollo del *Método Abierto de Coordinación para la protección social y la inclusión social* como en el resto de intervenciones en esta área. Lo haremos a través del análisis crítico de documentos o comunicaciones de índole diversa con el denominador común de impulsar el clima favorable a la reforma de las instituciones sociales al que nos referíamos anteriormente.

Finalmente, estudiaremos las principales intervenciones en el área de las políticas de empleo, marcada igualmente por un recurso a las opciones “blandas” o “suaves” de intervención, centradas en este caso en la promoción del concepto de flexiguridad en los mercados de trabajo.

## **5.1. LAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DE LA UNIÓN EUROPEA. EL RELANZAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LAS REVISIONES DE 2005 Y 2008. LA NUEVA ESTRATEGIA 2020 PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR**

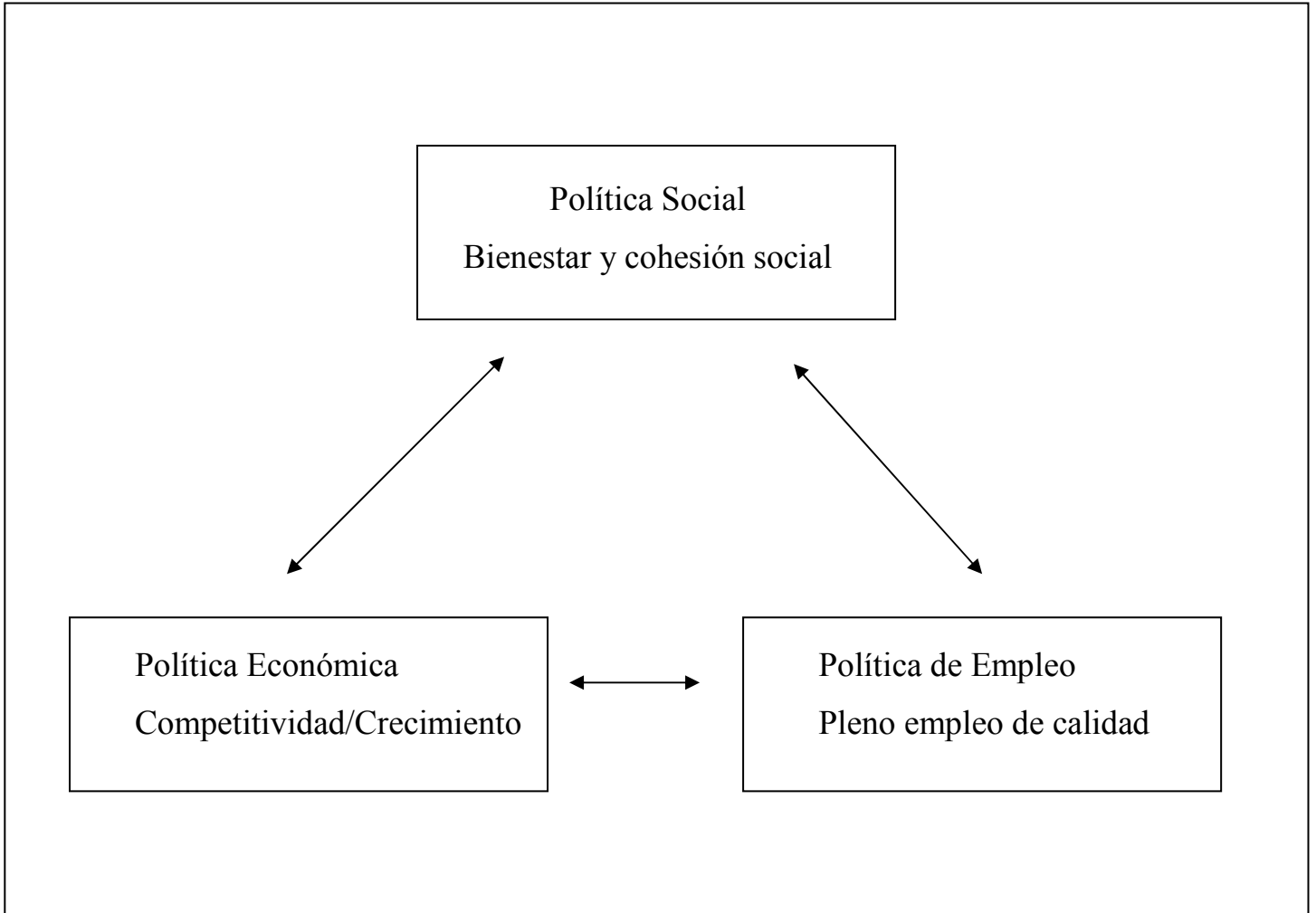
Desde el principio de su mandato en noviembre de 2004, la nueva Comisión Europea planteó claramente su objetivo de renovar la Estrategia de Lisboa que había echado a andar años antes. Lo hizo sobre la base de la revisión intermedia que había tenido lugar, en la que se habían detectado importantes deficiencias en el funcionamiento de la estrategia.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la doctrina de la Comisión Europea en particular y de las instituciones europeas en general en relación con estas cuestiones se resume en la existencia de una relación triangular entre los objetivos de competitividad, empleo y cohesión social, tal y como se afirma en la Agenda Social 2000-2005 y citan Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, pp. 210-211):

*“En el futuro, la modernización del modelo social europeo, mediante la inversión en las personas y la construcción de un Estado de bienestar activo, será crucial para mantener los valores sociales europeos de solidaridad y justicia, mejorando al mismo tiempo los resultados económicos”.*

Estos autores reflejan esta relación a través del **gráfico 5.1**.

**Gráfico 5.1. Relación entre competitividad, empleo y cohesión social**



Fuente: Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 211)

Se trata de la formulación clásica de los principios y objetivos que han venido guiando la coordinación de la política económica de la Unión. No en vano, la literatura comunitaria recoge con insistencia la necesidad de combinar un crecimiento económico sostenido con creación de empleo y una mayor cohesión social.

Una formulación al menos poco precisa, puesto que los propios Muñoz de Bustillo y Bonete (Ibíd.) recuerdan que las políticas sociales tienen objetivos que le son propios y que no coinciden necesariamente con los de las políticas económicas y de empleo:

*“En todo caso, y aunque desde la Comisión se haga hincapié en la conexión de retroalimentación positiva entre los distintos campos de actuación [política económica, política de empleo y política social], es importante tener siempre presente que el objetivo de la política social no es potenciar el crecimiento económico, o mejorar el funcionamiento del empleo, sino proteger a los ciudadanos con respecto a determinadas contingencias: enfermedad, insuficiencia de recursos en la vejez, desempleo, etc.; por lo tanto, no sería razonable que su evaluación se haga atendiendo a otros objetivos que le son, en principio, ajenos [...] Otra cuestión distinta es reconocer la necesidad de conocer en todo momento el impacto que la política social tenga sobre las otras dos dimensiones arriba señaladas: crecimiento y empleo, con la finalidad de profundizar en sus conexiones positivas y minorar los posibles efectos negativos”.*

Lo cierto es que dentro de este esquema, la reformulación de la Estrategia de Lisboa ha priorizado las cuestiones relacionadas con la competitividad,

orientando claramente las otras dos dimensiones hacia el logro de este objetivo.

Veremos a continuación el tenor y las implicaciones de la revisión intermedia de la Estrategia original, para después analizar las novedades que se incorporaron en 2005, su desarrollo hasta 2010 y la formulación de la nueva Estrategia 2020, que ha sustituido a la de Lisboa como marco fundamental de coordinación de políticas económicas dentro de la Unión Europea para la nueva década.

### **5.1.1. La revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa**

En 2003, la Comisión Europea encargó a un grupo de trabajo sobre empleo presidido por el ex-Primer Ministro holandés Wim Kok<sup>56</sup> la elaboración de un informe sobre los primeros años de aplicación de la Estrategia de Lisboa, su validez, el impacto de las medidas adoptadas y el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

El informe, publicado en noviembre de 2003 bajo el título *“Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe”* era globalmente positivo en lo que se refiere al diseño original de la Estrategia y sus objetivos, y avalaba el impulso a la sociedad del conocimiento y la innovación que en ella se

---

<sup>56</sup> La “Employment Taskforce” estaba compuesta por Anna Ekstrom, del sindicato sueco SACO, Anette Roux, ejecutiva de la compañía Bénétteau, Federico Durán López, Profesor de Empleo y Seguridad Social en la Universidad de Córdoba, Carlo Dell’Aringa, Profesor en la Universidad “Sacro Cuore” de Milán, Christopher Pissarides, de la London School of Economics, y Premio Nobel de Economía 2010, Maria Joao Rodrigues, Presidenta del Grupo de Asesores de la Comisión Europea sobre la Estrategia de Lisboa, y Günther Schmid, del Centro de Investigación sobre Ciencias Sociales de Berlín.

planteaba. Además, era relativamente condescendiente con los resultados alcanzados hasta entonces.

No obstante, era sumamente pesimista respecto a la capacidad de la Unión Europea de alcanzar en 2010 los objetivos previstos, y deploraba la lentitud del ritmo de las reformas en marcha. El documento incorporaba un análisis crítico de las dificultades que seguía experimentando la economía europea en relación con los objetivos que se habían planteado 3 años antes.

Así, destacaba la escasa participación en el mercado de trabajo de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años, el escaso uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, así como la todavía reducida cuantía de las inversiones en los sectores del conocimiento (investigación, innovación, educación y formación). Todo esto redundaba, para los autores del informe, en una baja capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo a las condiciones del mercado.

También subrayaba la persistente fragmentación del mercado interior, tanto en el caso de los servicios como del comercio intracomunitario. Y criticaba el escaso compromiso mostrado por los Estados miembros al aplicar la Estrategia, con un bajo porcentaje (58 %) de transposición de las directivas vinculadas a la estrategia de Lisboa.

En el ámbito propositivo, el informe del grupo de trabajo sobre empleo se centraba en cuatro prioridades de actuación que, a juicio de sus autores, servirían para sacar adelante la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, estas propuestas adolecían de la generalidad y escasa concreción características del lenguaje de los Consejos Europeos, y no aportaban novedades especialmente relevantes respecto al contenido original de la Estrategia.

El contenido de las cuatro prioridades de actuación del informe de 2003 se recoge en el **cuadro 5.1**. El informe concluía señalando el papel que la Unión Europea tendría que jugar en el desarrollo de la estrategia.

Este papel debía ser de apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros, confrontando a éstos con sus fortalezas y debilidades, dirigiéndoles recomendaciones de política económica, reforzando la cooperación e invirtiendo un mayor porcentaje del presupuesto comunitario en la implementación de los objetivos de Lisboa.

### **Cuadro 5.1. Prioridades de actuación para el grupo de trabajo sobre empleo. Noviembre de 2003**

1. *Aumentar la adaptabilidad de empresas y trabajadores.* Reducir la carga administrativa asociada a la creación de empresas; mejorar las condiciones de acceso a la financiación, ofrecer apoyo para la puesta en marcha de nuevos proyectos, aumentar los niveles de I+D pública y privada, fomentar la creación de redes europeas de innovación; flexibilizar los mercados de trabajo.
2. *Fomentar el acceso al mercado de trabajo,* consiguiendo que trabajar fuera atractivo y aumentando las oportunidades de los desempleados.; mejorar los sistemas de búsqueda de empleo; fomentar el acceso de la mujer y los inmigrantes al mercado de trabajo; incentivar el retraso en la edad de jubilación.
3. *Invertir más en capital humano.* Dotar a los trabajadores de la flexibilidad y cualificación necesaria para hacer frente al cambio tecnológico.
4. *Elevado grado de compromiso y adecuada implementación.* Esfuerzo de los Estados miembros por aplicar a nivel nacional los objetivos establecidos a nivel europeo, por medio de políticas nacionales apoyadas en objetivos e instrumentos concretos y eficientes desde el punto de vista presupuestario. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo eran los instrumentos identificados en el informe a tal fin.

Fuente: Elaboración propia a partir de Grupo de trabajo sobre empleo (2003)



El informe del grupo de trabajo aportó, pues, pocas ideas concretas sobre cómo mejorar el funcionamiento de la Estrategia de Lisboa, aunque sirvió para llamar la atención sobre las dificultades que ésta había atravesado hasta ese momento.

La Comisión Europea reaccionó a este documento en febrero de 2004 con un informe al Consejo Europeo de primavera (2004a) que reiteraba la validez de los planteamientos acordados en Lisboa<sup>57</sup> y se esforzaba en resaltar los avances alcanzados.

De nuevo, se recurría a la técnica de identificar una serie de prioridades de actuación concreta en la que se consideraba prioritario avanzar en el año entrante<sup>58</sup>, unos ámbitos que recogían los planteados por los expertos del Grupo de Trabajo sobre Empleo y empezaban a dar cierta importancia a las reformas del Estado del Bienestar. La principal crítica a la estrategia se centraba, también en coincidencia con lo diagnosticado por el grupo de expertos, en la falta de impulso político en los países de la Unión Europea para cumplir con lo acordado.

---

<sup>57</sup> Se presentaron estudios y simulaciones realizadas por los servicios de la Comisión que llegaban a la conclusión de que la aplicación simultánea e integrada de las reformas provocaría un incremento del crecimiento potencial del PIB de la UE del orden de 0,5 a 0,75 puntos porcentuales en los 5 a 10 años siguientes.

<sup>58</sup> Estos ámbitos eran: mejorar las inversiones en las redes y la sociedad del conocimiento, dando un carácter prioritario a las inversiones en educación y formación en apoyo del capital humano, reforzar la competitividad de la economía europea, mejorando la regulación, especialmente en el sector industrial, aprobando la directiva de servicios y apoyando las sinergias entre medio ambiente, investigación e industria para reforzar la competitividad europea, y finalmente promover un envejecimiento activo alentando a los trabajadores de más edad a permanecer activos a través, en particular, de la supresión de los incentivos financieros para las jubilaciones anticipadas. En paralelo, los Estados miembros debían iniciar la modernización de los sistemas sanitarios para mejorar su viabilidad financiera y su eficacia.

Junto a este informe, ese mismo mes de febrero de 2004 la Comisión Europea aprobó otros dos documentos que sirvieron también como base para la discusión en el Consejo Europeo:

- Por un lado, un informe de ejecución que evaluaba los logros alcanzados hasta el momento en la ejecución de la estrategia de política económica a medio plazo de la Unión Europea.
- Por otro lado, un informe conjunto sobre empleo, en el que se evaluaba la Estrategia Europea de Empleo adoptada en 2003. El informe, en el habitual tono institucional, reconocía la insuficiencia de lo avanzado en crecimiento del empleo y la productividad, en lo que coincidía con el informe de 2003 del grupo de trabajo.

El Consejo Europeo de primavera celebrado en Bruselas los días 25 y 26 de marzo de 2004 se celebró, de esta forma, en plena ebullición del debate público y académico sobre la estrategia y sus resultados hasta ese momento, y el Consejo contó para su debate con el informe del grupo de trabajo y con los documentos presentados por la Comisión Europea.

Esta reunión tuvo lugar en un contexto en el que se constataba – así lo hacían los informes referidos - la falta de avance hacia el cumplimiento de una estrategia que debía impulsar preferentemente la creación de empleo, pero que tres años después de su puesta en marcha no había logrado resultados evidentes: al cierre de 2003, la tasa de paro de la Unión Europea se situaba en el 8,0 %, y la de la Zona Euro ascendía al 8,8 %, con lo que en ambos casos se situaba incluso por encima de la del año 2000, en gran medida como consecuencia de la desaceleración económica de 2002.

Tampoco en materia de I+D+i se habían obtenido avances importantes: en 2003 la Unión Europea invertía un 1,89 % de su PIB en I+D+i, también por debajo de la cifra de partida en 2000 (1,91 %).

Ante esta situación, en las conclusiones del Consejo se asumió la conclusión a la que habían llegado los informes previos: se consideraba que la estrategia seguía siendo válida, pero se destacaba la necesidad de un fuerte compromiso con las actuaciones acordadas. Por tanto, a nivel político se optó por dejar inalterada la formulación de la estrategia, al tiempo que se incidía en cuestiones formales y de procedimiento. Estas conclusiones eran, como se puede ver, coincidentes con las de los informes que habían sido sometidos al juicio del Consejo.

También en plena coherencia con estos informes, el Consejo optó, en vista de la mala ejecución de las medidas planteadas, por priorizar algunas de ellas. Las conclusiones dibujaron en esta ocasión dos áreas fundamentales: una centrada en el “*crecimiento sostenible*”, donde se englobaba el mercado interior, la mejor regulación, el fomento de la I+D y la estructura institucional, con una referencia a la cohesión social, y otra centrada en “*más y mejores empleos*”, donde se incluía la adaptabilidad de los trabajadores, el aumento de las tasas de empleo, la mejora de la calidad del empleo y la inversión en capital humano.

A principios de 2004, pues, la Estrategia original permanecía todavía inalterada en su formulación, y las instituciones europeas optaban por reforzar el compromiso con los planteamientos iniciales e instar a los países de la Unión a hacer lo mismo.

Sin embargo, la principal conclusión del Consejo Europeo del invierno de 2004 fue instar a la Comisión Europea a establecer un grupo de alto nivel presidido de nuevo por Wim Kok para llevar a cabo una evaluación independiente que contribuyera a la revisión intermedia de la Estrategia, recogiendo las medidas necesarias para alcanzar las metas fijadas en 2000. Un informe que debía ser publicado antes del 1 de noviembre de 2004, como se acordó en el nuevo Consejo Europeo celebrado en junio.

### **5.1.2. El Informe Kok y los objetivos estratégicos de la Comisión Barroso**

El grupo de alto nivel<sup>59</sup> creado para realizar la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa publicó su informe el 3 de noviembre de 2004, bajo el título *“Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment”*.

El contenido del conocido habitualmente como “Informe Kok” era en muchos aspectos extraordinariamente similar al informe publicado por el Grupo de Trabajo sobre Empleo en 2003, y venía a avalar sus principales conclusiones, así como las planteadas por las instituciones europeas: la estrategia seguía siendo válida, y el cumplimiento de sus objetivos era imprescindible.

---

<sup>59</sup> El grupo estaba compuesto por Willem Kok, ex-Primer Ministro holandés y coordinador del grupo de trabajo sobre empleo, Romain Bausch, Presidente de SES Global, Niall Fitzgerald, Director de Unilever, Antonio Gutiérrez, Parlamentario español, Will Hutton, Gobernador de la London School of Economics, Anne-Marie Idrac, Presidenta de RATP, Wanja Lundby-Wedin, Presidenta de la Confederación Sueca de Empresarios, Thomas Mirow, Gobierno de Hamburgo, Bedrich Moldan, Director del Centro de Medio Ambiente de la Universidad Carlos de Praga, Luigi Paganetto, Profesor en la Universidad de Roma, Dariusz Rosati, Profesor en la Central School of Commerce, Veli Sundbäck, Vicepresidenta de Nokia, y Friedrich Verzetnitsch, Secretario del sindicato ÖGB.

De forma sintética, el informe reconocía que ciertas circunstancias externas acaecidas desde 2000 no habían ayudado a avanzar hacia los objetivos de Lisboa, pero destacaba, como hacían los análisis anteriores, que este insuficiente avance se había debido fundamentalmente al escaso compromiso asumido por parte de los Estados miembros. Así, a juicio del grupo de alto nivel, los pobres resultados en la implementación de las medidas venían provocados por la escasa coordinación y la poca ambición política.

También se apuntaba a la estructura diseñada, con demasiados objetivos que dificultaban la fijación de prioridades. Por ello, y de nuevo avalando la línea fijada por el anterior informe y las posteriores conclusiones de las instituciones europeas, abogaba por centrar los esfuerzos de implementación en un número reducido de líneas prioritarias de acción, que se resumen en el **cuadro 5.2**.

Las líneas prioritarias quedaron, de esta forma, muy claramente marcadas. El Informe Kok optaba por centrar los esfuerzos en la dimensión económica y de competitividad de la Estrategia, y desdeñaba el área social, algo que destaca McAllister (2010, p. 232):

*“El Informe Kok se había inclinado hacia los aspectos de competitividad, alejándose de los aspectos sociales de la Agenda”.*

**Cuadro 5.2. Líneas prioritarias de acción. Informe Kok**

1. *Sociedad del conocimiento*. Aumentar el atractivo de Europa como lugar para investigar; convertir a la I+D en una prioridad; promover el uso de las tecnologías de la información.
2. *Mercado interior*. Completar el mercado interior de bienes y capitales; crear con carácter urgente del mercado interior de servicios.
3. *Entorno empresarial*. Mejorar la calidad de la legislación; facilitar la creación de nuevas empresas; reducir su carga administrativa; crear de un entorno más favorable.
4. *Mercados de trabajo*. Cumplimiento de las recomendaciones del grupo de trabajo sobre empleo; desarrollo de estrategias que fomenten el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el envejecimiento activo.
5. *Sostenibilidad medioambiental*. Desarrollo de la industria ecológica; apoyo a la innovación en el sector medioambiental; desarrollo de políticas que mejoren de forma sostenida y a largo plazo la productividad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe “Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment”. (2004)

Posteriormente, este planteamiento sería plenamente asumido por la Comisión Europea en la revisión de la Estrategia, y claramente se ha mantenido hasta el cumplimiento de su periodo de vigencia. En estos años de persistente desempleo y dudas acerca de la capacidad de recuperación de la economía de la Unión Europea después de la desaceleración de 2002, se percibe la importancia política para los gobiernos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la propia Comisión Europea para colocar en el centro de la Estrategia de Lisboa la agenda liberalizadora de refuerzo del mercado interior y estímulo a la actividad empresarial, con el objetivo último de crear empleo en el corto plazo.

El “Informe Kok” no dejó espacio alguno para las políticas sociales, olvidando la importancia que en el nacimiento de la Estrategia se había asignado a la igualdad de oportunidades a raíz del Consejo Europeo de Barcelona. Se observa en esta etapa previa a la definitiva reorganización de la Estrategia una priorización de su dimensión cortoplacista por la importancia política y social de obtener resultados inmediatos en materia de creación de empleo, así como una nueva priorización en el sentido de reubicar las diferentes áreas de actuación, colocando las actuaciones de corte liberal por delante del resto.

En cuanto al diseño de la arquitectura básica de los mecanismos de coordinación, Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 310) destacan que el “Informe Kok” apostaba claramente por racionalizar el procedimiento de elaboración de las Grandes Orientaciones de Política Económica y de las Orientaciones para el Empleo para el periodo 2005-2008, integrándolas en un solo “*Paquete Integrado de Orientaciones*”.

A nivel europeo, el “Informe Kok” solicitaba que el Consejo Europeo asumiera el liderazgo del proceso, que la Comisión Europea preparara informes claros y precisos sobre el progreso de cada Estado Miembro, así como que apoyara el proceso a través de sus propias políticas, que el Parlamento Europeo asumiera un papel proactivo en el seguimiento de los progresos efectuados, y que los agentes sociales y los ciudadanos europeos participaran en el proceso.

Por su parte, en el nivel nacional, el Grupo de Alto Nivel recomendaba a los Estados miembros que prepararan Planes Nacionales coherentes, así como la implicación de los Parlamentos nacionales y los agentes sociales, y una estrategia de comunicación clara sobre objetivos y progresos alcanzados.

El resultado del Informe se plasmó en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre de 2004 y en la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo en el que se establecían los *objetivos estratégicos del recién estrenado mandato 2005-2009* (2005b). El texto recogía al pie de la letra las recomendaciones del Informe Kok afirmando que:

*“la doble base para una Europa más competitiva y dinámica son las reformas económicas y sociales y la economía del conocimiento”.*

El elemento fundamental para la Comisión era, nuevamente, el establecimiento de prioridades políticas claras, y en ese contexto el documento de objetivos estratégicos identificaba como prioridad número uno el binomio “crecimiento y empleo”, relegando claramente una



dimensión social que queda en un segundo plano, y subordinada al cumplimiento de los objetivos prioritarios:

*“El crecimiento y el empleo son, evidentemente, las cuestiones que Europa debe resolver con mayor urgencia [...] La recuperación del crecimiento es esencial para lograr la prosperidad, restablecería eventualmente el pleno empleo, y constituye la base de la justicia social y de un sistema que brinde oportunidades a todos los ciudadanos”<sup>60</sup>.*

Este planteamiento se plasmó en el establecimiento de cuatro objetivos estratégicos: prosperidad, solidaridad, seguridad y libertad y, por último, peso en la escena internacional. El crecimiento y la creación de empleo quedaban enmarcados dentro del objetivo “*prosperidad*”. Dentro de él se volvían a recoger algunos de los elementos mencionados en los informes precedentes, ya en forma de prioridades concretas de acción para la Comisión. Además, el objetivo “*solidaridad*” contiene también elementos que quedan englobados en la estrategia de crecimiento sostenible y empleo de la Comisión.

Véase el **cuadro 5.3** para un resumen de las prioridades y líneas de acción relacionadas con los objetivos de prosperidad y solidaridad, las más relevantes desde el punto de vista de este trabajo. Estos dos objetivos quedaron después plasmados en el documento de febrero de 2005 que analizaremos a continuación.

---

<sup>60</sup> Comisión Europea (2005b, p. 4).

### Cuadro 5.3. Objetivos estratégicos y prioridades de acción de la Comisión Barroso (2005-2009)

#### PROSPERIDAD

Objetivo	Acciones concretas
Mejorar el entorno de las empresas	<p><i>Entorno macroeconómico favorable</i> por medio de un Pacto de Estabilidad mejorado, más efectivo en periodos de bonanza económica, más realista en la corrección de los déficit, y estimulador de las reformas económicas.</p>
	<p><i>Profundización de la integración económica</i>, a través de una regulación estimuladora de la productividad que permita que las empresas actúen en un entorno genuinamente europeo con condiciones similares para iniciar un negocio, un marco común de responsabilidad corporativa y propiedad intelectual, reglas justas de imposición y sistemas arancelarios que estimulen el comercio.</p>
	<p><i>Promoción de la innovación y de las tecnologías de la información y la comunicación</i>, fomentando su uso entre los ciudadanos y las empresas.</p>

	<p><i>Reducción de la regulación y la carga administrativa de las empresas, especialmente de las pymes.</i></p>
<b>Objetivo</b>	<b>Acciones concretas</b>
Inversión en prosperidad	<p><i>Aumento de las partidas presupuestarias destinadas a I+D en el presupuesto de la Unión Europea.</i></p>
	<p><i>Conseguir que Europa sea un lugar atractivo para investigar, ofreciendo redes de apoyo, estimulando las economías de escala y fomentando la movilidad en la educación.</i></p>
	<p><i>Desarrollo de los mercados y redes transeuropeas de energía, transportes y telecomunicaciones.</i></p>
Adaptación al cambio	<p><i>Conseguir que la fuerza de trabajo esté mejor preparada y más adaptada al cambio. Fomento del aprendizaje a lo largo de toda la vida.</i></p>

	<p><i>Atraer más personas al mercado de trabajo, utilizando al mismo tiempo la fuerza de trabajo de forma más efectiva. Aprovechamiento del potencial de la inmigración.</i></p>
--	--

SOLIDARIDAD

<b>Objetivo</b>	<b>Acciones concretas</b>
Cohesión económica y social	<i>Políticas de cohesión regional que reduzcan la brecha entre las regiones más desarrolladas y las más atrasadas, desarrollo rural.</i>
	<i>Respuesta a los desafíos del envejecimiento de la población.</i>
	<i>Lucha contra la exclusión social.</i>
Solidaridad con las generaciones futuras	<i>Protección del medio ambiente, conciliando adecuadamente su conservación con el crecimiento económico. Lucha contra el cambio climático, mejora de la eficiencia energética, promoción de la eco-innovación.</i>

	<p><i>Reformas agrícolas que aumenten la competitividad y sostenibilidad del sector.</i></p>
<p>Responsabilidad común para valores comunes</p>	<p><i>Desarrollo de una política marítima y pesquera que aproveche al máximo el potencial del sector de manera sostenible. Desarrollo de la excelencia investigadora y tecnológica en el sector.</i></p>
	<p><i>Protección de derechos y valores fundamentales de los ciudadanos.</i></p>
	<p><i>Promoción de la diversidad cultural y el multilinguismo en Europa.</i></p>
	<p><i>Solidaridad entre los ciudadanos.</i></p>

Fuente: Comisión Europea (2005b) y elaboración propia

### 5.1.3. El relanzamiento de 2005 de la nueva Estrategia de Lisboa

#### 5.1.3.1. La nueva Estrategia de Lisboa: contexto y prioridades

De acuerdo con las prioridades reflejadas en la comunicación sobre objetivos estratégicos, el 2 de febrero de 2005 la Comisión Europea presentó una nueva estrategia de crecimiento y empleo para la UE, con el fin de revitalizar la Agenda de Lisboa. La presentación de las propuestas se hizo a través de una comunicación al Consejo Europeo de primavera: *“Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy”* (2005c).

La nueva propuesta se producía en un contexto en el que persistía el escepticismo y las dudas acerca del impacto real que lo acordado en Lisboa cinco años antes había tenido hasta ese momento en la economía europea.

Un escepticismo que persistía desde la desaceleración económica de 2002, que había marcado el debate de los años 2003 y 2004 en torno a la Estrategia y las contribuciones a él por parte del grupo de trabajo sobre empleo y el comité de expertos presidido por Wim Kok, y que en 2005 se mantenía como consecuencia de la complejidad de la estrategia y de los pobres indicadores económicos que se registraban.

En el momento de esta propuesta de revisión de la Estrategia de Lisboa por parte de la Comisión Europea, la Unión Europea (considerando 27 Estados miembros) sólo había logrado recuperar un ritmo de crecimiento del 2,0 % en 2004, como se observa en el **cuadro 5.4**.

Además, algunos de los principales elementos de análisis para determinar el éxito o fracaso de las políticas económicas aplicadas hasta entonces daban resultados negativos: la tasa de desempleo seguía siendo elevada, y se había producido un retroceso en materia de I+D+i.

#### Cuadro 5.4. Indicadores económicos en la Unión Europea. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasa de paro	8,7	8,5	8,9	9	9,1	8,9
Gasto en I+D+i respecto al PIB	1,85	1,86	1,87	1,86	1,82	1,82
Crecimiento real del PIB	3,9	2	1,2	1,3	2,5	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT

Debemos recordar que estos objetivos habían sido fijados en 2000 partiendo de una reflexión que vinculaba el éxito o el fracaso de la economía europea a su convergencia con los indicadores de otras zonas desarrolladas del mundo.

Y en este sentido, cabe objetar a la Estrategia en su conjunto, y desde luego también a la evaluación intermedia y a su revisión en 2005, que la necesidad de reformas se justificara por un peor comportamiento desde el punto de vista económico y de competitividad con respecto a bloques económicos como EEUU y Japón, que difieren sensiblemente de la Unión Europea desde el punto de vista económico, sociológico y cultural, y no

con respecto a los Estados Miembros de la Unión que tienen mejores resultados en cuanto a competitividad, eficiencia y cohesión social.

Este fue, sin embargo, el enfoque adoptado, y sobre esta base, el documento definía un nuevo *Programa de Acción de Lisboa para la Unión Europea y sus Estados miembros*, con actuaciones a desarrollar en ambos niveles, centrado en una serie de elementos retomados de los análisis previos efectuados por la propia Comisión Europea y por los sucesivos grupos de expertos que habían sido llamados a pronunciarse sobre el tema.

En primer lugar, la literatura del nuevo documento incidía en el objetivo de “*hacer que Europa sea un lugar más atractivo para invertir y trabajar*”, al que se vinculaban las principales reformas de liberalización económica y la finalización del mercado único en ámbitos de actuación supranacional que se consideraban especialmente importantes en términos de crecimiento y empleo (fundamentalmente, la directiva de servicios, profesiones reguladas, energía, contratación pública y servicios financieros, y la aprobación del reglamento REACH sobre productos químicos).

En realidad, se trataba de situar en el marco de una estrategia coherente de cara a Estados miembros y opinión pública aquellos elementos de la agenda legislativa de la propia institución que habían sufrido retrasos o estaban pendientes de aprobación en otras instituciones, con el fin último de agilizar su puesta en marcha.

Junto a ello, como se ha señalado, se recogían las actuaciones para garantizar la apertura y competitividad de los mercados dentro y fuera de Europa. En este sentido, además de las tradicionales medidas de apoyo a las pymes se incluía la mejora de la normativa europea y nacional para



reducir los costes administrativos de las empresas, ampliar y mejorar las infraestructuras europeas, poniendo énfasis en las redes transeuropeas, seguir insistiendo en la patente comunitaria y progresar hacia una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades.

De nuevo, elementos que en algunos casos no tenían relación con los objetivos originales concebidos en Lisboa pero que formaban ya parte del programa de trabajo de la Comisión Europea y que se insertaban en la nueva Estrategia con el fin de presentar un marco de trabajo plurianual que permitiera a la institución cumplir sus propios objetivos políticos.

El segundo de los elementos que debían conformar la nueva Estrategia sí había sido uno de los emblemas de ésta desde un primer momento: se trataba del objetivo de alcanzar el 3 % del PIB para el gasto en I+D+i, objetivo que volvía a presentarse de nuevo aunque en esta ocasión se asociaba a medidas concretas que estaban presentes en la agenda de la Comisión Europea para los siguientes ejercicios<sup>61</sup>.

El último de los objetivos de la nueva Estrategia habría de ser “*crear más y mejores empleos*”, un eslogan dentro del cual se incluían las actuaciones tradicionalmente cubiertas hasta entonces dentro de la Estrategia Europea para el Empleo. Se hablaba de reducir el paro juvenil, pero la mayor parte de las medidas propuestas a ejecutar, en este caso, por los Estados Miembros, iban en el sentido de aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y la flexibilidad de los mercados laborales,

---

<sup>61</sup> Estas medidas eran fomentar la integración de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad y las empresas, el desarrollo de polos de innovación que sirvieran de enlace entre los centros regionales, las universidades y las empresas, impulsar las iniciativas de tecnología europeas mediante asociaciones con los sectores público y privado, estimular la innovación en el sector medioambiental, y contribuir a la fortaleza de la base industrial europea movilizándolo a las asociaciones públicas y privadas. La Comisión Europea proponía además la creación de un Instituto Europeo de Tecnología.

eliminando los obstáculos a la movilidad laboral. De nuevo se apostaba por la inversión en capital humano, y la mejora de la educación y la formación.

Era en este tercer gran titular donde se concentraban las actuaciones en materia social, de manera que toda referencia directa a las políticas sociales en el cuerpo fundamental de la Estrategia quedaba confinada al ámbito de la creación de empleo y por tanto subordinada a la flexibilización de los mercados de trabajo.

Se hablaba de modernizar los regímenes de protección social, precisamente – y únicamente - en el sentido de flexibilizarlos y mejorar su adaptabilidad ante las nuevas circunstancias.

En definitiva, la mayor parte de las cuestiones sociales quedan apartadas del corazón de la Estrategia de Lisboa, y acabarían integradas en la paralela Agenda Social Europea y en el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, en el entendimiento de que el bienestar social no debe ser un objetivo en sí mismo, sino que será el corolario de la búsqueda del crecimiento y la competitividad.

Las razones de esta reorientación hay que buscarlas en las recomendaciones de los grupos de expertos y en los pobres resultados económicos de la Unión Europea en el momento de la revisión.

Pero también en algunos de los factores que hemos apuntado en la introducción a este capítulo: por un lado, el equilibrio de fuerzas en las instituciones europeas desde el punto de vista político, y por otro lado la defensa de los intereses de los Estados Miembros con más peso específico en el seno de la Unión, en el sentido de fomentar la estabilidad económica

y la viabilidad de la moneda única a través de una defensa cerrada de la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal por la vía de la reforma del Estado del Bienestar, fomentándola especialmente en los países de modelos considerados más ineficientes.

En esta línea, hay que destacar que, tras años en los que las instituciones europeas habían hecho pivotar fundamentalmente en el reto del envejecimiento de la población sus argumentaciones para estimular los programas de reforma del Estado del Bienestar, en el comienzo del mandato de esta Comisión Europea comienza a ocupar un espacio preponderante en el discurso de las instituciones el papel de la globalización y su impacto en el Modelo Social Europeo.

No es casual que los primeros trabajos de Sapir y el *Informe sobre Comercio y Competitividad de la Comisión Europea* estén fechados precisamente en 2005, y que a ellos se uniera el trabajo elaborado por Begg, Draxler y Mortensen junto con la Comisión Europea en 2007.

En efecto, la institución comenzó a utilizar de forma importante el debate que en esos años existía en el mundo académico y político sobre la capacidad de adaptación de la Unión Europea al nuevo orden mundial marcado por la globalización y el cambio tecnológico.

