

EL FUTURO DEL MODELO SOCIAL EUROPEO

Pr. Eguzki Urteaga

Universidad del País Vasco
Departamento de Sociología 1
Los Apraiz, 2
01006 Vitoria
Tel: 945 01 42 60
Fax: 945 045 01 33 08
eguzki.urteaga@ehu.es

Resumen: La construcción europea iniciada después de 1945 se ha traducido por importantes realizaciones, pero la Europa social no forma parte de sus prioridades. La preeminencia de las libertades económicas sobre los derechos sociales, asociada a la afirmación del mantenimiento de las competencias nacionales en esta materia, ha hecho que los avances hayan sido modestos. Más aún, el derecho comunitario constituye a menudo una amenaza en lugar de representar una garantía para el progreso de los sistemas sociales existentes. Si al final de los años ochenta varias disposiciones novadoras han iniciado una dinámica a favor de esta Europa social, el proceso ha padecido de la llegada al poder de una nueva Comisión en 2004. Este artículo trata de explicar hasta qué punto los obstáculos culturales (poco interés por el aprendizaje de las lenguas de la Unión europea por los ciudadanos, tradiciones políticas diferentes, etc.) perjudican el nacimiento de un verdadero sentimiento de pertenencia comunitaria capaz de legitimar una solidaridad transnacional. ¿El bloqueo actual se prolongará o las élites dirigentes se pondrán de acuerdo para reactivar la integración política de Europa y permitirán a las políticas sociales de la Unión superar estas dificultades?

Palabras clave: Europa social – futuro – obstáculos – prioridades.

Abstract: The European construction initiated after the World War II has known important accomplishments, but the social Europe is not one of his priorities. The preeminence of the economic freedoms on the social rights, associated with the affirmation of the maintenance of the national prerogatives in this matter, has done that the advances have been modest. Even more, the community law constitutes often a problem and not a guarantee for the progress of the social existing systems. If at the end of the eighties several innovating dispositions have initiated a dynamics in favour of social Europe, the process has suffered with the new Commission in 2004. This article tries to explain that cultural obstacles (little interest for learning the languages of the European Union by the citizens, different political traditions, etc.) can impede the birth of a real feeling of community capable of legitimizing a transnational solidarity. The actual blockade is going to spread or the leaders will arrive to an agreement to reactivate European political integration and will allow to the social policies of the Union to overcome these difficulties?

Key words: social Europe - future – obstacles – priorities.

Eguzki Urteaga es Profesor de Sociología en la Universidad del País Vasco e Investigador en el Centro de investigación IKER, laboratorio asociado al CNRS francés. Este Doctor y Licenciado en Sociología por la Universidad Victor Segalen Buerdos 2 y Licenciado en Historia mención Geografía por la Universidad de Pau y de los Países del Adur, es autor de 27 libros entre los cuales se encuentran: *Sociología moderna y contemporánea* (2002), *La politique linguistique en Pays Basque* (2004), *La nouvelle gouvernance en Pays Basque* (2004), *La question basque en France* (2004), *Sociología de la complejidad* (2005), *La coopération transfrontalière en Pays Basque* (2007), *La politique d'immigration du gouvernement basque* (2008) y *Les Plans Locaux d'Immigration en Espagne* (2008) así como de más de 130 artículos universitarios tanto en Europa, en América latina como en Canadá. Es igualmente Director de Colección en la editorial de París Mare et Martin.

0. Introducción

La crisis griega (Barbier, 2010) ha puesto de manifiesto las dificultades de construir una solidaridad entre los Estados de la Unión europea. La “Europa social” como proyecto todavía utópico no se reduce a esta forma de solidaridad sino que concierne ante todo la posibilidad de una solidaridad entre individuos. En una primera parte, se presentarán la construcción histórica y los fundamentos de la “Europa social”: al lado del derecho económico que se ha instalado desde las fundaciones del proyecto comunitario y ha tomado un lugar preponderante, lo social ha ocupado un lugar relativamente limitado. La polarización entre la Europa *por el derecho* (integración negativa) y la concepción de programas comunes a los Estados miembros, creadores de una solidaridad a escala de la Unión europea (integración positiva), viene de ahí. En una segunda parte, se explicará por qué, en comparación con los resultados obtenidos en el ámbito económico y monetario, los éxitos han sido limitados en la esfera social. La razón principal es a menudo infravalorada: las diferencias de cultura política, es decir que las distintas sociedades continúan funcionando para sí mismas, con su lengua, sus fronteras y su solidaridad propia, en el seno de su comunidad política. Los escenarios para un futuro próximo no contemplan ningún cambio radical de esta lenta evolución. Contrariamente a las grandes utopías del posnacionalismo, la construcción europea, en los ámbitos social y cultural, solo puede ser una empresa penosa que deberá enfrentarse a numerosos obstáculos.

