

## ¿Qué ha estado ocurriendo en la Europa social antes de y durante la crisis?

**El deterioro de la protección social que está ocurriendo en la Unión Europea es la expresión máxima de lo que ha estado ocurriendo desde los años ochenta, consecuencia del dominio liberal existente en las instituciones del establishment europeo.**  
**Vicenç Navarro**

**28-08-2009** - ¿QUÉ HA ESTADO OCURRIENDO EN LA EUROPA SOCIAL ANTES DE Y DURANTE LA CRISIS?

### Introducción

Para responder a la pregunta de cómo está afectando la crisis a los sistemas de protección social en la Unión Europea, tenemos primero que analizar qué ha estado ocurriendo en estos sistemas antes de la crisis, es decir, en los años que antecedieron las crisis financieras y económicas. En realidad, tal como mostraré en el artículo, la crisis ha acentuado lo que ya estaba ocurriendo en los sistemas de protección social en los años anteriores que la precedieron. Nunca mejor dicho lo de que para entender el presente hay que conocer y entender el pasado.

Comencemos, pues, preguntando qué ha estado ocurriendo con los sistemas de protección social de la UE, que constituyen el eje de lo que se ha llamado, erróneamente, el Modelo Social Europeo. Y digo erróneamente porque, en realidad, tales sistemas de protección social no corresponden a un modelo europeo, cuya explicación varía según el país en el que nos encontremos. La protección social española, por ejemplo, no es la versión española del modelo europeo. En lugar de un modelo, hay veintisiete modelos, que son muy distintos entre ellos, y que de ninguna manera se pueden considerar como la aplicación local de un modelo general. Existen varios modelos que responden primordialmente a las sensibilidades políticas que los han establecido. Una breve tipología permite agruparlos en cuatro tipos de sistemas de protección social que aparecen en distintos grupos de países:

Los países escandinavos del norte de Europa, tienen los sistemas de protección social más desarrollados (como consecuencia de haber sido gobernados por gobiernos socialdemócratas por más tiempo desde la II Guerra Mundial) y se caracterizan por incluir los derechos sociales y laborales dentro del concepto de ciudadanía. De ahí que tales derechos sean universales, es decir, que cubren a toda la población en protección social. Su gasto social es elevado (del 28 al 32% del PIB). Están financiados, en su mayoría, por fondos generales del Estado (sea éste central, autonómico o municipal) con una carga impositiva elevada, lo cual quiere decir que los impuestos son elevados y, lo que es incluso más importante, que hay mucha gente que trabaja y paga impuestos (el 82% de la población adulta). Esto último se consigue a base de tener unas tasas de participación femenina en el mercado de trabajo muy elevadas (el 76%).

Los países del centro de Europa cuyos sistemas de protección social han

sido financiados predominantemente a base de cotizaciones sociales basadas en el mercado de trabajo. Han sido gobernados por la democracia cristiana (o por partidos conservadores de raíces cristiano judaicas) durante la mayoría del tiempo desde la II Guerra Mundial. Estos países han enfatizado más las transferencias públicas que los servicios públicos. Y su gasto público social (del 26 al 29% del PIB) es menor que el de los países del norte de Europa. Históricamente han estructurado los beneficios sociales según las aportaciones de los empresarios y trabajadores a las arcas de las diferentes cajas de la seguridad social, gestionadas por los empresarios, por los sindicatos y por el Estado. En estos países los servicios de beneficencia cuidaban a los ciudadanos que tenían menos recursos y que estaban fuera del mercado de trabajo. Estos países han ido evolucionando hacia la universalidad de beneficios sociales aunque continúan dependiendo en gran manera de la Seguridad Social para financiar su modelo social.

Los países del Sur de Europa que se han caracterizado por su bajo gasto en sus sistemas de protección social, como consecuencia de haber sufrido dictaduras conservadoras con escasa conciencia social. Y aún cuando han visto reducido, durante su periodo democrático, su déficit de gasto público social con respecto a la media europea, tal gasto continúa siendo de los más bajos de la Unión Europea de los Quince (del 19 al 22% del PIB).

Gran Bretaña e Irlanda siguen un modelo liberal (excepto en sanidad) que desenfatiza la responsabilidad pública, complementando las transferencias públicas con transferencias privadas, dejando al sector privado la cobertura de gran número de servicios. Su gasto social es del 21% y 17% del PIB respectivamente.

Por último, los países del Este de Europa, salidos de dictaduras comunistas, tienen un amplio abanico de servicios públicos de carácter universal (poco financiados), con gasto público muy bajo (del 14 al 18% del PIB) y muchos de ellos están en un periodo de profunda transformación, moviéndose hacia el modelo liberal.

Ni que decir tiene que hay enormes diferencias dentro de cada grupo de países y dentro de cada tipo de estado de bienestar. Pero, a grandes rasgos, existen estos cuatro grupos de modelos sociales que se han ido configurando según las tradiciones políticas que han gobernado cada país por más tiempo.

Pero, ¿existen elementos comunes que nos permitan hablar de modelo social europeo?