De esta forma, la globalización se une al envejecimiento de la población para conformar un discurso europeo centrado en la inviabilidad del Estado del Bienestar ante el advenimiento de estos importantes cambios, quedando configurada así, a partir de 2005, una narrativa muy clara a favor de la reforma de los sistemas de protección social, que se ha visto reforzada a raíz de la recesión del periodo 2008-2009.

### **5.1.3.2. La estructura de la nueva Estrategia**

Desde el punto de vista de la estructura interna de la nueva Estrategia, el programa de acción distinguía claramente entre las acciones de los Estados miembros y las de la Unión Europea. Al mismo tiempo, definía responsabilidades, fijaba plazos y medía los progresos realizados. Los elementos del nuevo proceso de implementación que proponía la Comisión Europea eran:

- En primer lugar, un Programa Nacional de Acción para cada Estado Miembro, adoptado por el gobierno de cada país tras discusión en el parlamento. Cada programa nacional debía contener las medidas más apropiadas teniendo en cuenta las condiciones vigentes en cada país.
- En segundo lugar, una persona responsable de la coordinación y ejecución de la agenda de Lisboa a nivel nacional nombrada por cada gobierno.
- En tercer lugar, los Programas Nacionales, que se convirtieron en el principal informe sobre medidas económicas y de empleo en el contexto de la nueva Estrategia. Se eliminaba así la enorme cantidad de informes existentes en la anterior Estrategia Europea para el Empleo y el Método Abierto de Coordinación.

Pero quizás el elemento más destacado era la pretendida simplificación de los procedimientos de coordinación económica y de empleo a través de la unión de las Orientaciones Generales de Política Económica y las

Orientaciones de Empleo en un único informe anual que sería publicado a principios de cada año.

De esta forma, la Comisión Europea seguía la recomendación que había hecho el Informe Kok de racionalizar el procedimiento de elaboración de las Grandes Orientaciones de Política Económica y de las Orientaciones para el Empleo para el periodo 2005-2008, integrándolas en un solo “*Paquete Integrado de Orientaciones*”, algo que se llevó a cabo, como señalan Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 310), “*con el fin de mejorar el modo en que se organiza el proceso de coordinación de las políticas económicas y de empleo*”.

Y es que con este movimiento, la Comisión Europea procedía a la fusión definitiva de los marcos de coordinación de políticas económicas y de políticas de empleo que habían estado funcionando con anterioridad, lo que supuso la extinción en la práctica de la Estrategia Europea para el Empleo creada años antes, y su integración en el marco más general propuesto por la Estrategia de Lisboa, que quedaba completado con la coordinación de las políticas sociales.

Quedaba así conformada en su integridad la relación triangular entre los objetivos de competitividad, empleo y cohesión social que había presidido las actuaciones de la Comisión Europea en años anteriores y que quedaría también consagrada en la nueva Agenda Social Europea de 2005, que constituyó un pilar fundamental de la Estrategia revisada.

El documento de la Comisión ponía el acento en la necesidad de un compromiso fuerte por parte de los Estados miembros, pero al mismo tiempo sentaba las bases para la participación de los agentes sociales y

establecía una asignación de responsabilidades entre las instituciones europeas. Así, se establecía que:

- El Consejo Europeo tendría la responsabilidad general de guiar el proceso, sobre la base de las orientaciones integradas para los programas nacionales.
- El Parlamento Europeo daría su opinión sobre el Informe Anual presentado por la Comisión, opinión que sería tenida en cuenta por el Consejo.
- La Comisión, por su parte, tendría que establecer las estructuras necesarias para facilitar el proceso, evaluar los objetivos y medidas adoptadas por los Estados miembros, y por último tendría que utilizar los poderes que le concede el Tratado para asegurar una correcta transposición de la legislación comunitaria.

El proceso se llevó por primera vez a la práctica en un ciclo de tres años que comenzó en el mes de julio de 2005, cuando el Consejo Europeo aprobó las primeras Orientaciones Integradas para el Crecimiento y el Empleo. Estas orientaciones fueron la base sobre la cual los Estados miembros fueron elaborando sus Programas Nacionales de Reforma. Como señalan Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 286), estos Programas Nacionales de Reforma incluían ya las diversas dimensiones de política económica y de empleo que habían quedado integradas en la Estrategia de Lisboa, de forma que el empleo compartía espacio con diferentes directrices de política macroeconómica y microeconómica.

Así pues, en la reestructuración de la Estrategia de Lisboa propuesta por la Comisión Europea en 2005 se observan dos elementos fundamentales: una clara marginación de los aspectos sociales, en detrimento de los cuales se potenciaba significativamente todo lo relacionado con la competitividad y la liberalización de la economía, y una mejora sustancial de los procedimientos de aplicación de la Estrategia.

En ambos casos, la Comisión avaló las recomendaciones que los grupos de trabajo organizados por ella misma habían realizado a lo largo del proceso de evaluación. Planteaba así una importante reforma de la Estrategia que dejaba atrás algunos de sus planteamientos iniciales, especialmente los relacionados con las políticas sociales, cuyo contenido pasaba ahora a estar exclusivamente centrado en la reforma de la protección social.

### ***5.1.3.3. Las orientaciones generales 2005-2008***

La reacción del Consejo Europeo a la propuesta de la Comisión Europea fue positiva. Las conclusiones del Consejo celebrado los días 22 y 23 de marzo de 2005 aceptaron las propuestas de la Comisión, e invitaron a dicha institución, al Consejo y a los Estados miembros a reactivar la estrategia sobre la base de los tres ejes esenciales planteados.

En respuesta, y en coherencia, como hemos visto, con los postulados del Informe Kok, la Comisión presentó el 12 de abril de 2005 las primeras Orientaciones Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008 (2005f). Las orientaciones, divididas en orientaciones macroeconómicas, microeconómicas y de empleo dirigidas a los Estados Miembros, se recogen en el **cuadro 5.5**.

## **Cuadro 5.5. Orientaciones Generales de la Estrategia de Lisboa 2005-2008**

### **ORIENTACIONES MACROECONÓMICAS**

- Asegurar la estabilidad económica
- Salvaguardar la sostenibilidad económica y fiscal
- Promover una asignación de recursos eficiente y orientada hacia el crecimiento y el empleo
- Asegurar una estabilidad económica que conduzca a un crecimiento sostenible
- Asegurar que la evolución de los salarios contribuya a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento
- Contribuir al funcionamiento adecuado de la UEM

### **ORIENTACIONES MICROECONÓMICAS**

- Aumentar la inversión en I+D, sobre todo de las empresas privadas
- Facilitar todas las formas de innovación
- Facilitar la extensión y el uso de las TIC
- Aumentar las ventajas competitivas de la base industrial
- Estimular el uso sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre crecimiento y protección medioambiental
- Extender y profundizar el mercado interior
- Asegurar la existencia de mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa para aprovechar las ventajas de la globalización
- Crear un entorno empresarial más competitivo y estimular la iniciativa privada a través de una mejor regulación
- Promover la cultura empresarial y crear un entorno de apoyo a pymes



- Expandir, mejorar y desarrollar proyectos de infraestructuras transfronterizas

### **ORIENTACIONES DE EMPLEO**

- Implementar políticas de empleo basadas en la búsqueda del pleno empleo, la mejora de la calidad del trabajo y el reforzamiento de la cohesión social y territorial
- Promover el trabajo a lo largo del ciclo vital
- Crear mercados de trabajo integradores, hacer el trabajo más atractivo
- Mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo
- Promover una flexibilidad combinada con seguridad en el empleo y reducir la segmentación de los mercados de trabajo
- Mecanismos de fijación de salarios y evolución de costes laborales que estimulen el empleo
- Aumentar la inversión en capital humano
- Adaptar los sistemas educativos y de formación a las nuevas necesidades de habilidades

Fuente: Comisión Europea (2005f) y elaboración propia

Las orientaciones no dejaban lugar a duda sobre las prioridades fijadas: ninguna de ellas se refería a la política social, ninguna hacía alusión a las políticas de igualdad de oportunidades, y la mayor parte de ellas incidía en las cuestiones de competitividad y estabilidad macroeconómica.

Además, las relacionadas con el mercado de trabajo insistían de forma reiterada en la importancia de la reforma de los mercados de trabajo para incrementar su flexibilidad, priorizando estas actuaciones sobre las relacionadas con las políticas activas y las actuaciones por el lado de la oferta, que habían sido el corazón de la Estrategia Europea para el Empleo y que ahora quedaban en segundo plano en aras de una mayor coherencia con el enfoque dominante en el resto de la nueva Estrategia.

Estas orientaciones<sup>62</sup>, aprobadas por el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005, se complementaron con el *Programa Comunitario para la Estrategia de Lisboa* (2005g), que la Comisión presentó en julio de 2005. El programa recogía las acciones comunitarias hacia el cumplimiento de la Agenda de Lisboa.

Estas acciones – coincidentes en gran medida con las prioridades expuestas en el apartado 5.1.3.1 - debían concentrarse, a ojos de la Comisión Europea, en el apoyo al conocimiento y la innovación en Europa, la reforma de la política de ayudas de Estado, la mejora de la legislación, el mercado interior de servicios, la finalización de la ronda de Doha, la

---

<sup>62</sup> Durante los últimos meses de 2005, los Estados miembros transmitieron a la Comisión sus primeros Planes Nacionales de Reforma 2005-2008. Sobre la base de dichos programas, la Comisión Europea publicó su Informe Anual sobre la Estrategia de Lisboa, y así lo vino haciendo sucesivamente hasta 2008.

supresión de las barreras a la movilidad, la migración económica y las consecuencias sociales de la reestructuración económica.

#### **5.1.3.4. El documento de Hampton Court<sup>63</sup>**

Como hemos visto, la Comisión Europea presidida por José Manuel Barroso, eligió la fórmula “*crecimiento+empleo*” como eslogan fundamental de su mandato, y se centró desde su toma de posesión en la puesta en marcha de medidas orientadas a aumentar la competitividad de la economía europea, racionalizar el marco legislativo de la Unión y avanzar en el mercado único.

Estas fueron las medidas sobre las que se articuló su programa de trabajo, y en ellas se centró su propuesta de reorientación de la Estrategia de Lisboa, presentada y puesta en marcha a lo largo de 2005. Una propuesta que suponía una importante reforma de su funcionamiento, pero que especialmente implicaba una reordenación de prioridades en el sentido antes expresado, con las actuaciones en materia social y de empleo subordinadas al objetivo de competitividad y adaptabilidad a la globalización.

---

<sup>63</sup> El 27 de octubre de 2005, durante la Presidencia británica del Consejo, los líderes europeos celebraron un Consejo Europeo informal en Hampton Court (Reino Unido). En dicha reunión, las discusiones se centraron fundamentalmente en las oportunidades y retos de la globalización y en el papel de la UE en el diseño de medidas que respondieran a ese reto. La principal conclusión de la discusión fue un pleno apoyo al proceso de reformas económicas y de modernización social.

El Consejo señaló además una serie de áreas prioritarias sobre las que solicitó a la Comisión trabajo adicional. Estas áreas eran las siguientes: Investigación y desarrollo (desarrollo de los mercados de capital riesgo, mejora de la inversión pública en I+D, aumento del atractivo de la inversión en I+D, mejoras en la regulación de los mercados y los procedimientos de contratación pública para estimular la demanda de I+D, aprovechar al máximo el potencial de la I+D europea); Universidades (preparación de una comunicación sobre los retos de la educación superior en Europa), reto demográfico (desarrollo de políticas familiares, migratorias y de empleo que ayudaran a luchar contra las consecuencias negativas del envejecimiento de la población), energía (Libro Verde sobre la energía), migraciones (desarrollo de la emigración legal e integración de los emigrantes), seguridad (integración de la política de fronteras y de la política antiterrorista). La Comisión se comprometió a presentar un informe sobre el trabajo realizado al Consejo Europeo de diciembre de 2005.

Las primeras orientaciones integradas habían olvidado en gran medida las cuestiones sociales, por lo que la institución optó por plantear sus ideas en torno al Modelo Social Europeo con ocasión del Consejo Europeo que se celebró con carácter informal en el Reino Unido en octubre de 2005, un Consejo que fue organizado en el contexto del creciente interés político y académico sobre el impacto de la globalización en la economía y la sociedad de la Unión Europea.

La Comisión presentó en dicho Consejo un documento de análisis de las amenazas que a su juicio acechaban al sistema y la mejor manera de enfrentarse a ellas desde el ámbito de actuación de las instituciones europeas, estableciendo así una conexión entre la recién aprobada Estrategia revisada de Lisboa y la reforma del Modelo Social Europeo.

El texto, que lleva por título “*European values in a globalized world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*”<sup>64</sup> (2005i), sigue siendo uno de los documentos de referencia para definir la posición de la Comisión Europea en torno a la dicha reforma, por lo que lo analizamos en profundidad en lo que sigue.

El documento abunda en una idea fundamental que había marcado las actuaciones de la Comisión desde noviembre de 2004: la necesidad de combinar crecimiento económico sostenible, reformas económicas y la modernización de los sistemas sociales. En particular, señalaba que:

---

<sup>64</sup> COM (2005) 525.

*“a nivel político es esencial reconocer que la aplicación de reformas económicas o del mercado de trabajo equivale a la búsqueda de la justicia social; son dos caras de la misma moneda”<sup>65</sup>.*

El texto defendía que la Unión Europea tiene un importante papel que jugar en el proceso de reformas, no sólo por su peso específico en el escenario económico internacional, sino también por la enorme cantidad de instrumentos a disposición de las instituciones europeas.

La Comisión Europea destacaba entre ellos la capacidad legislativa y los poderes ejecutivos, el papel de la Comisión Europea como guardián del Tratado en general y de las normas de competencia en particular, el presupuesto comunitario, la política exterior (gracias a los beneficios económicos de las ampliaciones y de la política de vecindad), las competencias en materia de justicia (para, por ejemplo, convertir la inmigración en un fenómeno ordenado y económicamente aprovechable), y finalmente el marco de vigilancia presupuestaria.

La tesis de la institución comunitaria estaba, pues, clara: todos los recursos de las instituciones europeas debían ponerse al servicio de la reforma del Modelo Social Europeo. Por todo esto, y aún reconociendo la necesidad de que fueran los gobiernos nacionales los que asumieran la carga fundamental de las reformas, la Comisión Europea se ofrecía a seguir contribuyendo a ello desde la perspectiva comunitaria.

Y lo hacía planteando una serie de actuaciones a nivel supranacional que venían a coincidir en líneas generales con lo que se había venido

---

<sup>65</sup> Comisión Europea (2005i, p. 14)

planteando desde el comienzo de la revisión de la Estrategia de Lisboa en 2003:

- En primer lugar, completar el mercado interior, incorporando plenamente los servicios, las telecomunicaciones, la energía y los servicios financieros. La asignatura pendiente del mercado interior europeo se identificaba como la liberalización completa en el sector servicios, en el que persistían en 2005, a los ojos de las instituciones europeas, numerosas trabas a la libre circulación de trabajadores. La Comisión resaltaba los beneficios de la competencia a este sector, aunque reconocía los pocos avances realizados.
- En segundo lugar, la Comisión destacaba la importancia de la defensa de las leyes de competencia y la aplicación de las normas que regulan la concesión de ayudas de Estado.
- En tercer lugar, se hablaba nuevamente de la utilización de los mecanismos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas para hacerlas más competitivas y rentables: esto es, de nuevo el objetivo de hacer de Europa “*un lugar más atractivo para invertir y trabajar*”, pieza clave de la renovada Estrategia de Lisboa que estudiábamos anteriormente.
- En cuarto lugar, se subrayaba de nuevo la mejora del marco regulador a nivel europeo. Se trataba del otro buque insignia de la Comisión Barroso, que pretendía hacer olvidar la llamada “*fatiga reguladora*” provocada por años de intensa actividad legislativa a fin de liberar a las empresas y los ciudadanos de trámites innecesarios y

concentrar la legislación comunitaria donde ésta resultara más efectiva.

- En quinto lugar, apertura de los mercados europeos a los productos internacionales, a través del uso del mandato negociador en la OMC. En este sentido, para la Comisión Europea resultaba una tarea fundamental el hacer ver a los ciudadanos que la globalización, pese a sus efectos potencialmente perversos sobre los sectores menos competitivos de la economía, tiene que ser percibida como una oportunidad y no como una amenaza.
- En sexto lugar, asegurar el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria.
- Y por último, mejorar el marco de gobernanza económica de la Unión Europea y de la zona euro, reforzando la coordinación de las políticas económicas y sociales. Se trataba éste de uno de los retos más acuciantes, revelado por la falta de coordinación entre el mecanismo de vigilancia presupuestaria, representado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en su brazo preventivo (evaluación anual de los Programas de Estabilidad y Convergencia de los Estados miembros) y punitivo, en forma de procedimientos de déficit excesivo, y el marco de seguimiento de los Planes Nacionales de Reforma que estudiamos en el apartado anterior.

La Comisión se comprometía a trabajar asimismo en el reforzamiento de las orientaciones integradas para el crecimiento y el empleo, así como su interacción con un mecanismo de coordinación

más eficaz que el Método Abierto de Coordinación en el área de la exclusión social. El objetivo, en todo caso, consistía en encontrar un mejor marco de vigilancia y coordinación del progreso de los Estados miembros en la búsqueda del crecimiento, el empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Resulta obvio, pues, que la Comisión no adoptaba riesgos, puesto que se limitaba a enumerar una serie de instrumentos y políticas que ya estaban bajo su responsabilidad y dentro de su programa de trabajo. Como podemos ver, todas estas medidas, conectadas entre sí al estar incluidas en el marco global de la Estrategia de Lisboa, insisten en el papel de coordinación y estímulo a las reformas.

Quedaba claramente bajo la responsabilidad de los Estados miembros la implementación a nivel nacional de las reformas acordadas en el marco de la Estrategia de Lisboa, fundamentalmente las relacionadas con el mercado de trabajo, que empezaban a orientarse a avanzar hacia el sistema vigente en los países nórdicos, identificado cada vez más con el término “flexiguridad” (véase el epígrafe 5.3).

Es evidente que el corazón del documento de Hampton Court seguía siendo el cuerpo de medidas de ámbito europeo que había quedado configurado a lo largo de 2003 y 2004 como prioritario para reactivar la economía europea, que se había incluido en el programa de trabajo de la Comisión y que había sido integrado en la nueva Estrategia de Lisboa.

En relación con las actuaciones relacionadas directamente con la reforma del Modelo Social Europeo, la Comisión insistía en que los Estados miembros deberían reformar sus sistemas de pensiones y de salud con el fin



de proporcionar una atención universal y de calidad que a la vez fuera sostenible desde el punto de vista presupuestario. Por último, se señalaba la necesidad de continuar aplicando medidas que redujeran la exclusión social. Para la Comisión Europea, el principal reto de política económica que se planteaba en la Unión Europea de 2005 era la conciliación de estas reformas con el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas.

De esta forma, la Comisión volvía a dejar claro su discurso: las actuaciones en materia social habían de ir orientadas a la búsqueda de la eficiencia a través de la reforma del Modelo Social, de forma que éste fuera un elemento más que contribuyera a lograr un mayor crecimiento económico, y en lugar de utilizar los propios mecanismos del modelo para combatir los retos que, desde la perspectiva europea, exigían su reforma.

Por último, el documento de Hampton Court presentaba la justificación teórica de la reestructuración realizada meses antes en la Agenda de Lisboa, una justificación centrada en los retos dibujados por las instituciones europeas como determinantes de la reforma del Modelo Social Europeo que hemos explicado en el Capítulo IV.

Esta justificación sirvió de base para trasladar todos los aspectos puramente sociales a la Agenda Social y al Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, dejando dentro del cuerpo fundamental de la Estrategia de Lisboa aquellas actuaciones supranacionales y nacionales más vinculadas al crecimiento, la competitividad y el empleo.

Así, la flexibilización del mercado de trabajo y la dimensión macroeconómica relacionada con la sostenibilidad de las finanzas públicas

y las reformas en los sistemas de salud y pensiones fueron las únicas medidas relacionadas con el Modelo Social Europeo que permanecieron en el corazón de la Estrategia, mientras que el resto de actuaciones de fortalecimiento de la política social, si estaban presentes, solo lo hacían a título formal en el marco secundario representado por la Agenda Social y el Método Abierto de Coordinación, ya que se entendía que la cohesión social y el bienestar se conseguirían por la vía de un mayor crecimiento económico.

#### ***5.1.3.5. Críticas a la nueva Estrategia***

La nueva Estrategia de Lisboa comenzó a aplicarse en 2005, y desde muy al principio fue objeto de críticas provenientes del mundo académico. Estas críticas fueron unánimes a la hora de cuestionar la estructura de la Estrategia, aunque no tanto en lo que se refiere a su orientación política.

Entre las primeras destaca la crítica de Pisani-Ferry y Sapir (2006, pp. 2-17), que avalaban la necesidad de un sistema supranacional de coordinación de reformas estructurales nacionales como el establecido en Lisboa, aunque resaltaban que desde el comienzo de la aplicación de la Estrategia existían numerosas dificultades inherentes al proceso: a la heterogeneidad estructural, agravada por la ampliación al Este de Europa, se unía un importante grado de heterogeneidad política y de instrumentos.

Debido a estos problemas, la primitiva Estrategia de Lisboa no pudo superar las dificultades ligadas a la ineficiencia de los mecanismos de coordinación y al escaso grado de compromiso por parte de los Estados miembros. Y, al haberse concentrado en solucionar el problema de la falta de implicación de los Estados miembros, la renovada Estrategia de Lisboa

seguía adoleciendo de importantes debilidades. Para Pisani-Ferry y Sapir (Ibíd.) estas debilidades eran:

- Por un lado, la excesiva complejidad de los instrumentos, orientaciones y objetivos existentes. A pesar del esfuerzo simplificador, la nueva Estrategia acumulaba aún medidas y políticas en un amplísimo número de campos, lo cual reducía su eficacia y dificultaba su aplicación. Coincidían en este análisis con las conclusiones de la revisión de la antigua estrategia, y constataban así el fracaso de la reforma.
- Por otro lado, inadecuación de los instrumentos: los Planes Nacionales de Reforma seguían siendo muy variados en cuanto a extensión, punto de vista, objetivos y precisión. Por ello, a la nueva Estrategia le seguían faltando elementos que garantizaran el respeto por parte de los Estados miembros de los objetivos fijados.
- Junto a ello, destacaban debilidades inherentes a la gestión de la Estrategia por parte de la Comisión Europea: en este sentido, Pisani-Ferry y Sapir criticaban la ausencia de una metodología clara para evaluar los Programas Nacionales de Reforma. Y, además, planteaban el problema de la falta de coordinación entre el ejercicio anual de evaluación de dichos Planes y el mecanismo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- Por último, la Estrategia de Lisboa renovada tenía el inconveniente de que no preveía ningún mecanismo especial de coordinación para la zona euro.

A juicio de estos autores – y otros muchos - la estructura de la Estrategia seguía siendo claramente mejorable. Pero la crítica se quedaba en la estructura, pues coincidían plenamente con la orientación de política económica que se había dado a la Estrategia. No en vano, para Pisani-Ferry y Sapir la prioridad debía ser dar un nuevo y definitivo ímpetu al mercado interior de bienes, servicios y capitales, eliminando barreras y estimulando la competencia, como motores necesarios para crear empleo, aumentar la productividad y crecer más.

Pero como resaltábamos al principio de este apartado, aunque ha habido coincidencia en criticar la estructura de la Estrategia, tanto en 2005 como más adelante, no ha habido tanto consenso a la hora de analizar si el enfoque de la Estrategia era el adecuado o no.

De esta forma, si, como hemos visto, Pisani-Ferry y Sapir aprueban las políticas económicas y de reforma estructural planteadas en la Estrategia, para Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 288) esta priorización, que resulta muy clara en la Estrategia renovada, no respondería a los objetivos planteados en otros campos:

*“Lo que sí se observa es una priorización del crecimiento económico que muy probablemente se dejará sentir cuando los Estados miembros tengan que optar por objetivos que no siempre, pero sí frecuentemente, son incompatibles, como puedan ser una evolución de los costes laborales que favorezcan el empleo, lo que normalmente se entiende en términos de moderación salarial con aumentar el atractivo del trabajo, por no hablar ya del componente olvidado de la Agenda de Lisboa de “mejores” trabajos”.*

Judt (2005, p. 1040) expone también una visión crítica que apunta tanto a la estructura como, sobre todo, al contenido de la Estrategia revisada de Lisboa:

*“Jean Monnet y sus herederos habían evitado deliberadamente cualquier esfuerzo que los llevara a imaginar, por no hablar de poner en práctica, un sistema democrático o federal. Por el contrario, se habían encaminado hacia un proyecto de modernización de Europa desde arriba: una estrategia de productividad, eficiencia y crecimiento económico que, concebida desde el punto de vista saint-simoniano y gestionada por expertos y funcionarios, apenas tenía en cuenta los deseos de sus beneficiarios”.*

Podemos concluir, en coincidencia con el planteamiento de Judt, que la revisión de la Estrategia de Lisboa adoleció tanto de problemas formales como de un enfoque excesivamente sesgado. Por un lado, la estructura de la Estrategia siguió siendo compleja, y los intentos de simplificación, aunque loables y sin duda efectivos hasta cierto punto, no fueron todo lo exitosos que hubiera sido deseable.

Pero lo que ha determinado el éxito o el fracaso de la Estrategia de Lisboa ha sido su orientación conceptual, el enfoque de política económica adoptado y la organización de prioridades y líneas de actuación. Y en este sentido, se aprecia un sesgo excesivamente proclive al crecimiento económico en detrimento de la dimensión social, que en un principio tuvo importancia pero que se desdeña a partir de 2003, quedando en un segundo plano, y siempre vinculada a la reforma del Modelo Social Europeo.

De lo expuesto en las páginas anteriores se deduce claramente que la Agenda de Lisboa ha optado por líneas de actuación claras en cada uno de los niveles de gobierno de la Unión Europea.

En el nivel competencial de los Estados Miembros, Lisboa ha estimulado las reformas en los mercados de trabajo y en los sistemas de pensiones, para flexibilizar los primeros, reduciendo la protección al empleo, y reducir la carga presupuestaria de los segundos para las finanzas públicas, con el fin en ambos casos de impulsar la competitividad de los países de la Unión y, de acuerdo con el paradigma defendido por las instituciones europeas, combatir los retos del envejecimiento de la población, la globalización y el deterioro de las finanzas públicas.

En el nivel competencial de la Unión Europea, Lisboa se ha convertido en una agenda específica, trasladada al programa de trabajo de la Comisión Europea, para impulsar el mercado único europeo, sobre la base de argumentos como los que recoge Sapir (2009, p. 62), claramente en la línea de la propia Comisión:

*“El Mercado Único y una política de competencia activa son las piedras angulares de los esfuerzos a escala comunitaria para mejorar el funcionamiento de los mercados y, de esa forma, la capacidad de Europa para solucionar las cuestiones que plantea la globalización y el cambio tecnológico. Las reformas del mercado de capitales y de bienes no sólo estimulan la productividad sino que también facilitan las reformas del mercado laboral en la medida en que aumenta la demanda de empleo y el crecimiento de puestos de trabajo”.*

Lo que puede resultar cuestionable de esta línea argumental es que en la Agenda de Lisboa se haya desplazado un campo de actuación que en un principio gozó de mayor relevancia pero más tarde quedó aparcado: el fortalecimiento del Modelo Social Europeo utilizando las herramientas que las propias políticas sociales ponen a disposición de los gobiernos, a través de políticas específicas de igualdad de oportunidades que incrementen las tasas de empleo, favorezcan la productividad y contribuyan a compensar las tendencias demográficas.

En lugar de ello, dichas tendencias demográficas se presentan como irremediables, de forma que la única solución es adaptar la protección social al nuevo escenario.

#### **5.1.4. La revisión de 2008 de la Estrategia de Lisboa y la evaluación de 2010**

La aplicación de la Estrategia de Lisboa siguió su camino entre 2005 y 2008 en la línea de lo explicado en el subepígrafe anterior, aunque con escasos avances tangibles en cuanto al cumplimiento de los objetivos fijados. De esta forma, en 2006 la inversión en I+D, que supuestamente debía alcanzar el 3 % del PIB en 2010, no sólo no avanzaba hacia el cumplimiento de ese objetivo, sino que se había reducido hasta el 1,85 % del PIB, y en un escenario optimista de cumplimiento estricto de todos los objetivos nacionales se estimaba que solamente se alcanzaría el 2,6 % del PIB en 2010. Además, el crecimiento económico en la Unión Europea era débil, y el impulso reformista en el mercado de trabajo y en los mercados

de bienes y servicios, promovido por la Estrategia de Lisboa, se consideraba insatisfactorio por parte de las instituciones europeas.

A la vista de esta situación, en 2008 se optó por una nueva revisión que consistió en la elaboración por parte de la Comisión Europea de nuevas *Orientaciones Integradas para el Crecimiento y el Empleo para el periodo 2008-2010*<sup>66</sup> (2007e).

El informe estableció una serie de acciones nuevas en cada una de las cuatro áreas prioritarias acordadas por el Consejo Europeo de la primavera de 2006 como pilares de la Estrategia Renovada. Aún en el bienio 2006-2007, periodo inmediatamente posterior a la aprobación de la renovación de la Estrategia, se mantenía en la Unión Europea una apuesta clara por el cumplimiento de sus objetivos en el plazo marcado, aunque en este intervalo temporal empezó a gestarse el nuevo marco de coordinación de políticas que analizaremos a continuación.

Las cuatro áreas de actuación fijadas en marzo de 2006 por el Consejo Europeo fueron el conocimiento e I+D+i, con el objetivo, reiterado y confirmado, de alcanzar el 3,0 % del PIB en inversión en 2010, el desarrollo del potencial empresarial, con atención especial a las pymes, el aumento de las posibilidades de empleo para categorías prioritarias, en particular las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de más edad, los discapacitados, los inmigrantes legales y las minorías, y por último, la política energética.

---

<sup>66</sup> COM (2007) 803.



Sobre la base de estas áreas prioritarias, la Comisión Europea seleccionó determinadas intervenciones clave:

- En primer lugar, en materia de educación e I+D, la creación de un área europea de la investigación y de una jurisdicción de patentes integrada con una patente única asequible. Al mismo tiempo, planteaba el objetivo de alcanzar un índice de penetración de la banda ancha del 30 % de la población de la Unión Europea y la conexión de todas las escuelas antes de 2010.
- En segundo lugar, en relación con el entorno empresarial, el informe abogaba por un planteamiento político integrado a través de una ley europea de la pequeña empresa, para estimular el desarrollo y crecimiento de las pymes.
- En tercer lugar, en materia de formación, el documento de la Comisión Europea invitaba a los Estados miembros a que elaboraran planes de acción y establecieran objetivos determinados para reducir el abandono escolar y mejorar las capacidades básicas de lectura.
- Por último, en el área de energía y cambio climático, el informe priorizaba la realización del mercado interior de la energía y planteaba objetivos nacionales de reducción de la energía para los edificios públicos e incluir sistemáticamente el rendimiento energético entre los criterios de concesión para la contratación pública.

Además de proponer estas áreas de actuación, la Comisión Europea propuso también nuevas recomendaciones específicas para cada país, y un nuevo *Programa Comunitario de Lisboa*<sup>67</sup> (2007h) con diez acciones prioritarias para el ciclo 2008-2010<sup>68</sup>.

Por último, como hemos señalado la revisión de la Estrategia de Lisboa de 2008 se completó con la aprobación de las orientaciones generales para el periodo 2008-2010, proceso que supuso más una ratificación de las anteriores que una modificación sustancial, puesto que los ligeros cambios que se introdujeron respondieron más a pequeños cambios en la redacción que a modificaciones sobre el fondo de las orientaciones.

El contenido de las orientaciones generales de la Estrategia de Lisboa para el periodo 2008-2010, las últimas que han estado en vigor, se recoge en el **cuadro 5.6**, el cual incluye en negrita, cursiva y tachado las modificaciones con respecto del anterior marco de recomendaciones.

---

<sup>67</sup> COM (2007) 804 de 11 de diciembre.

<sup>68</sup> Estas actuaciones se concretaban en proyectos que la Comisión Europea se comprometía a promover en un breve periodo de tiempo, entre los que se encontraban la anunciada ley de la pequeña empresa europea, la agenda para la mejora de la reglamentación, la investigación y la educación superior, las iniciativas en materia de patentes, la mejora de las cualificaciones, nuevos pasos en la integración y estabilidad de los mercados financieros europeos y la promoción de una nueva política industrial sostenible.

### Cuadro 5.6. Orientaciones Generales 2008-2010 y cambios respecto a las orientaciones 2005-2008 (en negrita, cursiva y tachado)

#### ORIENTACIONES MACROECONÓMICAS

- Asegurar la estabilidad económica *para un crecimiento sostenible*
- Salvaguardar la sostenibilidad económica y fiscal *como base para aumentar el empleo*
- Promover una asignación de recursos eficiente y orientada hacia el crecimiento y el empleo
- Asegurar que la evolución de los salarios contribuya a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento
- Contribuir al funcionamiento adecuado y *dinámico* de la UEM
- *Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo*

#### ORIENTACIONES MICROECONÓMICAS

- Aumentar y *mejorar* la inversión en I+D, sobre todo de las empresas privadas
- Facilitar todas las formas de innovación
- Facilitar la extensión y el uso de las TIC y *construir una sociedad de la información plenamente inclusiva*
- Aumentar las ventajas competitivas de la base industrial
- Estimular el uso sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre crecimiento y protección medioambiental
- Extender y profundizar el mercado interior
- Asegurar la existencia de mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa para aprovechar las ventajas de la globalización

- Crear un entorno empresarial más competitivo y estimular la iniciativa privada a través de una mejor regulación
- Promover la cultura empresarial y crear un entorno de apoyo a pymes
- Expandir, mejorar y *conectar* proyectos de infraestructuras y *completar los proyectos transfronterizos prioritarios*

## ORIENTACIONES DE EMPLEO

- Implementar políticas de empleo basadas en la búsqueda del pleno empleo, la mejora de la calidad y *la productividad* del trabajo y el reforzamiento de la cohesión social y territorial
- Promover el trabajo a lo largo del ciclo vital
- Crear mercados de trabajo integradores, hacer el trabajo más atractivo, y *hacer que el trabajo sea rentable para quienes buscan empleo, incluyendo a los discapacitados y a los inactivos*
- ~~Mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo~~  
*Mejorar el encaje de las necesidades en el mercado de trabajo*
- Promover una flexibilidad combinada con seguridad en el empleo y reducir la segmentación de los mercados de trabajo, *respetando el papel de los agentes sociales*
- Mecanismos de fijación de salarios y evolución de costes laborales que estimulen el empleo
- Aumentar y *expandir* la inversión en capital humano
- Adaptar los sistemas educativos y de formación a las nuevas necesidades de habilidades

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Como se observa en el cuadro, las orientaciones son prácticamente idénticas a las anteriores. En 2008, pues, se optó por mantener la estructura de la Agenda de Lisboa tal y como había quedado tras la revisión de 2005: un cuerpo fundamental de actuaciones vinculadas al crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la estabilidad macroeconómica, una visión de la política social centrada en la reforma del Modelo Social Europeo, y el traslado de las medidas sociales a la Agenda Social.

Por tanto, el corazón de las actuaciones que se estimulan a nivel nacional sigue estando en la reforma laboral y de los sistemas de pensiones, mientras que a nivel comunitario la Estrategia seguía centrada claramente en el impulso al mercado único.

Sin embargo, como veremos más adelante, la nueva Agenda Social elaborada en 2008 devolvía cierta importancia a estas últimas cuestiones, y volvía a preocuparse, como en los comienzos de la aplicación de Lisboa, por cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades, la exclusión social y la cohesión social.

Sobre esta base, el último bienio de aplicación de la Estrategia de Lisboa, en los ejercicios 2008-2010, ha estado caracterizado por varios factores de diversa índole que han afectado seriamente a la operatividad de la Estrategia, y que han diluido considerablemente su carácter prioritario para la Unión Europea. Entre estos factores se encuentran:

- La situación de incertidumbre provocada por la crisis económica y financiera, que ha implicado una reordenación de prioridades y ha

enviado a un segundo plano de la actuación en política económica al programa de reformas de Lisboa.

- En segundo lugar, la inestabilidad institucional fruto de las incertidumbres en torno a la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el ciclo político marcado por las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 y la finalización del mandato de la Comisión Europea a finales de ese año.
- Por último, la cercanía del cumplimiento del horizonte temporal de la Estrategia, el año 2010, y la constatación de su irremediable fracaso en cuanto al cumplimiento de los objetivos, una realidad que ya era evidente en el momento de la entrada en vigor del nuevo marco revisado para el periodo 2008-2010.