1. Entre marginación y contradicción

Las realizaciones innegables de la Europa social apenas han alterado la dominación del carácter nacional de la protección social. No en vano, existe una “capa comunitaria” en varios ámbitos de esta protección (sanidad, pensiones, etc.). El rol de esta capa está determinado por tres principios que han gobernado y gobiernan todavía las etapas de la extensión de la intervención comunitaria. Durante el último periodo, lo social ha sido especialmente marginado, sobre todo desde 2005. En definitiva, la Europa social es a la vez marginal y contradictoria.

1.1. Características de la protección social comunitaria

La protección social comunitaria tiene tres rasgos principales. Por una parte, Europa sigue siendo una construcción económica, incluso si es legítimo defender la idea que la

dimensión social se ha instalado progresivamente y sustancialmente (De Schutter, 2006). Por otra parte, el reparto inicial de las competencias apenas ha evolucionado, ya que lo social depende del nivel nacional, a pesar de la introducción limitada del voto a la mayoría cualificada. Estos dos rasgos señalan la marginación de la “capa comunitaria”. El tercer rasgo pone de manifiesto su contradicción, dado que la jerarquía de las normas jurídicas ha sido transformada, puesto que, sobre la base de una serie de decisiones especialmente innovadoras del Tribunal de justicia de las Comunidades europeas (TJCE), el orden jurídico comunitario se ha impuesto, en todos los Estados miembros, a pesar de una resistencia inicial, a las ordenes jurídicas internas. En el ámbito social, así como en los demás, este hecho notable hace que el derecho de las “libertades básicas” imponga a los otros derechos, entre los cuales se encuentran los derechos sociales, una presión creciente. La contradicción inherente a la Europa social estriba en ese punto que puede esquematizarse de la siguiente manera: solamente los derechos sociales que se fundamentan en la solidaridad escapan a la competencia de la Unión europea que ha sido construida para asegurar la efectividad de las libertades de circulación de los bienes, de los servicios, de las personas y de los capitales, así como la libertad de establecimiento en todos los Estados miembros.

Asimismo, existe una preeminencia de las libertades económicas sobre los derechos sociales y de las competencias nacionales sobre las competencias europeas. Ciertamente, el origen de la integración europea fue implícitamente política, con la búsqueda de la paz en Europa después de las guerras mundiales del siglo XX. Pero, a pesar de que ese objetivo haya sido alcanzado, la necesidad de promover y de aumentar los derechos sociales no figura en el Tratado. Incluso después de la aprobación formal de textos que contienen unos derechos sociales, las libertades económicas y los derechos sociales no son tratados de manera equivalente en el derecho comunitario. Mientras que los primeros constituyen una base jurídica jerárquicamente superior en la Unión, porque deben permitir una competencia óptima y un mejor funcionamiento del mercado común, los derechos sociales solo son tomados en consideración en la medida en que podrían verse afectados por el funcionamiento del mercado y viceversa. Pero su aplicación no constituye, propiamente dicho, una tarea política explícita de la UE. Un segundo principio que se aplica a toda la protección social concierne la preeminencia de las competencias nacionales sobre las comunitarias. En los ámbitos fundamentales de la protección social, los Estados miembros han resistido hasta ahora (Ferrera, 2005), incluso si unas reglas importantes enmarcan las decisiones nacionales.

Por último, el derecho comunitario y el rol del Tribunal de justicia de la Unión europea se manifiestan, tanto en el ámbito de la protección social como en los demás, a través de la

combinación de tres principios jurídicos. Se trata de un principio del “efecto directo” del derecho comunitario. Le sigue el de la preeminencia del derecho comunitario sobre los derechos internos. Por último, unos principios conciernen las libertades económicas asociadas al principio según el cual la competencia no debe ser obstaculizada. Estos principios, progresivamente solidificados, se imponen al derecho de los Estados miembros, directamente o indirectamente, en todos los ámbitos. Es sobre esta base que el Tribunal de justicia impone sus interpretaciones. Ciertamente, estas son susceptibles de ser cuestionadas (Ferrera, 2005: 163), pero exige una decisión del Consejo de ministros, que no es fácil de tomar, como lo muestra la larga lucha a propósito de la libre circulación de los servicios y del tratamiento de los servicios de interés general. La coordinación de las protecciones sociales nacionales ha encontrado una poderosa fuente normativa de principios superiores a través de esta forma de integración negativa.