El hecho de que no haya un Modelo Social Europeo no quiere decir, sin embargo, que no haya algunos elementos comunes que expliquen que, a pesar de lo dicho anteriormente, se continúe hablando de un Modelo Social Europeo. En la mayoría de países de la Unión Europea existe, por ejemplo, una aceptación generalizada de que el Estado debiera responsabilizarse de la protección social de sus ciudadanos, garantizando una cierta universalidad de derechos sociales (como la sanidad, las pensiones, la educación o los servicios sociales). Como promedio, el gasto público social de la UE (27% del PIB) es superior al existente en EEUU (19%) y en otros bloques de países continentales (en Latinoamérica es de un 12%, en Asia

un 11% y en Africa un 8%). Ello no quiere decir que no haya excepciones a la regla y que en otros continentes algunos servicios públicos puedan estar más desarrollados que en los países de la Unión Europea. Así, el porcentaje de niños que van a las escuelas públicas en EEUU es más elevado (87%) que en el promedio de países de la Unión Europea (76%). Pero en general, los estados del bienestar y su protección social son más extensos en la Unión Europea que en otras partes del mundo. De ahí que, a pesar de lo que indiqué en los párrafos introductorios, se hable con cierta frecuencia del llamado Modelo Social Europeo. Desde este punto de vista (es decir, desde la visión compartida en varios sistemas de protección social), se acepta que en la mayoría de países de la UE, el Estado tiene responsabilidad sobre:

1. Las transferencias sociales, de las cuales las más importantes son las pensiones de jubilación. Sin ellas, la gran mayoría de ancianos (64%) en la UE serían pobres. Constituyen el programa anti pobreza más importante de cualquier país en la UE.
2. Los servicios públicos, como sanidad, educación, servicio de apoyo a las familias (como escuelas de infancia y servicios domiciliarios a las personas con dependencia), servicios sociales, vivienda, integración de la inmigración y prevención de la exclusión social.
3. El desarrollo de normativas y sanciones para proteger al ciudadano como ciudadano, ya sea como trabajador, como consumidor o como residente a través de sus responsabilidades en temas laborales, ambientales y en la defensa del consumidor.
4. El desarrollo de las condiciones necesarias para que el sector privado o público puedan crear buen empleo.
5. La reducción de las desigualdades sociales (por clase social, género, raza y región) a fin de optimizar la igualdad de oportunidades y permitir el desarrollo del potencial existente en cualquier ciudadano o residente.

Ni que decir tiene que el grado de desarrollo y aceptación de estos cinco tipos de intervenciones varía considerablemente dentro de la UE. Pero, en general, al menos a nivel teórico, se acepta tal responsabilidad pública. Habiendo dicho todo lo anterior, la gran paradoja es que las instituciones de la UE no tocan, en su mayoría, gran parte de las responsabilidades apuntadas en el llamado "Modelo Social Europeo". Las instituciones de la UE han sido hasta ahora escasamente sociales, y ello a pesar de que existe la característica en la UE de que la mayoría de los estados que la componen tienen modelos sociales avanzados. En realidad, hay una percepción generalizada (que definiré más tarde) de que las políticas llevadas a cabo a nivel de la UE están debilitando, en lugar de reforzar, los modelos sociales nacionales. De ahí que no pueda hablarse del futuro del modelo social en Europa o de la Europa Social sin analizar cómo las políticas públicas realizadas a nivel de la UE están afectando a los 27 modelos de protección social.

¿Qué está pasando en la Europa Social? Hablar de promedios en la UE es siempre difícil debido a la gran variabilidad existente dentro de ella. Ahora bien, parece ser que sí que podemos hablar de una cierta evolución de la situación social de la Unión Europea (y muy en particular de los países de la UE-15 y de la eurozona) que ha ido ocurriendo desde la década de los años ochenta, en el sentido señalado en este texto,

que también resume otro texto (Navarro,V. "¿Cómo está evolucionando la situación social de la Unión Europea?" en Josep Borrell (coord.), Europa en la encrucijada. Ed. Cajamar. Diciembre 2007). Lo que sigue es un breve resumen de lo que ha estado ocurriendo antes y durante la crisis.

1. El crecimiento del desempleo ha ido aumentando en la UE desde los años ochenta. La Unión Europea de los Quince, que había tenido un desempleo menor que EEUU en la época 1960-1980, pasa a tener un desempleo mayor que EEUU en el periodo 1980-2007. Este desempleo se ha incrementado en los dos últimos años, años de la crisis financiera y económica.

2. Un crecimiento del porcentaje de la población trabajadora, en todos los países de la UE-15, que declaran estar trabajando en condiciones estresantes. En el promedio de la UE-15, este porcentaje pasó de ser un 32% en 1991 a un 45% en 2005. Este porcentaje ha aumentado todavía más en los dos últimos años, aun cuando no existe información homologable para toda la UE. En aquellos países que han utilizado la misma metodología de estudio (Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Dinamarca), los porcentajes han aumentado considerablemente, pasando a ser más de la mitad de la población (54%)

3. La tasa de crecimiento del gasto público social para el promedio de la UE-15 ha ido descendiendo, pasando de ser un 6% en el año 1990 a un 3,8% en el 2007. Tal tasa continuó descendiendo durante los dos últimos años (excepto en el capítulo de ayudas al desempleado, que ha aumentado considerablemente como consecuencia del crecimiento del desempleo).

4. Los derechos sociales se han reducido en la gran mayoría de los países de la UE-15, disminuyendo la tasa de cobertura de los seguros públicos de enfermedad, accidente laboral y desempleo, así como la intensidad de los beneficios sociales (tasa de sustitución de los salarios en caso de enfermedad, accidente laboral y desempleo). Este debilitamiento de los beneficios sociales ha ido ocurriendo desde los años ochenta, adquiriendo su máxima expresión en los últimos diez años, incluyendo los dos años de crisis.

5. Un aumento de la dispersión salarial en el promedio de los países de la UE-15 durante el periodo 1980-2007, aumentando de una manera muy notable en los dos últimos años.

6. Una disminución de las rentas del trabajo como porcentaje de las rentas nacionales, pasando de representar el 68% de la renta total en 1978 al 58% en 2005 (en el promedio de los países de la UE-15). Este porcentaje ha continuado disminuyendo en los últimos dos años, aunque no existan todavía datos homologables para toda la UE después del 2005.

7. Un aumento de los beneficios empresariales: un 33,2% en la UE-15 y un 36,6% en la zona euro durante el periodo 1999-2006. Durante el mismo periodo los costes laborales crecieron sólo un 18,2%. No existen tampoco datos homologables desde el 2006.