Esta constatación ha llevado a centrar los esfuerzos en materia de coordinación supranacional de políticas económicas y sociales en el ámbito de la Unión Europea, en la conformación de un nuevo marco que se ha concretado en la aprobación de la Estrategia 2020, que estudiaremos a continuación.

Dicha nueva Estrategia se ha basado en parte en la evaluación de la Estrategia de Lisboa que la Comisión Europea realizó en febrero de 2010 en un documento de trabajo<sup>69</sup> (2010c). En ella se reconoce, como no puede ser de otra manera, el fracaso de la Estrategia de Lisboa en lo que al cumplimiento de sus objetivos se refiere: ni el aumento de la tasa de empleo al 70 %, ni especialmente el incremento de la inversión en I+D al 3

---

<sup>69</sup> SEC (2010) 114.

% del PIB (que solamente aumentó del 1,82 % en 2000 al 1,9 % en 2008) se habían alcanzado.

Sin embargo, como también resulta esperable, el análisis de la Comisión Europea se centraba en aquellos aspectos positivos derivados de diez años de Estrategia de Lisboa. Además de beneficios tangibles, ligados fundamentalmente a la creación de empleo en el periodo anterior a la crisis, la institución señalaba la utilidad de la Estrategia de Lisboa como marco para forjar consensos en torno a las reformas que necesita la Unión Europea.

Se consideraba que la renovación de 2005 había clarificado sus objetivos, y que la definición en 2006 de las áreas prioritarias que vimos anteriormente marcó unas líneas de acción que se consideraban importantes de forma muy generalizada por parte de los gobiernos de la Unión Europea.

Además, el documento de evaluación destacaba que se había avanzado en materia de reformas estructurales, subrayando especialmente las reformas en el Modelo Social Europeo en lo que a pensiones se refiere, y sostenía que el enfoque de consolidar las finanzas públicas y reformar el Estado del Bienestar para combatir los retos de la globalización y el envejecimiento se había revelado como acertado.

Entre las principales deficiencias identificadas en el documento de la Comisión Europea de febrero de 2010 con vistas al diseño de la nueva Estrategia destacaban las siguientes:

- En primer lugar, no se había prestado la suficiente atención a los desequilibrios macroeconómicos entre los Estados miembros, así

como a las deficiencias en los mercados financieros en materia de supervisión y los problemas de productividad y competitividad en la economía de la Unión. Tampoco se había prestado la suficiente atención a la elevada interdependencia entre las economías de los Estados miembros.

- En segundo lugar, no había habido mecanismos para incentivar una verdadera integración de las políticas económicas, de forma que el ritmo de reformas había sido muy desigual entre países.
- En tercer lugar, la Estrategia no había guardado la suficiente coherencia con otros marcos de coordinación vigentes en la Unión Europea, entre los que se señalaban el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Agenda Social Europea. La Comisión Europea reconocía que, en lugar de complementarse, estos mecanismos habían funcionado como compartimentos estancos, careciendo de la suficiente coordinación entre ellos.
- En cuarto lugar, la Estrategia de Lisboa había adolecido de falta de un sistema de gobierno fuerte y de la confusa atribución de responsabilidades entre los diferentes actores.

En particular, la Comisión Europea criticaba el escaso impacto que las orientaciones integradas habían tenido en la aplicación de las políticas a nivel nacional, destacando la falta de coherencia que, en consecuencia, mostraban los diferentes Programas Nacionales de Reforma. Además, los objetivos a nivel europeo eran demasiados y no estaban suficientemente claros. Se resaltaba también que las



recomendaciones específicas para los Estados miembros habían tenido poco eco a nivel nacional. Con todo ello, se reconocía parcialmente el fracaso de la reforma intermedia de la Estrategia.

- En quinto y último lugar, se criticaba la escasa atención prestada a la dimensión exterior de la Estrategia, demasiado centrada en políticas domésticas sin capacidad de influencia a nivel internacional. Además, se destacaba la poca presencia de una dimensión específica en el ámbito de la Zona Euro, en la que la coordinación de políticas económicas resultaba especialmente necesaria.

Con este análisis coincidían a grandes rasgos Pisani-Ferry, Aghion, Belka, Von Hagen, Heikensten y Sapir (2008, pp. 50-60), para quienes:

*“La principal dificultad del marco de coordinación de la UE es que aún está estructurado alrededor de procesos como la adopción de orientaciones integradas, el envío de programas nacionales de reforma, y la evaluación de esos programas por parte de la Comisión. Estos procesos [...] tienen un impacto limitado en las verdaderas políticas nacionales”.*

Para estos autores, las dificultades emanaban del principio de dirigir las políticas nacionales a través de un procedimiento de coordinación alejado de la realidad de la gestión política de cada país, y por ello abogaban por establecer un nuevo procedimiento más sólido y con mayores obligaciones, para afrontar situaciones de urgencia como las que, poco tiempo después de la publicación del informe que citamos, tuvo que afrontar la Zona Euro, en el curso de 2009 y 2010:

*“[...] Lo que existe es un conjunto de procedimientos rutinarios para compartir información y una coordinación de políticas económicas de baja intensidad. Aunque reconocemos que esto puede ayudar a mejorar la calidad de las políticas económicas nacionales, nos preocupa la combinación de procedimientos costosos y baja efectividad, lo que consideramos una receta para la irrelevancia. En lugar de eso, preferiríamos un enfoque centrado en aumentar el conocimiento y la comprensión de los asuntos, en un mejor intercambio de información y en incentivos más fuertes. También vemos la posibilidad de procedimientos más duros para organizar la cooperación en circunstancias excepcionales, cuando las deficiencias estructurales y el fracaso de un gobierno para afrontarlas represente un reto para el funcionamiento de la UE”*

Por su parte, Wyplosz (2010) destacaba que:

*“En primer lugar, el proceso ha llevado a la construcción de una nueva burocracia, tanto dentro de la administración de cada país como dentro de la Comisión. Si la Estrategia es inútil, esto es un claro desperdicio de recursos. Más preocupante es que colocar la estrategia en el corazón de la cooperación en la UE podría haber distraído a los líderes de concentrarse en esfuerzos comunes más concretos y específicos”.*

Lo que resulta indudable es que la Estrategia de Lisboa, con sus luces y sombras, ha sido el principal marco de coordinación de políticas económicas en el seno de la Unión Europea en los últimos diez años. Después de una década de funcionamiento, es posible ya echar la vista atrás

y contar con una visión completa de lo que ha sido el funcionamiento de este proceso a lo largo del periodo.

Como señala la Comisión Europea en su análisis, la primera conclusión que se puede extraer de la aplicación de la Estrategia de Lisboa es el claro incumplimiento de los ambiciosos objetivos cuantitativos que se fijaron en sus inicios.

El **cuadro 5.7** resume dichos objetivos y la situación en la que se encontraban en 2009, último ejercicio para el que se dispone de información completa.

Como se observa, ninguno de los objetivos planteados se ha alcanzado, con fracasos significativos en materia de gasto en I+D+i, donde se observa incluso un ligero retroceso, y también en los indicadores relacionados con el mercado de trabajo, en los que se han producido avances – especialmente en la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad – pero insuficientes para alcanzar los objetivos planteados.

**Cuadro 5.7. Objetivos cuantitativos de la Estrategia de Lisboa**

	Objetivo inicial a alcanzar en 2010	Situación en 2000	Situación en 2009
Crecimiento económico medio anual hasta 2010	3,0 %	2,5 %*	1,54 %
Gasto en I+D+i sobre el PIB	3,0 %	1,85 %	1,82 %
Tasa de empleo población 15-64 años	70 %	62,2 %	64,6 %
Tasa de empleo femenina	60 %	53,7 %	58,6 %
Tasa de empleo población 55-64 años	50 %	36,9 %	46,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT

\* Crecimiento anual medio en la década de los 90

A pesar de este fracaso, el hecho de que no se hayan cumplido sus principales objetivos cuantitativos no debe esconder el éxito que supone el haberse convertido en un marco de referencia que ha influido en cierta medida en el diseño de las políticas nacionales.

Como afirma Ardy (2008, p. 277):

*“Muchos de los objetivos y medidas políticas específicas contenidas en la Estrategia de Lisboa no son nuevos. Lo que Lisboa logró fue unirlos en un paquete de alto nivel que demostraría la determinación de la Unión de adoptar una agenda de reformas exhaustiva y radical para afrontar los retos de la globalización, la revolución digital y el cambio demográfico en la población europea [...] Uno de los objetivos era estimular un amplio debate público sobre las cuestiones y concienciar a la gente de las “revoluciones” que acontecían en el mundo en el cambio de milenio. Uno de los logros del proceso de Lisboa ha sido la amplitud con la que muchos de los objetivos clave han sido utilizados en debates sobre políticas públicas y ha servido como llamamientos o eslóganes para promover las reformas en un amplio número de áreas”.*

Desde este último punto de vista, se puede considerar, de acuerdo también con la Comisión Europea, que la Estrategia ha sido un éxito, pues es evidente que ha estimulado el debate en torno a sus contenidos principales, ha centrado la atención en ellos, y ha marcado prioridades de actuación y áreas de reforma a los gobiernos nacionales, regionales y locales de la Unión Europea.

Aunque los resultados nacionales no han sido brillantes, no cabe duda de que la Estrategia de Lisboa diseñada en 2000 acertó, como también ha señalado Wyplosz, en la fijación de objetivos, y también en la fijación de orientaciones y áreas prioritarias de acción.

Y este acierto radicaba en el hecho de que, además de la preocupación por las cuestiones relativas a la competitividad y la productividad de la economía europea, y el cómo afrontar los retos de la globalización y de sostenibilidad de las finanzas públicas y del Estado del Bienestar, en sus inicios la Estrategia contenía también actuaciones por el lado de las políticas sociales, especialmente las incluidas dentro del marco de la igualdad de oportunidades y acordadas en el Consejo Europeo de Barcelona.

El posterior sesgo liberalizador en detrimento de lo social ha desdeñado cuestiones muy importantes, y es que las políticas de igualdad de oportunidades tienen el potencial de incidir directamente en algunos de los factores que se señalan como determinantes de la necesidad de reforma del Modelo Social Europeo.

Así, aunque la Estrategia de Lisboa ha tenido un fuerte componente social, como señala Daly (2006, p. 479): *“no hay duda de que Lisboa, tanto en su primera como en su segunda fase, se preocupa de problemas y de procesos que tienen una naturaleza inherentemente social”*, resulta igualmente evidente que su enfoque centrado en las políticas de reforma estructural, de fomento de la competitividad y de creación de empleo, no ha generado los resultados esperados en el campo de las políticas sociales.

A pesar de ello, las principales críticas que se han realizado a la Estrategia de Lisboa desde el ámbito académico se han centrado en su estructura institucional y en su marco de aplicación, más que en su concepción teórica. Y es que ha quedado claro, como hemos visto, que el diseño del mecanismo de coordinación ha adolecido de excesiva complejidad, poca concreción de objetivos, difusa distribución de responsabilidades y demasiada burocratización, todo lo cual ha lastrado gravemente el funcionamiento de la Estrategia y ha sido determinante para que no se cumplan los objetivos cuantitativos que se fijaron en 2000.

Como resalta Ardy (2008, p. 276), la Estrategia de Lisboa ha sido amplia y hasta cierto punto contradictoria, lo que, unido a las actitudes contemporizadoras de instituciones y Estados miembros y a la utilización del método abierto de coordinación, ha perjudicado a la efectividad del proceso.

De este modo, como ya se ha resaltado, la Estrategia de Lisboa ha concentrado en un solo instrumento una gran cantidad de las actuaciones de la Comisión Europea en los ámbitos económico y social, y se ha convertido en el principal instrumento a través del cual las instituciones europeas han fomentado el proceso de reforma del Modelo Social Europeo que está en marcha desde hace años.

Agotado ya el marco de funcionamiento de la Estrategia de Lisboa y cumplido ya su periodo de vigencia, analizaremos a continuación el nuevo marco de coordinación de políticas que ha sido diseñado como heredero de la Estrategia de Lisboa.

### **5.1.5. Las prioridades de la Comisión Europea 2010-2014 y la nueva Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador**

#### **5.1.5.1. La Estrategia 2020**

La Comisión Europea presentó en marzo de 2010 su propuesta de una nueva Estrategia de la Unión Europea para el empleo y el crecimiento, que sustituya a la Estrategia de Lisboa. Lo hizo en su Comunicación “*Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”<sup>70</sup> (2010e).

En ella se establecía una propuesta de Estrategia que, además de reemplazar el marco de coordinación vigente hasta el momento, planteaba una visión de lo que debe ser la economía social de mercado de la Unión Europea en el siglo XXI, basada en la experiencia del desarrollo de la Estrategia de Lisboa y en el nuevo contexto socio-económico marcado por las consecuencias de la crisis económica y financiera.

La Comisión Europea dio traslado de esta estrategia al Consejo Europeo de primavera, que en su reunión de los días 25 y 26 de marzo de 2010 alcanzó un acuerdo sobre sus principales elementos, incluidos los objetivos clave que orientarán su aplicación y acuerdos para su supervisión mejorada, aunque quedaron aspectos concretos por discutir antes de la aprobación definitiva de la Estrategia en el Consejo Europeo de junio de 2010.

---

<sup>70</sup> COM (2010) 2020 de 3 de marzo.



El diagnóstico de la situación recogido en el documento es claro: la crisis, además de eliminar los progresos realizados en años anteriores, ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales de la economía europea, entre las que la Comisión Europea destaca el bajo crecimiento potencial<sup>71</sup>, los bajos niveles de empleo<sup>72</sup>, y la aceleración del cambio demográfico, con un descenso esperado de la actividad a partir de 2013 o 2014 y un incremento del número de personas mayores de 60 años que duplica al de antes de 2007. Además, se hace referencia a los nuevos retos globales derivados de la competencia global (China e India fundamentalmente), los riesgos del sistema financiero y el problema del calentamiento global y el cambio climático.

En este sentido, cabe destacar que el análisis que el documento hace de los retos a los que se enfrenta la Unión Europea del siglo XXI no difiere en exceso de la evaluación que había emanado de las instituciones europeas en años anteriores, en las diferentes etapas de la Estrategia de Lisboa. Como elemento novedoso se pone énfasis en las conclusiones que, a juicio de la Comisión Europea, pueden extraerse de la crisis: la elevada interdependencia en las estructuras económicas de los Estados miembros de la Unión, y la importancia de la coordinación en el escenario doméstico, y de una acción concertada a escala global.

Ante esta situación, la Comisión Europea planteó, y el Consejo Europeo ratificó en junio de 2010, una nueva Estrategia que, partiendo del diagnóstico realizado anteriormente y de la estrategia anterior, se resume en

---

<sup>71</sup> Debido, a juicio de la Comisión, a una brecha de productividad que ha ido ampliándose, fruto en gran medida de las divergencias en los niveles de I+D+i y de uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

<sup>72</sup> Un 69% de tasa de empleo en la población 20-64, muy por debajo de otros países desarrollados, un 63% de empleo femenino frente a un 76% masculino, y un 46% de trabajadores de 55 a 64 años, por 62% en EEUU y Japón.

cinco objetivos globales y tres prioridades interdependientes. Los cinco objetivos planteados originariamente por la Comisión Europea fueron:

- En primer lugar, aumentar hasta el 75 % la tasa de empleo de los hombres y mujeres entre los 20 y los 64 años.
- En segundo lugar, mejorar las condiciones de la I+D, aumentando la inversión total (pública y privada) hasta el 3 % del PIB.
- En tercer lugar, reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20 % con respecto a los niveles de 1990; incrementar hasta el 20 % la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía; y aumentar un 20 % el rendimiento energético.
- En cuarto lugar, mejorar los niveles de educación (reducción del índice de abandono escolar e incremento del porcentaje de población que finaliza los estudios superiores).
- En quinto y último lugar, promover la integración social, mediante la reducción de la pobreza.

Dado que el Consejo Europeo de marzo de 2010 no alcanzó un acuerdo sobre estos objetivos, la ratificación de los nuevos objetivos y de la nueva Estrategia en su conjunto se produjo en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de junio de 2010. En dicho Consejo se acordó que los objetivos que tendrá la nueva Estrategia 2020 serán los recogidos en el **cuadro 5.8**.

### Cuadro 5.8. Objetivos de la Estrategia 2020

- *“Procurar llegar a un índice de ocupación del 75 % de los hombres y mujeres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, incrementando la participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores con bajas cualificaciones, e integrando mejor a los inmigrantes en situación regular”.*
- *“Mejorar las condiciones para la investigación y el desarrollo, en particular con el objetivo de aumentar los niveles combinados de inversión pública y privada en este sector hasta el 3 % del PIB. La Comisión elaborará un indicador que refleje la intensidad de la I+D y de la innovación”.*
- *“Reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20 % con respecto a los niveles de 1990, incrementar hasta el 20 % la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía, y avanzar hacia un aumento del 20 % en el rendimiento energético”.*
- *“La UE se ha comprometido a adoptar una decisión para pasar a una reducción del 30 % en 2020 con respecto a los niveles de 1990 como oferta condicionada a un acuerdo mundial y global para el periodo posterior a 2012, siempre y cuando otros países desarrollados se comprometan a unas reducciones de emisiones semejantes y los países en desarrollo contribuyan suficientemente, según sus responsabilidades y capacidades respectivas”.*
- *“Mejorar los niveles de educación, en particular con el objetivo de reducir el índice de abandono escolar a menos del 10 % e incrementar al menos al 40 % el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años que finaliza los estudios de enseñanza superior o equivalente”.*
- *“Promover la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza, tratando de que al menos 20 millones de personas dejen de estar expuestas al riesgo de pobreza y exclusión”.*

Fuente: Conclusiones del Consejo Europeo. 16-17 de junio de 2010

De acuerdo con la nueva Estrategia, el cumplimiento de estos objetivos se conseguirá trabajando en las tres prioridades planteadas, que son el crecimiento inteligente basado en el conocimiento y la innovación, el crecimiento sostenible (más competitivo, más verde y con un uso de los recursos más eficiente) y finalmente el crecimiento integrador (creación de empleo, cohesión territorial y social).

De estas áreas prioritarias destaca la inclusión de una referencia explícita a la inclusión social, de manera que, al menos en cuanto a su diseño inicial, la Estrategia 2020 parece corregir en parte los errores cometidos en la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, cuando, como hemos desgranado a lo largo de los subepígrafes anteriores, se despojó a la estrategia de su dimensión social para centrarla en los aspectos más ligados al crecimiento económico y la competitividad.

A su vez, cada uno de los tres nuevos ejes de la Estrategia 2020 contiene una serie de medidas a adoptar a nivel comunitario y nacional para su aplicación efectiva y para garantizar el cumplimiento de los objetivos en el horizonte 2020. Se reseñan a continuación de forma somera las principales áreas de actuación planteadas, destacando especialmente las relacionadas con la política social.

En primer lugar, el “*Crecimiento inteligente*” recoge iniciativas en el ámbito de la innovación, como mejorar las condiciones y la financiación de la I+D+i, la educación, con la finalidad de mejorar la educación superior y aumentar su atractivo a nivel mundial, y la sociedad digital, fomentando la implantación de la banda ancha y el desarrollo del mercado único digital.

Por su parte, en el apartado “*Crecimiento sostenible*” se incluyen actuaciones en materia de clima, energía y movilidad, en la línea de desacoplar el crecimiento del uso intensivo de recursos, reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, modernizar el transporte, aumentar la eficiencia energética y fomentar las energías renovables, y en materia de competitividad, relacionadas con la mejora de la política industrial y de las condiciones para la actividad empresarial.

Por último, dentro del área “*Crecimiento integrador*” se proponen medidas orientadas al empleo y la formación (modernizar los mercados de trabajo, favorecer la movilidad y la formación a lo largo de la vida) y a la lucha contra la pobreza, avanzando en la cohesión social y territorial.

Se plantea un escenario de actuación denominado “*Agenda para nuevas competencias y empleos*” centrado en la modernización de los mercados de trabajo para aumentar los niveles de empleo y asegurar así la sostenibilidad del modelo social. El enfoque se centra en mejorar la formación del capital humano para dotarlo de las competencias y habilidades necesarias en la actualidad, y mejorar la adaptabilidad de la mano de obra.

En este contexto, la Comisión Europea se comprometió a desarrollar la segunda fase de la agenda de flexiguridad, a desarrollar iniciativas legislativas pendientes (como las referidas a la movilidad de trabajadores y tiempo de trabajo que vimos en el Capítulo II), a reforzar el diálogo social, especialmente en el área de educación y formación, y a desarrollar marcos de educación a lo largo de toda la vida<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Esta es la parte de la Estrategia 2020 que ha comenzado a ser desarrollada en primer lugar, con la puesta en marcha de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos (véase epígrafe 5.3).

Por su parte, los Estados miembros deberán avanzar en estas áreas en sus respectivos ámbitos nacionales, así como eliminar los incentivos a permanecer inactivos, fomentar medidas de envejecimiento activo, e impulsar la aplicación del Marco Europeo de Cualificaciones.

Se plantea también un campo de actuación denominado “*Plataforma Europea contra la Pobreza*” que pretende convertirse en un mecanismo para la cohesión social, económica y territorial que reconozca y defienda los derechos fundamentales de las personas en situación de pobreza y exclusión social.

Para ello, la Comisión Europea se compromete a transformar el Método Abierto de Coordinación para la exclusión y la protección social en una plataforma de cooperación, a fomentar la “*innovación social*” (innovación educativa, formación y oportunidades de empleo a comunidades socialmente excluidas y discriminadas, y desarrollo de una agenda para la integración de los inmigrantes), y a realizar un estudio de la capacidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones y protección social.

Los Estados miembros deben, en el marco de sus competencias, desarrollar mecanismos de responsabilidad individual y colectiva en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, adoptar medidas dirigidas a colectivos específicos (familias monoparentales, mujeres de edad avanzada, minorías, gitanos, discapacitados y personas sin hogar), y desarrollar plenamente los sistemas de seguridad social y pensiones.

Como novedad con respecto a la Estrategia de Lisboa, el documento presentado por la Comisión Europea contiene también un apartado específico sobre finanzas públicas tras la crisis económica y financiera, en

la que se resalta una vez más la necesidad de adoptar importantes reformas estructurales en los sistemas de educación, salud, pensiones y protección social.

Nos encontramos, de nuevo, ante un marco integrador de todas las políticas de reforma económica y de los sistemas de protección social que pretende convertirse en un programa de trabajo para el siglo XXI y, más concretamente, para el horizonte 2010-2020.

Un marco integrador que vuelve a incluir los aspectos sociales en su interior, si bien lo hace de nuevo con carácter subordinado a las políticas de fomento de la competitividad y reforma estructural de la economía europea. Una vez más, la Estrategia 2020 se ha diseñado como un instrumento de reforma del Modelo Social Europeo, que no pretende sino seguir impulsando los cambios en los sistemas de protección social que la Unión Europea viene apoyando desde hace años.

Por tanto, aunque se subsana parcialmente el error cometido en 2005, a priori, y a falta de que se concrete la Estrategia una vez comience su aplicación, parece una subsanación meramente formal, orientada a presentar de cara a la opinión pública una nueva estrategia de rostro más amable y aparentemente más preocupada por las cuestiones sociales, cuando el contenido planteado inicialmente adolece de los mismos defectos que su predecesora: falta de compromiso con las políticas sociales y de igualdad de oportunidades, una clara priorización del crecimiento y la competitividad, y una dimensión social excesivamente centrada en la reforma liberalizadora y la flexibilización del Modelo Social Europeo.

El reforzamiento de la Agenda Social Europea y del Método Abierto de Coordinación en materia de Protección Social e Inclusión Social han contribuido al nuevo barniz social del que ha querido dotarse la Comisión Europea, aunque el marco fundamental de actuación sigue inalterado.

En cuanto a la aplicación de la nueva Estrategia, una vez al año se debe efectuar una evaluación global de los avances realizados, tanto a escala nacional como de la Unión Europea. Además, el Consejo Europeo celebrará periódicamente debates dedicados a la evolución económica y a las principales prioridades de la estrategia. Junto a ello, se reforzarán los mecanismos de coordinación de la política económica general, acompañando los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad y convergencia. De esta forma, ambos programas se presentarán simultáneamente y la Comisión Europea los evaluará con atención especial a las cuestiones relacionadas con la Unión Económica y Monetaria.

Se trata de una iniciativa que también ha sido aprobada en el Consejo Europeo de junio de 2010, y que persigue mejorar el gobierno económico de la Unión Europea. De acuerdo con la propuesta de la Comisión Europea, las conclusiones del Consejo Europeo han dispuesto:

*“Reforzar tanto los aspectos preventivos como los correctivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con sanciones en función de la trayectoria de consolidación hacia el objetivo a medio plazo; éstos se revisarán para conseguir un sistema coherente y progresivo, que ponga a los Estados miembros en igualdad de condiciones [...] A partir de 2011, en el contexto de un "semestre europeo", presentar en primavera a la Comisión programas de estabilidad y convergencia para los años venideros, teniendo en cuenta los*



*procedimientos presupuestarios nacionales. Velar por que todos los Estados miembros tengan disposiciones presupuestarias nacionales y marcos presupuestarios a medio plazo en sintonía con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; sus efectos habrán de ser evaluados por la Comisión y el Consejo”.*

Además, se diseñarán nuevas orientaciones integradas que sustituirán a las vigentes en la Estrategia de Lisboa en el periodo 2008-2010, con el objetivo de que permanezcan inalteradas hasta 2014, los Estados miembros seguirán elaborando sus Programas Nacionales de Reforma, que serán evaluados por la Comisión Europea, mientras que el Consejo Europeo será responsable de la orientación general de la Estrategia.

El *semestre europeo* constituye una importante novedad en el marco de planificación estratégica de la Unión Europea, pues certifica la creación de un único ciclo anual de coordinación de políticas económicas, en el cual los instrumentos de la Estrategia 2020 y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento estarán sincronizados, adquiriendo la coherencia de la que han carecido a lo largo de la primera década de aplicación de la Estrategia de Lisboa, como se ha reconocido de forma unánime al evaluar sus resultados.

El **cuadro 5.9** recoge la estructura temporal de la Estrategia, que se repetirá cada año.

## Cuadro 5.9. Semestre europeo

### **Enero-junio de cada año**

- ✓ **Enero:** la Comisión Europea presenta su Estrategia Anual de Crecimiento, informando sobre el avance en la Estrategia y estableciendo orientaciones para el año siguiente
- ✓ **Febrero/marzo:** reunión del Consejo Europeo para establecer orientaciones para los Estados Miembros y la Unión Europea
- ✓ **Mediados de abril:** los Estados Miembros presentan sus Programas Nacionales de Reforma y sus Programas de Estabilidad o Convergencia, teniendo en cuenta las orientaciones políticas que les han sido transmitidas
- ✓ **Junio:** la Comisión Europea presenta propuestas de opiniones y recomendaciones dirigidas a cada uno de los Estados Miembros, sobre la base de sus Programas Nacionales de Reforma y sus Programas de Estabilidad o Convergencia
- ✓ **Junio:** Eurogrupo o Ecofin adoptan las opiniones y recomendaciones sobre políticas macroeconómicas y fiscales, contando con la opinión de otras formaciones del Consejo para cuestiones sectoriales. El Consejo de Empleo y Asuntos Sociales adopta recomendaciones sobre la base del artículo 148. El Consejo Europeo propone orientaciones si es necesario.

### **Segunda mitad del año**

- ✓ Los Estados Miembros terminan sus presupuestos nacionales y medidas políticas teniendo en cuenta las orientaciones recibidas. En su Informe Anual de Crecimiento del año siguiente, la Comisión Europea evalúa la forma en que los Estados Miembros han tenido en cuenta las orientaciones de la Unión Europea

Fuente: Comisión Europea (2010e)

El primer ciclo de aplicación del semestre europeo comenzó en enero de 2011, cuando se presentó el primer *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento*<sup>74</sup>, en el que se incluyeron actuaciones en tres bloques ligados a la superación de la crisis económica: la corrección de los desequilibrios presupuestarios, las reformas en el mercado de trabajo y medidas de fomento del crecimiento. Este primer documento de aplicación de la Estrategia 2020 confirma las orientaciones y prioridades presentadas en el momento de la aprobación de la Estrategia, y en lo social refuerza la visión continuista con respecto a los planteamientos de años anteriores.

El barniz social de que se ha querido dotar a la Estrategia y en general a la actuación política de la Comisión Europea desde 2010 parece desaparecer en la primera actuación concreta de la Estrategia 2020, y es que el documento limita su contenido social a las habituales referencias a la reforma del mercado de trabajo en la línea de revisar los subsidios de desempleo y flexibilizar la regulación laboral. Y de nuevo aparece el llamamiento a la reforma de los sistemas de pensiones, con el objetivo de aumentar la edad de jubilación, reducir el acceso a la jubilación anticipada y fomentar los planes privados.

Sí es destacable una breve alusión a la necesidad de organizar el trabajo de forma flexible y a las infraestructuras para el cuidado de niños, como elementos orientados a facilitar la integración en el mercado de trabajo de los segundos contribuyentes a los ingresos familiares.

---

<sup>74</sup> COM (2011) 11 de 12 de enero.

Pero en conjunto, nos encontramos ante una nueva Estrategia que no difiere en exceso de su predecesora en su diseño ni en sus mecanismos de implementación, aunque se incluyen determinadas disposiciones que pueden facilitar un grado de cumplimiento de los objetivos más satisfactorio y se corrigen algunas de las principales deficiencias de la anterior estrategia en términos de coordinación, como la mayor imbricación de la nueva Estrategia 2020 con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En cuanto a sus objetivos y propuestas, no se vislumbran grandes novedades, al margen de una actualización de las propuestas anteriores al nuevo contexto, y de una mayor inquietud por las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad medioambiental.

Como hemos visto, se detecta también una mayor presencia en los objetivos estratégicos de las cuestiones sociales, si bien ello no se ha traducido en un contenido reforzado de estas políticas en la Estrategia, dentro de la cual permanecen como aspectos subordinados a los objetivos de índole económica que se consideran prioritarios en la actuación de la Unión Europea para las próximas décadas.

#### ***5.1.5.2. Las conclusiones del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030***

Concluimos este epígrafe 5.1 completando el panorama actual sobre las prioridades de actuación de la Unión Europea para las próximas décadas con una breve reseña de los aspectos sociales incluidos en el documento de conclusiones sobre el futuro de la Unión Europea en 2030 elaborado por un

Grupo de Reflexión<sup>75</sup> presidido por Felipe González y presentado en el mes de mayo de 2010 al Consejo Europeo.

En el documento se realiza una mención expresa a la reforma del Modelo Social Europeo que coincide en gran medida con la visión que la Comisión Europea tiene al respecto, y que hemos ido desgranando a lo largo de este trabajo. El Grupo de Reflexión (2010, p. 15) contextualiza el Modelo Social Europeo en la línea de lo que hemos señalado en el Capítulo I:

*“En el núcleo de la comunidad europea existe un modelo económico y social específico, denominado “economía social de mercado altamente competitiva” en el Tratado de Lisboa. Existe una serie de variantes de este modelo, con resultados que varían cualitativamente, pero todos ellos encajan a grandes rasgos en un marco común”.*

Para el Grupo de Reflexión, este modelo goza de aceptación generalizada, pero es preciso redefinirlo y adaptarlo a un contexto cambiante marcado por la pérdida de posiciones de Europa en materia de potencial económico y competitivo. Por ello, el Grupo (Ibíd., p. 16) aboga por mantener el proceso de reformas económicas, en coherencia con lo planteado desde la Unión Europea, aunque:

*“La permanencia del modelo económico y social europeo dependerá de nuestra capacidad de restablecer un equilibrio dinámico entre las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo”.*

---

<sup>75</sup> El Grupo de Reflexión contó como Vicepresidentes con Vaira Vike-Freiberga y Jorma Ollila. Los demás miembros fueron Lykke Friis, Rem Koolhaas, Richard Lambert, Mario Monti, Rainer Münz, Kalypso Nicolaidis, Nicole Notat, Wolfgang Schuster y Lech Walesa.

El Grupo de Reflexión defiende reformas en los mercados de trabajo, orientadas a la flexiguridad, la movilidad laboral y la gestión empresarial, y un nuevo impulso a las políticas de reforma económica que vaya acompañado de medidas selectivas de política social, en un contexto de protección contra los abusos de las políticas de protección social, evitando en lo posible el riesgo moral. Así, en relación con el mercado de trabajo el documento defiende:

- Adaptar los sistemas de seguridad social para favorecer el reingreso rápido en el mercado laboral, en lugar de convertirse en una ayuda prolongada a personas en edad de trabajar.
- Y reformar los mercados laborales en cada Estado Miembro para evitar situaciones de dualidad entre la protección de los contratos de larga duración y la desprotección y amenaza del despido a la que se enfrentan otros trabajadores.

El informe coincide globalmente con la línea oficial de las instituciones europeas en materia de pensiones, destacando la importancia de eliminar los obstáculos jurídicos, administrativos y culturales para fomentar una mayor movilidad laboral dentro de la Unión, apoyando la portabilidad de los derechos sociales y de pensión, lo que supone un apoyo a la propuesta de la Comisión Europea que vimos en el Capítulo II en la línea de mejorar la portabilidad de los derechos complementarios de pensión. E incluye también una referencia a las políticas de reforma del sistema de pensiones, tal y como promueve la Comisión Europea:

*“No menos importante que lo anterior es la necesidad de modificar radicalmente nuestra forma de percibir la jubilación. Deberán desalentarse las actuales prácticas de jubilación anticipada. La jubilación debe pasar a ser una posibilidad, más que una obligación, para las personas [...] La vida activa debe prolongarse aumentando la edad de jubilación real y legal. Los programas educativos y de formación para adultos, los regímenes salariales, las condiciones laborales y los sistemas de pensiones deben adaptarse para crear un mercado de trabajo para la franja de edades comprendida entre los 50 y los 70 años, haciendo más atractivos la contratación y el empleo de trabajadores de edad avanzada”<sup>76</sup>.*

Una visión, por tanto, que globalmente coincide con la promovida por la Comisión Europea desde 2004, enmarcada en los procesos de coordinación que acabamos de analizar. Sin embargo, el análisis del Grupo de Reflexión es interesante porque plantea una visión más amplia de lo que viene siendo habitual en las instituciones europeas: si el enfoque de éstas termina por lo general en el ámbito de las reformas de pensiones, el Grupo de Reflexión incide en las políticas sociales, con propuestas concretas de actuación para reforzarlas como:

- La aplicación de la legislación de la UE contra la exclusión social para garantizar normas mínimas acordadas, mejorando la Red Europea de Servicios del Empleo EURES y ampliando las infraestructuras electrónicas en hogares, escuelas y empresas.

---

<sup>76</sup> *Ibíd.* (p. 27).

- Y la mejora de la coordinación de las políticas económicas y sociales en la UE, utilizando los instrumentos del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Social Europeo.

Se incluye también una referencia expresa a los problemas de envejecimiento de la población, para lo que, al igual que las instituciones europeas, defiende políticas de reforma que aumenten la participación en el mercado laboral, aunque pone especial énfasis en cuestiones sobre las que la Comisión Europea ha elaborado menos doctrina que la tradicional vinculada a las reformas en los regímenes de protección social.

Para el Grupo de Reflexión, es necesario mejorar el equilibrio entre vida personal y laboral, fomentando la igualdad de oportunidades, para lo que coinciden con Esping-Andersen y Palier (2010) en la necesidad de medidas de apoyo al empleo femenino.

En ello, difiere claramente del enfoque habitual de las instituciones y se acerca al defendido en este trabajo. Nos acercaremos más a esta dimensión en las conclusiones del trabajo.

Por último, el Grupo de Reflexión aborda la cuestión de la inmigración desde una óptica que amplía la perspectiva tradicional de la Comisión Europea sobre este tema, centrada en los aspectos de seguridad y control de fronteras.

El Grupo de Reflexión estima que la inmigración está estrechamente ligada a las cuestiones sociales, puesto que tiene una influencia decisiva en las tendencias demográficas a medio y largo plazo, y por tanto puede ser un elemento adicional que contribuya a la sostenibilidad del sistema sin



necesidad de abordar reformas liberalizadoras. Como se plantea en el informe (2010, p. 26):

*“La mano de obra inmigrante será parte de la solución a las futuras carencias de mano de obra y capacidades de Europa [...] En términos generales, es necesario que Europa cambie de actitud.”*

El planteamiento del Grupo de Reflexión consiste en impulsar una estrategia de inmigración común que atraiga a mano de obra cualificada, de forma que ésta contribuya a la actividad económica y a la sostenibilidad del Estado del Bienestar.

Concluimos la revisión del marco de actuación de la Comisión Europea en materia social desde 2004 analizando el resto de actuaciones en materia social.