1.2. Evolución histórica de la Europa social

En cuanto a las grandes etapas de la construcción de la Europa social (Barbier, 2008), puede decirse, esquemáticamente, que sus inicios fueron tímidos, sobre todo hasta 1986. La idea de una armonización de los sistemas fue rápidamente marginada y ninguna financiación significativa fue contemplada a nivel comunitario para las políticas sociales. En 2009 todavía, el presupuesto total de la UE se limitaba al 1% de los PIB agregados, es decir alrededor de 130 mil millones de euros, mientras que el gasto socializado oscilaba en Europa según los países entre el 30% y más del 50% de los mismos PIB. Desde el inicio, la coordinación de los sistemas de seguridad social para los trabajadores migrantes ha constituido un elemento central que debía extender su influencia más allá de sus objetivos originales. Al final de los años 1970 y durante los años 1980, numerosas disposiciones han sido aprobadas a propósito de la higiene y de la seguridad laboral, de la promoción del diálogo social, del Fondo social europeo (FSE). Es sobre todo al final de los años 1980, bajo la presidencia de Jacques Delors, que se inició su “edad de oro”. Al final de este periodo se pone en marcha el instrumento innovador: el método abierto de coordinación (MAC), en la continuidad de la cumbre de Lisboa durante la primavera de 2000. Este método es aplicable en el ámbito de la educación y de la formación profesional así como en numerosas otras esferas tales como la inclusión social, las pensiones, etc. Básicamente, el MAC consiste en una coordinación no coactiva, sin sanciones, en los ámbitos en los cuales los Estados miembros son exclusivamente

competentes. En el ámbito de la lucha contra la exclusión, por ejemplo, los Estados miembros han fijado unos objetivos generales comunes en concertación con la Comisión.

Pero, desde 2005, el proceso iniciado con el Tratado de Amsterdam (1997) ha sido profundamente modificado y reformado por la nueva Comisión presidida por José Manuel Barroso, en un contexto económico diferente al del inicio de los años 2000. Los MAC han tenido cierta tendencia a rutinizarse. Así, la estrategia europea para el empleo (EEE) utilizada después del Tratado de Amsterdam e ilustrativa de esta modalidad de coordinación abierta, defendida por la Comisión durante un periodo, ha sido relegada a un segundo plano. De todos modos, el ejercicio de la coordinación, si ha modificado notablemente las cooperaciones, los intercambios de ideas y la fijación de las agendas, jamás ha cuestionado sustancialmente las competencias nacionales o regionales. En el momento en que se trata de manifestar el interés comunitario por las consecuencias sociales de la crisis, la Comisión carece de modalidades de acción. El Fondo de ajuste a la globalización (FAG), creado en 2007, solo está dotado de 500 millones de euros. En junio de 2010 solo había servido para la reconversión de 68.000 trabajadores, lo que es marginal a escala europea. La movilización más activa de la financiación de la FSE, anunciada en junio de 2010 (19 mil millones de euros), tampoco modifica fundamentalmente esta situación.

2. Diversidad cultural y política social

2.1. Un aprendizaje insuficiente de las lenguas extranjeras

La cuestión europea, social y educativa a la vez, está vinculada a la del intercambio cultural y del aprendizaje de las lenguas por los ciudadanos europeos. Sin su profundización, la legitimación del proyecto europeo seguirá siendo problemática en el futuro, especialmente en el ámbito social (Kraus, 2008). No en vano, si estas declaraciones simbólicas existen desde hace cierto tiempo, el balance es mitigado (Jostes, 2007). Los avances han sido lentos y se han polarizado en torno al aprendizaje del inglés. El programa Erasmus es simbólico de esta situación. Durante su 20 aniversario, más de un millón y medio de estudiantes habían participado en este programa, lo que representa menos del 2% de los flujos potenciales. Al final de los años ochenta, la Comisión tenía unos objetivos mucho más elevados, de alrededor del 10%. Como en el ámbito de los demás MAC, la coordinación en educación se sitúa a un nivel de generalidad relativamente grande. Sus orientaciones están impregnadas por

consideraciones económicas, incluso si las dimensiones culturales y políticas, individuales y colectivas, son recordadas en los textos comunitarios.