8. Un crecimiento del nivel de desaprobación de la población hacia el aumento de las desigualdades en los países de la UE-15 (no se ha hecho tal encuesta en los países de la UE del este de Europa). Un 78% de la población en 2007 consideraba que las desigualdades eran "excesivas" en su país, Este porcentaje ha aumentado considerablemente (82%) en los últimos años, alcanzando el mayor porcentaje experimentado desde la II Guerra Mundial.

La distancia de las clases populares hacia las instituciones europeas (que las encuestas señalan) ha sido influenciada (además de por factores locales) por los ocho puntos enunciados en el párrafo anterior. La evidencia de ello es sólida y robusta. De ahí que se perciba el marco institucional de la UE como responsable, en parte, de esta situación. Existe una percepción generalizada de que la manera como se están construyendo las instituciones europeas está afectando negativamente al bienestar social de las poblaciones. Ni que decir tiene que estas percepciones varían enormemente. En los países del sur de España, que son los que se han beneficiado más de las ayudas europeas, tal percepción no está tan generalizada. Pero sí que lo está en la mayoría de países de la UE, y sobre todo entre la clase trabajadora y otros componentes de las clases populares de los países nórdicos y de centro de Europa (y de Gran Bretaña). El rechazo hacia la Constitución Europea entre las clases trabajadoras de los países donde se hizo el referéndum (Francia, Holanda, Irlanda -donde el referéndum no fue aprobado- y en Luxemburgo -donde sí fue aprobado- así como en los países donde se le preguntó a la población qué hubieran votado en caso de referéndum) es un indicador de tal percepción. Es un gran error atribuir este rechazo a un "chauvinismo", "nacionalismo", "provincialismo", "localismo" o "ignorancia" de las clases populares. Estos factores pueden haber contribuido al rechazo a las instituciones europeas, pero la mayor causa es el crecimiento de la inseguridad entre las clases populares, y la atribución de ello a las políticas públicas promovidas por la Comisión Europea y por el Banco Central Europeo, tema de los siguientes párrafos. La limitada respuesta de la mayoría de gobiernos de la UE a la Gran Recesión ha incrementado, todavía más, el desapego de las clases populares a las instituciones europeas.

¿Están las instituciones europeas facilitando u obstaculizando la Europa Social?

Durante estos últimos quince años ha habido un consenso en Bruselas sobre medidas macroeconómicas que se ha reflejado en las políticas de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo (entre otros). Así, la reducción de impuestos se ha considerado por tales instituciones como la política más exitosa para estimular la economía, más que el aumento del gasto público. Otro elemento de este consenso ha sido considerar el control de la inflación como objetivo prioritario del Banco Central Europeo. Los intereses del Banco Central Europeo han sido históricamente más altos que los del Federal Reserve Board (el Banco Central Estadounidense). Tal consenso se ha promovido también a través del Pacto de Estabilidad, que fue pensado, sobre todo, para unas economías estables en momentos de expansión y que ha significado en este momento de profunda crisis un obstáculo para el crecimiento del gasto público, necesario como estimulante de la economía. La respuesta a la crisis actual refleja esta situación. El

déficit público estatal, promedio de los países de la Unión Europea, es de un 4,2% del PIB. En EEUU es un 13%. Y el estímulo económico promedio de los países de la UE (mucho menor –un 3,2% del PIB- que en EEUU, con un 5,8%) también traduce este consenso de Bruselas. La mayoría del estímulo económico en la UE se ha basado en reducción de impuestos y transferencias personales, al revés que en el estímulo de la Administración Obama, que se ha basado, primordialmente, en gasto público en infraestructuras y en servicios públicos. En realidad, EEUU no hubiera sido aceptado en la UE. Su déficit (promedio desde 1980, y antes de la crisis) era de un 3,9% del PIB.

Estas políticas institucionales han afectado negativamente al desarrollo del Modelo Social Europeo. La percepción generalizada, pues, no está del todo equivocada. Y la gran abstención de las clases populares en las últimas elecciones se basa en ello. De ahí que la viabilidad del Modelo Social requiera cambios en el marco institucional como:

1. Permitir mayor flexibilidad del Pacto de Estabilidad, con redefinición del tipo de gastos que debieran contabilizarse para calcular el déficit. No es lo mismo que un país esté deficitario debido a una inversión en educación, a que lo esté por aumentar los gastos menos rentables de cara al futuro.
2. Equilibrar mejor los objetivos del Banco Central Europeo, para dar más peso al estímulo económico, haciéndolo (como lo es el Federal Reserve Board) más “accountable” al Parlamento Europeo y mejorando su transparencia.
3. Incrementar el presupuesto del gobierno europeo, para alcanzar al menos un 7% del PIB europeo, tal como ya indicaron los fundadores de la ECC en Roma, asignándole una responsabilidad de reducción de las desigualdades regionales.
4. Coordinar las políticas económicas y fiscales.
5. Desarrollar políticas de pleno empleo para toda la UE.
6. Desarrollar legislación a nivel europeo que permita los convenios colectivos a nivel continental europeo. El desarrollo de un modelo social europeo –que no existe- requiere un pacto capital-trabajo que es el que permitió en cada país el desarrollo del Estado del Bienestar. Es condición necesaria para implantar tal Modelo Social el establecer a nivel europeo el Pacto Social capital-trabajo, dentro de un marco legal y jurídico europeo.

Propuestas para mejorar la viabilidad de la Europa Social  
Hay que distinguir dos componentes de esta pregunta. Uno es cómo asegurarnos de la viabilidad del estado del bienestar en cada país, y el otro cómo europeizar los estados del bienestar homologando derechos sociales, laborales y políticos.