## 5.2. LA AGENDA SOCIAL 2005-2010 Y EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

### 5.2.1. La Agenda Social Europea

#### 5.2.1.1. La Agenda Social Europea de 2000 y de 2005

Para analizar los antecedentes de la Agenda Social Europea debemos remontarnos a diciembre de 2000, cuando el Consejo Europeo celebrado en Niza aprobó la primera *Agenda Social para el periodo 2000-2005*<sup>77</sup>, a la que hemos hecho referencia en el capítulo III y que, en palabras de Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 228):

*“recoge una aproximación instrumentalista a la política social, en el sentido de que ésta se considera no sólo como un fin en sí mismo, sino también como un medio en la búsqueda de una economía más competitiva”.*

Tal y como ocurriría, podemos añadir, en cualquier desarrollo de política social por parte de las instituciones europeas a partir de entonces. Y es que, además de consideraciones en torno al empleo, la primera Agenda Social proponía ya modernizar la protección social, convirtiéndola en un factor

---

<sup>77</sup> COM (2000) 379 de 28 de junio.

que contribuyera al crecimiento económico y animar a participar en el mercado laboral.

Por otro lado, la Agenda Social diseñada en 2000 proponía redoblar los esfuerzos nacionales para erradicar la exclusión social, promoviendo la integración en la vida económica y social a través de planes nacionales bianuales de lucha contra la pobreza y la exclusión social basados en objetivos comunes.

Por último, se proponía reforzar la igualdad de género, la defensa de los derechos fundamentales y la lucha contra la discriminación, incluyendo la igualdad de trato para los residentes legales de terceros países, y se incluyó una declaración para fortalecer la dimensión social de la globalización.

La Agenda Social de 2000 ha sido considerada por numerosos autores como un instrumento de política social continuista y conservador, por cuanto optó por métodos indirectos de intervención, a través de los mecanismos disponibles de coordinación, con pleno respeto a la subsidiariedad.

Como complemento a la renovada Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea presentó en 2005 la *revisión la Agenda Social Europea*<sup>78</sup>, que se

---

<sup>78</sup> Ese año se presentó también la revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, que pretendía hacer frente a las amenazas más graves para el desarrollo viable en Europa y el mundo, las conocidas como tendencias no sostenibles: cambio climático, salud pública, transporte y utilización del suelo, gestión de los recursos naturales, desafíos de una sociedad envejecida y pobreza y exclusión social. La revisión adoptada en 2005 pretendía clarificar sus objetivos, estableciendo nuevas referencias y mecanismos más eficaces de supervisión, consolidando la propiedad y aumentando la conciencia de los objetivos de la estrategia en la sociedad europea, y mejorando la cooperación con las instancias públicas y privadas en todos los niveles. Por otra parte, se confirmó el objetivo central del “desarrollo viable” mediante un planteamiento que garantizara que las acciones económicas, sociales y ambientales se refuerzan mutuamente. Finalmente, la revisión puso más énfasis en medidas horizontales tales como instrumentos basados en el mercado con el fin de reflejar los costes verdaderos del uso de los recursos para la sociedad y la creciente inversión en ciencia y tecnología para el desarrollo viable.

llevó a cabo a través de un documento<sup>79</sup> de la Comisión Europea (2005d) inspirado en el Informe Kok.

Si la Estrategia de Lisboa se centraba en el crecimiento y el empleo, la Agenda Social se concibió como elemento de promoción de la dimensión social del crecimiento económico. De esta forma se certificaba la degradación de las cuestiones sociales que hemos visto en el epígrafe anterior: si hasta 2005 estos aspectos formaban parte de la Estrategia de forma más visible, a partir de entonces ésta queda reorganizada para priorizar claramente los aspectos de crecimiento y competitividad, mientras que las políticas sociales quedan completamente relegadas al espacio de esta Agenda Social de 2005 y la que se elaboró en 2008, con la consiguiente pérdida de peso específico en el marco de coordinación de la política económica de la Unión.

Una pérdida de peso específico que se observa no sólo en la reestructuración formal de la Estrategia, sino incluso en el contenido mismo de la nueva Agenda, cuyo principal instrumento de aplicación era el Fondo Social Europeo. La literatura comunitaria presentó la Agenda de 2005 como centrada en una estrategia doble, tal y como recoge Aranda García (2006, p. 226) y se explicita en la propia Agenda Social:

- En primer lugar, se subrayaba su cometido de reforzar la confianza de los ciudadanos. Esta confianza se consideraba esencial para gestionar el proceso de cambio estructural por su impacto en el crecimiento económico. La Agenda describía en este ámbito la combinación de los instrumentos comunitarios necesarios para

---

<sup>79</sup> COM (2005) 33 de 9 de febrero.

mejorar la calidad de su aplicación y presentaba, en ese contexto, tres condiciones para el éxito: el enfoque intergeneracional, la asociación para el cambio y la necesidad de aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización.

Dentro de este eje, y como parte de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, la Comisión proponía un ciclo renovado, que incluiría nuevas directrices y establecería un nexo con la racionalización de los ciclos de coordinación de la política económica a escala europea.

- En segundo lugar, presentaba acciones clave en torno a dos ejes principales, derivados de los objetivos estratégicos de la Comisión para 2005-2009: el empleo (objetivo de prosperidad) y, de forma complementaria, la igualdad de oportunidades y la inclusión (objetivo de solidaridad).

Dentro del segundo eje prioritario, la Comisión pretendía modernizar la protección social, poniendo en marcha el método abierto de coordinación para la asistencia sanitaria y de larga duración. En el ámbito de la lucha contra la exclusión social, se declaraba 2010 como Año Europeo de la lucha contra la exclusión y la pobreza.

Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 302), apuntan que los principios básicos sobre los que pivotó la Agenda Social Europea de 2005 fueron la aplicación de un enfoque integrado de las políticas económica, social y de empleo, promover una política social y de relaciones industriales de calidad, modernizar y mejorar la protección social, y finalmente tomar en cuenta el coste que supone no tener una política social.

Para estos autores, la importancia de la Agenda Social Europea de 2005 fue que, como vimos anteriormente, su diseño completó definitivamente el triángulo políticas económicas-políticas de empleo-políticas sociales en el que se ha basado desde entonces el compromiso supranacional de la Unión Europea con las políticas sociales.

Sin embargo, parece obvio que la Agenda Social no fue sino el marco en el que quedaron incluidas aquellas cuestiones que no se consideraban claves para el programa de trabajo de las instituciones europeas. La Agenda Social y el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social han sido, en efecto, los instrumentos de los que se han servido las instituciones europeas a partir de 2004 para despojar al marco fundamental de coordinación, la Estrategia de Lisboa, de la dimensión social que originariamente tuvo.

En ellas se han incluido las actuaciones más estrictamente sociales a nivel supranacional y de los Estados Miembros, pero la poca relevancia de estos instrumentos, así como la escasa voluntad política para desarrollarlos plenamente, han lastrado en los últimos años la política social europea.

#### ***5.2.1.2. La Agenda Social Europea de 2008***

Nos detendremos a continuación en el contenido de la Agenda Social Europea actualmente vigente, sobre la que existe escasa literatura académica. Una Agenda que ha mantenido en lo fundamental el esquema de coordinación de los tres grupos de políticas en el que se basa el grueso de la actuación de la Unión Europea en estas materias.

La actual Agenda Social deriva de la renovación a la que fue sometida la de 2005 en 2008, a través de una comunicación de la Comisión Europea<sup>80</sup> (2008c) en la cual se proponía una modificación del marco general de la política social europea, sobre la base de las competencias asumidas por los Estados miembros:

*“Las medidas sociales son principalmente responsabilidad de los Estados miembros y deben adoptarse en el nivel más cercano posible al ciudadano tanto a nivel nacional como subnacional. Las facultades y las responsabilidades de la UE en el ámbito social son limitadas”<sup>81</sup>.*

El nuevo marco se presentó como un elemento transversal a todas las demás políticas europeas, plenamente coordinado con la Estrategia de Lisboa, de la cual forma parte integrante, y cuya nueva reforma ya entonces se comenzaba a vislumbrar.

De acuerdo con lo planteado por la Comisión Europea, había pasado ya el tiempo de una política social clásica, centrada en lo público para garantizar la prestación de bienes y servicios sociales, con la presencia de un potente marco legislativo supranacional.

Se trataba ahora, como ya hemos indicado, de apostar por un marco de coordinación de políticas económicas en el cual la provisión del bienestar fueraa la consecuencia colateral del crecimiento económico y el empleo, y no una finalidad en sí misma de las políticas públicas, enfoque por el que

---

<sup>80</sup> COM (2008) 412.

<sup>81</sup> Comisión Europea (2008c, p. 3).

las propias instituciones han venido apostando desde hace años, con el objetivo de que la propia elaboración, diseño y aplicación de la Estrategia de Lisboa suscite una reflexión colectiva y a la postre un afán reformador de los elementos esenciales del Modelo Social Europeo.

Se trata de una idea sobre el nuevo papel de la Unión Europea en el área social que aparecía ya en una consulta previa a la aprobación de la nueva Agenda Social Europea, en noviembre de 2007, en la cual se dejaba claro que cualquier actuación de la Unión en materia social fuera de los habituales mecanismos de coordinación sería excepcional y bajo la premisa de un cumplimiento estricto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El texto aclaraba igualmente que la intervención en el ámbito de lo social se circunscribe a los posibles campos de reforma del Modelo Social Europeo (Comisión Europea, 2010g, pp.9-11):

*“Los Estados miembros tienen la principal responsabilidad sobre los cambios en las políticas necesarias para trasladar esta visión en realidad. La acción de la Unión Europea será condicionada a un valor añadido verificado, en línea con los requisitos de subsidiariedad y proporcionalidad. Esto es lo que los ciudadanos esperan y lo que normalmente resulta más eficiente. Pero esto no excluye un rol más proactivo de la Unión Europea para catalizar el cambio y manejar, apoyar y acompañar a las necesarias reformas”.*

La “visión” a la que se aludía entonces pretendía construir un enfoque de lo social basado en las oportunidades vitales, centrado en un triple eje: las oportunidades, el acceso y la solidaridad, a través de actuaciones en varias



áreas clave: la juventud, las carreras profesionales, la educación y la formación, los servicios de salud, la igualdad de género, la inclusión social y la no discriminación, la movilidad y la sociedad civil.

Alcanzar esta visión era un objetivo basado en los propios mecanismos de coordinación, en el intercambio de buenas prácticas, en el apoyo a los gobiernos nacionales, regionales y locales y en impulsar una conciencia social sobre la necesidad de este proceso. Se hacía también una tímida referencia a la posibilidad de cambios en la sólida base legal desarrollada en etapas anteriores del proceso de construcción europea.

Estos planteamientos fundamentales quedaron recogidos en la nueva Agenda Social aprobada en 2008, en cuyo contexto los objetivos sociales fundamentales de la Unión Europea se definían, de acuerdo con los Tratados y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como:

*“Un compromiso firme hacia unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales en unas economías de mercado socialmente sanas<sup>82</sup>”.*

La nueva Agenda Social Europea repetía el enfoque basado en tres objetivos interrelacionados, los de oportunidades, acceso y solidaridad que se había esbozado en la consulta previa:

- Las “oportunidades” se entendían como esfuerzo continuo para crear empleo y aumentar el bienestar, lo que se asociaba con eliminar

---

<sup>82</sup> Comisión Europea (2008c, p. 15).

barreras, facilitar la movilidad, luchar contra la discriminación, fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, apoyar a las familias y reducir la exclusión social. Todo ello, con la finalidad de garantizar que todos tengan la oportunidad de desarrollar su potencial.

- El término “*acceso*” se refería a proporcionar a todos los ciudadanos acceso a la educación, la asistencia sanitaria y los servicios sociales de interés general necesarios para superar las desigualdades respecto al punto de partida.
- Por último, el enfoque de “*solidaridad*” se interpretaba como el apoyo a las personas y regiones que “*no pueden seguir el ritmo y se ven relegadas por la rapidez de los cambios*”, luchando contra la pobreza y la exclusión social, y explorando nuevas formas de ayudar a las personas a adaptarse a la globalización y los cambios tecnológicos.

La Agenda se planteaba en un contexto claramente marcado por los problemas a los que hemos aludido en el Capítulo IV, con la salvedad, eso sí, de la crisis económica y financiera, que en el momento de aprobación de la Agenda Social, julio de 2008, se había desatado ya, pero estaba aún lejos de degenerar en la recesión mundial que se produjo meses más tarde.

Como consecuencia de este hecho, resulta evidente que el diseño entonces aprobado adolece hoy de problemas de coherencia y pérdida de vigencia cuya lentitud en solucionar por parte de la nueva Comisión Europea es un síntoma más de la escasa atención que, con carácter general, se sigue prestando hoy a estas cuestiones.

Sobre la base de los tres objetivos transversales, la Agenda Social Europea diseñada en julio de 2008 y aún vigente plantea una serie de ámbitos clave con medidas que, dentro de cada ámbito, contribuyen a cada uno de los objetivos.

Estas medidas incluyen la mayor parte de las actuaciones en política social a desarrollar en el ámbito de actuación de las instituciones europeas, y aunque se trata en la mayor parte de los casos de medidas poco relevantes y de escaso calado, sí se puede percibir en la nueva Agenda una mayor preocupación por las cuestiones sociales que obedece fundamentalmente al objetivo político de dotar a la Comisión Europea como institución de una dimensión social más evidente.

Y es que no podemos olvidar que la nueva Agenda Social fue presentada en un momento especialmente crítico del ciclo político en las instituciones europeas, pocos meses antes de la elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 y a un año vista de la renovación del Colegio de Comisarios de la Comisión Europea.

En este contexto de inestabilidad política, la Comisión Europea optó por devolver a la política social una cierta relevancia en el marco de coordinación de políticas de la Unión Europea, y ello se tradujo en una Agenda Social con medidas algo más concretas y ambiciosas en algunos ámbitos.

Ello es especialmente visible en el ámbito de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación, donde la Agenda Social incluye una directiva para luchar contra la discriminación por motivos de religión o

convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual así como para aplicar el principio de la igualdad de trato fuera del ámbito del empleo.

Igualmente, se plantean medidas no legislativas para promover la igualdad, el compromiso con las medidas del Plan de Trabajo para la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres (2006-2010) y del Pacto Europeo por la Igualdad de Género, posibles propuestas legislativas sobre conciliación, mejorando las disposiciones sobre el permiso parental, introduciendo nuevos permisos (de paternidad, adopción y permisos filiales) y consolidando la protección para las mujeres embarazadas, centrar el Método Abierto de Coordinación en la reducción del índice de riesgo de pobreza para las mujeres, sobre todo de las mayores, y finalmente medidas acerca de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en las empresas.

También se observa un mayor compromiso en lo relativo a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La Comisión Europea se comprometió a promover una recomendación sobre la inclusión activa, en la que se deberán tratar medidas laborales y de apoyo financiero, planteó una reforma del programa de ayuda alimentaria para las personas más necesitadas de Europa, y se comprometía a promover iniciativas de fomento de la sociedad de la información.

El resto de ámbitos de actuación de la Agenda Social vuelve, no obstante, al estilo genérico que ha caracterizado a esta Comisión Europea, con medidas poco concretas y siempre vinculadas, en este caso también, a la liberalización y flexibilización del sistema económico y el Modelo Social Europeo.

Así, en relación con los jóvenes la Comisión Europea se compromete a integrar los derechos de la infancia en las acciones de Unión Europea, proteger los derechos del niño, a fomentar iniciativas en materia de calidad de la educación escolar, inmigración y movilidad y un nuevo Método Abierto de Coordinación en materia de juventud.

Se repite también el discurso habitual incluido en la Estrategia de Lisboa en relación con el empleo y la formación, mencionando iniciativas de aumento de la inversión en recursos humanos, con compromisos genéricos relacionados con el contenido básico de Lisboa e iniciativas en el ámbito del desarrollo de nuevas capacidades, del espíritu empresarial, del conocimiento financiero y sobre las tecnologías de la información<sup>83</sup>. En el ámbito de la movilidad y la libre circulación de personas se plantean iniciativas para aumentar la movilidad de investigadores, jóvenes empresarios, jóvenes y voluntarios, y se fomenta la aplicación completa de la directiva sobre reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales.

Por último, el campo de la salud<sup>84</sup> se plantea en coherencia con otras dos actuaciones. Por un lado, la Estrategia Europea en materia de Salud, adoptada en octubre de 2007, que destaca los valores de universalidad,

---

<sup>83</sup> Además, la Comisión Europea se compromete a desarrollar una directiva para mejorar el funcionamiento de los Comités de Empresa Europeos sobre las operaciones de reestructuración, una iniciativa sobre nuevas necesidades de cualificación en el mercado de trabajo, un marco estratégico actualizado destinado a aplicar el Método Abierto de Coordinación para la cooperación europea en materia de educación y formación, e iniciativas sobre multilingüismo en la Unión Europea.

<sup>84</sup> La Comisión Europea elaborará una directiva sobre la aplicación de los derechos de los pacientes en asistencia sanitaria transfronteriza, en virtud de la cual se establecerá un marco comunitario para la atención sanitaria transfronteriza basado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. También se ha comprometido a presentar una recomendación sobre la interoperabilidad transfronteriza de los historiales médicos electrónicos, una comunicación sobre el uso de tecnologías de la información y de la comunicación para mejorar las vidas de las personas mayores en sus hogares, una comunicación sobre las desigualdades en el ámbito de la salud, un proyecto de Recomendación del Consejo sobre seguridad de los pacientes y la calidad de los servicios sanitarios, y finalmente un Libro Verde sobre los profesionales de la sanidad.

acceso a una asistencia sanitaria de buena calidad, equidad y solidaridad. Dicha estrategia prevé medidas para afrontar los retos relacionados con el envejecimiento de la población europea y el aumento de las desigualdades respecto a la salud. Por otro lado, la Estrategia para la Salud y la Seguridad en el Trabajo, adoptada por la Comisión Europea en 2007, centrada en la prolongación de la vida laboral, aumentando la protección contra los riesgos en el lugar de trabajo. Mediante la estrategia se espera lograr una reducción del 25 % en los accidentes en el lugar de trabajo en 2012.

En cuanto a los instrumentos de los que se dota la Agenda Social, se vuelve a plantear, pero sólo de forma tímida, la posibilidad de recurrir a la legislación comunitaria:

*“En algunos casos, la nueva legislación de la UE puede ofrecer soluciones cuando exista un amplio acuerdo sobre su importancia y pruebas convincentes sobre su valor añadido. La legislación vigente deberá actualizarse y racionalizarse a la vista de las cuestiones que surjan (por ejemplo, en el ámbito de la discriminación, la salud y la seguridad), nuevas formas de organización del trabajo (como los comités de empresa europeos, la conciliación del trabajo y la vida familiar) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (por ejemplo, la jornada laboral, la seguridad social y la asistencia sanitaria transfronteriza). La legislación vigente debe aplicarse y hacerse cumplir efectivamente”<sup>85</sup>.*

---

<sup>85</sup> Comisión Europea (2008c, p. 18).

Por lo demás, la Agenda Social se centra en los instrumentos clásicos a disposición de las instituciones europeas: el diálogo social europeo, en el formato que analizamos en el Capítulo II, los mecanismos de financiación que estudiamos en ese mismo Capítulo, el diálogo con las partes implicadas, y los estudios de impacto en el ámbito social, todo ello en el contexto del Método Abierto de Coordinación, en el que nos detendremos a continuación.

Se trata, en definitiva, de una Agenda Social algo más comprometida con las cuestiones sociales no relacionadas exclusivamente con la reforma de las políticas de protección social, en lo que supone una rectificación parcial del discurso y la línea de trabajo de la Comisión Europea desde 2004. Una rectificación parcial que, como vimos anteriormente, también ha tenido traslado, aunque sólo con carácter formal, a la nueva Estrategia 2020.

Continuamos este repaso de las políticas sociales de la Comisión Europea a partir de 2004 con el estudio del Método Abierto de Coordinación en materia de Protección Social e Inclusión Social.

### **5.2.2. El Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social**

En la actualidad, el *Método Abierto de Coordinación en materia de Protección Social e Inclusión Social* sigue siendo el instrumento clave de actuación de la Unión Europea en materia social, como pone de manifiesto la nueva Agenda Social aprobada en 2008 (Ibíd., p. 19):

*“Los Métodos Abiertos de Coordinación (MAC) son fundamentales para la Agenda Social de la UE, ya que han ayudado a los Estados miembros a desarrollar una visión compartida de los retos sociales, han favorecido la voluntad de cooperar y aprender de las prácticas de los demás, han creado un nuevo dinamismo para promover y aplicar reformas, y han fomentado la elaboración de políticas más basadas en el conocimiento, orientadas a la apertura, la transparencia y la participación”.*

Aunque el Método se plantea como “*complemento esencial para la legislación de la Unión Europea*”, lo cierto es que, salvo excepciones, ha venido a sustituir la actividad legislativa de la Unión Europea en políticas sociales, con excepciones poco significativas y de índole reformista.

De esta forma, el Método Abierto de Coordinación se constituye como un mecanismo fundamental en la política social europea de hoy en día, en especial desde su reforzamiento en 2008 como consecuencia de la nueva Agenda Social Europea, a través de la comunicación<sup>86</sup> sobre *reforma del Método Abierto de Coordinación* (2008d).

Originariamente, el Método Abierto de Coordinación, planteado de forma pionera en la política de empleo, tuvo como objetivos fundamentales, siguiendo a Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 229), los de promover la cohesión social y la igualdad a través de sistemas de protección social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes, la interacción entre Lisboa y la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea, y una buena gobernanza.

---

<sup>86</sup> COM (2008) 418 de 2 de julio.



La reforma del Método realizada en 2008 se planteó partiendo de la base de la Estrategia de Lisboa, con el fin de mejorar su visibilidad y sus métodos de trabajo, consolidar su interacción con otras políticas, reforzar sus herramientas de análisis y su base de datos y potenciando la responsabilización de los Estados miembros mediante la evaluación inter pares, el aprendizaje mutuo y la implicación de todos los agentes pertinentes.

El ejercicio realizado en 2008 supuso también una cierta rectificación de la Comisión Europea en las políticas sociales que había venido desarrollando desde 2004: sobre la base de la estrecha imbricación de las esferas de coordinación social y económica que había venido fomentando años anteriores, se apostaba por aumentar la importancia de la Agenda Social Europea y reforzar el Método Abierto de Coordinación, mejorando su visibilidad y tratando de comprometer más estrechamente a todos los actores en su cumplimiento.

La reforma partió de una evaluación de tono positivo de la reforma de 2005, en la que los tres procesos de coordinación (inclusión social, pensiones adecuadas y viables, y una asistencia sanitaria y unos cuidados de larga duración de calidad y viables) se fusionaron en un Método único. Además, el proceso se estructuró en un ciclo trienal con un sistema de informes simplificado.

Lo que se planteó en 2008 partía de esta base pero incorporaba una serie de medidas adicionales. Dentro de las principales áreas de actuación en este fortalecimiento del Método Abierto de Coordinación destacaba, en primer lugar, el fortalecimiento del compromiso político y la visibilidad, para lo

que curiosamente se apostaba por adoptar progresivamente para el Método algunos de los métodos y planteamientos que se utilizan en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada<sup>87</sup>. Además, la Comisión Europea se comprometió a realizar recomendaciones al amparo del artículo 211 del Tratado, estableciendo principios comunes para el seguimiento y la evaluación inter pares, y también a mejorar su capacidad de evaluación y seguimiento de los progresos registrados tanto en la Unión Europea como a nivel nacional<sup>88</sup>.

En segundo lugar, se planteó aumentar la interacción del Método con otras políticas, como la de empleo, educación y la formación, la estrategia sanitaria y la integración de los inmigrantes.

Junto a ello, la Comisión Europea propuso también reforzar las herramientas de análisis, de forma que el Programa PROGRESS apoye la mejora de la capacidad estadística y de la recopilación de datos, particularmente en aquellos ámbitos en los que no existen datos comparables o éstos son insuficientes. El Programa PROGRESS deberá respaldar igualmente la encuesta sobre salud, envejecimiento y jubilación y la nueva encuesta europea sobre los hogares, así como el análisis en profundidad de temas específicos, ayudando a los Estados miembros a mejorar sus políticas en ámbitos particularmente importantes.

También se apostó por potenciar la responsabilización mediante la evaluación, el aprendizaje mutuo y la implicación de todos los agentes

---

<sup>87</sup> Se trata de acordar los indicadores en los ámbitos de la protección social y la inclusión social recogidos en el cuadro 5.11, a fin de fijar metas específicas con las que imprimir un nuevo dinamismo al proceso. Se plantea que los objetivos nacionales se inscriban en trayectorias diferenciadas, lo que permitiría que grupos de países con una situación o problemas similares trabajen juntos.

pertinentes. Y por último, se planteó desarrollar nuevas herramientas de aprendizaje mutuo y de examen entre iguales, como se viene haciendo desde entonces.

La reforma del Método se completó con el nuevo conjunto de objetivos e indicadores, que se recogen en los **cuadros 5.10 y 5.11**.

Como se presenta en el **cuadro 5.10**, los objetivos se centraron nuevamente en las políticas de reforma del Modelo Social Europeo, en plena coherencia con los planteamientos defendidos por la Comisión Europea desde 2004.

La rectificación de la línea de actuación apuntada en 2008 queda, pues, en una mayor visibilidad del Método Abierto de Coordinación y en un mayor compromiso social plasmado en la Agenda Social, aunque tanto la Estrategia 2020 como el Método Abierto de Coordinación siguen centrados en las reformas del sistema de pensiones y de salud, y demasiado poco proclives a fomentar otras medidas de política social, sean éstas supranacionales o de carácter nacional.

---

<sup>88</sup> A través del informe periódico conjunto del Consejo y de la Comisión sobre la protección social y la inclusión social, y del informe sobre la situación social, que se publica cada año al amparo del artículo 143 del Tratado.

### **Cuadro 5.10. Objetivos del Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social**

- a) promover la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficaces;
- b) favorecer la interacción efectiva y mutua entre los objetivos de Lisboa consistentes en un mayor crecimiento económico, más y mejores empleos y una mayor cohesión social, así como con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE;
- c) mejorar la gobernanza, la transparencia y la implicación de las partes interesadas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas.

***Un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social:***

- d) garantizar un acceso para todos a los recursos, los derechos y los servicios necesarios para participar en la sociedad, previniendo y abordando la exclusión, y luchando contra todas las formas de discriminación que conducen a la exclusión;
- e) asegurar la inclusión social activa de todos, promoviendo la participación en el mercado de trabajo y luchando contra la pobreza y la exclusión;
- f) velar por que las políticas de inclusión social estén bien coordinadas e impliquen a todos los niveles de los poderes públicos y a todos los agentes pertinentes, incluidas las personas en situación de pobreza, sean eficaces y efectivas y estén integradas en todas las políticas públicas pertinentes, incluidas las políticas económicas, presupuestarias, educativas y de formación, así como los programas de los Fondos Estructurales (especialmente el FSE).

***Pensiones adecuadas y viables:***

g) garantizar rentas de jubilación adecuadas para todos y el acceso a pensiones que permita a los beneficiarios mantener, de forma razonable, sus niveles de vida después de la jubilación, en un espíritu de solidaridad y equidad entre las generaciones y dentro de las mismas;

h) asegurar la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones, tanto públicos como privados, teniendo en cuenta las presiones sobre las finanzas públicas y el envejecimiento demográfico, así como en el marco de una estrategia de tres capítulos para abordar las incidencias presupuestarias del envejecimiento, especialmente estimulando la prolongación de la vida profesional y el envejecimiento activo, garantizando un equilibrio apropiado y socialmente equitativo entre las cotizaciones y las prestaciones y promoviendo la asequibilidad y la seguridad de los regímenes de capitalización y de los regímenes privados;

i) velar por que los regímenes de pensiones sean transparentes, estén bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requisitos de sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y de los cambios estructurales, por que las personas reciban la información que necesitan para planificar su jubilación y por que las reformas se lleven a cabo contando con el más amplio consenso posible.

***Una asistencia sanitaria y unos cuidados de larga duración accesibles, de alta calidad y viables:***

j) asegurar que todos los ciudadanos tienen acceso a una asistencia sanitaria y unos cuidados de larga duración adecuados, que la necesidad de cuidados no conduce a la pobreza y a la dependencia financiera y que se abordan las injusticias en materia de acceso a los cuidados y de estado de salud;

k) promover la calidad de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración y adaptar los cuidados, en particular mediante el desarrollo de cuidados preventivos, a la evolución de las necesidades y las preferencias de la sociedad y de los ciudadanos, por ejemplo adoptando normas de calidad que correspondan a las mejores prácticas internacionales y potenciando la responsabilización de los profesionales de la salud, los pacientes y los beneficiarios de los cuidados;

l) velar por que la atención sanitaria y los cuidados de larga duración, sin dejar de ser adecuados y de calidad, sigan siendo asequibles y viables, promoviendo para ello un uso racional de los recursos, especialmente mediante incentivos apropiados destinados a los usuarios y proveedores, una buena gobernanza y una buena coordinación entre los sistemas de cuidados y los centros públicos y privados. Para asegurar una viabilidad y una calidad duraderas es preciso promover estilos de vida sanos y activos, así como recursos humanos de calidad en el sector de los cuidados.

Fuente: Comisión Europea (2008d)

## Cuadro 5.11. Indicadores globales para el seguimiento del Método Abierto de Coordinación

**1a – Tasa de riesgo de pobreza** (total, niños y personas mayores) + umbral ilustrativo (indicador UE)

Proporción de personas cuya renta es inferior al 60 % de la renta mediana nacional .

**1b – Desfase mediano relativo del riesgo de pobreza** (indicador UE)

Diferencia entre la renta mediana de las personas que viven por debajo del umbral de riesgo de pobreza y el propio umbral, expresada en porcentaje del umbral de riesgo de pobreza.

**1c – Tasa de riesgo de pobreza persistente** (disponible únicamente a partir de 2010) (indicador UE)

Personas en situación de riesgo de pobreza durante el año en curso y al menos dos de los tres años anteriores.

**2 - Desigualdad en la distribución de la renta** (S80/S20) (indicador UE)

Relación entre la renta total percibida por el 20 % de la población del país con la renta más alta y la obtenida por el 20 % de la población del país con la renta más baja.

**3 - Esperanza de vida saludable** (indicador nacional)

Número de años que, en el momento del nacimiento, a los 45 años y a los 65 años, una persona puede esperar seguir viviendo con buena salud (sin verse impedida para realizar sus actividades cotidianas). Debe interpretarse en relación con la esperanza de vida.

**4 – Jóvenes que abandonan prematuramente la enseñanza escolar** (indicador UE)

Proporción de personas de entre 18 y 24 años que han alcanzado sólo el nivel de enseñanza secundaria inferior y no han seguido ningún tipo de enseñanza o formación durante las cuatro semanas anteriores a la encuesta.

**5 - Personas que viven en hogares sin empleo** (indicador UE)

Proporción de adultos (personas de entre 18 y 59 años, excluidos los estudiantes) y de niños que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros.

**6 – Total proyectado de los gastos públicos sociales** (indicador nacional)

Proyecciones relacionadas con la edad relativas al total de los gastos públicos sociales (pensiones, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración, educación y prestaciones de desempleo), nivel actual y evolución proyectada en porcentaje del PIB.

**7a - Renta relativa mediana de las personas mayores** (indicador UE)

Renta mediana de las personas de 65 años o más, expresada en proporción de la renta mediana de las personas de entre 0 y 64 años.

**7b – Ratio de sustitución agregada** (indicador UE)

Relación entre la pensión de jubilación individual mediana de las personas de entre 65 y 74 años y la renta individual mediana de las personas de entre 50 y 59 años, excluidas otras prestaciones sociales.

**8 – Necesidades de cuidados médicos desatendidas declaradas por los interesados** (indicador nacional) + **utilización de los cuidados** (indicador nacional)

Total de las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas por los interesados como consecuencia de «obstáculos financieros», «tiempos de espera» o «centros demasiado lejanos», por quintil de renta. Este indicador debe analizarse junto con el número de visitas a generalistas o especialistas en los doce meses anteriores.

**9 - Tasa de riesgo de pobreza en un momento determinado** (indicador UE)

Proporción de personas cuya renta es inferior al umbral de riesgo de pobreza calculada para el ejercicio fiscal 2004, ajustada para tener en cuenta la inflación en el transcurso de los años.

**10 - Tasa de empleo de los trabajadores mayores** (indicador UE)

Proporción de personas activas en las categorías de edad de 55 a 59 años y de 60 a 64 años.

**11 - Riesgo de pobreza de las personas con empleo** (indicador UE)

Personas clasificadas como activas que corren riesgo de pobreza.

**12 - Tasa de actividad** (indicador UE)

Proporción de personas empleadas y desempleadas en la población total en edad de trabajar (15-64 años)

**13 - Disparidades regionales - coeficiente de variación de las tasas de de empleo** (indicador nacional)

Desviación estándar de las tasas de empleo regionales dividida por la media nacional ponderada.

**14 - Gasto sanitario total per cápita** (indicador nacional)

Total de los gastos sanitarios totales per cápita en EPA

Fuente: Comisión Europea (2008d)



La Comisión Europea y el Consejo elaboran informes conjuntos que dan cuenta de los resultados del Método Abierto de Coordinación cada país. El último de estos informes es el *Informe conjunto de 2010 sobre inclusión social y protección social*, en el que se destaca que la crisis ha puesto de manifiesto la diversidad de los sistemas nacionales de bienestar en cuanto a su capacidad para proporcionar una adecuada protección. Así, a juicio de ambas instituciones no todos los Estados miembros tienen los recursos financieros para cubrir una demanda creciente, y en algunos de ellos hay grandes deficiencias en las redes de seguridad que configuran sus sistemas sociales.

Por ello, el informe aboga por políticas de inclusión y protección social más eficaces y eficientes, sobre la base de los principios de acceso para todos, adecuación y sostenibilidad.

Además, enfatiza la validez del Método Abierto de Coordinación como mecanismo de intercambio de buenas prácticas y cooperación, y se centra, en un tenor similar al de otros documentos de las instituciones europeas, en analizar los retos del Estado del Bienestar, en la línea de lo estudiado en este trabajo.

Cabe destacar, por último, que en el marco del diseño de la Estrategia Europa 2020, a la que nos referimos con anterioridad, se ha planteado una nueva reforma del Método Abierto de Coordinación que aún no se ha concretado y que se describe como:

*“Convertir el MAC en una plataforma de cooperación, evaluación entre iguales e intercambio de buenas prácticas, y en un instrumento*

*para fomentar el compromiso de agentes públicos y privados para reducir la exclusión social, y adoptar medidas concretas, incluso mediante apoyo dirigido de fondos estructurales, especialmente el Fondo Social Europeo*<sup>89</sup>.

### 5.2.3. Otras actuaciones en política social del periodo 2005-2010

Además de su papel de orientación dentro del mecanismo de coordinación de políticas de la Unión Europea, en cuyo seno apoya y coordina la actuación de los gobiernos nacionales para luchar contra la pobreza y la exclusión social y reformar los sistemas de protección social, la Comisión Europea ejerce otras funciones en el ámbito de la política social, como notificar datos comparables en toda la Unión Europea, financiar estudios y análisis sobre pobreza y exclusión social, pensiones, sanidad y cuidados de larga duración, y colaborar con los países que han solicitado la adhesión a la Unión en la reforma de sus sistemas de seguridad social.

Además, la propia Comisión creó en 2005 el *Observatorio Europeo de la Situación Social*, que cuenta con tres redes multidisciplinarias<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Comisión Europea (2010e, p. 19).

<sup>90</sup> La primera de ellas se dedica a la distribución de la renta y las condiciones de vida, analizando temas relacionados con los ingresos, la riqueza, el impacto de los impuestos y las prestaciones, las condiciones de vida, el uso del tiempo, la movilidad social y la inclusión y participación social. La segunda trata sobre demografía, y estudia los principales condicionantes socioeconómicos y culturales para las tendencias poblacionales en fertilidad, estructura familiar y composición de los hogares, morbilidad, mortalidad e inmigración, así como sus implicaciones para los mercados de trabajo, los sistemas de salud y protección social, y otros aspectos relacionados con el Estado del Bienestar. Y finalmente, la tercera se orienta a las condiciones sanitarias, cuidados de salud y atención a largo plazo, investigando las condiciones de salud de la población, los estilos de vida y la esperanza de vida, así como las políticas de salud y cuidados a largo plazo.

Merece la pena recordar también que en 2010 se celebró el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, un evento de carácter simbólico ya previsto en la Agenda Social 2005-2010, y orientado a incrementar la visibilidad y concienciación social en torno a los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en situación de pobreza<sup>91</sup>.

Recogemos a continuación otras actuaciones en materia de política social desarrolladas por la Comisión Europea en el periodo 2005-2010.