En la estrategia de Lisboa, la integración se vincula al servicio de una “economía del conocimiento”. Como en el caso de la EEE y de los demás MAC sociales, los textos generales producidos por la Comisión evitan cuidadosamente abordar unas cuestiones explícitamente normativas: su competencia consiste en dedicarse a establecer un “consenso” discursivo aparentemente despolitizado. Según este funcionario de la Dirección general de Empleo y Asuntos sociales: “nadie puede oponerse a una declaración y a una acción coordinada contra la pobreza infantil”. Los textos aprobados en el marco de los diferentes MAC defienden unas opciones que parecen deber reunir todos los Estados miembros, todos los partidos, todos los agentes sociales y todos los actores pertinentes. El nivel comunitario tiene la responsabilidad de enunciar unas generalidades “razonables”, las cuales apenas llegan a los ciudadanos y que no parecen convencer a nadie, excepto a las élites. Solamente en los ámbitos de la igualdad y de la lucha contra las discriminaciones el derecho europeo genera unos derechos sociales adicionales para los trabajadores.

2.2. Unas concepciones diferentes de los servicios de interés general

Esta lógica predominante ha conducido a que los servicios sociales de interés general estén situados en el marco de la competencia. Inicialmente, lo que se denominaba “servicio de interés económico general” estaba muy lejos de los servicios sociales que las instituciones y asociaciones ofrecen, pero, desde entonces, esta categoría se ha extendido (Herzog, 2003). La directiva Bolkestein, presentada en 2004, ha sido modificada posteriormente como consecuencia de la oposición política manifestada en varios países europeos. Pero, el tema no está resuelto, dado que el carácter nacional singular es igualmente manifiesto en la manera según la cual los países abordan esta cuestión. Esta sensibilidad está vinculada a las concepciones muy diferentes de lo que son unos servicios para el interés general y el bien público. La dificultad de entenderse entre europeos es una buena ilustración de que los retos culturales y las culturas políticas son fundamentales para la construcción europea. Este ejemplo ilustra el impacto de la diversidad político-cultural en Europa, que puede analizarse desde diferentes puntos de vista, pero cuyos conceptos básicos son la nación y la lengua.

3. Predominancia del nivel nacional

En realidad, la protección social se fundamenta, en todas las sociedades democráticas europeas, en unas condiciones sociales de legitimidad y de solidaridad. Los vectores privilegiados de acceso a la protección social, así como los de la participación a su construcción son la ciudadanía y la identidad/identificación de los individuos. El conjunto se fundamenta en unas instituciones formales y en unos arreglos prácticos que están profundamente marcados por su anclaje nacional. Estas dos dimensiones de la protección social determinan su concepción, su puesta en marcha y su legitimación, que solo pueden tener lugar, actualmente, a nivel nacional. Se trata de coacciones empíricas, comunes a todos los Estados, que ni la filosofía política ni el voluntarismo político pueden superar, sea cual sea su pertinencia y determinación.

La solidaridad (profesional, familiar, territorial, etc.) no se despliega únicamente en el marco nacional, pero esta última ocupa un lugar esencial en todos los países desarrollados, porque la protección social está empíricamente vinculada al sentimiento de pertenencia a una comunidad (Ferrera, 2005; Scharpf, 2000). Los análisis sociológicos convergen para demostrar que la legitimidad de la protección social supone la sensación que la redistribución y la concesión de prestaciones y servicios son legítimas y justas, así como la sensación según la cual estas últimas obedecen a una reciprocidad generalizada. Los mecanismos variables de apoyo al Estado de bienestar se fundamentan en la valoración del mérito de las categorías que reciben las prestaciones y en su reciprocidad percibida. La discusión política pública permite resaltar estas valoraciones, que suponen un espacio público que solo existe todavía a nivel de la comunidad nacional. Más prosaicamente, la administración, para comunicarse con los usuarios, necesita una lengua. Además, debe encarnarse en unos territorios, unos edificios, unas taquillas, unos formularios, unos sistemas informáticos, etc. Por último, su instrumento privilegiado es el derecho, igualmente nacional.