La respuesta a la primera pregunta consiste en:

1. Aumentar el número de personas activas que paguen impuestos y contribuyan a crear riqueza en el país. Lo primero se consigue primordialmente a base de facilitar la integración de la mujer en el mercado de trabajo, una de las medidas más importantes para crear riqueza. Para tener una idea del gran potencial de crecimiento laboral en Europa, basta citar el ejemplo de España. Si España tuviera el porcentaje de mujeres en el

mercado de trabajo que tiene Suecia, habría tres millones más de trabajadoras creando riqueza y pagando impuestos. Otro ejemplo: si todos los países de la UE tuvieran la tasa de participación de la mujer que tiene Suecia, el aumento del número de trabajadores en la UE sería comparable al incremento del número de trabajadores en la UE como consecuencia de la integración de Turquía a la UE. De ahí que la inversión en escuelas de infancia y servicios domiciliarios de ayuda a personas con dependencia (que ayudan a la mujer a compaginar sus responsabilidades familiares con un proyecto profesional personal) sean enormemente importantes. Es lo que en su día llamé el cuarto pilar del bienestar (cuando asesoré a Josep Borrell y a Joaquín Almunia en las elecciones legislativas del año 2000), y que luego ha hecho fortuna. Ni que decir tiene que se exige también un cambio de valores en el hombre para corresponsabilizarse de las responsabilidades familiares, cambio excesivamente lento en el sur de Europa.

2. Aumentar la fecundidad a base, sobre todo, de la disponibilidad de los servicios del cuarto pilar del estado del bienestar. Estos servicios son mucho más importantes que las ayudas familiares, puesto que además de ayudar a la integración de la mujer en el mercado de trabajo, crean empleo. La propia entrada de la mujer en el mercado de trabajo crea la demanda de servicios personales (restaurantes, servicios de limpieza, etc.) que antes hacía el ama de casa y que ahora las tiene que proveer el mercado. En contra de lo que las voces conservadoras señalan, la entrada de la mujer en el mercado de trabajo no tiene por qué disminuir la fecundidad. La mujer escandinava tiene 1,8 niños como promedio, y el 76% trabajan en el mercado laboral. La del sur de Europa tiene 1,3 y sólo el 52% trabajan en el mercado laboral

3. Aproximar la edad real a la edad legal de jubilación, dificultando que el mundo empresarial utilice las prejubilaciones forzosas como mecanismo de reducción o cambio de sus plantillas.

4. Regular altamente la inmigración, pues hay que equilibrar los beneficios que la inmigración conlleva con los costes que por regla general absorben las clases populares, y muy en especial la clase trabajadora no cualificada con la que compite, dando origen a grandes tensiones. Hay que ser consciente de que no es racista el más ignorante sino el más inseguro, y hay mucha inseguridad hoy en la UE.

5. Tomar medidas que aumenten la productividad, tanto la productividad horaria del trabajador como la productividad del sistema. Entre las primeras medidas destaca la importancia de adaptar el sistema educativo a las necesidades de la sociedad, incluyendo su sistema productivo. Se necesita un cambio profundo de los sistemas educativos, desde las escuelas de infancia, que debieran sustituir a las guarderías, a la escuela primaria, secundaria y terciaria, y dentro de ésta, potenciar mucho más la formación profesional, el punto más flaco en el sistema educativo. En cuanto al incremento de la productividad sistémica, hay que mejorar los sistemas de protección social, sin los cuales la clase trabajadora se resistirá, con razón, a la necesaria flexibilidad, requisito para la eficiencia económica. Mostraré en la segunda parte de la presentación cómo la equidad es condición de eficiencia. Y de ahí la enorme importancia de mejorar la protección social, no sólo desde el punto de vista social sino también desde el punto de vista económico. Es más, el futuro mismo de la Europa Social depende de su productividad (tal como mostraré al discutir la mal llamada crisis de los sistemas de pensiones). De ahí la gran importancia de este punto.

La transición demográfica y la supuesta inviabilidad del Modelo Social Europeo

Es ya tradicional comenzar cualquier discusión sobre el futuro del estado del bienestar en Europa refiriéndose a los grandes problemas que representa el hecho de que, por una parte, haya cada vez más ancianos y por otra, menos jóvenes que les sustenten. Se han escrito muchos artículos y libros indicando que el hecho de que las personas de más de 65 años en la Unión Europea pasarán de ser el 16% en el año 2007 al 27% de la población en 2060, hacen inviable e insostenible el Modelo Social Europeo. Se asume que esta transición demográfica sobrecargará a la sanidad y a las pensiones públicas haciéndolas inviables.

Aunque es un hecho al que hay que prestar atención y responder a los retos que ello supone, hay que clarificar que se está exagerando el impacto que esta transición tendrá en la viabilidad del sistema. Se ignoran hechos como que hoy una persona a los 70 años tiene el nivel de salud que hace sólo 30 años tenía una persona de 60 años. Menos de un 10% del incremento del gasto sanitario en EEUU en los últimos años se debe al aumento del porcentaje de ancianos en la población. El mejoramiento de la salud y el descenso de la incapacidad y dependencia ha sido uno de los hechos que ha tenido mayor importancia en los últimos veinte años. En realidad, la transición demográfica ha tenido poco impacto en el incremento del gasto sanitario en los últimos veinte años. Más importante que el aumento de personas por encima de los 65 años, es el aumento del grupo etario por encima de los 80 años, pero este grupo representará sólo un 6% (algunos calculan el 8%) de la población en 2060. El reto de la transición demográfica no es en el área de financiación sino en las áreas de cómo responder a las nuevas necesidades que el grupo de más de 65 años determina, y de cómo utilizar sus habilidades. Es importante, por ejemplo, flexibilizar voluntariamente la edad de jubilación, a fin de permitir a la población que lo desee continuar relacionada con el mercado de trabajo. Y hay que facilitar la aparición de toda una serie de industrias encaminadas a satisfacer las demandas del grupo etario por encima de los 65 años. No es un problema tanto de gasto público (que es resoluble) como de ingenuidad y creatividad en respuestas a estas nuevas necesidades.