### **5.2.3.1. Política de pensiones**

En el ámbito de la política de pensiones, hemos analizado a lo largo de este trabajo cómo las instituciones europeas han venido defendiendo intensamente la necesidad de reformar los sistemas de pensiones para hacer frente a los retos del envejecimiento de la población. Como actuación más reciente, la Comisión Europea ha planteado un debate sobre el futuro de las pensiones en un *Libro Verde sobre sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros*<sup>92</sup> (2010h).

Como señalábamos en el Capítulo IV, el Libro Verde se centra en la reforma de los sistemas de pensiones para adaptarlos a los retos del futuro, que se sitúan en los que hemos analizado en el capítulo anterior.

---

<sup>91</sup> También en relación con la lucha contra la pobreza cabe destacar la recomendación de la Comisión Europea de 3 de octubre de 2008 sobre inclusión activa de personas excluidas del mercado de trabajo, en la que se aboga por un marco de políticas coherente centrado en una serie de principios comunes. Estos principios se resumen en garantizar un adecuado sostenimiento de rentas, combinado con la disponibilidad activa del trabajador para el trabajo o la formación, así como para medidas de integración socioeconómica. Se plantea también el desarrollo de estrategias coordinadas de inclusión activa basadas en planes de formación, planes de inclusión financiera y microcréditos, y medidas de adaptabilidad, así como la prestación de servicios de calidad.

<sup>92</sup> COM (2010) 365 de 7 de julio de 2010.

De hecho, se plantea el problema del envejecimiento demográfico como el principal reto de los sistemas europeos de pensiones, por su potencial influencia sobre el crecimiento y la sostenibilidad del sistema, junto al impacto de la crisis y las reformas puestas en marcha en algunos Estados miembros, que aumentan los riesgos de adecuación para determinados trabajadores.

Por su parte, la crisis económica habría determinado, según el informe, una necesidad más imperiosa de resolver los problemas de adecuación, de reformas que mejoren la sostenibilidad de las finanzas públicas, de retrasar la edad efectiva de jubilación, de replantear la reglamentación de los sistemas de pensiones capitalizados y de asegurar una mejor reglamentación de los mercados financieros.

Ante este panorama, que coincide a grandes rasgos con el presentado en el Capítulo IV como argumentario general de las instituciones europeas en el contexto del estímulo de las reformas en el Modelo Social Europeo, y también con el planteamiento recogido en el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Estrategia 2020, el debate abierto incide en las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, en cómo alcanzar el objetivo básico de adecuación de los ingresos de la persona jubilada sobre la base de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, fomentando la adquisición de derechos complementarios ante la reducción de las tasas de reemplazo. Se plantean también las posibles vías para aumentar la sostenibilidad del sistema, a través de la consolidación fiscal.

- En segundo lugar, el Libro Verde presenta cuestiones relacionadas con el equilibrio entre el tiempo de trabajo y el tiempo de jubilación, apostando claramente por incrementar la edad de jubilación. En este contexto, se propone la introducción de mecanismos de ajuste automático para aumentar la edad de jubilación en consonancia con el futuro aumento de la esperanza de vida.
- En tercer lugar, se plantean cuestiones relativas a los obstáculos a la movilidad dentro de la Unión Europea, abogando por reforzar el mercado interior de pensiones modificando la directiva de 2003 sobre fondos de pensiones de empleo y fomentando la movilidad de las pensiones a través de avances en la propuesta de directiva para fijar normas mínimas para la adquisición, conservación y transferibilidad de derechos de pensión complementarios, a la que hicimos referencia en el Capítulo II.
- En cuarto lugar, en relación con la seguridad y la transparencia de las pensiones, se propone resolver las carencias de la regulación vigente en la Unión Europea en relación con la mejora de la supervisión de los planes de pensiones de capitalización y sus productos, mejorar el régimen de solvencia de los fondos de pensiones, abordar el riesgo de solvencia del empleador y facilitar la toma de decisiones modernizando requisitos de revelación de información.
- Por último, se proponen mejoras en la producción estadística sobre pensiones por medio del desarrollo de una metodología de la Unión Europea para este tipo de estadísticas, y se plantean mejoras de la gobernanza de la política de pensiones a escala de la UE a través de

la creación de una plataforma común para hacer el seguimiento de todos los aspectos de la política y la normativa de pensiones de una manera integrada.

También en el ámbito de las pensiones, y además de todo lo analizado en epígrafes y capítulos anteriores, cabe destacar la *comunicación sobre solidaridad intergeneracional*<sup>93</sup>, en la que se aboga por el desarrollo de una Alianza Europea para las Familias sobre la base de la contribución de la Estrategia de Lisboa a la conciliación entre vida profesional y vida privada. Se trata de un compromiso que se manifiesta desde los objetivos adoptados por el Consejo Europeo en 2002 en relación con el cuidado de niños.

También se refleja en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, adoptadas en 2005, que incluyen ya un enfoque orientado al ciclo de vida, de manera que las políticas de empleo habrían de estar más adaptadas a las condiciones de la vida familiar en función de las sucesivas edades, y por supuesto en el seno del Método Abierto de Coordinación para la protección y la inclusión social.

#### ***5.2.3.2. Igualdad de género y discapacidad***

En materia de *igualdad entre mujeres y hombres*, la Comisión Europea ha actuado tradicionalmente a través de cuatro vías, según Muñoz de Bustillo y Bonete (2009, p. 232):

- En primer lugar, defendiendo la incorporación de referencias específicas a la igualdad de oportunidades en las grandes líneas de

---

<sup>93</sup> COM (2007) 244 de 10 de mayo.

actuación comunitaria ante cualquier reforma de los Tratados constitutivos de la Unión.

- En segundo lugar, ha promovido y prestado apoyo técnico y financiero a estudios tendentes a identificar buenas prácticas y experiencias nacionales exitosas en este campo.
- En tercer lugar, a través de la puesta en marcha de programas específicos como el “*Employment Now*”, dirigido a luchar contra la segregación vertical y horizontal.
- En último lugar, a través de disposiciones legales, como las que hemos repasado en el Capítulo II.

El marco de actuación fundamental durante gran parte del mandato de la Comisión Barroso ha sido el *Plan de Trabajo de la Unión Europea para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010*, que contenía las siguientes líneas prioritarias de acción:

- Alcanzar la misma independencia económica para hombres y mujeres, aumentando las tasas de empleo femenino, estimulando la actividad emprendedora de las mujeres, fomentando la dimensión de género en las políticas de salud y protección social, y combatiendo la discriminación múltiple.
- Mejorar la conciliación de vida familiar y profesional, a través de condiciones de trabajo más flexibles, mejores servicios complementarios y políticas específicas de conciliación.

- Promover una participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones, aumentando la participación de las mujeres en la política, en los puestos directivos de las empresas y en el mundo de la ciencia y la tecnología.
- Erradicar la violencia de género y el tráfico de seres humanos.
- Eliminar los estereotipos de género en la sociedad, la educación, la formación y la cultura, así como en el mercado de trabajo y en los medios de comunicación.
- Por último, promover la igualdad de género fuera de la Unión Europea, asegurando el cumplimiento de la normativa comunitaria en los países candidatos, y promover la igualdad de género en las políticas de vecindad, desarrollo y relaciones exteriores.

Como se observa, se trata de prioridades genéricas sin contenido concreto que han derivado en una pobre aplicación del Plan. Sí cabe destacar que en el contexto de su desarrollo, en 2006 se procedió a la creación del *Instituto Europeo para la Igualdad de Género*<sup>94</sup>, con los objetivos fundamentales de promoción y refuerzo de la igualdad entre hombres y mujeres, incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas

---

<sup>94</sup> El Instituto, con sede en Vilna, tiene personalidad jurídica, está compuesto por un Consejo de Administración, un Director con un mandato de cinco años y su personal, y un foro consultivo. El Consejo de Administración está compuesto por 18 representantes nombrados por el Consejo, así como por un miembro en representación de la Comisión. El mandato tiene una duración de 3 años. Por su parte, el Foro Consultivo está compuesto por expertos en cuestiones de igualdad de género. Cada Estado miembro designa a un representante, mientras que el Parlamento designa a dos miembros. Por último, la Comisión designa a tres miembros para que representen a las partes interesadas a nivel europeo. Bajo la dirección del Director, su tarea consiste en facilitar la cooperación y el intercambio de información entre el Instituto y las instituciones y los órganos competentes de los distintos Estados miembros.



comunitarias y en las políticas nacionales resultantes, lucha contra la discriminación por razón de sexo y sensibilización de los ciudadanos europeos. La contribución del Instituto se materializa principalmente en una asistencia técnica a las instituciones comunitarias, en particular la Comisión, y a las autoridades de los Estados miembros.

Las actividades principales del Instituto de la Igualdad de Género consisten en recoger, agrupar, analizar y difundir información sobre la igualdad entre hombres y mujeres a escala comunitaria.

Otra de las tareas del Instituto consiste en organizar actividades destinadas a favorecer el intercambio de experiencias y el desarrollo del diálogo a escala europea con todos los interesados. Además, el Instituto colabora en la organización de conferencias, campañas y reuniones a escala europea con objeto de dar a conocer mejor las cuestiones relacionadas con la igualdad de género entre los ciudadanos de la Unión Europea.

En el mes de septiembre de 2010 tuvo lugar la presentación del nuevo marco de actuación de la Unión Europea en el ámbito de la igualdad de género: la *Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2015*<sup>95</sup> (2010k), que recoge la herencia de la estrategia anterior en cuanto a su estructura y contenidos, y también en cuanto a su grado de ambición: nos encontramos de nuevo ante una declaración de principios en la que de nuevo se echa de menos un mayor compromiso y ambición de las medidas incluidas.

---

<sup>95</sup> COM (2010) 491 de 21 de septiembre de 2010.

El nuevo plan se articula en torno a seis ejes: independencia económica; igualdad salarial; igualdad en la toma de decisiones; dignidad, integridad y violencia de género; dimensión exterior y cuestiones horizontales. Cada una de estas seis dimensiones incorpora un conjunto de medidas concretas a desarrollar en el horizonte 2015 por la Comisión Europea, aunque se trata, en la mayor parte de los casos, de medidas de carácter técnico.

Así, por ejemplo, el eje relacionado con la independencia económica se centra en medidas relacionadas con la definición formal de orientaciones y objetivos dentro de la Estrategia 2020. Por su parte, el relacionado con la igualdad salarial se enfoca hacia el diálogo social europeo, y busca explorar vías para incrementar la transparencia en la fijación de salarios, e introducir la dimensión de género en políticas como la de investigación, desarrollo e innovación.

Dentro del ámbito de la toma de decisiones, de nuevo las actuaciones planteadas se centran en el seguimiento de la cuestión en la aplicación de la Estrategia 2020. Quizás la única medida de mayor alcance es la planteada en la dimensión de dignidad e integridad, donde se incluye la elaboración de una estrategia comunitaria de lucha contra la violencia de género.

En relación con los *cuidados a largo plazo y la atención a la discapacidad*, Collins y Salais (2004, p. 437) recuerdan que la atención a los ancianos y los cuidados a largo plazo son un área en la que inciden numerosas políticas comunitarias, entre ellas la búsqueda de pensiones más seguras y sostenibles y la extensión de la libertad de movimientos.

Específicamente, los discapacitados eran ya objeto de atención en el primer plan de política social de 1974, al que nos referíamos en el Capítulo II.

Según recogen Hitiris y Vallés (1999, pp. 268.269), el objetivo del plan era facilitar la integración de los discapacitados en el mercado laboral. Posteriormente, en 1981, la Comisión Europea elaboró un primer programa de acción con los objetivos de crear una red comunitaria de proyectos demostrativos con el fin de mejorar la calidad de las instalaciones de rehabilitación profesional en funcionamiento, mejora del intercambio de información, diseño de líneas directrices de acción, mejora de la ayuda financiera a los centros de rehabilitación, y mayor desarrollo del programa comunitario de acciones de viviendas piloto para discapacitados.

A lo largo de las décadas de los 80 y los 90 han estado en funcionamiento los programas *Handynet*, con el objetivo de crear una base de datos comunitaria, *Helios*, centrado en la integración social y laboral, y *Horizon*, un programa de formación específico para discapacitados.

Collins y Salais (2004, p. 443) destacan igualmente que los discapacitados han sido tradicionalmente objeto de atención preferente del Fondo Social Europeo, que ha financiado acciones de formación y programas de acción específicos.

El documento que ha guiado la actuación de la Comisión Europea en este ámbito en los últimos años ha sido la *Estrategia Europea en Materia de Discapacidad (2004-2010)*, en cuyo contexto se planteaba el Plan de Acción en Materia de Discapacidad. La Comisión Europea ha venido actuando para mejorar perspectivas de empleo, la accesibilidad y la vida independiente de los discapacitados.

En noviembre de 2010 fue presentada la nueva *Estrategia de Discapacidad 2010-2020*<sup>96</sup> (2010n), que presenta un enfoque centrado en actuar en contra de la discriminación a las personas discapacitadas en todos los ámbitos de su vida diaria, en particular en lo que se refiere a las condiciones de accesibilidad en los edificios, a los problemas en el mercado de trabajo y a la discriminación dentro del sistema educativo.

### **5.2.3.3. Regulación laboral**

Por último, cabe destacar que a pesar de los escasos avances en materia de regulación laboral en el ámbito de la Unión Europea en 2006 la Comisión Europea planteó un Libro Verde titulado “*Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*”<sup>97</sup>, que partía de un análisis crítico de las relaciones laborales que, a juicio de la Comisión Europea (2006c, p. 5):

*“El modelo tradicional de relación laboral puede no ser el adecuado para todos los trabajadores con contratos estables de duración indeterminada que han de afrontar el reto de adaptar los cambios y aprovechar las oportunidades que ofrece la mundialización. Unas cláusulas y condiciones demasiado protectoras pueden desanimar a los empleadores a contratar durante los períodos de bonanza económica. Otros modelos de relación contractual pueden reforzar la capacidad de las empresas para desarrollar la creatividad de su personal en su conjunto y aumentar su ventaja competitiva”.*

El documento plantea un enfoque reformador del marco tradicional de relaciones laborales, que pretende hacer frente a los problemas derivados

---

<sup>96</sup> COM (2010) 636 de 15 de noviembre.

<sup>97</sup> COM (2006) 708 de 22 de noviembre.

de la rigidez en el mercado de trabajo. Un enfoque coherente con el principio de flexibilidad en las relaciones laborales que la Unión Europea promueve en el contexto del desarrollo del concepto de “*flexiguridad*”, y también con la doctrina básica de las instituciones europeas en lo que a la reforma de las instituciones básicas del Modelo Social Europeo se refiere: la Unión Europea se enfrenta a retos derivados de las tendencias demográficas, la globalización, el cambio tecnológico y la crisis internacional que exigen reformas en los sistemas de protección social para adaptarlos a las circunstancias actuales y hacerlos sostenibles en el futuro.

Si esto es cierto para el Estado del Bienestar, el argumento es similar para el mercado de trabajo. Como se señala en el propio Libro Verde (2006c, p. 10):

*“En el contexto de la mundialización, del proceso de reconversión y de la progresión hacia una economía basada en el conocimiento, los mercados de trabajo europeos deben ser a la vez más inclusivos y reactivos ante la innovación y los cambios. Los trabajadores potencialmente vulnerables deben disponer de oportunidades sucesivas que les permitan avanzar socialmente para mejorar su movilidad y lograr que sus transiciones en el mercado de trabajo sean un éxito. Los marcos jurídicos que sustentan la relación laboral tradicional pueden no ofrecer un alcance o incentivos suficientes a los trabajadores con contratos de duración indeterminada clásicos para explorar oportunidades de una mayor flexibilidad del trabajo. La buena gestión de la innovación y del cambio implica que los mercados de trabajo tengan en cuenta tres aspectos principales: flexibilidad, seguridad de empleo y segmentación”.*

Esta línea argumental ya presente en 2006 se mantiene en 2011 en el marco de la aplicación de la Estrategia 2020, donde se plantean de nuevo políticas de flexibilización de las relaciones laborales.

El Libro Verde de 2006 se presentaba como un instrumento para estimular el debate sobre la necesidad de un marco reglamentario más reactivo para reforzar la capacidad de los trabajadores de anticipar y gestionar los cambios, con independencia de su tipo de contrato, y aunque su resultado reveló una notable falta de consenso en torno a la idea de reformar la legislación laboral en la línea de lo planteado por la Comisión Europea, esta institución ha mantenido las premisas fundamentales que formuló entonces en todas las actuaciones llevadas a cabo en la Estrategia de Lisboa y en la Estrategia 2020.

No obstante, se constató un cierto grado de consenso en torno a la necesidad de actuar en áreas como el trabajo no declarado, la formación a lo largo de toda la vida laboral, la interacción entre la legislación laboral y las normas de protección social para garantizar la movilidad en el empleo y sistemas de protección sostenibles, y la clarificación de la regulación de las subcontratas.

Campos en los que en los años sucesivos se ha avanzado poco, constatando una vez más el escaso interés que estas cuestiones suscitan en las instituciones europeas.

### **5.3. LA FLEXIGURIDAD: NUEVO CONCEPTO, NUEVAS PRIORIDADES**

Con carácter más prioritario que los posibles cambios en la legislación laboral planteados en 2006, en 2007 la Comisión Europea inició la defensa de un nuevo modelo de relaciones en el mercado de trabajo que había sido concebido poco antes sobre la base del modelo vigente en algunos Estados miembros, y que, como hemos visto en el epígrafe anterior, casaba con el planteamiento de reforma del Modelo Social Europeo en lo que a los sistemas de protección social se refiere.

Así, desde el punto de vista del mercado de trabajo, los planteamientos reformistas de las instituciones europeas se han plasmado fundamentalmente en el desarrollo de modelo llamado “*flexiguridad*”, cuyo origen puede situarse en los Países Bajos, donde por primera vez surgió el término a mediados de los 90 en el contexto de la reforma del mercado de trabajo que se estaba debatiendo, el resultado de la cual fue un reconocimiento de la necesidad de aumentar la flexibilidad en el mercado, al mismo tiempo que se incrementaría la seguridad de determinados colectivos.

Siguiendo a Visser y Hemerijck (1997), los principales factores detrás del éxito del mercado de trabajo en ese país, uno de los de menor tasa de desempleo de toda la Unión Europea, son el acuerdo de moderación salarial y reducción del tiempo de trabajo con mecanismos de flexibilidad en el seno de las empresas, la reforma de la seguridad social que introdujo sanciones por rechazar ofertas de trabajo o no buscar empleo activamente,

y la fortaleza de los esquemas de activación en el conjunto de las políticas de empleo, en un marco de elevada concertación social, tal y como señala también Van Ours (2003).

Además de los Países Bajos, el enfoque de la flexiguridad encuentra uno de sus principales exponentes en la regulación del mercado de trabajo en Dinamarca, cuyo sistema ha sido calificado por Bredgaard y otros autores como un “*triángulo dorado*”.

Para Madsen (2006), el triángulo dorado danés se caracteriza por la baja seguridad asociada al puesto de trabajo - por tanto elevada flexibilidad numérica - un sistema del bienestar generoso basado en una elevada presión fiscal, y un elevado grado de seguridad en el empleo, fundamentada en un amplio sistema de políticas sociales y de políticas activas de empleo.

De esta forma, el sistema danés no se preocupa por la pérdida del empleo por parte de los trabajadores, sino que se centra en el objetivo de evitar el desempleo de larga duración. Siguiendo el análisis de Madsen y Bredgaard, el sistema danés resulta ser un híbrido entre los sistemas anglosajones basados en la flexibilidad del mercado de trabajo y los sistemas escandinavos, con un generoso Estado del Bienestar.

De esta forma, el modelo de flexiguridad vigente en los Países Bajos y en Dinamarca resulta plenamente coherente con el enfoque de coordinación de políticas de reforma estructural representado por la Estrategia de Lisboa.

Aunque, como hemos visto, las experiencias en esta materia se remontan a décadas atrás en determinados Estados miembros, se trata de un término utilizado por primera vez a efectos de la política de empleo de la Unión



Europea en el Consejo Europeo de marzo de 2006, en el que se invitaba a la Comisión Europea conjuntamente con los Estados miembros y los agentes sociales a explorar el desarrollo de un conjunto de principios comunes sobre flexiguridad.

El Consejo Europeo impulsaba de esta forma este concepto a nivel europeo, entendiendo que era necesario explotar las interdependencias positivas entre competitividad, seguridad social y empleo. El Consejo animaba expresamente a los Estados miembros a impulsar reformas laborales en torno a un enfoque integrado de flexiguridad adaptado al entorno institucional de cada país.

El mandato del Consejo Europeo de primavera de 2006 a la Comisión Europea se tradujo posteriormente en la comunicación<sup>98</sup> *“Principios comunes en flexiguridad: más y mejores empleos mediante flexibilidad y seguridad”*. En efecto, el término flexiguridad pretende concentrar en un mismo concepto las ideas de flexibilidad y seguridad como objetivos clave del mercado de trabajo. Como señala Madsen (2006, p. 3):

*“La idea fundamental detrás del concepto de flexiguridad es que la flexibilidad y la seguridad no son contradictorios la una respecto a la otra, sino que puede apoyarse mutuamente en muchas situaciones. La flexibilidad no es el monopolio de los empleadores, de la misma forma que la seguridad no es el monopolio de los trabajadores”*

Se trata de un concepto amplio que incorpora la flexibilidad dentro y fuera de la empresa, la flexibilidad salarial, la seguridad social, la seguridad en el

---

<sup>98</sup> COM (2007) 359 de 27 de junio.

empleo, y el equilibrio entre vida laboral y personal, y que en 2007 guardaba coherencia con las orientaciones integradas de la Estrategia de Lisboa, en las que se incidía en ambos conceptos.

La utilización del concepto por parte de las instituciones europeas puede entenderse como un intento de incentivar el espíritu reformador en los mercados de trabajo de los Estados miembros. Sin embargo, la “flexiguridad” no es una creación de las instituciones europeas.

Si algunos autores lo describen como un modelo de regulación del mercado de trabajo en el que flexibilidad y seguridad son dos objetivos que se alcanzan separadamente, la concepción más generalizada es la que exponen Wilthagen y Rogowski (2002, pp. 233-273), según la cual la flexiguridad es:

*“una estrategia política que persigue, sincrónica y deliberadamente, mejorar por un lado la flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales, y por otro la seguridad del empleo y los ingresos, especialmente para los grupos más débiles dentro y fuera del mercado de trabajo”.*

Además, para el propio Wilthagen (2004), la flexiguridad puede entenderse no sólo como una estrategia deliberada de política económica, sino también como un determinado grado de seguridad en el empleo que facilita la carrera laboral y la inclusión social, y un determinado grado de flexibilidad funcional y salarial que facilita la adaptabilidad y, con ello, la productividad y la competitividad.

La necesidad del enfoque de flexiguridad es justificada por la Comisión Europea sobre la base de la necesidad de mercados de trabajo adaptables al cambio tecnológico y a la creciente heterogeneidad de la mano de obra, una necesidad que debe llevar a reformar dichos mercados.

Como se señala en la propia comunicación sobre flexiguridad (2007f, p. 3) y sobre la base de los ya reiterados a lo largo de este trabajo factores motores del impulso reformista:

*“El modo en que los ciudadanos europeos viven y trabajan está cambiando rápidamente. Cabe señalar cuatro principales razones para ello: la integración económica europea e internacional; el desarrollo de nuevas tecnologías....el envejecimiento demográfico de las sociedades europeas...y el desarrollo, en muchos países, de mercados laborales segmentados en los que coexisten trabajadores relativamente protegidos y trabajadores desprotegidos. La adaptación requiere un mercado laboral más flexible acompañado de niveles de seguridad que permitan abordar simultáneamente las nuevas necesidades de empleadores y empleados”.*

Pero no es ésta la única acepción del término. Como señala Madsen (2006, p. 5), la flexiguridad puede entenderse también como un marco analítico que puede usarse para interpretar los avances en materia de flexibilidad y seguridad y para comparar los mercados de trabajo de los diferentes Estados miembros, algo que resulta útil para analizar los casos clásicos de los Países Bajos y Dinamarca y contraponerlos a los de otros países europeos.

Lo cierto es que en torno al concepto de flexiguridad ha existido una cierta confusión, pues como explican Viebrock y Clasen (2009, p. 8), el término ha sido utilizado para describir tanto una estrategia de política económica como una condición del mercado de trabajo.

¿Cuál ha sido, pues, la definición por la que han optado las instituciones europeas a la hora de promocionar este enfoque para las políticas y actuaciones en el mercado de trabajo?

El documento de la Comisión Europea (2007f, pp. 4-5) adopta el enfoque de estrategia política de Wilthagen y Rogowski:

*“La flexiguridad puede definirse como una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral. Por un lado, la flexibilidad hace referencia a los avances logrados en el curso de la propia vida... No se limita a la mayor libertad de las empresas para contratar o despedir [...] Alude a la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, a la “movilidad ascendente” y al desarrollo óptimo del talento. Asimismo, la flexibilidad es característica de una organización del trabajo flexible [...] Por seguridad, por otro lado, no sólo se alude a la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo: se trata de equipar a las personas con las capacidades que les permitan progresar en su vida laboral y ayudarlas a encontrar un nuevo empleo. Pero también se trata de ofrecer unas prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones e incluye, por último, oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco cualificados y los de más edad”.*

Este enfoque coincide con el planteado por la OCDE, para quien la flexiguridad debe entenderse como una legislación de protección del empleo moderada; una alta participación en el aprendizaje permanente; un gasto elevado en políticas del mercado laboral; unos regímenes de prestaciones de desempleo generosos, que equilibran derechos y deberes; unos sistemas de seguridad social que ofrecen una amplia cobertura; y una importante presencia sindical.

De esta forma, para las instituciones europeas la flexiguridad pretende garantizar que los ciudadanos de la UE puedan disfrutar de un elevado nivel de seguridad del empleo, es decir, que tengan la posibilidad de encontrar fácilmente un puesto de trabajo en todas las etapas de su vida activa y buenas perspectivas de desarrollar su carrera profesional en un entorno económico rápidamente cambiante.

Asimismo, pretende ayudar tanto a los empleados como a los empleadores a aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la globalización. Así pues, se trata de crear un contexto en el que seguridad y flexibilidad puedan reforzarse mutuamente. En palabras de Ramos Lobo y Sanchis i Marco (2008, p. 316):

*“Con la globalización las empresas están sometidas a una mayor presión para adaptar y desarrollar nuevos productos y servicios de manera más eficaz para mantener su competitividad. Ello exige que los trabajadores sean capaces de adaptarse al nuevo entorno, pero éstos también necesitan una mayor seguridad en su empleo para poder afrontar estos retos. La flexiguridad intenta unir estas dos necesidades fundamentales para mejorar la flexibilidad del mercado de trabajo, las relaciones laborales y la seguridad en el empleo, y*

*supone un cambio desde una mentalidad basada en la seguridad en el puesto de trabajo a una mentalidad basada en la seguridad de encontrar trabajo”.*

Según determina la Comisión Europea, este objetivo de flexiguridad aplicado a la escala europea debe alcanzarse a través de cuatro líneas de acción:

- En primer lugar, disposiciones contractuales flexibles y fiables basadas en una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos.
- En segundo lugar, estrategias globales de aprendizaje permanente a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad de los trabajadores, en particular de los más vulnerables.
- En tercer lugar, políticas activas eficaces que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo.
- En último lugar, sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos.

El funcionamiento del sistema a escala europea debe basarse, pues, en un equilibrio entre la garantía de la seguridad de los ingresos que ofrece el sistema de prestaciones de desempleo y un sistema de políticas activas de empleo adecuado, encaminado a facilitar la transición al empleo y a impulsar el desarrollo de la carrera profesional.

Un equilibrio en el que, además, y como señala también la OCDE y se deduce de las experiencias de los países que la han desarrollado con éxito, es fundamental la implicación activa de los interlocutores sociales para garantizar que la flexiguridad redunde en beneficio de todos.

Por ello, la Comisión Europea aboga por el desarrollo a escala nacional de un proceso encaminado a establecer objetivos nacionales en materia de adaptación y cambio en los ámbitos del empleo, la productividad, la flexibilidad y la seguridad, impulsado por las autoridades públicas, pero basado en el compromiso de los interlocutores sociales.

El documento de la Comisión Europea propone también el desarrollo de una serie de principios comunes de flexiguridad, a modo de referencia para las medidas a adoptar a nivel de los Estados miembros. Se trata los recogidos en el **cuadro 5.12**, tal y como se describen por parte de la propia Comisión Europea.

### Cuadro 5.12. Principios comunes de flexiguridad

- ✓ *“La flexiguridad entraña disposiciones contractuales flexibles y fiables [...] estrategias de aprendizaje permanente globales, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos. Su objetivo es potenciar la aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y reforzar los modelos sociales europeos, mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.*
- ✓ *La flexiguridad se sustenta sobre el equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.*
- ✓ *La flexiguridad debería adaptarse a las circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicos de los Estados miembros.*
- ✓ *La flexiguridad debería reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de el [...].*
- ✓ *Debe promoverse la flexiguridad interna, pero también la externa [...].*
- ✓ *La flexiguridad debe apoyar la igualdad de género potenciando la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad y ofreciendo posibilidades de conciliar la vida laboral y la familiar [...].*
- ✓ *La flexiguridad requiere un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales.*
- ✓ *Las políticas de flexiguridad tienen repercusiones presupuestarias y su aplicación debería contribuir también a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las pymes”.*

Fuente: Comisión Europea (2007f)



La aplicación de los principios comunes de la flexiguridad en los Estados miembros se planteaba, partiendo de las diferencias en el contexto socioeconómico, cultural e institucional, a partir del seguimiento de una serie de “itinerarios” o secuencias de desarrollo de los principios planteados. Los cuatro itinerarios tipo y los desafíos que con ellos se trata de superar se exponen brevemente en el **cuadro 5.13**.

La existencia de itinerarios de flexiguridad como los presentados en el cuadro se basa también en el análisis de Wilthagen, quien plantea (2008, p. 16) que:

*“No existe un modelo único para todos. No existe un único itinerario estándar o común hacia la flexiguridad. Cada uno de los Estados miembros tendrá que construir su propio itinerario, sobre la base de su historia específica y de las tradiciones y particularidades políticas, culturales, institucionales y de organización”.*

Wilthagen (Ibíd.) plantea también el valor añadido que puede aportar la Unión Europea:

*“La Unión Europea puede aportar un valor añadido al facilitar este proceso de evaluación comparativa y enseñanza mutua y mediante la promoción de un entendimiento común del concepto, esbozando los principios y componentes comunes de la flexiguridad, y mediante el desarrollo de un sistema adecuado de supervisión, basado en los indicadores pertinentes”.*

### **Cuadro 5.13. Itinerarios de flexiguridad**

#### ***Primer itinerario: abordar la segmentación contractual***

*Este itinerario tipo es interesante para los países en los que el principal desafío es la segmentación del mercado laboral, con trabajadores que están dentro de él y otros que quedan fuera del mismo. Su objetivo es distribuir de una manera más uniforme la flexibilidad y la seguridad entre la mano de obra. Puede proporcionar puntos de acceso al empleo a los recién llegados e impulsar su progresión hacia modalidades contractuales más ventajosas.*

#### ***Segundo itinerario: desarrollar la flexiguridad en el seno de las empresas y ofrecer seguridad durante los períodos de transición***

*Este itinerario tipo es interesante para aquellos países en los que los flujos de empleo son relativamente bajos. Aumentaría las inversiones en empleabilidad a fin de permitir que los trabajadores puedan actualizar continuamente sus capacidades en la empresa y estar así mejor preparados para los desafíos del futuro en cuanto a métodos de producción u organización del trabajo. Este itinerario supera también la noción de un puesto de trabajo y un empleador particulares al establecer sistemas que garantizan transiciones seguras y fructíferas entre empleos en caso de reestructuraciones de empresas y despidos.*

#### ***Tercer itinerario: abordar las diferencias entre la mano de obra en cuanto a capacidades y oportunidades***

*Este itinerario tipo es interesante para los países en los que el principal desafío es la existencia de diferencias marcadas entre la población en cuanto a capacidades y oportunidades. Promovería oportunidades que permitan a personas poco cualificadas acceder al empleo y desarrollar sus capacidades con el fin de lograr una posición sostenible en el mercado laboral.*

#### ***Cuarto itinerario: mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones y de los trabajadores no declarados***

*Este itinerario tipo es interesante para los países que en su pasado reciente han sufrido una importante reestructuración económica que se ha saldado con un elevado número de beneficiarios de prestaciones sociales a largo plazo cuyas perspectivas de reinserción en el mercado laboral son escasas. Su finalidad sería mejorar las oportunidades de los beneficiarios de prestaciones e impulsar el cambio del empleo informal al formal mediante el desarrollo de políticas activas del mercado laboral y sistemas de aprendizaje permanente eficaces y el establecimiento de un nivel adecuado de prestaciones de desempleo.*

Fuente: Comisión Europea (2007f)

Este autor propone un conjunto de itinerarios que se asemejan en lo fundamental a los planteados por la Comisión Europea, y que se basan en conjuntos de medidas orientados a garantizar unos acuerdos contractuales seguros y flexibles, reformar las políticas activas del mercado de trabajo para fortalecer la seguridad durante los períodos de transición, introducir el aprendizaje permanente de manera sistemática, examinar y reforzar significativamente las prestaciones de la seguridad social y por último desarrollar un diálogo social que proporcione apoyo y sea fructífero.

Existe, pues, un marco europeo para la flexiguridad, aunque no está claro que su funcionamiento esté siendo el deseado, y ello en primer lugar porque los sistemas vigentes en determinados países de la Unión Europea no son fácilmente exportables al resto, con circunstancias muy distintas.

En particular, características del modelo danés como el alto grado de concertación social, la elevada solidaridad intergeneracional e intrageneracional, la elevada presión fiscal, la amplitud de los mecanismos de distribución de la renta y la estabilidad del marco laboral son elementos que no están presentes en otros países de la Unión y que dificultan su aplicación en ellos.

La comunicación de 2007 se planteaba como la oportunidad de impulsar un amplio debate entre las instituciones de la UE, los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

A pesar de las dificultades, los principios comunes acordados por el Consejo Europeo sobre la base de la propuesta de la Comisión Europea han

permitido la inclusión del enfoque de flexiguridad en los últimos Planes Nacionales de Reforma adoptados bajo la Estrategia de Lisboa.

Y es que desde un primer momento los principios básicos sobre los que pivota el concepto mismo de flexiguridad están plenamente en línea con los elementos centrales de la antigua Estrategia Europea para el Empleo, con la Estrategia de Lisboa, y con la nueva Estrategia 2020. Sin embargo, la aplicación de estos principios se ha llevado a cabo en un contexto particularmente adverso, marcado en primer lugar por la finalización de la Estrategia de Lisboa y el diseño de la nueva Estrategia 2020, y en segundo lugar por el impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo.

Como señala Von Weizsäcker (2009, pp. 74-75):

*“La flexiguridad será sometida a presión desde dos frentes. Primero, los retornos de la flexibilidad del mercado de trabajo serán inusualmente reducidos en 2010 [...] Segundo, algunas de las economías más flexibles como EEUU, el Reino Unido o Irlanda han sido azotadas de forma particularmente severa por la crisis [...] Pero no sólo los beneficios de la flexiguridad serán cuestionados por un público cuya confianza en el conocimiento económico convencional se ha debilitado por la crisis, sino que la promesa de seguridad [...] perderá credibilidad rápidamente debido al incremento de la deuda pública, reduciendo la capacidad de los gobiernos de ofrecer apoyo y seguridad económica sustanciales a quienes pierden su empleo”.*

La urgencia de lucha contra el desempleo y las circunstancias específicas derivadas de la crisis económica puede convertirse en un obstáculo para el

desarrollo futuro de un concepto, el de la flexiguridad, que aún así seguirá estando muy presente en el diseño de las políticas económicas en Europa, como ya ha quedado puesto de manifiesto en la nueva Estrategia 2020, que centra parte de su línea de acción hacia un “*crecimiento integrador*” en la mejora de las oportunidades en el mercado de trabajo, contexto en el que se señala expresamente que (2010f, p. 16):

*“Implementar los principios de la flexiguridad y permitir a las personas adquirir nuevas cualificaciones para adaptarse a las nuevas condiciones y a los potenciales cambios en la carrera profesional será clave”.*

En este sentido, cabe destacar que la Comisión Europea ha comenzado a desarrollar ya la parte de la Estrategia 2020 que atañe al mercado de trabajo, a partir de la presentación, en noviembre de 2010, de la llamada “*Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*”<sup>99</sup> (2010m). La nueva Agenda se presenta como contribución de la Unión Europea para alcanzar el objetivo de la Estrategia 2020 de una tasa de empleo del 75 % para el grupo de edad entre 20 y 64 años, y para ello uno de los objetivos fundamentales que se plantean es avanzar en flexiguridad.