Estos hechos no son contradictorios con la constatación paralela que la autarquía o el monopolio de los sistemas nacionales han retrocedido considerablemente. En ciertos sectores de la protección social, especialmente en la sanidad y las pensiones, la parte de los seguros obligatorios tiene cierta tendencia a retroceder al provecho de regímenes privados, que no están limitados por las fronteras nacionales. Simultáneamente, una parte regional de la protección social aparece. Sobre todo, el derecho comunitario extiende su influencia a todos los países de la UE y el Tribunal de justicia incrementa su intervención, dado que su jurisprudencia se aplica en todos los países miembros, como lo han mostrado una serie de

resoluciones que han generado unos debates considerables, en cuanto a su legitimidad, en varios países de la UE (Supiot, 2008; 2009). La Europa social por el derecho aparece más como una amenaza de los sistemas nacionales que como un vector de mejora de la solidaridad europea.

4. Conclusión

¿Qué futuro para la Europa social? Según un primer guion, el bloqueo de la UE continuará durante cierto tiempo. Los intereses divergentes y concurrentes, acentuados por las consecuencias de las fuertes desigualdades de niveles de vida tendrán una gran incidencia. En este caso, entraremos en un periodo de “estagnación social”, reforzada por el despliegue de la crisis económica. No en vano, este guion se enfrenta a ciertas contradicciones que han sido ilustradas por el caso griego (Barbier, 2010). En efecto, el guion ha sido afectado por la crisis de confianza en la economía política de Grecia, y los Estados miembros de la UE se han visto obligados a poner en marcha una solidaridad mínima. No obstante, la crisis ha revelado las profundas reticencias, a la vez de las élites políticas y de los pueblos, a la hora de invertir en una solidaridad extendida.

Este episodio es una ilustración adicional del hecho que un guion en el cual la solidaridad europea estaría completamente ausente es poco creíble. Pero, numerosas incertidumbres deben ser tomadas en consideración a propósito del futuro de la Europa social. En primer lugar, económicas en lo que alude al nivel óptimo en el cual debe situarse la solidaridad entre los individuos para su protección social. En segundo lugar, unas incertidumbres jurídicas, cuyo principal actor es el Tribunal de justicia. Además, los actores sociales de varios países pueden apoyarse en las dificultades sociales que aparecerán en los próximos meses para reforzar su argumentación a favor de una solidaridad y puesta en común creciente a nivel comunitario. ¿La crisis económica no será el momento ideal para cuestionar la gestión nacional de sus consecuencias en materia de desempleo, de pobreza, etc.? También puede considerarse que la integración negativa corre el riesgo de amenazar más directamente los equilibrios políticos nacionales anteriores.

Por último, es difícil contemplar las posibilidades de un segundo guion y, sobre todo, el momento en el cual sus condiciones podrían aparecer. Esto supondría que las élites dirigentes considerasen que las contradicciones precedentes solo pueden ser resueltas reactivando la integración política, la cual no puede contemplarse sin una mayor coordinación de los sistemas de protección social. Ciertos juristas imaginan que el Tribunal de justicia, incluso sin

Constitución, incrementará su rol constitucional. La incertidumbre es igualmente política, a nivel de los electorados y de las decisiones de los gobiernos, especialmente a propósito de la continuación de la ampliación. Todas estas incertidumbres conducen a prever que, a largo plazo, el guion del *statu quo* será inasumible. Se abre entonces la posibilidad de la reanudación gradual de las innovaciones sociales a nivel comunitario. La apertura de las posibilidades resulta de la indeterminación de la política. En un segundo guion, los actores que luchan para una mayor integración política retomarían la iniciativa, y el avance incremental de las políticas sociales de nivel comunitario retomarían su camino. De todos modos, estaremos lejos de la utopía de una solidaridad trans-europea generalizada.

5. Bibliografía

- BARVIER, J.-C. (2008): *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris: PUF.
- BARBIER, J.-C. (2010): "Les frontières de la solidarité restent à définir", *Esprit*, juillet.
- DE SCHUTTER, O. (2006): « L'équilibre entre l'économie et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, janvier-mars, pp.121-157.
- FERRERA, M. (2005): *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- HERZOG, P. (2004): « Quand l'Europe s'ouvre aux services publics », *L'Option de confrontations*, septembre.
- JOSTES, B. (2007): 'Union européennes et apprentissage des langues, en quête d'un espace communicationnel européen », in WERNER, M. (dir.): *Politiques et usages de la langue en Europe*. Paris: Editions MSH.
- KRAUS, P. (2008): *A Union of Diversity. Language, Identity and Polity-Building in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHARPF, F. (2000): *Gouverner l'Europe*. Paris: Presses de la FNSP.
- SUPIOT, A. (2008): « Voilà l'économie communiste de marché », *Le Monde*, 25 janvier 2008.