Referente a las pensiones, la variable más importante para su sustento en aquellos países que financian las pensiones a partir de las cotizaciones sociales, no es el número de jóvenes versus el de ancianos, sino el número de cotizantes (y tamaño de la cotización) versus el número de beneficiarios (y tamaño del beneficio). Se ignora en los discursos alarmistas que el aumento de la población activa (que puede aumentar un 30% de la tasa actual existente) y el aumento de los salarios y de las cotizaciones (consecuencia del aumento de la productividad) podrán cubrir las necesidades futuras. Pero para ello es importante que continúen las tasas de crecimiento de la productividad hoy existentes. Así, si la tasa de productividad aumentara un 1,5% por año (el promedio de los últimos treinta años para la UE-15) desde ahora al año 2060, significaría que el PIB europeo habría aumentado 2,3 veces el actual. Ello quiere decir que si el PIB de ahora es 100, en el año 2060 será 230. Pues bien, si ahora el promedio en la UE-15 de gasto en pensionistas es 11% del PIB, ello quiere

decir que nos gastamos en no pensionistas el resto, es decir, 100 menos 11, igual a 89. Si en el año 2060 nos gastáramos en pensiones el 15% del PIB (cifra que la Comisión Europea ha estimado como el probable gasto en pensiones para aquel año), ello querría decir que nos gastaríamos en pensionistas el 15% del PIB del 2060, es decir, 33, quedando para los no pensionistas el resto, es decir, 223 menos 33, que es 190, una cantidad mucho mayor para los no pensionistas de lo que nos gastamos ahora, que es 89. En realidad, hace cincuenta años España se gastaba 3% del PIB en pensiones. Hoy nos gastamos 8% (más del doble que entonces) sin que ello signifique que tenemos menos recursos para los no pensionistas. De ahí la enorme importancia de mantener y aumentar la productividad, pues es un factor determinante para la viabilidad del sistema. Pero ahí no hay razón para la alarma, porque el cálculo que he mostrado se basa en mantener el nivel de productividad que ya tenemos. Es probable que incluso aumente más, teniendo incluso más recursos para pensionistas y no pensionistas. El aumento de la población activa y el aumento de la productividad son las bases de la expansión del estado del bienestar y sus sistemas de protección social.

Otros cambios demográficos  
Las familias cambiarán aumentando las vulnerabilidades (madres solteras) y las oportunidades (matrimonios con dos salarios). Es importante estimular el apareamiento como instrumento para evitar la vulnerabilidad y también como medida de estímulo de la fecundidad. El número de niños deseados por pareja en la Unión Europea es de dos, un número superior al existente. Hay que facilitar que las familias puedan tener el número de niños que quieran, llegándose al nivel de 2,1, que sería la tasa de fecundidad que la población europea necesitaría para no disminuir en tamaño. En este sentido es también fundamental que la vivienda (el alquiler) se facilite a la juventud, a fin de permitir la formación familiar. La propiedad de la vivienda no debiera favorecerse, pues es una de las causas de la rigidez en la movilidad laboral. Existirá, por cierto, un problema en la vivienda para las personas ancianas, ya que la mayoría de personas que viven solas son mujeres ancianas, lo cual requerirá (como ya se requiere ahora) toda una serie de medidas para romper su aislamiento y soledad. Estas últimas medidas no deberían resolverse a base de su institucionalización aunque se llega a un nivel de dependencia tal que dicha institucionalización podrá ser necesaria. En el año 2060 las personas de más de 80 años representarán el 6% de la población.

Otras medidas relacionadas con la transición demográfica: la necesaria eliminación de la polarización escolar  
Los niños son los ciudadanos del futuro y los que sostendrán los sistemas de protección social del futuro. De ahí que las políticas sociales debieran estar encaminadas a invertir en la infancia, niñez y adolescencia. Es de enorme importancia que no exista una polarización educativa (por clase social) como ocurre en el sur de Europa con dos tipos de escuelas: las escuelas privadas (con apoyo público) que educan a los descendientes de las familias de mayor renta, y las escuelas públicas que educan a los hijos e hijas de las clases populares. Este tipo de educación polarizada es, además de injusta, enormemente ineficiente pues obstaculiza el desarrollo del potencial de grandes sectores de la población, con el consiguiente enorme

coste económico, social y humano que ello implica. La polarización del sistema educativo, que en el sur de Europa se inicia ya en la escuela primaria, es una de las causas del subdesarrollo educativo de tales países. Las mejores escuelas en la UE son las escuelas nórdicas escandinavas (y muy en especial Finlandia y Suecia), escuelas multclasistas, donde en la misma escuela coinciden los hijos de los banqueros con los hijos de los empleados de la banca. Tal diversidad social en las escuelas es fundamental para crear el concepto multclasista de ciudadanía, evitando la discriminación social. Estudios realizados en varios centros educativos estadounidenses señalan que la diversidad social es un componente muy importante para configurar el estímulo intelectual y desarrollo humano del individuo. Los sistemas educativos polarizados, como ocurre en el Sur de Europa, son ineficientes.

La europeización de los derechos sociales. La necesaria democratización de la UE. Las instituciones europeas debieran facilitar el desarrollo social de Europa, a través de: 1) medidas que apoyen el desarrollo social en cada país, y 2) la inclusión a nivel de toda la UE del objetivo de alcanzar los niveles de desarrollo social de los países más avanzados. Esta última medida está muy poco desarrollada, lo cual explica, en parte, su escaso atractivo entre las clases populares, las cuales se sienten cada vez más amenazadas con las propuestas que está haciendo la Comisión Europea y los dictámenes que aprueba el Tribunal Supremo de la UE. Tal situación debiera revertirse viéndose tales instituciones como instrumentos para aumentar, en lugar de para disminuir los beneficios sociales.