La Comisión se plantea hacerlo priorizando algunas actuaciones, como es habitual. En este caso, y en coherencia con sus planteamientos habituales, se centra en reducir la segmentación de los mercados de trabajo, introducir más flexibilidad interna en las empresas, mejorar el acceso al aprendizaje permanente y mejorar la efectividad de las políticas activas de empleo en torno al concepto de empleabilidad.

---

<sup>99</sup> COM (2010) 682 de 23 de noviembre.

Se incluye también en esta sección (2010m, pp. 7-9) una nueva referencia a la reforma del Modelo Social Europeo, que viene a confirmar que el tímido cambio de rumbo iniciado en 2008 con la nueva Agenda Social y el Método Abierto de Coordinación no ha tenido traslado al marco fundamental de coordinación, la Estrategia 2020, donde se sigue insistiendo en la reforma de los sistemas de prestaciones sociales (en este caso, las de desempleo), y de pensiones:

*“Revisar el sistema de pensiones a fin de garantizar unas pensiones adecuadas y sostenibles para las personas con lagunas en las cotizaciones por este concepto debido a periodos de desempleo, enfermedad o cuidado de un familiar, o bien por contratos de corta duración. Las reformas de los sistemas de pensiones deben ir en paralelo a medidas de apoyo a las transiciones en el mercado de trabajo de las personas de más edad, especialmente del desempleo a la reinserción laboral”.*

El documento contiene, por último, actuaciones relacionadas con la mejora de la calidad del trabajo y de las condiciones laborales, donde se propone una evaluación del marco legal de la Unión Europea en relación con el empleo y la salud y seguridad en el trabajo, evaluación que ha comenzado ya con las Directivas sobre el tiempo de trabajo y sobre el desplazamiento de trabajadores. Posteriormente se examinarán otros actos relacionados con el empleo y la salud y seguridad en el trabajo. Esta revisión va en la línea iniciada por la Comisión Europea en 2004 de simplificar la legislación comunitaria.

## **5.4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA COMISIÓN EUROPEA 2004-2010**

A lo largo de este Capítulo se ha presentado un recorrido por las políticas sociales y laborales desarrolladas por la Comisión Europea entre los años 2004 y 2010.

El periodo estudiado ha estado marcado claramente por la aplicación de la Estrategia de Lisboa, nacida en 2000 con el objetivo de convertirse en el marco integrador de todos los mecanismos de coordinación de políticas económicas, sociales y de empleo de los Estados Miembros de la Unión.

La Estrategia de Lisboa estuvo en vigor entre 2000 y 2010, y en este periodo ha conseguido convertirse en una referencia en políticas de reforma estructural dentro de la Unión Europea de la que se han valido Gobiernos nacionales, regionales y locales para el diseño de sus propias políticas, aunque ha fracasado en la consecución de sus objetivos cuantitativos como consecuencia, fundamentalmente, de una arquitectura excesivamente compleja.

Sin embargo, hemos expuesto en este Capítulo que el principal defecto de la Estrategia de Lisboa era la orientación excesivamente sesgada de sus políticas. Aunque en sus inicios la Estrategia pareció configurarse como un mecanismo de coordinación en el que estaban adecuadamente representadas las dimensiones económica y social, la deriva que fue

tomando la Estrategia en años posteriores modificó sustancialmente esta pretensión inicial.

En efecto, entre 2003 y 2005 tuvo lugar un amplio debate político y académico en la Unión Europea marcado por la elevada tasa de desempleo y el bajo crecimiento económico que entonces se registraban.

En un contexto económico adverso, y en un contexto político dominado en las instituciones europeas y en los Gobiernos nacionales por opciones ideológicas de centro-derecha, se forjó un amplio consenso sobre la necesidad de promover a nivel supranacional en la Unión Europea el impulso y la coordinación de una combinación de políticas económicas, sociales y de empleo que se centraran prioritariamente en el crecimiento económico y en la creación de empleo.

Este debate fue alimentado en las instituciones europeas por sucesivos informes elaborados por grupos de expertos, en especial el conocido como “*Informe Kok*”, en el que se abogaba por una reforma de la Estrategia de Lisboa que supusiera la priorización de políticas que permitieran obtener resultados inmediatos en materia de creación de empleo.

En la práctica, este consenso supuso una profunda revisión de la orientación política de la Estrategia de Lisboa.

Aunque desde su inicio ésta se había planteado como objetivos fundamentales los de mejorar el crecimiento económico y los resultados en materia de I+D+i y mercado de trabajo, en sus primeros años las actuaciones de política social se presentaban como coadyuvantes al proceso



general de reforma estructural que habría de permitir alcanzar los objetivos previstos para 2010.

Así, por ejemplo, en el Consejo Europeo de Barcelona celebrado en 2002 se fijaron objetivos relativos a cuestiones relacionadas con la educación infantil, y la mejora de la tasa de empleo femenina a través de medidas de conciliación y políticas de igualdad se situaba en un lugar destacado.

Por tanto, se puede afirmar que en su origen la Estrategia de Lisboa pretendía valerse de las políticas y prestaciones del Modelo Social Europeo para la consecución de sus objetivos.

Como consecuencia de la revisión de 2005, este enfoque cambió de forma radical: el Modelo Social Europeo pasó de ser un elemento coadyuvante a un obstáculo que exigía someterlo a reformas imprescindibles para alcanzar los objetivos de crecimiento y empleo. Serían, por su parte, estos objetivos prioritarios los que proporcionarían como resultado adicional un incremento del bienestar y justicia social.

Así, la mayor parte de las cuestiones sociales quedaron apartadas del corazón de la Estrategia de Lisboa, y acabaron integradas en la paralela Agenda Social Europea, en el entendimiento de que el bienestar social no debía ser un objetivo en sí mismo, sino que sería el corolario de la búsqueda del crecimiento y la competitividad.

La revisión de la Estrategia de Lisboa se basó en una argumentación centrada en poner de relieve una serie de retos a los que se enfrenta el Modelo Social Europeo, que fueron presentados en el Capítulo IV.

Especialmente a partir de 2004, las instituciones europeas en general y la Comisión Europea en particular se afanaron en exponer las dificultades de financiación del Modelo Social Europeo a medio y largo plazo como consecuencia del envejecimiento de la población, así como la necesidad de adaptar dicho Modelo al nuevo escenario marcado por la globalización económica, el cambio tecnológico y la crisis económica y financiera.

Sobre la base de estos argumentos, se ha desarrollado un nuevo marco de coordinación de políticas económicas, sociales y de empleo centrado en la puesta en marcha de medidas orientadas a aumentar la competitividad de la economía europea, racionalizar el marco legislativo de la Unión y avanzar en el mercado único.

Unas medidas que exigen a su vez la reforma de los sistemas de protección social para garantizar su sostenibilidad e impedir que se conviertan en obstáculos al crecimiento, de forma que todas las actuaciones en materia social y de empleo quedaron subordinadas al objetivo de competitividad y adaptabilidad a la globalización.

Así, en el ámbito social la Estrategia de Lisboa se ha centrado en promover reformas en los sistemas de pensiones de los Estados Miembros y modificaciones del marco laboral que introduzcan mecanismos de liberalización y flexibilización.

En paralelo, la Agenda Social y el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social han sido los instrumentos de los que se han servido las instituciones europeas a partir de 2004 para despojar al marco fundamental de coordinación, la Estrategia de

Lisboa, de la dimensión social que originariamente tuvo, al trasladar a ellas todas las medidas concretas de política social.

La nueva orientación de la Estrategia de Lisboa a partir de 2005 se mantuvo en la revisión a la que fue sometida en 2008, y ha sido trasladada en gran medida a la Estrategia 2020, que ha sustituido a la de Lisboa a partir de 2010.

Sin embargo, a partir de 2008 se ha podido percibir una mayor sensibilidad hacia las políticas sociales por parte de la Comisión Europea, que se ha traducido en una Agenda Social revisada en 2008 en la que se incluyen medidas de mayor calado que en documentos anteriores, aunque la orientación general del marco de coordinación permanece inalterada, y la Estrategia 2020 sigue muy centrada en promover reformas liberalizadoras en los regímenes sociales de los Estados Miembros de la Unión.

En este periodo, pues, han quedado situadas en una posición claramente marginal dentro de la coordinación de políticas de la Unión Europea todas las actuaciones relacionadas con la igualdad de oportunidades, que constituyen una alternativa razonable de actuaciones que pueden ponerse en marcha para, valiéndose de las instituciones del Modelo Social Europeo, modificar las tendencias que apuntan a su insostenibilidad. Las conclusiones de este trabajo presentan con más detalle estas políticas.

Para concluir este capítulo, los **cuadros 5.14 y 5.15** presentan un recorrido esquemático por las sucesivas revisiones de la Estrategia de Lisboa y la Agenda Social Europea.

### Cuadro 5.14. Documentación relevante y cronología de las revisiones de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia 2020

#### REVISIÓN DE 2005-ESTRATEGIA DE LISBOA

##### 2003

- ✓ **Noviembre.** Informe Grupo de Trabajo sobre Empleo: “*Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*”

##### 2004

- ✓ **Febrero.** Informe de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera: “*Hagamos Lisboa: reformas para la Unión ampliada*”. 2004a
- ✓ **Marzo.** Conclusiones del Consejo Europeo. Bruselas 25 y 26 de marzo
- ✓ **Noviembre.** Informe del Grupo de alto nivel presidido por Wim Kok: “*Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*”
- ✓ **Noviembre.** Conclusiones del Consejo Europeo. Bruselas, 4 y 5 de noviembre

##### 2005

- ✓ **Enero.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Objetivos estratégicos 2005-2009*”. COM (2005) 12. 2005b
- ✓ **Febrero.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*”. COM (2005) 24. 2005c
- ✓ **Abril.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Working together for growth and jobs. Integrated guidelines for growth and jobs 2005-2008*”. COM (2005) 141. 2005f
- ✓ **Julio.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa*”. SEC (2005) 981. 2005g
- ✓ **Octubre.** Comunicación de la Comisión Europea: “*European values in a globalized world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*”. COM (2005) 525. 2005i

## REVISIÓN DE 2008 – ESTRATEGIA DE LISBOA

### 2007

- ✓ **Diciembre.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2008-2010*”. COM (2007) 803. 2007e
- ✓ **Diciembre.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Proposal for a Community Lisbon Programme 2008 – 2010*”. COM (2007) 804. 2007h

## EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

### NACIMIENTO DE LA ESTRATEGIA 2020

### 2010

- ✓ **Febrero.** Documento de trabajo de la Comisión Europea: “*Lisbon Strategy Evaluation Document*”. SEC (2010) 114. 2010c
- ✓ **Marzo.** Comunicación de la Comisión Europea. “*Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo*”. COM (2010) 2020. 2010e
- ✓ **Marzo.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Commission Work Programme for 2010. Time to act*”. COM (2010) 135. 2010d
- ✓ **Junio.** Comunicación de la Comisión Europea “*Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs. Tools for stronger EU economic governance*”. COM (2010) 367. 2010i
- ✓ **Julio.** Informe de la Comisión Europea: “*Governance, Tools and policy cycle of Europe 2020*”. 2010j
- ✓ **Noviembre.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*”. COM (2010) 682. 2010m

### 2011

- ✓ **Enero.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis*”. COM (2011) 11. 2011

Fuente: Elaboración propia

### **Cuadro 5.15. La Agenda Social Europea y el Método Abierto de Coordinación**

#### **Agenda Social Europea 2000-2005**

- ✓ **Junio de 2000.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Agenda de Política Social*”. COM (2000) 379. 2000

#### **Agenda Social Europea 2005-2010**

- ✓ **Febrero de 2005.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Comunicación de la Comisión sobre la agenda social*”. COM (2005) 33. 2005d

#### **Agenda Social Europea – renovación de 2008**

- ✓ **Julio de 2008.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*”. COM (2008) 412. 2008c.
- ✓ **Julio de 2008.** Comunicación de la Comisión Europea: “*Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en al ámbito de la protección social y la inclusión social*”. COM (2008) 418. 2008d.

Fuente: Elaboración propia

**CONCLUSIONES:  
RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO  
PARA LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA**





### ***Sobre los regímenes europeos de bienestar***

El Estado del Bienestar constituye una concepción institucional de largo recorrido histórico y amplio alcance ideológico, político y sociológico.

La estructura de la sociedad, la evolución de los sistemas políticos y el legado histórico y cultural han interactuado en un proceso complejo y dinámico a lo largo de la historia dando lugar en la mayoría de los países europeos, a partir de la segunda mitad del siglo XX, a un Estado del Bienestar que, en su concepción clásica, está basado en tres pilares: el pleno empleo, los servicios públicos universales y las políticas de lucha contra la exclusión social.

Estos tres pilares se encuentran presentes aún hoy en todos los sistemas europeos de protección social, aunque el concepto tradicional de Estado del Bienestar está dejando paso a un nuevo marco social caracterizado por la provisión de bienes y servicios públicos en un contexto de mayor externalización y flexibilización.

Esta evolución reciente es especialmente relevante en el caso de Europa, donde ha existido históricamente una sólida doctrina de defensa del bienestar social por parte de los poderes públicos.

Habitualmente, han sido los gobiernos nacionales los que han asumido esta tarea, aunque cada Estado ha organizado de forma distinta, en función de los factores arriba mencionados, las piezas que conforman su política

social: pensiones públicas, salud y cuidados a largo plazo, protección social, regulación del mercado de trabajo, y políticas redistributivas.

Esta diversidad ha llevado a la aparición en la literatura académica de numerosas tipologías que tratan de clasificar los regímenes de bienestar europeos, aunque la más comúnmente aceptada ha distinguido tradicionalmente cuatro modelos de Estado del Bienestar.

De acuerdo con esta clasificación, los países socialdemócratas del norte de Europa tienen un modelo basado en el pleno empleo y la provisión universal de prestaciones sociales, con generosos sistemas de protección de los trabajadores desempleados y un importante papel de las políticas activas de empleo y del empleo público.

Por su parte, los países de modelo corporatista o continental heredan de la tradición bismarckiana un papel destacado del diálogo social, una legislación relativamente rígida de protección del empleo, y un sistema público de pensiones, servicios sociales y prestaciones por desempleo.

El modelo liberal, de tradición beveridgeana y vigente en los países anglosajones, cuenta con mercados de trabajo altamente liberalizados con bajos niveles de protección al empleo, reducidas prestaciones por desempleo y negociación colectiva descentralizada.

Por último, el modelo mediterráneo es de cuño más reciente y asigna a las redes de protección familiares un papel muy relevante.

Este modelo mediterráneo es considerado con frecuencia el menos efectivo y el más ineficiente de los cuatro, por sus problemas de sostenibilidad

presupuestaria a medio plazo y la elevada rigidez de sus instituciones laborales.

A los ojos de una buena parte del mundo académico y de las instituciones europeas, estos elementos hacen que el modelo mediterráneo sea especialmente sensible a los problemas derivados de las tendencias demográficas, la globalización y las dificultades económicas que las instituciones europeas achacan al Modelo Social Europeo en su conjunto.

Y ello es así hasta el punto de que la inquietud respecto a la situación específica del régimen mediterráneo de bienestar se ha convertido en uno de los elementos que han contribuido a forjar la doctrina actual de la Comisión Europea en torno a la reforma del Modelo Social Europeo.

Pero al margen de esta cuestión, todas las tipologías de regímenes de bienestar son discutibles, y la tipología clásica de regímenes europeos de bienestar que se presenta en este trabajo no es una excepción, a pesar de su amplia difusión y aceptación.

En este sentido, parece claro que una de las principales debilidades de esta tipología es que no contempla la aparición, en las dos últimas décadas, de sistemas de protección social en aquellos países de Europa del Este que estuvieron dentro del ámbito de influencia de la Unión Soviética durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, y que por tanto quedaron fuera del proceso que llevó a los países de Europa occidental a crear regímenes de bienestar clásicos.

Aunque en la actualidad no parece apropiado hablar de un régimen de bienestar propio y común en estos países – que en general han construido

Estados del Bienestar con características propias de los modelos anteriormente presentes en la Unión Europea, fundamentalmente el liberal y el corporatista – su aparición reciente, la adhesión de estos países a la Unión Europea a partir de 2004 y el escaso tratamiento que se ha dado a estos sistemas en la literatura académica invitan a cuestionar con fuerza cualquier tipología que no los contemple.

En cualquier caso, sí resulta incontrovertible que existe una importante heterogeneidad en materia de regímenes sociales en el seno de la Unión Europea, y que si tenemos en mente el fenómeno de los países del Este de Europa la tipología aquí presentada sigue presentando esta diversidad de forma atinada.

### ***Sobre el Modelo Social Europeo***

A pesar de esta heterogeneidad, el concepto “Modelo Social Europeo” ha emergido con fuerza en los últimos años en el mundo académico, político e institucional de la Unión Europea.

Según las instituciones europeas, el Modelo Social Europeo se puede identificar con el objetivo común a todos los Estados miembros y reconocido por la Unión Europea de lograr un marco social en el cual sea posible conjugar de forma eficaz el crecimiento económico con la cohesión social, o, en otras palabras, integrar eficiencia y cohesión social.

Al llevar implícita la consideración de que el propio Modelo puede ser, en determinadas circunstancias, un obstáculo para el crecimiento, esta definición puede resultar sesgada, pero ello no ha sido un obstáculo para haberse convertido en la pieza fundamental de la doctrina actual de las instituciones europeas en relación con los regímenes europeos de bienestar, una doctrina centrada en promover la reforma de las principales instituciones sociales de los países de la Unión.

Pero no es ésta la definición de Modelo Social Europeo que habitualmente se ha venido utilizando, ya que el término se asocia más bien a la comunidad de valores y de principios que conducen a dar una significativa importancia a la protección social en gran parte de los países europeos.

Así, se puede afirmar que cada uno de los modelos sociales descritos en las páginas de este trabajo está fundamentado en una serie de valores comunes,

que definen unas políticas económicas y sociales diferenciadas entre sí, pero a la vez genuinamente europeas.

Estos valores serían, fundamentalmente, la libertad, la democracia, la igualdad, y la solidaridad. Y aunque el diseño práctico de las políticas sociales es distinto en cada uno de los modelos nacionales, todos ellos reflejan la defensa de estos principios.

Además, se han identificado como elementos comunes a todos los regímenes nacionales de bienestar, y por tanto como elementos del Modelo Social Europeo, la existencia de un fuerte sistema de protección social, el menor éxito de las políticas de empleo con respecto a otros países, la menor diferenciación salarial, y unos menores niveles de desigualdad y pobreza.

Pero el concepto resulta incompleto si en él no se tiene en cuenta la componente supranacional de promoción y coordinación de las políticas sociales que durante muchas décadas ha encarnado la Unión Europea.

En este punto merece la pena recordar que, a través de la fijación de estándares comunes mínimos y la aplicación gradual de los objetivos compartidos a través del proceso de coordinación de políticas de empleo, inclusión social, pensiones, salud y cuidados a largo plazo, los Estados Miembros de la Unión Europea han sido los principales actores que han contribuido a desarrollar el Modelo Social Europeo.

Ahora bien, también es importante enfatizar que ello ha acontecido con la importante participación de la Unión Europea en el proceso.

Por ello, resulta inadecuado hablar de Modelo Social Europeo fuera del contexto marcado por la influencia de las instituciones europeas en la política social, ya que la dimensión social de la Unión Europea ha sido y, sin lugar a dudas, sigue siendo una seña de identidad europea en un entorno mundial de creciente exigencia.

Las diferencias existentes entre los regímenes sociales de cada país justifican plenamente esta dimensión social supranacional, puesto que otorgan a la Unión Europea un papel esencial e insustituible a la hora de coordinar, acercar o completar las prácticas nacionales a fin de crear un marco de solidaridad europeo.

Además, la existencia de un proyecto de integración económica basta en sí misma para justificar actuaciones supranacionales en materia social, puesto que existe una clara interacción entre la perspectiva económica y la social, especialmente en una unión monetaria como la Zona Euro.

Sobre esta base, la política social comunitaria ha adoptado diferentes formas a lo largo del proceso de integración europea, como se expone en este trabajo.

En el momento de la firma del Tratado de Roma, se entendió que el mercado único requería de disposiciones mínimas comunes en una serie de ámbitos, entre los que se encuentra la salud y seguridad en el trabajo, el traslado de trabajadores a otros países y la coordinación de los sistemas de seguridad social, entre otros.

De esta forma, el desarrollo del mercado único europeo ha producido como resultado el diseño y entrada en vigor de disposiciones legales en diferentes ámbitos de la regulación laboral.

Se ha configurado así un cuerpo jurídico europeo que, aún en momentos de crisis del Modelo Social Europeo como los actuales, se revela como fundamental para garantizar el funcionamiento del mercado único y fijar un conjunto básico de derechos para los trabajadores que operan en él.

Esta base legal se completó y consolidó a lo largo de los años 80 gracias al impulso que las sucesivas Comisiones Europeas presididas por Jacques Delors dieron a la política social comunitaria.

Y es que aunque el proceso de integración surgido tras la Segunda Guerra Mundial se fue articulando a través de instrumentos de política económica, siempre, hasta fechas recientes, mantuvo un interés por las cuestiones sociales en el entendimiento de que, en ausencia de éstas, el desarrollo e integración de las relaciones económicas podía encontrar una firme oposición por parte de ciudadanos y trabajadores.

Así, lo cierto es que a lo largo de estos últimos 50 años, el nivel supranacional de toma de decisiones ha ido asumiendo cada vez más responsabilidades en el área social, en un marco de reconocimiento por parte de los gobiernos de los Estados Miembros de que dicha asunción de responsabilidades resultaba deseable e incluso necesaria.

Teniendo en cuenta estos elementos, al hablar de la existencia de un Modelo Social Europeo resulta del todo pertinente tener en cuenta la dimensión europea que se puede identificar acudiendo a la legislación



comunitaria y comprobando cómo ésta ha reflejado los valores fundamentales de lucha contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos de la infancia.

El Modelo, pues, viene determinado por ese conjunto de valores y principios compartidos, por su traslación de forma heterogénea a los regímenes de bienestar de cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea, y por la existencia de un proyecto político de ámbito supranacional que se ha plasmado en un cuerpo legislativo europeo en materia social y de empleo y en la aparición de mecanismos de cooperación y coordinación de estas políticas.

En este contexto, es necesario subrayar que la consideración dentro del concepto de Modelo Social Europeo de un proyecto político supranacional desarrollado por las instituciones europeas ha de ir matizada necesariamente por la reconsideración del papel de lo social en el ámbito de actuación directa de la Unión Europea que está teniendo lugar en los primeros años del siglo XXI.

Un periodo en el que la atención preferente a la coordinación de políticas sociales y de empleo ha ido en detrimento de la actuación jurídico-legal de la Unión Europea, cuyo declive en cuanto a producción, diversidad de temas tratados y relevancia ha sido acusado en los últimos años y persiste en la actualidad, sin demasiados visos de resurgimiento en los próximos años.

## ***Sobre la evolución actual de la política social europea, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia 2020***

En efecto, en este trabajo se describe cómo, tras décadas de intensos esfuerzos legislativos, el nivel supranacional representado por la Unión Europea ejerce en la actualidad un rol fundamentalmente centrado en la fijación de orientaciones generales y prioridades de actuación, la coordinación, el control, el análisis y la evaluación de las políticas sociales y de empleo de los Estados miembros, así como de los retos a los que éstas se enfrentan.

Diferentes vectores de influencia en los ámbitos político, económico e institucional han provocado que se haya ido sustituyendo el enfoque tradicional de intervención de la Unión Europea, basado en la armonización legislativa, un método netamente supranacional y uniforme, para dar lugar a un modo de intervención habitualmente calificado como “blando” o “suave” basado en la coordinación, la supervisión y la recomendación de áreas de trabajo para los Estados Miembros, un método intergubernamental de alcance limitado por el respeto al principio de subsidiariedad, como se muestra en el **cuadro 1**.

De esta manera, aunque la Unión sigue teniendo amplias responsabilidades en lo que se refiere a la implantación y profundización del mercado interior comunitario, en los últimos años su papel en el área social y de empleo ha quedado limitado a ejercer una labor de coordinación activa, proporcionando los medios para que los Estados Miembros cooperen entre

sí, coordinen sus respectivas políticas y se asegure de este modo que los esfuerzos van en la misma dirección.

Y lo hace desde una perspectiva reformista, que aspira a adaptar los heterogéneos regímenes vigentes en Europa a las nuevas circunstancias que las propias instituciones presentan como motoras de un cambio de prioridades, a través de la creación del marco adecuado para las reformas, aunque dejando en última instancia que sean los gobiernos nacionales los que decidan el momento y la forma más adecuada de aplicarlas en cada Estado Miembro.

Este proceso de cambio de prioridades y de medios de actuación de la Unión Europea en materia social ha venido marcado señaladamente por el diseño, puesta en marcha y finalización del periodo de vigencia de la Estrategia de Lisboa, y muestra vocación de permanencia a medio plazo a través de la puesta en marcha de la Estrategia 2020 para el periodo 2010-2020.

La Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 marcó un hito histórico porque supuso la modificación de los modos de hacer en cuanto a cooperación y coordinación de políticas en la Unión Europea, y porque implicó un cambio de prioridades y líneas de actuación en el ámbito de las políticas económicas, sociales y de empleo.

En política social, se modificaron los objetivos y las líneas de actuación, pasando del fortalecimiento de la protección social complementando las actuaciones de los países, a la reforma de los sistemas de protección social, especialmente los sistemas de pensiones, y los mercados de trabajo.

En su concepción original, la Estrategia de Lisboa, centrada en la competitividad y el crecimiento económico, hacía ya hincapié de forma prioritaria en la necesidad de reformar las políticas de protección social para dotarlas de mayor flexibilidad y asegurar su sostenibilidad.

No obstante, este enfoque se completaba con un cierto interés, al menos formal, por las políticas de igualdad de oportunidades, señaladamente a partir de la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002.

En esta Cumbre se fijaron objetivos concretos que debían permitir combatir las tendencias demográficas incrementando la natalidad y fomentando la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Se trataba, pues, de un planteamiento con líneas de actuación complementarias que debían operar en ambos sentidos.

Posteriormente, y especialmente a partir de 2005, la Estrategia pasó a ocuparse de forma exclusiva de estimular la dimensión de competitividad de las políticas europeas y nacionales, relegando al segundo plano de la Agenda Social Europea y el Método Abierto de Coordinación el resto de actuaciones en materia puramente social.

Con este cambio, la visión de las instituciones europeas a este respecto ha pasado a desdeñar aspectos importantes de la combinación de políticas a aplicar para combatir el problema de la sostenibilidad financiera y adaptación al nuevo escenario económico mundial del Modelo Social Europeo, enfocando demasiado la cuestión hacia la flexibilización del Modelo y dejando de lado otros aspectos, señaladamente los relacionados con la igualdad de oportunidades.

Pero la Estrategia de Lisboa también supuso un antes y un después porque marcó el punto de inflexión en el que se modificaron los instrumentos de intervención.

La actividad legislativa da paso a la de coordinación, y de compartimentos estancos de coordinación referidos a cada una de las políticas se pasa a un mecanismo integrado y reforzado de cooperación que integra todas las políticas reformistas en los ámbitos económico, social y de empleo, y que mantiene con carácter independiente pero adyacente un mecanismo paralelo centrado en la protección social.

Una estructura de prioridades y objetivos novedosa, que sin embargo ha tenido resultados mediocres, plasmados en el claro incumplimiento de los objetivos cuantitativos que se fijaron para 2010 en aspectos tan diversos como la I+D+i, el mercado de trabajo y la tasa de crecimiento económico, por no hablar de los objetivos fijados en Barcelona, que quedaron en el olvido y cuyo incumplimiento, a diferencia de los anteriores, no ha sido destacado entre los fracasos reconocidos en la Estrategia de Lisboa.

En definitiva, no cabe duda de que el Modelo Social Europeo, entendido en sentido amplio, se ha visto perjudicado tanto por la propia orientación política adoptada por la Unión Europea en los últimos años como por los problemas ligados al mal funcionamiento y la falta de operatividad y compromiso en el seno de la Estrategia de Lisboa, la Agenda Social Europea y el Método Abierto de Coordinación en materia social.

En relación con lo primero, como acabamos de apuntar, las sucesivas revisiones de la Estrategia han conducido a una evidente y creciente

disociación entre los aspectos sociales y los más íntimamente ligados al crecimiento económico y la competitividad.

Aún así, los últimos avances parecen apuntar a una intención, al menos formal, de corregir en parte esta deriva, lo que explica el tibio impulso a la nueva Agenda Social y el fortalecimiento del Método Abierto de Coordinación desarrollados a partir de 2008.

Y en lo que se refiere a lo segundo, los mecanismos de coordinación diseñados a principios de la última década han tenido un resultado decepcionante. Su excesiva rigidez y escaso grado de ambición los han transformado progresivamente en un mero ejercicio administrativo cuyos resultados positivos hubieran probablemente tenido lugar también en ausencia de estos mecanismos.

Lamentablemente, parece que la nueva Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, aprobada en 2010 y puesta en marcha en 2011, no ha corregido de modo sustancial ninguna de estas deficiencias.

## ***Sobre la transición hacia la Sociedad del Bienestar y el cambio de prioridades***

El análisis contenido en este trabajo sobre la política social comunitaria en la primera década del siglo XXI muestra una posición de la Comisión Europea que puede entenderse como una ruptura con la perspectiva tradicional de Estado del Bienestar centrado en la intervención pública que ha marcado la historia de los regímenes europeos de bienestar hasta el final del siglo XX.

En la forma en que han venido funcionando en los últimos diez años, los procesos de coordinación a los que hemos aludido anteriormente se han convertido en las plataformas a través de las cuales las instituciones europeas han comenzado a promover y estimular políticas de reforma de las instituciones económicas y sociales de Europa, con el fin de dejar atrás esa concepción clásica del Estado del Bienestar y pasar una nueva perspectiva centrada en la Sociedad del Bienestar, en la que la provisión del bienestar puede llegar a dejar de ser un objetivo en sí mismo para los poderes públicos.

El **cuadro 1** muestra las ideas fuerza que han caracterizado la construcción del Estado del Bienestar clásico y las que determinan el modelo de Sociedad del Bienestar hacia el que parece avanzar la política social de la Unión Europea, así como los elementos que han caracterizado la intervención comunitaria en el contexto del Estado del Bienestar y los que parece imponerse en la actualidad.

**Cuadro 1. Evolución reciente de la política social comunitaria: del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar**

<b>ESTADO DEL BIENESTAR</b>	<b>SOCIEDAD DEL BIENESTAR</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pleno empleo</li>   <li>• Provisión pública y universal de servicios sociales básicos</li>   <li>• Políticas públicas activas frente a la marginación y la pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico y competitividad</li>   <li>• Flexibilidad y liberalización: papel destacado del mercado en la provisión de servicios sociales básicos</li>   <li>• Cohesión y justicia social como consecuencias del crecimiento y la competitividad, no objetivos en sí mismos</li> </ul>
<b><i>Papel de la Unión Europea</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte impulso al Modelo Social Europeo y a su dimensión supranacional</li>   <li>• Mecanismos directos de intervención: desarrollo de una amplia legislación comunitaria en materia laboral y social</li>   <li>• Método supranacional, uniforme y de amplio alcance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorización del crecimiento económico y la competitividad: reforma del Modelo Social Europeo</li>   <li>• Mecanismos “blandos” o “suaves” de intervención: desarrollo de marcos de coordinación de políticas económicas, sociales y laborales</li>   <li>• Método intergubernamental, basado en la subsidiariedad y de alcance más limitado</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia



Además de los problemas económicos, demográficos y de adaptación a la globalización y el cambio tecnológico que suelen presentarse en la literatura académica y en la documentación comunitaria - cuya importancia está fuera de toda duda - hay diversos elementos adicionales que han contribuido a esta evolución de la política social.

Entre ellos se encuentra la situación coyuntural de bajo crecimiento económico y elevado desempleo en la Unión Europea en el comienzo del siglo XXI, cuando se aprobó la Estrategia de Lisboa.

Hay que resaltar que la línea argumental básica utilizada en el periodo 2000-2005 para defender el nuevo marco de actuación ligaba estos problemas a la pérdida de competitividad de la Unión con respecto a EEUU y Japón, un argumento que, al fijar como puntos de convergencia en términos de crecimiento, empleo y competitividad a dos países con Estados del Bienestar menos desarrollados que en Europa, llevaba implícita la consideración del Modelo Social Europeo como lastre.

Como hemos señalado ya, esta consideración del Estado del Bienestar como obstáculo al crecimiento y la competitividad de Europa aparece también en la propia definición del término Modelo Social Europeo como combinación de políticas que permita conciliar crecimiento económico y cohesión social, definición en la que se apoya la nueva arquitectura de la política social europea.

Otros elementos que han influido en la transformación de la política social comunitaria son la pérdida de influencia política de los partidos socialdemócratas, tanto en los Gobiernos nacionales como en el equilibrio

de fuerzas en el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, y también el interés de los principales países de la Zona Euro en garantizar la estabilidad y la competitividad de la unión monetaria impulsando reformas en los países periféricos, especialmente los del Sur de Europa.

Puede colegirse, pues, que la futura evolución de la integración europea en el campo de la coordinación de políticas estará sin duda fuertemente influenciada por las batallas ideológicas internas dentro de cada institución de la Unión y del equilibrio de poder entre las instituciones, así como por la intensidad y los resultados del proceso reformista en el que se encuentran ya inmersos la mayor parte de los países de la Zona Euro, un proceso que se ha intensificado a lo largo de 2010 y que continúa en 2011.

Lo cierto es que en el momento actual todos los factores que se acaban de apuntar están influyendo en el giro político experimentado por una Comisión Europea que ha pasado de promotora de la dimensión supranacional del Modelo Social Europeo en las décadas de los 80 y 90 del siglo XX a una política de impulso reformista de corte liberal en los primeros años del siglo XXI.

Una política que, al tiempo que reconoce expresamente la competencia exclusiva de los Estados Miembros en lo que se refiere al diseño y la financiación de sus respectivos modelos sociales, arbitra mecanismos de coordinación a nivel supranacional que aspiran a crear un clima favorable a este proceso reformista del Modelo Social Europeo ya iniciado en la práctica totalidad de los países europeos.

En relación con esto, se ha afirmado que existe una discrepancia entre el mensaje enviado por los gobiernos de los Estados Miembros en el Tratado de Lisboa, esto es, que la Unión Europea debe fundamentalmente ayudar a los Estados Miembros a mantener sus servicios de bienestar funcionando de la forma que deseen, y el mensaje transmitido por la mayoría de los documentos de la Comisión Europea, en el sentido de que la provisión de servicios de bienestar debe adaptarse a nuevas circunstancias.

Pero parece claro que la Comisión Europea y el resto de instituciones se han mostrado – y se siguen mostrando - firmemente decididas a marcar el rumbo de la política social en Europa en los próximos años, y así la reforma del Modelo Social Europeo se ha convertido así en el leit motiv de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia 2020, así como de todos los instrumentos adyacentes.

Estos mecanismos se han utilizado con un doble propósito.

En primer lugar, como foco de información y concienciación sobre los problemas de índole demográfica, financiera, económica y presupuestaria que las propias instituciones presentan como amenazas al Modelo en su configuración actual.

En el Capítulo IV de este trabajo se han presentado los principales retos al Modelo Social Europeo que las instituciones europeas presentan en la actualidad, unos retos que deben convertirse, a la vista de estas instituciones, en los motores del proceso de reforma del Modelo. Estos retos son, como hemos recordado en este apartado de las conclusiones, la situación económica de la Unión Europea, las tendencias demográficas y la adaptación a la globalización y el cambio tecnológico.

En segundo lugar, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia 2020 se utilizan como instrumentos para la difusión de líneas generales y principios básicos que guíen a los países en el proceso de reforma de sus sistemas de protección social.

En definitiva, para la Comisión Europea se trata de adaptar las instituciones sociales a las circunstancias del siglo XXI para que no constituyan un obstáculo al crecimiento, y esto se ha hecho, como se presenta en el **cuadro 1**, promoviendo un modelo en el que la provisión del bienestar es la consecuencia colateral del crecimiento económico y el empleo, y no una finalidad en sí misma de las políticas públicas.

A la postre, la doctrina comunitaria en este sentido consiste, en la línea de lo que se recogía en el Capítulo V, en vincular estrechamente las políticas sociales, las de empleo y las políticas económicas en sentido amplio, en el entendimiento de que una economía eficiente que genere empleo necesitará menos políticas sociales, podrá financiar adecuadamente las necesidades sociales universales, como las pensiones y la sanidad, y al mismo tiempo estará en mejores condiciones para proporcionar justicia social.

Una combinación acertada de políticas económicas liberalizadoras y de impulso a la actividad económica resulta, pues, suficiente a ojos de las instituciones europeas para cumplir los objetivos que tradicionalmente se han asociado a las políticas sociales.

Por su parte, el papel reservado a las políticas puramente sociales es marginal. La prioridad del Modelo Social Europeo ha de ser adaptarse a la

realidad del siglo XXI para no impedir el funcionamiento eficiente de la economía.

Ahora bien ¿está este cambio de prioridades plenamente justificado?

Debemos recordar que los retos que las instituciones europeas presentan para el Modelo Social Europeo, tanto los de índole demográfica como los derivados de la globalización, el cambio tecnológico y la situación económica actual, están sólidamente argumentados y cuentan con un potente armazón analítico que les da plena validez.

Ahora bien, aunque está claro que estos retos son una realidad, no resulta tan evidente que su existencia implique necesariamente la necesidad de reformar el Modelo Social Europeo en la línea que las instituciones europeas proponen. Y es que hay elementos que permiten defender que el Modelo puede ser competitivo, como los resultados de los países escandinavos en materia de competitividad, el desempeño de la Unión Europea en materia de productividad, y el buen resultado en materia de comercio exterior en los últimos años.

Ignorando esta perspectiva, el enfoque europeo se centra en el debate acerca de la utilidad y coste del Estado del Bienestar, obviando de forma sistemática que éste puede encontrar una utilidad económica si deja de ser concebido como un gasto o incluso una rémora que perjudica el crecimiento económico y reduce la competitividad de la economía, y pasa a ser visto como un factor de riqueza futura. Y debemos recordar que es inapropiado evaluar las políticas sociales sobre la base de su impacto en el crecimiento económico, puesto que no es ésta su finalidad.

### ***Consideraciones finales: un enfoque complementario***

Ante las dudas que plantea la argumentación habitual de las instituciones europeas para defender su reciente política social, la cuestión ha de ser si los retos que se han presentado justifican los mecanismos de intervención y la orientación política adoptada, y si dicho enfoque resulta suficiente para asegurar la sostenibilidad futura de nuestro Estado del Bienestar.

En este sentido, en primer lugar debemos preguntarnos si es razonable la pérdida de relevancia de las actuaciones supranacionales en materia social que ha tenido lugar en los últimos años con el tránsito desde la intervención legislativa hacia los mecanismos de coordinación, y si es posible aún recuperar para las instituciones europeas un papel más activo en este contexto.

Se ha despreciado con frecuencia la intervención supranacional en materia de empleo y políticas sociales, al menos en su configuración actual, señalando que la Unión Europea debe diluir su papel de coordinación en materia de empleo, pues resultaría incoherente la existencia de un marco supranacional de coordinación cuando, desde las propias instituciones europeas, se insiste en la necesidad de que sean los Estados Miembros los que se encarguen de aplicar las políticas de empleo más adecuadas. Esta línea argumental defiende la priorización de las reformas de los mercados de capitales y productos a nivel comunitario, aunque en coordinación con los Estados Miembros.

Sin embargo, dado que las políticas sociales deben encargarse de resolver problemas colectivos a nivel colectivo, la modernización de los sistemas de protección social de los países europeos debe realizarse en un contexto de acción política y legislativa en materia laboral y social de carácter supranacional.

No basta, pues, con identificar los problemas, alertar de ellos y proporcionar un marco “suave” de coordinación y diálogo: una política común de corte social y redistributivo es tan necesaria como un marco de políticas macroeconómicas comunes. Y en este sentido, resultaría conveniente dotar de nuevo a la dimensión supranacional europea de un mayor contenido social, reorientando hacia las áreas social y laboral determinados recursos financieros y prioridades de acción política a nivel supranacional<sup>100</sup>.

En segundo lugar, resulta necesario analizar la orientación y los elementos incluidos en las políticas nacionales y supranacionales orientadas a preservar y redefinir la estructura institucional de los sistemas de bienestar, con el fin de alcanzar los todavía vigentes objetivos de eficiencia y cohesión social.

Y es en esta definición de elementos donde la visión de las instituciones europeas se ha caracterizado en los últimos seis años por un excesivo predominio de las políticas liberalizadoras y flexibilizadoras de reforma del

---

<sup>100</sup> Quizás el único ejemplo de esta línea de acción en los últimos años sea la creación del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización, una excepción que no ha hecho sino confirmar la regla generalizada de estos últimos años de acción política en la Unión Europea.

Modelo Social Europeo en detrimento de otras actuaciones orientadas a fortalecerlo valiéndose de los instrumentos del propio Modelo.

Ha imperado claramente una política de cooperación y estímulo a los gobiernos nacionales para que emprendan reformas de sus mercados de trabajo y sus sistemas de pensiones, y al nivel competencial supranacional los esfuerzos se han centrado en las reformas de los mercados de bienes, especialmente en el impulso al mercado único europeo.

Al plantear la cuestión de la pertinencia de estas reformas en los mercados de trabajo, en los sistemas de pensiones y en los mercados de bienes y capitales, hay que precisar que éstas pueden entenderse no sólo como respuesta a los retos que se suelen plantear como impulsores del proceso de reformas, sino también como respuestas para incrementar la eficiencia y eficacia del Modelo Social Europeo desde otras dimensiones.

Así, si estas reformas incorporan actuaciones desde la perspectiva de proteger los sistemas de apoyo social frente a los abusos o el riesgo moral, de forma que los derechos se equilibren con las responsabilidades, pueden contribuir a la sostenibilidad del Estado del Bienestar no sólo desde la óptica demográfica, sino también porque dicha sostenibilidad depende de en buena medida de la disposición de los ciudadanos a aceptar responsabilidades en el mantenimiento de las políticas de protección e inclusión social.

En esta línea, pueden quedar plenamente justificadas actuaciones en los mercados de trabajo y los sistemas de pensiones como las propuestas por el Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030,



orientadas a adaptar los sistemas de seguridad social para favorecer el reingreso rápido en el mercado laboral.

Esta promoción de la responsabilidad de la ciudadanía en la defensa del Estado del Bienestar ha de conjugarse también con políticas orientadas a dar un nuevo papel al Estado como agente económico y social, conformando un Estado del Bienestar activo que ejerza de dinamizador externo para los agentes económicos y sociales, en contraposición al planteamiento beveridgiano de Estado del Bienestar clásico centrado en evitar riesgos.

Un Estado que fomente un concepto de “igualdad dinámica”, que luche contra la transmisión intergeneracional de las desigualdades sociales, y que asigne especial importancia a las políticas educativas y de formación del capital humano, equipando a los ciudadanos para responder a los retos del siglo XXI, en lugar de protegerlos y aislarlos de una realidad económica cambiante.

Desde este punto de vista, el énfasis que la Estrategia de Lisboa y la nueva Estrategia 2020 han dado a la empleabilidad y a la formación constituyen un acierto, y estas políticas deberán seguir jugando un papel importante en el nuevo contexto económico marcado por el elevado desempleo en la Unión Europea.

La idea de pasar de un sistema de protección social negativo a uno positivo incide también en la importancia capital de los cambios sociales para el futuro del Modelo Social Europeo, y pone como modelo a los países escandinavos, que orientan sus políticas sociales a la infancia y a la mujer

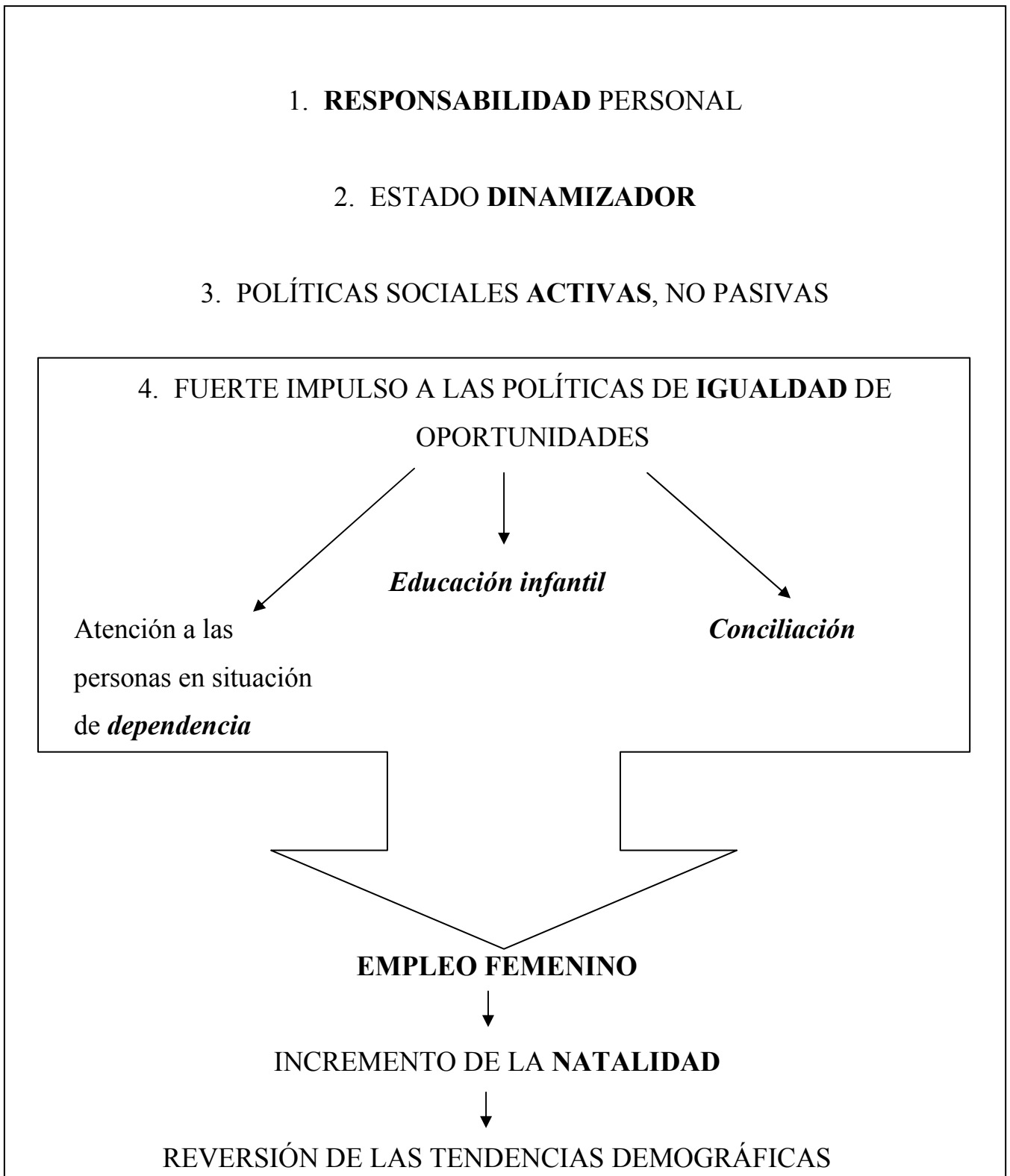
de forma prioritaria, lo que garantiza su competitividad, y unos sistemas de protección social que invierten más en los jóvenes que en los mayores.

Estas líneas de actuación se recogen en el **cuadro 2** y coinciden con la nueva visión del Estado del Bienestar que se apunta en el Capítulo I. Una nueva visión que parte de los cambios sociales que están aconteciendo en las últimas décadas, entre los cuales destaca la entrada masiva de la mujer en el mercado de trabajo.

Para aprovechar las ventajas que comporta el aumento de la tasa de empleo femenina, se debe favorecer la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, así como reequilibrar el reparto de tareas domésticas, incitando a los hombres a dedicar más tiempo al cuidado de los niños y el hogar, y desarrollar políticas de fomento de la educación infantil y atención a las personas en situación de dependencia.

A su vez, aumentar los índices de ocupación femenina es un factor que puede resultar decisivo en relación con la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas de pensiones a la vista de las tendencias de envejecimiento de la población.

## Cuadro 2. Un enfoque complementario para la reforma del Modelo Social Europeo



Fuente: Elaboración propia

La Agenda de Lisboa no ha tenido en cuenta estos cambios ni ha impulsado estas políticas, que sin embargo sí han encontrado eco en el informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030 presentado en 2010.

El documento parte de planteamientos en gran medida coincidentes con los de las instituciones europeas, al presentar un panorama de transformaciones drásticas en el mundo ante las que la Unión Europea debe adaptar sus objetivos y políticas.

En este contexto, el afán reformista queda plenamente justificado. Pero la renovación del modelo económico y social de la Unión Europea que plantea el Grupo de Expertos no coincide plenamente con los planteamientos que las instituciones europeas han venido defendiendo en los últimos años.

Aunque destaca la importancia de las políticas defendidas y aplicadas por la Comisión Europea por su dimensión de competitividad, avalando las reformas de los mercados de trabajo y de los sistemas de pensiones y el impulso al mercado interior, el informe presenta otras dimensiones que hasta ahora han quedado fuera del ámbito de actuación de la Comisión Europea, o al menos han sido relegados a objetivos secundarios.

En la línea de lo presentado en el **cuadro 2**, el Grupo de Reflexión aboga por la introducción de políticas natalistas que están fuera del ámbito de prioridades de la Comisión Europea en estos momentos, y representan una visión alternativa de la reforma del Modelo Social Europeo que puede y

debe complementar a la reforma en los sistemas de pensiones y el mercado de trabajo por su capacidad para hacer frente a las tendencias demográficas.

Así, el documento defiende introducir estrategias eficaces de equilibrio entre la vida laboral y la familiar a través de nuevas disposiciones legales de ámbito europeo sobre teletrabajo y licencias, entre otras, con el objetivo de impulsar que, específicamente, las mujeres con hijos pequeños y los trabajadores de mayor edad puedan incorporarse al mercado laboral. Y para ello, también se propone centrarse más en la igualdad de oportunidades, así como en los programas de incremento de las plazas de guarderías y en el apoyo de los sistemas escolares a los padres que trabajan.

En definitiva, el fomento de la natalidad y las políticas de igualdad de oportunidades en el marco del impulso a un Estado del Bienestar dinámico y activo centrado en una visión positiva del ciclo vital constituye un pilar fundamental de las políticas sociales para el siglo XXI. Y ello, porque pretende responder a los cambios en el modelo de sociedad con los instrumentos que brinda el propio Modelo Social Europeo.

Desde luego, las políticas de la Comisión Europea distan mucho de dar importancia a estas cuestiones: en la actualidad todo lo relativo a ello queda relegado a la Agenda Social Europea y a la Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2015, que en modo alguno se acercan a la relevancia institucional y política de la Estrategia 2020.

Podemos concluir, por tanto, que la propuesta de las instituciones europeas es sesgada, incompleta y relega a un segundo plano cuestiones que deberían ser prioritarias.

La situación específica del modelo mediterráneo de bienestar y la respuesta que emana de las instituciones europeas muestra claramente las debilidades del paradigma imperante.

El modelo mediterráneo se caracteriza por contar con sistemas de pensiones con dificultades de sostenibilidad financiera a medio y largo plazo e instituciones laborales excesivamente rígidas, pero también es una seña de identidad de este modelo la insuficiencia y escaso desarrollo y efectividad de las políticas de igualdad de oportunidades y las políticas activas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Ante esta situación, la respuesta de la Unión Europea presenta claras debilidades, pues se centra exclusivamente en una parte del problema, la relacionada con las pensiones y las instituciones laborales, ignorando que el fortalecimiento de determinadas políticas sociales en estos países puede suponer un componente modernizador y reformista de hondo calado, tan importante y efectivo como la propia reforma del sistema de pensiones y la flexibilización del mercado de trabajo.

Se trata de las ya enunciadas políticas activas de empleo, de protección social, inclusión social, lucha contra la pobreza, el reforzamiento de la formación a lo largo de la vida, el fomento de la conciliación de la vida laboral y personal, el incremento de plazas de educación infantil, el apoyo a las familias, la atención a las personas en situación de dependencia, etc.

En consecuencia, ¿qué medidas se pueden poner en marcha para complementar y mejorar la política social comunitaria en la segunda década del siglo XXI?

Las propuestas que se han planteado tradicionalmente apuntan a un fortalecimiento de la dimensión social de las políticas europeas, que podrían concretarse en la creación de un mecanismo comunitario de cofinanciación de los subsidios nacionales básicos de asistencia social, que se financiaría reorientando recursos procedentes de la Política Agraria Común (PAC). También se ha planteado la indiciación de los niveles mínimos de protección social con respecto al coste de la vida y los niveles de productividad en cada país.

Medidas en esta dirección pueden suponer un avance hacia la plena sostenibilidad de los sistemas europeos de protección social, pues permitirían coordinar unos niveles mínimos de bienestar entre los diferentes Estados Miembros. Pero se trata, sin duda, de propuestas complejas que, significativamente, no se han situado en el debate en un momento clave en materia fiscal y presupuestaria, también a nivel comunitario, con una amplia reflexión en marcha acerca del Presupuesto de la Unión Europea y el próximo marco de Perspectivas Financieras.

No obstante, se ha llegado a plantear la construcción de una verdadera política social común<sup>101</sup> en la Unión Europea, complementaria a la que ya desarrollan los Estados miembros y en conexión directa con la cobertura y el equipamiento de los riesgos derivados de la globalización, que permita avanzar hacia una segunda fase de armonización de los sistemas de protección social entre todos los Estados Miembros.

---

<sup>101</sup> Con propuestas como la creación de programas europeos para el cuidado infantil, un programa europeo de becas para la educación superior, la dotación de un sistema de subvenciones para la formación y reubicación de trabajadores afectados por procesos de reestructuración laboral a mitad de su carrera, o la generalización de un sistema de avales y ventajas fiscales para cuentas bancarias personales en las que depositar ahorro público y privado que financie la inversión en aprendizaje a lo largo del ciclo vital.

Sin embargo, la armonización de los regímenes sociales vigentes en el seno de la Unión Europea es un objetivo complejo, controvertido e irrealizable a corto plazo, por lo que resulta más pragmático centrarse en posibles mejoras en el marco actual de coordinación de políticas de la Unión y en actuaciones de menor calado que la armonización, pero que puedan suponer un importante paso adelante.

Resulta razonable pensar que en el futuro se profundizará en un Modelo Social Europeo basado en un sistema de bienestar con múltiples niveles, en el que los Estados Miembros continuarán ocupando el lugar central en lo que se refiere a la organización, diseño y financiación de sus respectivos Estados del Bienestar, pero en el que al mismo tiempo las instituciones europeas seguirán jugando un papel importante a la hora de establecer límites, proporcionar incentivos y marcar líneas de actuación en numerosos aspectos de las políticas sociales.

Este papel de las instituciones europeas se canalizará en la próxima década en el marco de la Estrategia 2020 de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Por lo tanto, reforzar la dimensión social de esta Estrategia se antoja fundamental para que la Unión Europea recupere el papel de catalizador de avances sociales que jugó en etapas anteriores de la construcción europea, un papel que puede y debe representar de nuevo a la vista de los graves problemas económicos y sociales que siguen aquejando a la Unión cuando concluye la primera década del siglo XXI.



En gran parte, el marco diseñado para los próximos diez años es acertado en cuanto a sus prioridades y líneas de actuación, especialmente las relativas a las políticas activas en el seno del mercado de trabajo.

Además, como hemos señalado, el énfasis en la reforma del Modelo Social Europeo en su dimensión de flexibilización de los mercados de trabajo y endurecimiento de los sistemas públicos de pensiones puede encontrar justificaciones que van más allá de las habituales en el discurso de las instituciones europeas, centradas en el envejecimiento de la población, la globalización y la crisis económica.

Pero esto será así solamente en la medida en que estas reformas encuentren encaje en la teoría del Estado dinamizador y la búsqueda de una mayor responsabilidad de la ciudadanía como beneficiaria de las prestaciones y políticas del Estado del Bienestar, en el marco de la cual se justifican sobradamente actuaciones por el lado del mercado de trabajo y los sistemas de pensiones que pueden incrementar, como defienden las instituciones europeas, la sostenibilidad del modelo y su capacidad para seguir proporcionando cohesión social y solidaridad en el medio y largo plazo.

Sin embargo, como ya hemos apuntado a lo largo de este trabajo y en las páginas precedentes, es imprescindible también fortalecer las actuaciones que se basan en las herramientas que ofrece el propio Estado del Bienestar. Y ello, tanto desde la perspectiva de la propia estructura de la Estrategia como en cuanto a diseño conceptual de las políticas e iniciativas que en ella se encuadran.

Desde el punto de vista de la estructura de la nueva Estrategia, sería necesario mejorar los mecanismos vigentes en la actualidad. Tanto en el

ámbito del Método Abierto de Coordinación en materia social como en el contexto de la revisión de la Estrategia de Lisboa, resultaría deseable fijar objetivos ambiciosos y cuantificables en el área social, así como establecer evaluaciones rigurosas de su cumplimiento.

Se trata igualmente de conseguir que estos objetivos sociales irriguen la nueva Estrategia por completo, en lugar de estar subordinados a los objetivos prioritarios ligados a la sostenibilidad de las finanzas públicas, la competitividad y el crecimiento económico.

En definitiva, sería conveniente que las cuestiones sociales dejaran de estar formalmente incluidas en una Agenda Social que se sitúa al margen del corazón de la Estrategia para formar parte del núcleo fundamental de ésta, lo que incrementaría su visibilidad e impulsaría el grado de compromiso político con su cumplimiento por parte de instituciones europeas y Estados Miembros.

Pero además, las propias líneas de actuación de la Estrategia deben ser revisadas para incorporar nuevas medidas.

Nuevas medidas que, en el nivel competencial de los Estados miembros, han de impulsar políticas familiares centradas en proveer mecanismos alternativos a la familia para las funciones de protección y cuidado de los niños, con el fin de conciliar maternidad y empleo.

En este sentido, todas las medidas ligadas a la igualdad de oportunidades, a la mejora de la conciliación de la vida profesional y familiar, al reparto equitativo de tareas domésticas y al incremento del número de plazas de educación infantil deben estar incluidas entre las medidas a incorporar por

los Estados miembros en sus informes anuales de cumplimiento de la Estrategia 2020 y deben ser evaluadas en los informes de seguimiento que las instituciones europeas elaborarán a partir de 2011 en el marco del nuevo semestre europeo.

Además, todas las líneas de actuación supranacional recogidas en la nueva Estrategia 2010-2015 para la igualdad entre hombres y mujeres deben llevarse a la práctica de forma decidida, y deberían formar parte también del núcleo de la Estrategia 2020 en lugar de situarse de forma secundaria en el seno de la Agenda Social y una estrategia específica.

El Modelo Social Europeo se fundamenta en valores y políticas de fuerte arraigo en la Unión Europea, por lo que su pervivencia parece garantizada a pesar de los retos a los que se enfrenta y los vaivenes derivados de la reciente crisis económica.

Como hemos visto, el papel de las instituciones europeas en el desarrollo y consolidación del Modelo ha sido fundamental, y habrá de seguir siéndolo en el futuro, ya que en ausencia de cooperación entre los Estados miembros las perspectivas sí resultan claramente negativas, y la Comisión Europea y el resto de instituciones se encuentran en una posición privilegiada para estimular, coordinar y orientar esa imprescindible cooperación entre los países de la Unión.

Pero resulta necesario también que las propias instituciones corrijan la deriva excesivamente sesgada hacia la dimensión de competitividad de la estrategia europea de coordinación de políticas económicas, ya que aunque esta dimensión es imprescindible para el futuro de la Unión en el complejo escenario multipolar que se vislumbra en el panorama económico mundial

del futuro, no es suficiente para garantizar la pervivencia del Modelo Social Europeo.

No basta, pues, con impulsar desde la óptica liberal las reformas del Modelo Social Europeo que la Comisión Europea viene defendiendo en los últimos años para hacerlo sostenible.

Aunque algunos aspectos de estas reformas pueden estar justificados, las instituciones europeas deben impulsar políticas que, desde el seno de propio Modelo Social Europeo, pueden movilizar instrumentos y actuaciones con capacidad para alterar tendencias demográficas y contribuir desde dentro a la sostenibilidad del propio modelo.

Por ello, un enfoque más equilibrado fundamentado en una combinación de los dos tipos de actuaciones ha de ser la clave, junto al compromiso de los Estados miembros con las políticas sociales, para impulsar un Modelo Social Europeo capaz de sobrevivir a los retos que se le plantean, de forma que pueda seguir siendo un elemento diferencial de la Unión Europea con respecto al resto de áreas económicas avanzadas y convertirse en un activo en la competencia frente a éstas en el escenario económico global del siglo XXI.

**BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES  
DOCUMENTALES**



Abrahamson, P. (2000): *¿Estado de Bienestar nacional o Europeo?* en Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (dirs.) (2000) (pp. 507-522).

Abrahamson, P. y Aspalter, C. (2008): *Understanding European Social Policy*. Casa Verde Publishing, Manchester.

Addison, J. T. (2008): *In the Beginning, There Was Social Policy: Developments in Social Policy in the European Union from 1972 through 2008*. Londres.

Adnett, N. y Hardy. S. (2005): *The European Social Model. Modernisation or Evolution?*. Edward ElgarCheltenham, Reino Unido.

Advisory Committee on Equal Opportunities for Men and Women (2010): *Opinion on the future of Gender Equality policy after 2010 and on the priorities for a possible future framework for equality between women and men*. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Bruselas, enero de 2010.

Airinei, D.; Pintilescu, C.; Baciú, L.; Lupu, O.; Iacobuta, A.; Asandului y M. (eds.) (2009): *Globalization and Higher Education in Economics and Business Administration*. 3rd International Conference, October 22-24, 2009, Iasi, Rumania. Technopress, Bucarest.

Albi, E.; Contreras, C.; González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (1994): *Teoría de la Hacienda Pública*. Segunda edición. Editorial Ariel, Barcelona.

Albi, E.; Contreras, C.; González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000): *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gastos. Aspectos macroeconómicos*. Editorial Ariel, Barcelona.

Aldcroft, D. H. (2003): *Historia de la Economía Europea 1914-2000*. Crítica, Barcelona.

Alonso, J. A. (2007): *Estado de Bienestar y competitividad: ¿Entre Escila y Caribdis?* en Espina, A. (coord.) (2007).

Alonso Saura, J. L. (2006): *El régimen jurídico de la figura del empresario y de la empresa en el derecho comunitario. Especial referencia a los grupos y a los supuestos de transmisión de empresas* en Falguera Baró, M. A. y Moralo Gallego, S. (coord.) (2006).

Amato, G.; Bribosia, H. y De Witte, B. (eds.) (2007): *Genesis and Destiny of the European Constitution*. Cambridge University Press.

Andersen, S. K. y Mailand, D. (2005): *The Danish Flexicurity Model. The role of collective bargaining system*. Ministerio de Empleo de Dinamarca.

Anisi, D. (1989): *La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano* en Muñoz de Bustillo (comp.) (1989), pp. 241-272.



Anisi, D. (1997): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*. Alianza Editorial, Madrid.

Andersen, T. M. (2003): “European Integration and the Welfare State” en *Journal of Population Economics*, vol. 16, marzo 2003 (pp. 1-19).

Aranda García, E. (2006): *La política social y de empleo* en Galindo Martín, M. A. y Fernández Jurado, Y. (coord.) (2006).

Arastey Sahún, M. L. (2006): *Aspectos polémicos en relación a la Seguridad Social en el Derecho Social Comunitario* en Falguera Baró, M. A. y Moralo Gallego, S. (coord.) (2006).

Ardy, B. (2007): *Industrial and competitiveness policy: the Lisbon strategy* en El-Agraa, A. M. (ed.) (2007).

Ardy, B. y El-Agraa, A. M. (2007): *Social policies: the employment dimension* en El-Agraa, A. M. (ed.) (2007).

Armstrong, K. (2003): *Tackling the Social Exclusion through OMC: Reshaping the Boundaries of EU Governance* en Cichowski, R. y Börzel, T. (eds) (2003).

Baldwin, R. y Wyplosz, C. (2004): *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill Education. Segunda edición. Berkshire, 2006.

Banco Mundial (2007): *Addressing the Challenges of Globalization. An independent evaluation of the World Bank's approach to global problems.*

Banco Mundial, Washington.

Bandrés Moliné, E. y García Delgado, J. L. (2000): *Estado de Bienestar y crecimiento económico* en Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (dirs.) (2000) (pp. 279-286).

Baquero Cruz, J. (2007): *The Socioeconomic Model of the EU: Stuck with the Status Quo* en Amato, G.; Bribosia, H. y De Witte, B. (eds.) (2007).

Barberán Ortí, R. (2008): *La hacienda pública de la Unión Europea* en Jordán Galduf, J. M. (coord.) (1999).

Barbier, J. C. (2007): *The French social protection system in the throes of reform (1975-2007)* en Espina, A. (coord.) (2007).

Bardhan, P.; Bowles, S. y Wallerstein, M. (2006): *Globalization and Egalitarian Redistribution.* Princeton University Press, Princeton.

Barone, E. (1908): *The Ministry of Production in the Collectivist State* en Hayek, F. A. (ed.) (1935).

Barrios, S. y Schaechter, A. (2008): "The Quality of Public Finances and economic growth". *Economic Papers* 337. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13101\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13101_en.pdf)

Consultado en junio de 2010.

Barysch, K. (2006): *East versus West? The European economic and social model after enlargement* en Diamond, P.; Giddens, A. y Liddle, R. (2006).

Bauman, Z. (2006): *Vida líquida*. Editorial Paidós, Barcelona.

Bauman, Z. y Tester, K. (2002): *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones*. Editorial Paidós, Barcelona.

Bean, C.; Bentolila, S.; Bertola, G. y Dolado, J. (1998): *Social Europe: One for all?* CEPR, Londres.

Begg, I.; Draxler, J. y Mortensen, J. (2008): *Is Social Europe fit for Globalization?*. Centre for European Policy Studies, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/simglobe\\_fin\\_rep.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/simglobe_fin_rep.pdf)

Consultado en septiembre de 2010.

Beltrán, F. (coord.) (2009): *Modelos Sociales Europeos*. Colección Economía y Empresa. Fundación Rafael del Pino, Madrid.

Bercusson, B. (2008): “The Lisbon Treaty and Social Europe”. *ERA Forum*, volumen 10, nº 1. Bruselas.

Berger, H. y Moutos, T.(2007): *Designing the new European Union*. Editorial Elsevier, Amsterdam.

Berghman, J. y Hemerijck, A. (2004): *The European social patrimony-deepening social Europe through legitimate adversity* en Berghman, J.; Sakellariopoulos, T. (eds.) (2004) (pp.9-54).

Berghman, J. y Sakellariopoulos, T. (eds.) (2004): *Connecting welfare diversity within the European Social Model*. Intersentia. Amberes, Bélgica.

Bertola, G.; Jimeno, F. J.; Marimon, R. y Pissarides, C. (2001): *EU Welfare Systems and Labour Markets: Diverse in the past, integrated in the future?* en Bertola, G.; Boeri, T.; Nicoletti y G. (eds.) (2001) (pp. 23-122).

Bertola, G.; Boeri, T. y Nicoletti, G. (eds.) (2001): *Welfare and Employment in a United Europe*. MIT Press.

Bertola, G. (2006): "Social and labour market policies in a growing EU". *Swedish Economic Policy Review 13* (pp. 189-231).

Bertola, G. (2007): *Welfare Policy Integration Inconsistencies* en Berger, H.; Moutos, T (2007) (pp. 91-120).

Beveridge, W. (1942): *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services*. Informe presentado al Parlamento británico. Londres, noviembre de 1942.

Blanchard, O. y Philippon, T. (2004): “The Quality of Labour Relations and Unemployment”. *MIT Department of Economics Working Paper n° 04-25*. Massachusetts Institute of Technology.

Bovenberg, L. y Wilthagen, T. (2008): “On the Road to Flexicurity. Dutch proposals for a pathway towards better transition security and higher labour market mobility”. *Flexicurity Paper 1008-15*. Universidad de Tilburg, Tilburg.

<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/reflect/publications/papers/fxp2008-15ontheroadtoflexicurity.pdf>

Consultado en julio de 2010.

Boeri, T. (2002a): “Let social policy models compete and Europe will win”. *Conferencia en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard*. 11-12 de abril de 2002.

Boeri T. (2002b) “Does Europe Need a Harmonised Social Policy?” en *Conference on Competition of Regions and Integration in EMU, 30th Economics Conference of the Austrian National Bank*. Viena, 13-14 junio 2002.

Boeri, T.; Castanheira, M.; Faini, R. y Galasso, V. (eds.) (2006): *Structural Reforms without Prejudices*. Oxford University Press, Oxford.

Borra Marcos, C. y Palma Martos, L. (2005): *Las políticas laborales: entre la conciliación profesional y la fecundidad* en Lasarte, J. (coord.) (2005) (pp. 139-157).

Bredgaard, T.; Larsen, F. y Madsen, P. K. (2005): “The flexible Danish labour market: a review”. *CARMA Research Papers*, Aalborg.

Calvo Hornero, A. (2009): *Fundamentos de la Unión Europea*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Camarero Olivas, M. y Tamarit Escalona, C. M. (2008): *Las políticas macroeconómicas en la UEM* en Jordán Galduf, J. M. (coord.) (1999).

Camps, V. (2009): *La necesidad de una ética pública* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Casilda, R. y Tortosa, J. M. (eds.) (1996): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Editorial Tecnos, Madrid.

Cavanna, H. (ed.) (1998): *Challenges to the Welfare State: internal and external dynamics for change*. Edward Elgar. Cheltenham, Reino Unido.

Cereijo, E. y Velázquez, F. J. (2006): *Cambios en la estructura de la población en la Unión Europea. Envejecimiento y extranjería*. Fundación de las Cajas de Ahorro, Madrid.

Cheung, C. y Guichard, S. (2009): “Understanding the World Trade Collapse”. *OECD Economic Department Working Papers n° 279*. OCDE Publishing, Paris.

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5ks8bdvm8g42.pdf?expires=1295370241&id=0000&accname=guest&checksum=7CD92537C3C2EF74E2ED60ECF8AE4565>

Consultado en noviembre de 2009.

Chipman, J. S. y Moore, J. C. (1978): “The new welfare economics 1939-1974”. *International Economic Review. Volúmen 19, n° 3*, pp. 547-584.

Cichowski, R. y Börzel, T. (eds.): *The State of the European Union: Law, Politics and Society, vol. 6*. OUP Oxford.

Coase, R. (1988): *The firm, the market and the law*. The University of Chicago Press, Chicago.

Collins, D. y Salais, R. (2004): *Social policies* en El-Agraa, A. M. (ed.) (2004).

Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (2001): *Nuevas actividades y sectores emergentes: el papel de la negociación colectiva*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Publicaciones, Madrid.

Comisión Europea (1993): *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*. COM (1993) 700. Bruselas, 5 de diciembre de 1993.

Comisión Europea (1995): *El futuro de la protección social: marco para un debate europeo*. COM (1995) 466. Bruselas.

Comisión Europea (1997): *Modernización y mejora de la protección social*. COM (1997) 102. Bruselas.

Comisión Europea (1999a): *Una estrategia coordinada para modernizar la protección social*. COM (1999) 347. Bruselas, 14 de julio de 1997.

Comisión Europea (1999b): *Políticas comunitarias de fomento del empleo*. Bruselas.

Comisión Europea (2000): *Agenda de Política Social. Comunicación de la Comisión*. COM (2000) 379. Bruselas, 28 de junio de 2000.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=379)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2000&nu\\_doc=379](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=379)

Consultado en enero de 2011.

Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea (2002a): *Joint Report on Social Inclusion 2002*. Bruselas.



Comisión Europea (2002b): *Evaluación de Impacto de la Estrategia Europea de Empleo*. COM (2002) 416. Bruselas, 17 de julio de 2002.

Comisión Europea (2002c): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores*. COM (2002) 364. Bruselas, 5 de Julio de 2002.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2002&nu\\_doc=364](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=364)

Consultado en 2008.

Comisión Europea (2003a): *Council recommendation on the implementation of member states' employment policies*. Bruselas.

Comisión Europea (2003b): *The social situation in the European Union 2003*. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/SSR2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/SSR2003_en.pdf)

Consultado en enero-febrero de 2009.

Comisión Europea (2003c): *Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the member states*. Bruselas.

Comisión Europea (2003d): *Libro Verde sobre Servicios de Interés General*. COM (2003) 270. Bruselas, 21 de mayo de 2003.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2003&nu\\_doc=270](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=270)

Consultado en enero-febrero de 2009.

Comisión Europea (2004a): *Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera. Hagamos Lisboa: reformas para la Unión ampliada*. Bruselas, 20 de febrero de 2004.

[http://eur-lex.europa.eu/es/dossier/dossier\\_13.htm](http://eur-lex.europa.eu/es/dossier/dossier_13.htm)

Consultado en enero-marzo de 2009.

Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea (2004b): *The Joint Inclusion Report 2004*. Bruselas.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf)

Consultado en junio de 2009.

Comisión Europea (2004c): *Communication from the Commission on the implementation of the 2003-2005 Broad Economic Policy Guidelines*. COM (2004) 20. Bruselas, 21 de enero de 2004.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=20](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=20)

Consultado en enero-febrero de 2009.

Comisión Europea (2004d): *Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Libro Blanco sobre Servicios de Interés General*. COM (2004) 374. Bruselas, 12 de mayo de 2004.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=374](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=374)

Consultado en marzo de 2009.

Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea (2005a): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005*.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/jointreport\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/jointreport_2005_en.pdf)

Consultado en marzo de 2009.

Comisión Europea (2005b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Objetivos estratégicos 2005-2009*. COM (2005) 12. Bruselas, 26 de enero de 2005.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0012es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0012es01.pdf)

Consultado en enero de 2005.

Comisión Europea (2005c): *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*. COM (2005) 24. Bruselas, 2 de febrero de 2005.

[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf)

Consultado en febrero de 2009.

Comisión Europea (2005d): *Comunicación de la Comisión sobre la agenda social*. COM (2005) 33. Bruselas, 9 de febrero de 2005.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0033:FIN:ES:PDF>

Consultado en octubre de 2009.

Comisión Europea (2005e): *The economic costs of non-Lisbon: a survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms*. SEC (2005) 385. Bruselas, 15 de marzo de 2005.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication966\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication966_en.pdf)

Consultado en febrero de 2009.

Comisión Europea (2005f): *Communication to the Spring European Council. Working together for growth and jobs. Integrated guidelines for growth and jobs 2005-2008*. COM (2005) 141. Bruselas, 12 de abril de 2005.

[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/integrated\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf)

Consultado en abril de 2009.

Comisión Europea (2005g): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa*. SEC (2005) 981. Bruselas, 20 de julio de 2005.

[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-community-programme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-community-programme_en.pdf)

Consultado en abril de 2009.

Comisión Europea (2005h): *Trade and competitiveness. Issues paper*. EB D (2004). Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/november/tradoc\\_125859.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/november/tradoc_125859.pdf)

Consultado en mayo de 2010.

Comisión Europea (2005i): *Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. European values in a globalized world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*. COM (2005) 525. Bruselas, 20 de octubre de 2005.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2005&nu\\_doc=525](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=525)

Consultado en enero-junio de 2010.

Comisión Europea (2005j): *Commission staff working paper. Working together for growth and jobs. Next steps in implementing the revised Lisbon strategy*. SEC (2005) 160. Bruselas, 29 de abril de 2005.

[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/SEC2005\\_160\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/SEC2005_160_en.pdf)

Consultado en febrero de 2010.

Comisión Europea (2005k): *Propuesta de Directiva relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria, en su comunicación*. COM (2005)507. Bruselas, 20 de octubre de 2005.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0507en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0507en01.pdf)

Consultado en noviembre de 2009.

Comisión Europea y Comité de Política Económica (2006a): “The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050)”. *European Economy Special Report 01*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6654\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6654_en.pdf)

Consultado en mayo de 2010.

Comisión Europea (2006b): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Global Europe. Competing in the World. A contribution to the EU's growth and Jobs strategy*. COM (2006) 567. Bruselas, 4 de octubre de 2006.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130376.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf)

Consultado en mayo de 2010.

Comisión Europea (2006c): *Green Paper - Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*. COM (2006) 708. Bruselas, 22 de noviembre de 2006.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0708:EN:](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0708:EN:)

[NOT](#)

Consultado en septiembre de 2010.

Comisión Europea (2006d): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Outcome of the Public Consultation on the Commission's Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*. COM (2007) 627. Bruselas, 24 de octubre de 2006.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0627:EN:](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0627:EN:)

[NOT](#)

Consultado en mayo de 2010.

Comisión Europea (2007a): “The Quality of Public Finances. Findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004-2007)”. *European Economy. Occasional papers 37. Marzo de 2008*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12278_en.pdf)

Consultado en septiembre de 2010.

Comisión Europea (2007b): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios – sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores*. COM (2007) 304. Bruselas, 13 de junio de 2007.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0304:ES:](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0304:ES:)

[NOT](#)

Consultado en septiembre de 2010.

Comisión Europea (2007c): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que acompaña a la comunicación Un mercado único para la Europa del siglo XXI. Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo*. COM (2007) 725. Bruselas, 20 de noviembre de 2007.

<http://eur->

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2007&nu\\_doc=725](http://lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=725)

Consultado en septiembre de 2010.



Comisión Europea (2007d): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Promover la solidaridad entre las generaciones*. COM (2007) 244. Bruselas, 10 de mayo de 2007.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2007&nu\\_doc=244](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=244)

Consultado en mayo de 2010.

Comisión Europea (2007e): *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera. Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2008-2010) including a Commission recommendation on the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community (under article 99 of the EC Treaty) and a proposal for a Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States (under article 128 of the EC Treaty)*. COM (2007) 803. Bruselas, 11 de diciembre de 2007.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2007:0803\(05\):FIN:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803(05):FIN:en:PDF)

Consultado en julio de 2010.

Comisión Europea (2007f): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Towards common principles of flexicurity. More and better jobs through flexibility and security.* COM (2007) 359. Bruselas, 27 de junio de 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:EN:PDF>

Consultado en julio de 2010.

Comisión Europea (2007g): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Opportunities, access and solidarity: towards a new social vision for 21st Century Europe.* COM (2007) 726. Bruselas, 20 de noviembre de 2007.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0726en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0726en01.pdf)

Consultado en noviembre de 2010.

Comisión Europea (2007h): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Proposal for a Community Lisbon Programme 2008 – 2010.* COM (2007) 804. 11 de diciembre de 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0804:EN:NOT>

Consultado en enero de 2011.

Comisión Europea (2008a): “The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies”. *European Economy* 7/2008. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13782\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf)

Consultado en mayo de 2010.

Comisión Europea (2008b): “Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies”. *Statistics in Focus* 72/2008. Eurostat. Comisión Europea, Luxemburgo.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF)

Consultado en abril-mayo de 2010.

Comisión Europea (2008c): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*. COM (2008) 412. Bruselas, 2 de julio de 2008.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=473792:ES:NOT>

Consultado en noviembre de 2010.

Comisión Europea (2008d): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*. COM (2008) 418. Bruselas, 2 de julio de 2008.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0418:EN:NOT>

Consultado en noviembre-diciembre de 2010.

Comisión Europea (2008e): *EU Report. Long term care in the European Union*. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Bruselas, abril de 2008.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=792&langId=es>

Consultado en julio de 2010.

Comisión Europea (2008f): *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Documento Marco Estratégico. Prioridades y orientaciones para las actividades del Año Europeo 2010*. Bruselas.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=637>

Consultado en 2009.

Comisión Europea (2009a): *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre permiso parental celebrado por Business Europe, la Ueapme, el CEEP y la CES y se deroga la Directiva 96/34/CE*. COM (2009) 410. Bruselas, 30 de julio de 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0410:FIN:EN:PDF>

Consultado en julio-agosto de 2010.

Comisión Europea (2009b): “Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses”. *European Economy* 7/2009. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15887\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf)

Consultado en enero de 2010.

Comisión Europea (2009c): “Public Finances in EMU 2009”. *European Economy* 5/2009. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15390\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf)

Consultado en diciembre de 2009.

Comisión Europea (2009d): “2009 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”. *European Economy* 2/2009. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf)

Consultado en abril-mayo de 2010.

Comisión Europea (2009e): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Long-term Sustainability of Public Finances for a recovering economy*. COM (2009) 545. Bruselas, 14 de octubre de 2009.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15996\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_en.pdf)

Consultado en octubre de 2009.

Comisión Europea (2009f): “Sustainability Report 2009”. *European Economy 9/2009*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15998\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf)

Consultado en diciembre de 2009.

Comisión Europea (2009g): *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Igualdad entre mujeres y hombres — 2010*. COM (2009) 694. Bruselas, 18 de diciembre de 2009.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0694:ES:](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0694:ES:)

[NOT](#)

Consultado en noviembre de 2009.

Comisión Europea (2010a): *Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Reviewing the Working time Directive. First-phase consultation of the social partners at European Union level under art. 154 TFEU*. COM (2010) 106. Bruselas, 23 de marzo de 2010.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=740&furtherNews=yes>

Consultado en marzo-abril de 2010.

Comisión Europea (2010b): “European Economic Forecast – Spring 2010”. *European Economy 2/2010*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/ee-2010-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-2_en.pdf)

Consultado en agosto-septiembre de 2010.

Comisión Europea (2010c): *Commission Staff Working Document. Lisbon Strategy Evaluation Document*. SEC (2010) 114. Bruselas, 2 de febrero de 2010.

[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf)

Consultado en febrero-marzo de 2010.

Comisión Europea (2010d): *Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Commission Work Programme for 2010. Time to act.* COM (2010) 135. Bruselas, 31 de marzo de 2010.

[http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2010\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2010_es.pdf)

Consultado en abril de 2010.

Comisión Europea (2010e): *Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.* COM (2010) 2020. Bruselas, 3 de marzo de 2010.

[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/complet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_en.pdf)

Consultado en marzo-abril de 2010.

Comisión Europea (2010f): *Communication from the Commission. A Strengthened Commitment to Equality between Women and Men.* COM (2010) 78. Bruselas, 5 de marzo de 2010.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0078:EN:  
NOT](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0078:EN:NOT)

Consultado en marzo de 2010.

Comisión Europea (2010g): *Consultation on the preparation of a new EU Disability Strategy 2010-2020. Summary of the main outcomes of the public consultation.* Social Europe. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Bruselas, junio de 2010.



Comisión Europea (2010h): *Libro Verde - en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*. COM (2010) 365. Bruselas, 7 de julio de 2010.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=839&furtherNews=yes>

Consultado en julio-agosto de 2010.

Comisión Europea (2010i): *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs. Tools for stronger EU economic governance*. COM (2010) 367. Bruselas, 30 de junio de 2010.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/com\\_2010\\_367\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_2010_367_en.pdf)

Consultado en julio-agosto de 2010.

Comisión Europea (2010j): *Governance, Tools and policy cycle of Europe 2020*. Bruselas, 15 de julio de 2010.

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex\\_swd\\_implementation\\_last\\_version\\_15-07-2010.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf)

Consultado en agosto-septiembre de 2010.

Comisión Europea (2010k): *Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*. COM (2010) 491. Bruselas, 21 de septiembre de 2010.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:EN:NOT)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:EN:](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:EN:NOT)

[NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:EN:NOT)

Consultado en enero de 2011.

Comisión Europea (2010l): Documento de trabajo de la Comisión Europea. *Actions to be implemented in the Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*. SEC (2010) 1079/2. Bruselas, 21 de septiembre de 2010.

Comisión Europea (2010m): *Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*. COM (2010) 682. Bruselas, 23 de noviembre de 2010.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:EN:NOT)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:EN:](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:EN:NOT)

[NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:EN:NOT)

Consultado en noviembre de 2010.

Comisión Europea (2010n): *European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*. COM (2010) 636. 15 de noviembre de 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0636:EN:NOT>

Consultado en enero de 2011.

Comisión Europea (2010o): “European Economic Forecast – Autumn 2010”. *European Economy 7/2010*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/ee-2010-7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-7_en.pdf)

Consultado en diciembre de 2010.

Comisión Europea (2011): *Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis*. COM (2011) 11. Bruselas, 12 de enero de 2011.

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/es\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/es_final.pdf)

Consultado en enero de 2011.

Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea (2010): *Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. SOC 115. Bruselas, 15 de febrero de 2010.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=750>

Consultado en febrero de 2010.

Comité de Protección Social (2001): *Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social*. Bruselas.

Comité de Protección Social (2010): *Europe 2020 Strategy. SPC contribution*. SOC 358. Bruselas, 21 de mayo de 2010.

Cohen, W. y Haber, W., (eds.) (1960): *Social Security: Programs, Problems, and Policies*. Richard D. Irwin.

Cuenca, E. (2007): *Economía de la Unión Europea*. Editorial Pearson Educación, Madrid.

Curristine, T.; Lonti, Z. y Joumard, I.: (2007): “Improving public sector efficiency: challenges and opportunities”. *OECD Journal on Budgeting vol. 7 – n° 1*.

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/20/43412680.pdf>

Consultado en noviembre de 2009.

Daly, M. (2006): “EU Social Policy after Lisbon”. *JCMS 2006 vol. 44, n° 3*. Oxford.

<http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/daly%20social%20policy%20after%20lisbon%20JCMS%202006.pdf>

Consultado en mayo de 2010.

Damjanovic, D. y De Witte, B. (2008): “Welfare Integration through EU Law: The Overall Picture in the Light of the Lisbon Treaty”. *European University Institute EUI LAW 2008/34*.

[http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10008/3/LAW\\_2008\\_34.pdf](http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10008/3/LAW_2008_34.pdf)

Consultado en enero-febrero de 2010.

De Poncins, E. (2009): *La Constitution européenne en 25 clefs*. Lignes de repères, Paris.

De Mooij, R. A. (2007): *Challenges for the Dutch welfare state* en Espina, A. (coord).

Denis, C.; McMorrow, K. y Röger, W. (2006): “Globalisation: trends, issues and macro implications for the EU”. *European Economy-economic papers n° 254*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication668\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication668_en.pdf)

Consultado en 2007.

Diamond, P.; Giddens, A. y Liddle, R. (2006): *Global Europe, Social Europe*. Polity Press. Cambridge, Reino Unido.

El-Agraa, A. M. (ed.) (1980): *The European Union. Economics and Policies*. Séptima edición. Prentice Hall. Essex.

El-Agraa, A. M. (ed.) (1980): *The European Union. Economics and Policies*. Octava edición. Cambridge University Press. Cambridge.

Espina, A. (2004): “Un problema de elección social: la reforma del Estado del Bienestar en Europa”. *Real Instituto Elcano DT n° 27/2004*.

<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/114/114.pdf>

Consultado en abril de 2010.

Espina, A. (2007a): *Modernización y Estado del Bienestar en España*. Fundación Carolina, Madrid.

<http://www.carm.es/ctra/cendoc/haddock/14422.pdf>

Consultado en abril de 2010.

Espina, A. (2007b): *A modo de síntesis: ¿Existe un modelo europeo de Estado del Bienestar?* en Espina, A. (coord.) (2007).

Espina, A. (coord.) (2007c): *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*. Fundación Carolina, Madrid.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Oxford.

Esping Andersen (1998): *El Estado del Bienestar* en Fernández García, T. (coord.) (1998) (pp. 27-35).

Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford University Press, Oxford.

Esping Andersen, G. (2001): *Comments* en Bertola, G.; Boeri, T.; Nicoletti, G. (2001) (pp. 127-143).

Esping Andersen, G. y Palier, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 2010.

Falguera Baró, M. A. y Moralo Gallego, S. (coord.) (2006): *Derecho Social Europeo. Cuadernos de Derecho Judicial XXIII-2006*. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial. Madrid.

Falkner, G. (1998): *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. Routledge, Londres.

Feldman, A. M. (1992): *Welfare economics and social choice theory*. Kluwer Nijhoff Publishing, Norwell.

Frase, R. y McKinley, C. (1970): *Launching Social Security: A Capture and Record Account 1935-1937*. University of Wisconsin Press.

Fernández Navarrete, D. (2007): *Fundamentos Económicos de la Unión Europea*. Thomson Editores, Madrid.

Ferrera, M. (1995): *Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social* en Moreno, L.; Sarasa, S. (comps.) (1995).

Ferrera, M.; Hemerijck, A. y Rhodes, M. (2000a): *The future of social Europe*. Celta Editora, Lisboa.

Ferrera, M. (2000b): *Los dilemas de la Europa social* en García Delgado, J. L.; González Seara, L. y Muñoz Machado, S. (dirs.) (2000).

Ferrera, M. (2009): *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*. Presses de Sciences Po, Paris.

Fernández García, T. (coord.) (1998): *El Estado del Bienestar. Perspectivas y límites*. Ediciones de la Universidad de Castilla-la Mancha, Cuenca.

Fondo Monetario Internacional (2005): *La globalización ¿Amenaza u oportunidad?*

Fondo Monetario Internacional (2010a): *World Economic Outlook April 2010. Rebalancing Growth*. World Economic and Financial Surveys, FMI, Washington.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/text.pdf>

Consultado en abril de 2010.

Fondo Monetario Internacional (2010b): *Fiscal Monitor. Navigating the Fiscal Challenges Ahead*. World Economic and Financial Surveys, FMI, Washington.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf>

Consultado en mayo-junio de 2010.

Fondo Monetario Internacional (2011): *World Economic Outlook Update January 2011. Global Recovery Advances but Remains Uneven*. World Economic and Financial Surveys, FMI, Washington.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/01/index.htm>

Consultado en enero de 2011.



Galindo Martín, M. A. y Fernández Jurado, Y. (coord.) (2006): *Política Socioeconómica en la Unión Europea*. Delta Publicaciones, Madrid.

García Delgado, J. L.; González Seara, L. y Muñoz Machado, S. (dirs.) (2000): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Civitas-Escuela Libre Editorial. Madrid.

García Guitián, E. (2009): *Modelos sociales en Europa: comentarios desde una perspectiva política* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Giddens, A. (2006): *A Social Model for Europe* en Diamond, P.; Giddens, A. y Liddle, R. (2006) (pp. 14-36).

Giddens, A. (2009): *Modelos Sociales Europeos* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Gil Calvo, E. (2009): *Cambio global y protección social* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Goerlich Gisbert, F. y Villar Notario, A. (2009): *Desigualdad y bienestar social: de la teoría a la práctica*. Fundación BBVA, Madrid.

Gómez de Pedro, M. E. (2002): *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*. Tesis doctoral. Fundación Universitaria Española. Madrid.

González Páramo, J. M. (2000): *De recortes y reformas en el Estado de Bienestar: el papel de la gestión pública* en Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (dirs.) (2000) (pp. 525-550).

González Vázquez, I.; Martín Navarro, J. L. y Palma, L. (2008): *El papel de la UE en la redefinición de un modelo social para Europa* en Palma, L. (dir.) (2008) (pp. 53-92).

González Seara, L. (2000): *Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado del Bienestar* en García Delgado, J. L.; González Seara, L. y Muñoz Machado, S. (dirs.) (2000) (pp.37-129).

Glennerster, H. (2007): *Funding 21st Century welfare states* en Espina, A. (coord.) (2007).

Gregory, R.; Henn, C.; McDonald, B. y Saito, M. (2010): "Trade and the Crisis. Protect or Recover" *IMF Staff Position Note SPN/10/07*.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1007.pdf>

Consultado en diciembre de 2010.

Grupo de alto nivel presidido por Wim Kok (2004): *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*. Bruselas, 3 de noviembre de 2004.

[http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation\\_studies\\_and\\_reports/evaluation\\_studies\\_and\\_reports\\_2004/the\\_lisbon\\_strategy\\_for\\_growth\\_and\\_employment\\_report\\_from\\_the\\_high\\_level\\_group.pdf](http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf)

Consultado en 2006-2007.

Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (2010): *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030. Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*. Mayo de 2010.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/es\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/es_web.pdf)

Consultado en septiembre-diciembre de 2010.

Grupo de Trabajo sobre Empleo (2003): *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*. Bruselas.

<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Espana%20y%20la%20Union%20Europea/Políticas%20Comunitarias/empleo/wimkok.pdf>

Consultado en noviembre-diciembre de 2008.

Havik, K. y McMorrow, K. (2006): “Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges?”. *European Economy-economic papers n° 259*. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Comisión Europea, Bruselas.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication600\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication600_en.pdf)

Consultado en agosto de 2009.

Hayek, F. A. (ed.) (1935): *Collectivist Economic Planning*. Routledge & Kegan Paul Ltd. Londres.

Hicks, J. R. (1939): *Value and Capital*. Clarendon, Oxford.

Hitiris, T. y Vallés, J. (1999): *Economía de la Unión Europea*. Prentice Hall. Cuarta edición. Madrid.

Haas, M. R. y Orenstein, M. A. (2002): “Globalization and the development of welfare states in postcommunist Europe”. *BCSIA Discussion paper 2002-02*. Kennedy School of Government. Harvard University.

[http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/orenstein\\_feb02.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/orenstein_feb02.pdf)

Consultado en diciembre de 2008.

Hobsbawm, E. (1987): *El mundo del trabajo. Estudios históricos sobre la formación y la evolución de la clase obrera*. Crítica. Barcelona.

Hotelling, H. (1938): “The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates” en *Econometrica*, vol. 6, n° 3 (pp. 242-269).

Jepsen, M. y Serrano Pascual, A. (2005): “The European Social Model: an exercise in deconstruction”. *Journal of European Social Policy*, vol. 15(3), (pp. 231-245).

Jordán Galduf, J. M. y Sanchis i Marco, M. (1999): *El mercado de trabajo y la política de empleo* en Jordán Galduf, J. M. (coord.) (1999).

Jordán Galduf, J. M. (coord.) (1999): *Economía de la Unión Europea*. Civitas. Sexta edición. Madrid, 2008.

Judt, T. (2005): *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Santillana Ediciones Generales. Madrid, 2008.

Judt, T. (2010): *Algo va mal*. Ediciones Taurus, Madrid.

Kaldor, N. (1939): “Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility” en *The Economic Journal*, vol. 49, n° 195 (pp. 549-552).

Kovacheva, P. (2008): *The European social model after enlargement: “race to the bottom” or “race to the top”?*. Policy Network, Londres.

Kurpas, S. (2007): “The Treaty of Lisbon - How Much 'Constitution' is Left? An Overview of the Main Changes”. *Centre for European Policy Studies Policy Brief n° 147*.

Lasarte, J. (coord.) (2005) *La familia ante el Derecho del Trabajo*. XIII Congreso Internacional del Derecho de Familia. Comares Editorial, Granada.

Lindbeck, A. (2002): “The European Social Model: Lessons for Developing Countries”. *Asian Development Review*, vol. 19(1), n° 1-13.

Lindbeck, A. (2003a), “Improving the Performance of the European Social Model – The Welfare State over the Life Cycle”, *Seminar Paper n° 717*, IIES, Estocolmo, febrero de 2003.

Lindbeck, A. (2003b), “An Essay on Welfare State Dynamics”. *Seminar Paper n° 719*, IIES, Estocolmo, febrero de 2003.

Linde Paniagua, E. (coord.) (2006): *Políticas de la Unión Europea*. Editorial COLEX, Madrid.

López Gandía, J. y Ochando Claramunt, C. (editores) (2005): *El Estado del Bienestar: modelos y líneas de reforma*. Editorial Germania, Valencia.

Lousada Arochena, J. F. (2006): *Maternidad y conciliación en el Derecho Comunitario* en Falguera Baró, M. A. y Moralo Gallego, S. (coord.) (2006).

Madsen, P. K. (2006): “Flexicurity. A new perspective on labour markets and welfare states in Europe”. *CARMA Research paper 2006:03*. Centre for Labour Market Research. Aalborg University, Aalborg.

[http://www.epa.aau.dk/fileadmin/user\\_upload/conniek/Dansk/Research\\_papers/3-Flexicurity\\_A\\_new.pdf](http://www.epa.aau.dk/fileadmin/user_upload/conniek/Dansk/Research_papers/3-Flexicurity_A_new.pdf)

Consultado en julio de 2010.

Marshall, A. (1890): *Principles of Economics*. Mc Millan and Co, Londres, 1920.

Marshall, T. H. (1950:2007): *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial. Madrid.

Martín Navarro, J.L. (1999): “Los nuevos yacimientos y la creación de empleo en la economía andaluza. Implicaciones para los mercados de trabajo locales”, en *Trabajo. Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, vol. 5-6 (pp. 29-42). Universidad de Huelva Publicaciones.

McAllister, R. (1997): *European Union. An historical and political survey*. Routledge. Segunda edición. Londres, 2010.

Mishra, R. (1992): *El Estado de Bienestar en crisis: pensamiento y cambio social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Mishra, R. (1995): *El Estado del Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá* en Muñoz de Bustillo, R. (comp.) (1995).

More, C. (2000): *Understanding Industrial Revolution*. Routledge, Londres.

Moreno, L. y Sarasa, S. (comps.) (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. CSIC, Madrid.

Moreno, L. (comp.) (1997): *Unión Europea y Estado del Bienestar*. CSIC, Madrid.

Moreno, L. (2002a): “Estado del Bienestar y mallas de seguridad”. Unidad de Políticas Comparadas. *Working paper 02-03*. CSIC, Madrid.

<http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0203.pdf>

Consultado en noviembre de 2010.

Moreno, L. (2002b): “Mediterranean welfare and “superwomen”. Unidad de Políticas Comparadas. *Working paper 02-02*. CSIC, Madrid.

<http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0202.pdf>

Consultado en noviembre de 2010.

Morewood, S. (2003): *Hacia una Europa unida. 1990-2000* en Aldcroft, D. H. (2003).

Mosley, H. G. (1990): "The Social dimension of European integration". *International Labour Review*, n° 129 (pp. 147-164).

Mulas-Granados, C. (2009a): "El Estado dinamizador antes y después de la crisis económica". *Documento de Debate 3/2009. Fundación Ideas para el Progreso*. Madrid.

Mulas-Granados, C. (2009b): *Globalización, Modelo Social Europeo y Estado dinamizador* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Muñoz de Bustillo, R. (comp.) (1995): *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*. Alianza Editorial. Madrid.

Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (1997): *Introducción a la UE: un análisis desde la economía*. Alianza Editorial. Cuarta edición. Madrid, 2009.

Muñoz de Bustillo, R. (2000): *Retos y restricciones del Estado del Bienestar en el cambio de siglo*, en Muñoz de Bustillo, R. (ed.) (2000), pp. 17-108.

Muñoz de Bustillo, R. (2000): *El Estado del Bienestar en el cambio de siglo: una perspectiva comparada*. Alianza Editorial. Madrid.

Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.L. y González Seara, L. (dirs.) (2000): *Las Estructuras del Bienestar en Europa*. Civitas-Escuela Libre Editorial, Madrid.



Navarro López, V. (1997): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Editorial Ariel Económica, Barcelona.

Navarro López, V. (2000): *Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar*. Editorial Ariel Económica, Barcelona.

Navarro López, V. (2004a): *El Estado de Bienestar en España*. Tecnos, Madrid.

Nicholson, W. (2001): *Microeconomía intermedia y sus aplicaciones*. Octava edición. Mc Graw-Hill.

Ochando Claramunt, C. (1999): *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Editorial Ariel, Barcelona.

OCDE (2007): *Improving public sector efficiency: challenges and opportunities*. OCDE Publishing, Paris.

OCDE (2010a): *Trade, Policy and the Economic Crisis*. OCDE Publishing, Paris.

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/56/45293999.pdf>

Consultado en diciembre de 2010.

OCDE (2010b): *OECD Economic Outlook April 2010*. OCDE Publishing, Paris.

[http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en\\_2649\\_34109\\_44938317\\_1\\_1\\_1\\_37443,00.html](http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_34109_44938317_1_1_1_37443,00.html)

Consultado en enero de 2011.

OCDE (2010c): *Preparing Fiscal Consolidation*. OCDE Publishing, Paris.

<http://www.oecd.org/dataoecd/16/1/44829122.pdf>

Consultado en enero de 2011.

Offe, C. (2006): *Social protection in a supranational context: European integration and the fates of the European Model* en Bardhan, P.; Bowles, S. y Wallerstein, M. (2006).

Ovejero Lucas. F. (2009): *El Modelo Social Europeo: ¿historia o proyecto?* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Palma, L. y Martín Navarro, J.L. (1998): “Employment policies. A methodology approach to the identification of employment policies”. 38<sup>th</sup> Congress of the European Regional Policy Association. 28 de agosto-1 de septiembre de 1998, Viena.

Palma Martos, L. (2003a): “Política social y Estado del Bienestar en la Unión Europea. Implicaciones ante el reto de la ampliación”. *Material de las Jornadas sobre Bienestar y Nuevos Yacimientos de Empleo en la Sociedad Española*. Sevilla, 27 y 28 de marzo de 2003.

Palma Martos, L.; García Sánchez, A.; González Camacho, C.; Borra Marcos, C.; Martín Navarro, J.L. y Ridao Carlini, M.L. (2003b): *Los nuevos yacimientos de empleo en servicios de apoyo a las familias en la ciudad de Sevilla*. REDES, Recursos para el Empleo, Sevilla.

Palma Martos, L.; García Sánchez, A.; González Camacho, C. y Borra Marcos, C. (2005): *La oferta de atención a la dependencia en la ciudad de Sevilla: menores de tres años, personas con discapacidad y mayores*. REDES, Recursos para el Empleo, Sevilla.

Palma Martos (2007): “La búsqueda de una situación clásica como reto para una nueva economía política: la necesaria integración de los elementos analíticos y de visión”. *Revista de Economía & Administración*, vol. 4, n° 2 (pp. 107-132). Julio-diciembre 2007.

Palma Martos, L. (2008): *Teoría Económica, Estado del Bienestar y Política Social. Algunos elementos metodológicos. A modo de introducción* en Palma Martos, L. (dir.) (2008) (pp. 13-52).

Palma Martos, L. (dir.) (2008): *Teoría Económica, Estado del Bienestar y Política Social. Retos y espacios de reforma*. Proyecto REDES. Delegación de Economía y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla y MAP. Sevilla.

Palma Martos, L. (2009): *The Defense of values and the European Social Model face to the globalization challenge* en Airinei, D.; Pintilescu, C.; Baciú, L.; Lupu, O.; Iacobuta, A. y Asandului, M. (eds.) (2009).

Pareto, W. (1906): *Manual of Political Economy*. Augustus M Kelley Pubs, 1969.

Pérez Yruela, M. (1996): *Corporatismo y Estado del Bienestar* en Casilda, R. y Tortosa J. M. (eds.) (1996).

Picó, J. (1990): *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Siglo XXI de España, Madrid.

Pigou, A. C. (1912): *Wealth and Welfare*. Tercera edición. McMillan and co, Londres.

Pigou, A. C. (1920): *The Economics of Welfare*. Cuarta edición. McMillan and co, Londres, 1932.

Pigou, A. C. (1951): "Some aspects of welfare economics". *American Economic Review*, vol. XLI, número 3 (pp. 287-302).

Pipes. R. (1999): *Propiedad y Libertad*. Turner Publicaciones, Madrid.

Pisani-Ferry, J. y Sapir, A. (2006): "Last exit to Lisbon". *Bruegel policy brief*. Bruselas, marzo de 2006.

[http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/EN\\_LastExitToLisbon\\_Paper\\_ElectronicDistribution.pdf](http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/EN_LastExitToLisbon_Paper_ElectronicDistribution.pdf)

Consultado en mayo de 2008.

Pisani-Ferry, J.; Aghion, P.; Belka, M.; Von Hagen, J.; Heikensten, L. y Sapir, A. (2008): "Coming of Age: Report on the Euro Area". *Bruegel Blueprint 4*. Bruselas.

Pons Pons, J. y Silvestre Rodríguez, J. (eds.) (2010): *Los orígenes del Estado del Bienestar en España 1900-1945: Los seguros de accidente, vejez, desempleo y enfermedad*. Prensa Universitaria de Zaragoza.

Rifkin, J. (2004): *The European Dream*. Polity Press. Cambridge, Reino Unido.

Ramos Lobo, R. y Sanchis i Marco, M. (2008): *Política social y estrategia europea para el empleo* en Jordán Galduf, J. M. (coord.) (1999).

Rentero Jover, J. (2006): *La regulación de la jornada en el ordenamiento comunitario. Los cambios en curso* en Falguera Baró, M. A. y Moralo Gallego, S. (coord.) (2006).

Rivera, S. (2010): *Estado de Bienestar, Justicia penal y convivencia. Una aproximación doctrinal*. Trabajo de investigación. Programa de Doctorado Teoría Económica y Economía Política. Universidad de Sevilla.

Roca Zamora, A. (2008): *El sistema institucional de la Unión Europea* en Jordán Galduf, J. M. (coord.) (1999).

Rodríguez López, M. (2010): *Claves históricas, políticas y económicas de la configuración y crisis de los Estados del Bienestar. Una aproximación desde Europa*. Trabajo de investigación. Programa de Doctorado Teoría Económica y Economía Política. Universidad de Sevilla.

Rodríguez-Piñero Royo, M. (2006): *Aproximación a la política de empleo de la Unión Europea* en Falguera Baró, M. A. y Moralo Gallego, S. (coord.) (2006).

Royuela, V. y Sanchis, M. (2010): "La flexiguridad como atributo clave de un mercado de trabajo adaptable". *Papeles de Economía Española*, n° 124 (pp. 109-127).

Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Martínez López, R. (1995): "El Estado del Bienestar en Europa: situación actual y perspectivas". *Presupuesto y Gasto Público*, n° 17 (pp. 101-122).

Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2005): *Políticas públicas y distribución de la renta*. Fundación BBVA, Madrid.

Samuelson, P. (1947): *Foundations of Economic Analysis*. Harvard University Press, Harvard.

Sapir, A. (2005): *Globalisation and the reform of European Social Models*. Bruegel, Bruselas, 9 de febrero de 2005.

[http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/PB200501\\_SocialModels.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/PB200501_SocialModels.pdf)

Consultado en mayo de 2008.

Sapir, A. (2009): *Globalización y la reforma de los modelos sociales europeos* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Schmid, T; Gazer, T. (eds.) (2002): *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*. Edward Elgar, Cheltenham.

Sempere Navarro, A. V. y Cano Galán, Y. (2006): *Igualdad y discriminación en el Derecho Comunitario* en Falguera Baró, M. A. y Moralo Gallego, S. (coord.) (2006).

Shackleton, J. R. (2009): *¿Se ha pasado el momento del Modelo Social Europeo?* en Beltrán, F. (coord.) (2009).

Spiegel, H. W. (1998): *El desarrollo del pensamiento económico*. Séptima edición. Editorial Omega, Barcelona, 2000.

Svallfors, S. (1997): "Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Nations". *European Sociological Review*, vol. 13, n° 3, diciembre 1997 (pp. 283-304).

Tabellini, G. y Wyplosz, C.: (2006) "Supply-side Reforms in Europe: Can the Lisbon Strategy be Repaired?". *Swedish Economic Policy Review* 13 (1) (pp. 101-56).

<http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/EFN/Reports/Annex2004Autumn/Annex5autumn2004.pdf>

Consultado en septiembre de 2010.

Titmuss, R. M. (1963): *Essays on the Welfare State*. Unwin University Books, 2ª edición. Londres.

Tomes, I. (1997): Overview of the social income reform approaches of the countries of Central and Eastern Europe. *Social Research* vol. 64, n° 4.

Van Ours, J. C. (2003): "Has the Dutch Miracle come to an end?". *CESifo Working paper series n° 917*. Munich.

Vidal Beneyto, J. (2005): *Por una Europa política, social y ecológica. 20 años y 100 artículos*. FOCA, Madrid.

Viebrock, E. y Clasen, J. (2009): "Flexisecurity and welfare reform: a review". *Socio Economics Review*, vol 7 (pp 305-331).

Viner, J. (1937): *Studies in the Theory of International Trade*. George Allen. Unwin Ltd. Londres.

Visser, J. y Hemerijck, A. (1997): *A Dutch Miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press.

Von Weizsäcker, J (2009): "Memo to the Commissioner for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Priorities for your term in office" en Sapir, A. (ed.): *Europe's economic priorities 2010-2015. Memos to the new Commission*. Bruegel, Bruselas.

[http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/comm\\_memos\\_082009.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/comm_memos_082009.pdf)

Consultado en octubre de 2010.

Williamson, O. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo: empresas, mercados y contratos racionales*. Fondo de Cultura Económica, México.

Williamson, O. (1991): *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. Fondo de Cultura Económica, México.



Wilthagen, T. y Rogowski, R. (2002): “Legal regulation of transitional labour markets” en Schmid, T; Gazer, T. (eds.) (2002) (pp. 233-273).

Wilthagen, T. y Tros, F. (2004): “The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets” en *Transfer European Review of Labour and Research* 10 (2) (pp. 166-186).

Wilthagen, T. (2008): “Mapping our flexicurity pathways in the European Union”. *Flexicurity Paper 2008-14*. Universidad de Tilburg, Tilburg.

<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/reflect/publications/papers/fxp2008-15ontheroadtoflexicurity.pdf>

Consultado en julio de 2010.

Wyplosz, C. (2010): *The failure of the Lisbon strategy*. Recurso electrónico.

<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4478>

Consultado en septiembre de 2010.

Zeitlin, J.; Pochet, P. y Magnusson, L. (eds.) (2005): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. PIE Peter Lang, Bruselas.