De ahí que debieran desarrollarse normativas (apoyadas por una responsabilidad sancionadora) de indicadores sociales que los países miembros debieran alcanzar como condición de admisión y/o pertenencia a la UE. Esta dimensión es de gran importancia y está poco desarrollada. La concepción de ciudadanía europea, el día que llegue, se alcanzará a base de su identificación con derechos sociales y laborales. Si lo segundo no ocurre, lo primero tampoco cuajará. Para que ello ocurra, se debe corregir el enorme déficit democrático de la UE, el tema de mayor importancia para poder desarrollar la Europa Social. Sin mayor democracia en la UE, no habrá un Modelo Social Europeo.

## PARTE II EL FUTURO DE LA PROTECCION SOCIAL EN LA UE. RESPUESTA A LOS ESCÉPTICOS

Europa no es menos competitiva que EE.UU. En esta segunda parte responderé al coro de voces (la mayoría de persuasión liberal), que cuestionan la viabilidad de los sistemas de protección social y su permanencia (y expansión), atribuyéndoles erróneamente una supuesta ineficiencia de sus economías. Me centraré primordialmente en los países de la UE-15 y en la eurozona.

Una tesis extendida en círculos liberales (tanto en EEUU como en Europa) es que Estados Unidos es más eficiente que la UE-15, y ello como consecuencia de que EEUU tiene un estado social más disminuido y sus

políticas públicas son menos redistributivas que en la UE-15. En esta tesis se postula que la dimensión social que caracteriza el modelo europeo y su preocupación por políticas redistributivas entra en conflicto con la eficiencia económica. Se establece así un supuesto conflicto entre eficiencia económica y equidad, que ha sido la causa de que algunos pensadores y gobiernos europeos hayan propuesto reducciones del modelo social y una dilución de los beneficios sociales con abandono de las políticas redistributivas a fin de alcanzar el nivel de eficiencia económica de EEUU. Esto se ha acentuado en estos años de crisis en la mayoría de países de la UE como he señalado en PARTE I.

Los que han propuesto la tesis de que la supuesta ineficiencia de las economías europeas se basa en la excesiva equidad de su modelo social, muestran, como evidencia que apoya sus propuestas, el hecho de que el crecimiento económico de EEUU durante el periodo 1975-2007, dividido en cuatro periodos: 1975-1985, 1985-1990, 1990-1995, y 1995-2007, ha sido respectivamente de 3,4%, 3,2%, 2,4% y 3,2%, unas tasas de crecimiento mayores que las experimentadas por la UE-15 (me limito a la UE-15 por ser los países que han existido como parte de la UE por más tiempo) en los mismos periodos: 2,3%, 3,2%, 1,5% y 2,3%.

Lo que tales autores ignoran, sin embargo, es que no se puede derivar de estos datos que EEUU sea más eficiente que la UE-15. El mayor crecimiento económico en EEUU no se debe a su mayor eficiencia sino a su mayor crecimiento demográfico en cada uno de estos cuatro periodos. En realidad, cuando se compara el crecimiento económico per cápita (que es el indicador que debe utilizarse para comparar la eficiencia de los dos continentes) por cada uno de los cuatro periodos, entonces vemos que las tasas son muy similares en los dos lados del Atlántico. El crecimiento económico per cápita durante el periodo 1981-1990 fue de 2,1% en la UE-15 y 2,2% en EEUU. Para el periodo 1991-1995, tal tasa fue de 1,2% en la UE-15, ligeramente superior al 1,1% de EEUU. Y para el periodo 1996-2000, el crecimiento fue de 2,4% en la UE-15, ligeramente inferior al de EEUU, 2,8%. En realidad, la tasa de crecimiento económico per cápita de EEUU y de la UE-15 es bastante semejante a partir de los años ochenta, habiendo sido mucho mayor en el promedio de los países que pasaron a constituir la UE-15 que en EEUU durante el periodo anterior 1960-1980.

Esta supuesta (y no existente) superioridad de EEUU sobre la UE-15 queda incluso más cuestionada cuando se compara EEUU con países específicos de la UE-15. En realidad, la tasa de crecimiento económico anual promedio de EEUU (1,9%) desde los años ochenta ha sido inferior a Austria 2,1%, Bélgica 1,9%, Irlanda 6,6%, Holanda 2,4%, Portugal 3%, España 2,4% y Dinamarca 1,8%. Todos estos países tienen un gasto social más extenso que EEUU, y la polarización de las rentas es menos acentuada que en EEUU.

¿Es Estados Unidos más rico que la UE-15? Cuando se considera la renta per cápita podemos concluir que el PIB per cápita de EEUU era ya 36.102 dólares en el año 2000 (cuando se escribió la estrategia de Lisboa, que tenía como objetivo hacer de Europa la entidad económica más competitiva del mundo) inferior a Dinamarca 44.740\$, Suecia 37.870\$, Alemania 37.150\$, Finlandia 36.659\$ y Austria 38.477\$.

Todos estos países tienen una dimensión social más extendida y unas desigualdades menores que EEUU. Es sólo cuando, en lugar de dólares per cápita se utilizan unidades de poder de compra, que EEUU está en el número uno de países ricos. Pero ello se debe a que el sistema de homologación de la moneda que se utiliza para medir la renta en unidades de compra discrimina aquellos sectores públicos que no están en el mercado y que no contabilizan cuando se calculan las unidades de compra que se basan sobre el precio de lo que se compra y vende y mide la capacidad adquisitiva en el mercado. Si estos servicios públicos (sanidad, educación, etc.) se pusieran en la cesta de la compra donde se calcula el valor de los productos comparables, entonces la renta de EEUU sería menor que en gran número de países de la UE-15.

La situación social de EEUU en comparación con la UE-15. Los indicadores sociales son, en general, peores en EEUU que en la UE, aún cuando la variabilidad de tales indicadores en EEUU es menor que la existente dentro de la totalidad de la UE. Las desigualdades sociales son mayores en EEUU (el nivel de renta de la decila superior es 5,45 veces mayor que el nivel de renta de la decila inferior) que en la UE (4,13 veces), aún cuando las diferencias regionales en EEUU sean menos acentuadas que las diferencias entre estados de la UE. Ello es consecuencia de la ausencia de un gobierno europeo con los recursos que tiene el gobierno federal de EEUU para redistribuir recursos entre estados, punto que elaboro en este artículo. Un tanto semejante ocurre con la pobreza, mayor en EEUU que en el promedio de la UE pero con menor variabilidad en EEUU que en la UE.

En cuanto al desempeño educativo, el nivel de conocimiento de matemáticas en EEUU es de los más bajos de la OECD junto con los países del sur de la UE. La tasa de encarcelamiento en EEUU es la más alta de la OECD (724 prisioneros por cada 100.000 habitantes), siendo los países nórdicos de la UE los que tienen tasas menores.

La tasa de movilidad (porcentaje de personas en las dos decilas inferiores de renta que suben a otras decilas superiores durante un año) es en EEUU de las más bajas en la OECD, más bajas que en la mayoría de países de la UE, incluyendo los países del sur de la UE que son los menos movibles dentro de la UE-15 (la UE-15 es el único grupo de países de la UE donde se ha hecho tal estudio).

Ni que decir tiene que hay otros indicadores sociales (porcentaje de licenciados y diplomados universitarios, porcentaje de estudiantes en formación profesional, recursos públicos en el sistema educativo y otros) que tienen grandes implicaciones económicas y que EEUU tiene mejores indicadores que la UE-15. Pero, en general, EEUU tiene una gran polarización social, con escasa movilidad vertical, que dificulta la igualdad de oportunidades para los sectores con menos recursos. El "sueño estadounidense" fue y continúa siendo una realidad, pero se limita predominantemente a los hijos de inmigrantes de clase media y trabajadora cualificada. Pero incluso tal sueño se ha comenzado a diluir. El 46% de las familias estadounidenses no cree que sus hijos vivirán mejor que sus padres. Tal porcentaje es menor en la UE-15 (un 36%).

Las rigideces en el mercado laboral estadounidense son consecuencia de la privatización del estado del bienestar estadounidense. No existe plena conciencia, en círculos económicos de la UE, de los costes económicos que suponen para EEUU la privatización de su estado del bienestar. La crisis económica de Estados Unidos (a diferencia de la crisis financiera) se debe en gran parte a la privatización de las transferencias y servicios que en la Unión Europea son públicos. El caso de la sanidad es un ejemplo de ello. El hecho de que el 62% de estadounidenses consigan su cobertura sanitaria a través del aseguramiento sanitario privado, financiado por los empresarios y trabajadores en su lugar de trabajo (negociando la cobertura a base de los muy descentralizados convenios colectivos) añade una gran rigidez en los mercados de trabajo estadounidenses, pues los trabajadores son reacios a cambiar de puestos de trabajo, porque pueden perder o ver su cobertura sanitaria (para él o ella y su familia) disminuida. Este sistema de financiación a través del lugar de trabajo se estableció a partir de la Taft-Harley Act, y ha sido durante muchos años un sistema de control de la fuerza del trabajo por parte del empresariado. Cuando un trabajador pierde su trabajo, pierde su salario y la cobertura sanitaria de él o ella y su familia. De ahí que EEUU tenga el número de días laborales perdidos debido a huelgas más bajo de la OECD. El trabajador se lo piensa dos veces antes de enfrentarse con el empresario

Pero tal sistema ha repercutido negativamente en los costes empresariales, haciendo las empresas menos competitivas. Hoy el coste de cobertura de aseguramiento sanitario privado significa un gravamen muy acentuado al empresariado. General Motors se gasta más en cubrir los costes sanitarios de sus empleados que en la compra de cualquier componente de la producción del automóvil, situación que no encuentra homologación en ningún otro país. El coste por coche es de 1.500 dólares. Toyota, en Japón, sin embargo, gasta sólo 97 dólares por coche para el mismo objetivo (pagando en impuestos en lugar de en pólizas de aseguramiento privado). De ahí que el Presidente Obama haya definido como objetivo prioritario el cambiar este sistema, pues está dañando la competitividad económica de EEUU. Cuando estuve trabajando con la Sra. Hillary Clinton en la Casa Blanca, en su reforma sanitaria, un objetivo era precisamente el desligar el aseguramiento de la ciudadanía de su lugar de trabajo, universalizando el derecho de asistencia al sistema sanitario. Los elevados costes que la privatización del sistema sanitario le está representando a la economía estadounidense explican que las empresas manufactureras y exportadoras más importantes de EEUU estén hoy apoyando elementos de la reforma del Presidente Obama.

Los límites de la estrategia de Lisboa: El error de sus supuestos. El error de la estrategia de Lisboa fue asumir que Europa era menos competitiva que EEUU, definiendo como objetivo de tal estrategia el alcanzar el nivel de eficiencia y competitividad de EEUU.

Lo que se ignoraba en tal declaración era que muchos países de la UE ya eran más eficientes que EEUU. Si consideramos la productividad por hora trabajada en EEUU como el punto de referencia (100) vemos que varios países europeos tenían ya una productividad mayor (el año que tal estrategia se aprobó) que EEUU: Francia 103, Austria 109, Bélgica 110,

Holanda 106, Noruega (que no es miembro de la UE) 136. Lo mismo ocurre en cuanto al crecimiento anual de la productividad. En EEUU, el crecimiento anual promedio durante el periodo 2000-2007 ha sido de un 1,4%, semejante o menor que en muchos países de la UE: Alemania 1,2%, Gran Bretaña 2,3%, Francia 1,1%, Austria 1,8%, Bélgica 1,7%, Dinamarca 1,4%, Finlandia 2,9%, Holanda 4,1 %, España 1,9% y Suecia 2,6%.

Las diferencias con EEUU no eran en productividad y crecimiento de la productividad: eran en el número de trabajadores (más alto en EEUU que en la Unión Europea, excepto en los países escandinavos) y en el número de horas trabajadas por trabajador. Esto último era consecuencia, en gran parte, de que el número de vacaciones era mayor en la mayoría de países europeos que en EEUU, consecuencia de una mayor fuerza de los sindicatos en Europa que en EEUU. En realidad, si la población activa en la mayoría de países de la UE fuera tan elevada como en EEUU y el número de horas trabajadas por año en la UE fuera muy semejante al de EEUU, el PIB por habitante de la UE sería superior al de EEUU, como señalo en un apartado anterior. El problema pues, no es tanto el de competitividad sino el de participación en la fuerza laboral, aún cuando una postura sostenible es que las poblaciones europeas han preferido tener más tiempo libre a tener un mayor nivel de riqueza.

El error de asumir que los mercados laborales en Europa son rígidos y son los responsables del elevado desempleo en la UE-15, mayor que en EEUU. De nuevo, la situación es más compleja de lo que esta tesis apunta. Es cierto que como promedio, la UE-15 ha tenido un desempleo mayor que EEUU en la mayoría de años durante el periodo 1980-2005. Pero no fue así durante el periodo 1950-1980, cuando el desempleo era mayor en EEUU que en el promedio de los países que más tarde pasarían a ser los países de la UE-15. Durante este periodo 1950-1980, los mercados laborales europeos eran ya más rígidos que los estadounidenses y a pesar de ello el desempleo era menor. Es más, los mercados laborales europeos se han ido flexibilizando, perdiendo rigidez durante el periodo 1980-2005, precisamente durante el periodo en que el desempleo ha ido aumentando sobrepasando el desempleo de EEUU. Es difícil, por lo tanto, sostener la tesis de que el problema radica en la rigidez de los mercados laborales.

Es más, varios países de la UE-15 tienen mayor flexibilidad en sus mercados laborales (Dinamarca es uno de ellos), y tienen desempleos menores que EEUU. La flexibilidad laboral tiene cuatro dimensiones: 1) movilidad de un sector de empleo a otro, 2) movilidad de un territorio a otro, 3) movilidad de un puesto de trabajo a otro y 4) movilidad de entrada y salida del mercado de trabajo. Existen, por lo tanto, varios tipos de flexibilidad, y por lo tanto, de rigideces. No todas ellas están relacionadas. EEUU es muy móvil en movilidad 4, pero no tanto en movilidades 1, 2 y 3, y ello como consecuencia de que el trabajador estadounidense recibe sus beneficios sociales (como el aseguramiento privado sanitario) a través de su lugar de trabajo. Ello implica que cuando el trabajador pierde su puesto de trabajo, pierde no sólo su salario sino la cobertura sanitaria suya y de su familia. Ello añade una enorme rigidez en el mercado de trabajo. Adjunto un artículo donde hablo de este tema.

Las políticas macroeconómicas explican el mayor desempleo en la UE. En la discusión sobre las causas del desempleo se está dando excesiva importancia en Europa a los comportamientos de los mercados laborales y poca importancia a las políticas macro económicas, muy distintas en la UE de las que se han seguido en EEUU. El Pacto de Estabilidad ha considerado siempre como un tema prioritario el de controlar el déficit público, lo cual podía ser razonable en tiempos de expansión, pero, como dije antes, obstaculiza la respuesta fiscal en momentos de recesión. Si a esta circunstancia se suma la prioridad del Banco Central Europeo de controlar la inflación (como objetivo principal), entonces puede entenderse como la tasa de crecimiento económico en el periodo 1980-2005 ha sido menor en el promedio de la UE-15 que en el periodo 1950-1980. De ahí que el desempleo en la UE-15 haya sido mayor en el periodo 1980-2005 que en el periodo 1950-1980.

En EEUU, la política fiscal ha sido mucho más activa, de manera que el promedio del déficit del gobierno federal (del periodo 1980-2005) ha sido un 3,8%. Y un objetivo también primordial del Federal Reserve Board ha sido el estimular el crecimiento económico. Los intereses bancarios del Federal Reserve Board han sido menores, en general, que los del Banco Central Europeo. La respuesta a la crisis actual refleja también esta situación. Como dije antes, el gobierno federal de EEUU se está gastando un 5,8% del PIB en estímulo económico (con un déficit federal de un 13% del PIB). En la UE-15 el déficit promedio es un 3,8% del PIB y el estímulo económico promedio de los países de la UE-15 es un 3,6% del PIB.

La necesidad de unos Estados Unidos de Europa como condición del desarrollo de la Europa Social. A esta situación se añade una estructura político administrativa en la UE muy diferente a EEUU y que no alcanza a ser como unos Estados Unidos de Europa, es decir, un Estado Federal, lo cual dificulta enormemente la respuesta colectiva. El Estado Federal tiene un mandato de reducir las desigualdades entre los estados. De ahí que haya menos desigualdades interregionales en EEUU que en la UE-15. La diferencia, por ejemplo, en los niveles de desempleo entre el menos elevado (Massachussets 5,2%) y el más elevado (Alabama 9%) en EEUU es mucho menor que entre el más elevado (Polonia 21%) y el menos elevado (Suecia 4,2%) en Europa. El gobierno federal es altamente intervencionista (como decía el Ministro de Defensa del Gobierno Reagan, "el gobierno federal es el que tiene la política industrial más avanzada de todos los países desarrollados, a través del gasto militar"), y su gasto representa el 19% del PIB. El gasto redistributivo y estimulante en la UE-15 (1,2%) es mucho menor. Ni que decir tiene que es mejor utilizado en la UE-15 que en EEUU. Pero la cantidad es sustancialmente mayor. De ahí que el futuro de la Europa Social dependa, en gran parte, no sólo de su democratización sino también de su futura estructuración, creándose una Europa más federal y más democrática, en las líneas de los Estados Unidos de Europa que, siendo muy distinto al de EEUU de ahora, tendrá elementos comunes. Sin tal estructura, el futuro social es cuestionable.

Conferencia realizada el 27 de agosto de 2009 en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo