



¿CÓMO ESTÁ EVOLUCIONANDO LA SITUACIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA?

Vicenç Navarro *

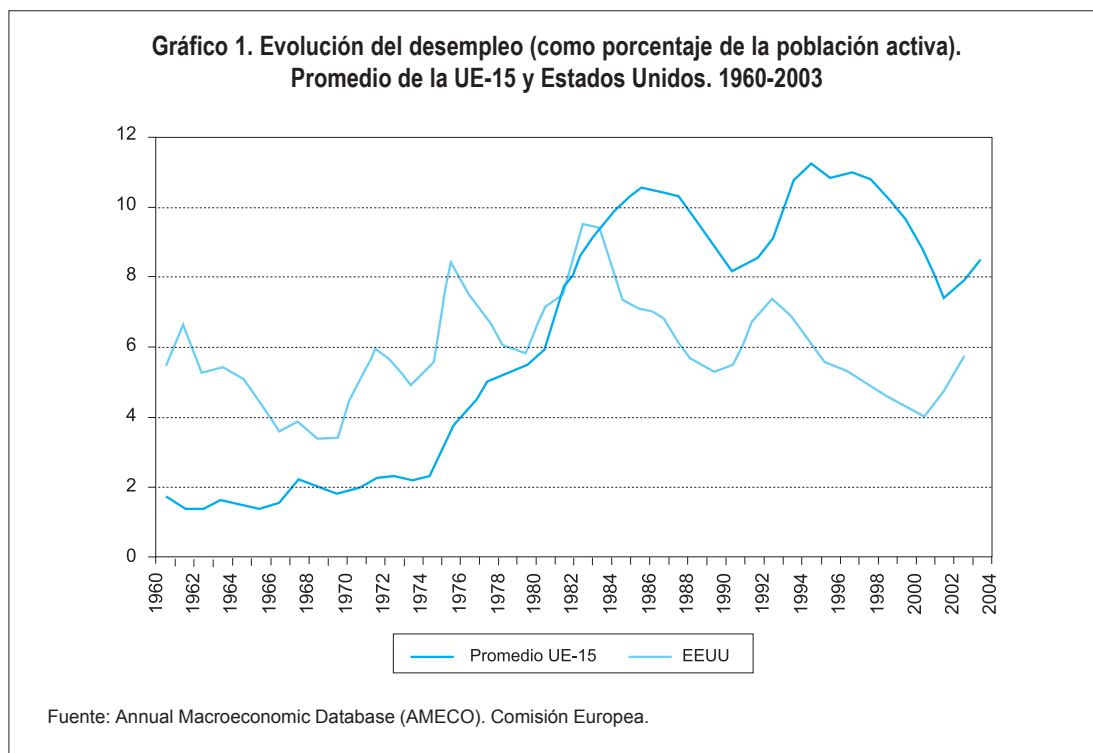
1. ¿Qué está pasando en la situación social de la Unión Europea?

La gran atención mediática y política hacia la recuperación del proyecto europeo (tras la negativa a la Constitución Europea en los referendos francés y holandés) y el nuevo rediseño de la configuración de las instituciones europeas, han dejado en segundo plano un tema de gran trascendencia y que explica el escepticismo, cuando no oposición, de grandes sectores de las clases populares de los países miembros de la Unión Europea de los 15 (UE-15) hacia tal proyecto europeo. Me estoy refiriendo a la evolución de la situación social de tal entidad político-administrativa. ¿Qué está ocurriendo en la Unión Europea en los mercados de trabajo, en el empleo, en la protección social y en otros componentes del Estado de Bienestar de los países miembros? ¿Hay elementos en común en esta evolución? ¿Y qué consecuencias económicas y políticas se derivan de tales hechos? Éstos son los temas de este artículo, que se centrará en la Unión Europea de los 15, el grupo de países más semejantes a España por su nivel de desarrollo económico.

2. Desempleo en la UE-15

Comencemos con el desempleo, uno de los temas de mayores consecuencias sociales hoy en la UE. El Gráfico 1 muestra la evolución del desempleo promedio de los países de la Unión Europea de los 15 desde el año 1960 al año 2004, comparándolo con la evolución del desempleo en EEUU, el país utilizado como punto de referencia por los economistas de sensibilidad liberal. Podemos ver en tal gráfico que Europa, que tradicionalmente había tenido desde la Segunda Guerra Mundial un desempleo mucho más bajo que EEUU, ve aumentar su desempleo muy notablemente a partir de 1975, siendo a partir del 1984 mayor en la Unión Europea que en EEUU. Ha sido precisamente este hecho -que EEUU tiene un menor desempleo que la Unión Europea-, el que ha dado pie a que los economistas liberales pongan EEUU como modelo a seguir por parte de la UE, enfatizando la necesidad de desregular los mercados de trabajo y reducir la protección social, atribuyendo el menor desempleo en EEUU a su mayor desregulación de sus mercados laborales y a su escasa protección social. Ni que decir tiene que este elevado desempleo sin precedentes en Europa (excepto durante la Gran Depresión de principios del siglo XX), está afectando a grandes sectores de las clases populares, no sólo a aquéllas que están desempleadas, en paro, sino también a aquéllas que están empleadas, pues el elevado desem-

* Universitat Pompeu Fabra-The Johns Hopkins University.

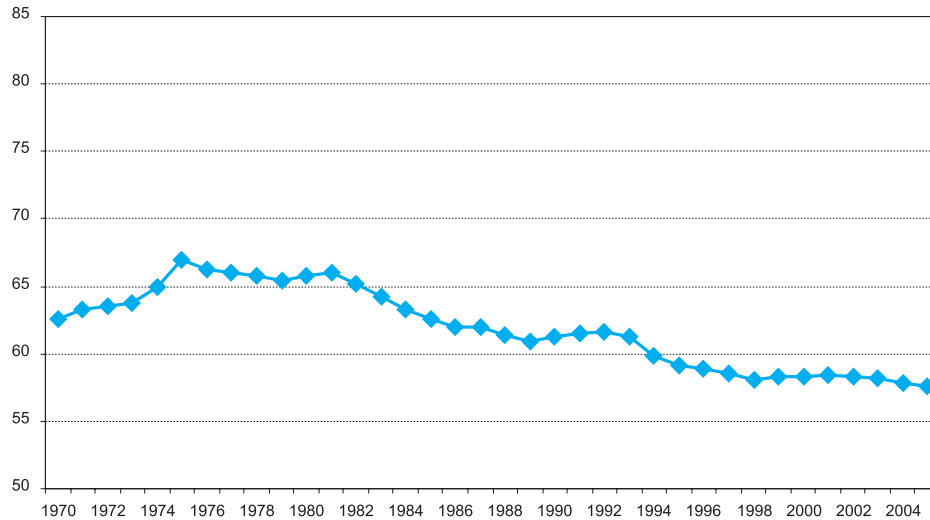


pleo significa una amenaza a su propia seguridad. De ahí que un elevado desempleo signifique una elevada inseguridad laboral para todos. Esta inseguridad laboral es la que caracteriza los mercados de trabajo en la mayoría de países miembros de la UE-15. En toda la UE-15, sólo Holanda tiene menor desempleo en la actualidad que en 1975.

3. Salarios en la UE-15

El Gráfico 2 muestra para el período 1970 a 2005 cómo los salarios en los países de la UE-15, como porcentaje de la renta nacional, después de subir hasta el año 1975, se estancaron posteriormente hasta 1982, para descender rápidamente desde entonces, pasando de representar el 67% de la renta nacional en 1982 a un 58% en 2005. Lo que es interesante destacar es que este descenso de los salarios (como porcentaje de la renta nacional) ocurrió independientemente de la evolución del ciclo económico. Incluso cuando la economía se recuperó a partir de mediados de los años 90, los salarios continuaron bajando; situación que es incluso más llamativa si tenemos en cuenta que ésta disminución tan marcada de las rentas del trabajo en la contabilidad nacional ocurría a la vez que aumentaba el número de trabajadores y el porcentaje de la población empleada. Ello quiere decir que el aumento del número de trabajadores en la Unión Europea no fue suficiente para equilibrar la bajada de salarios como porcentaje de la renta nacional.

Gráfico 2.
Participación de las rentas del trabajo en la renta nacional en la EU-15 (1970-2005)



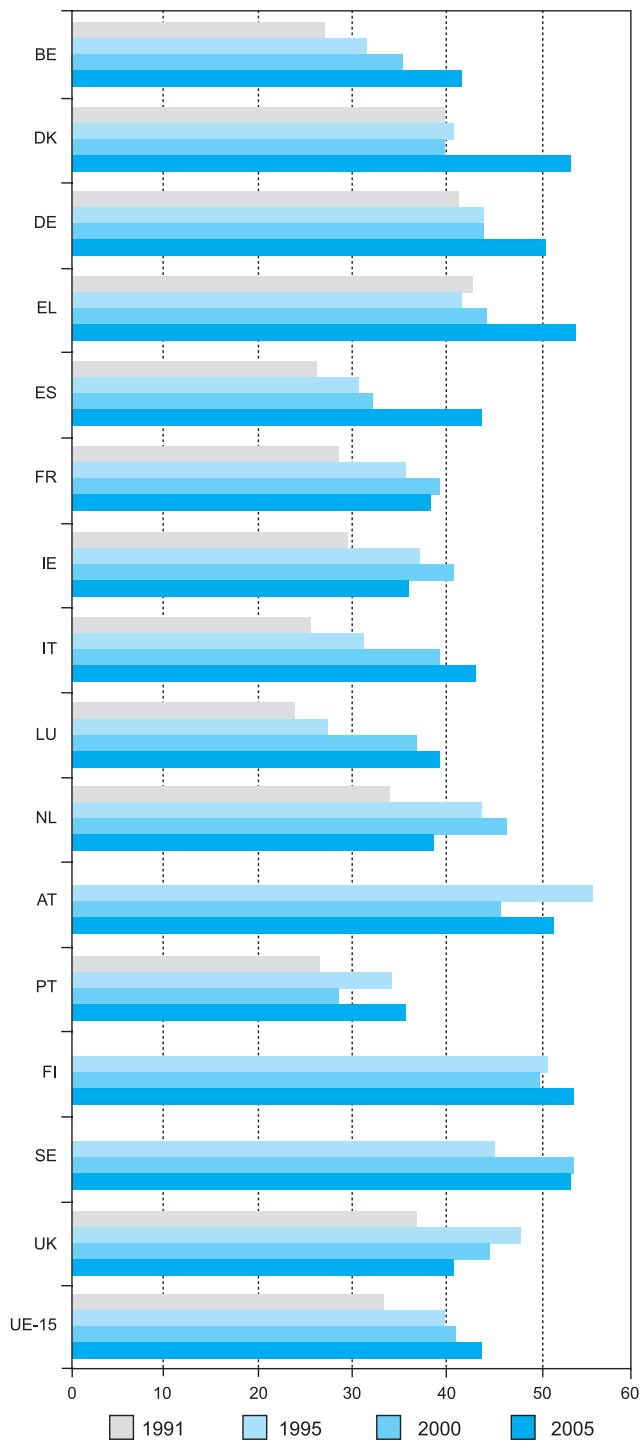
Fuente: Estimación de la OCDE utilizando la OECD Economic Outlook Database. Compensación total de trabajo, incluyendo protección social de los trabajadores y contribuciones de pensiones y trabajo imputado por autónomos.

4. Calidad del trabajo en los mercados de trabajo de la UE-15

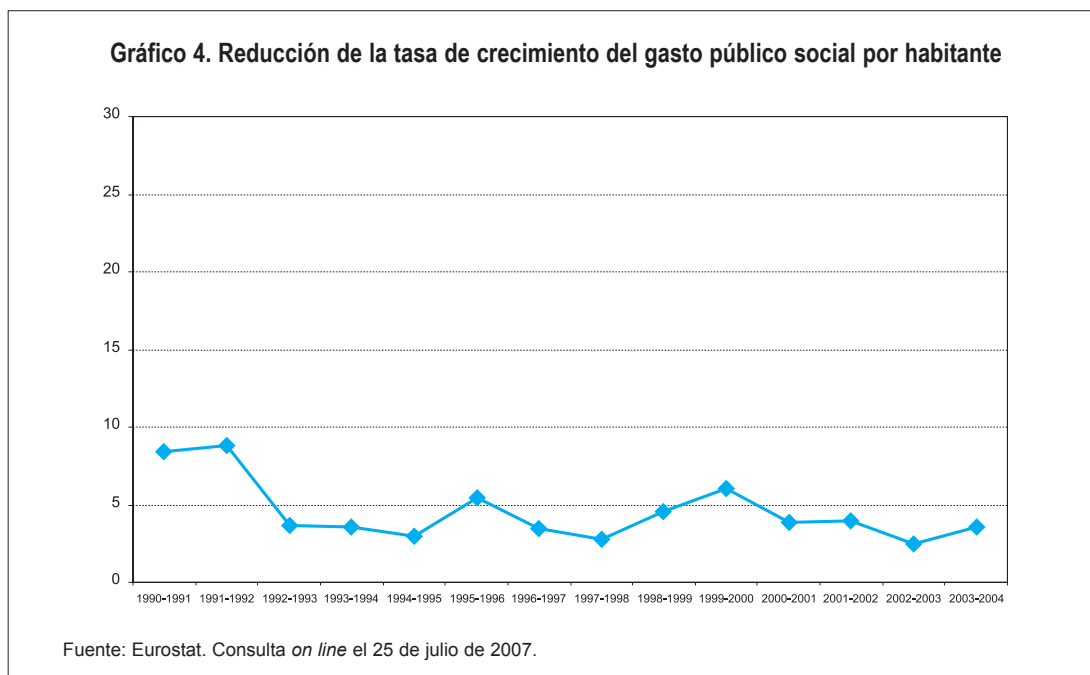
Existen gran número de indicadores que se utilizan para definir la calidad del trabajo. Pero el que se usa con mayor frecuencia es el indicador de la intensidad del trabajo, un indicador que sintetiza la respuesta a tres preguntas hechas al trabajador, y en el que se le pregunta «si está o no trabajando en puestos de trabajo donde se trabaja a alto ritmo de trabajo»; «si está trabajando bajo un ritmo alto dentro de un calendario fijo»; y «si tienen o no suficiente tiempo para realizar el trabajo que se le pide». El Gráfico 3 muestra que los porcentajes de trabajadores que viven bajo presión, con gran intensidad en el trabajo, ha aumentado considerablemente desde 1991, pasando de un 32% de la fuerza laboral a un 45% en el año 2005 (para el promedio de los países de la UE-15). Tal gráfico muestra que dicho deterioro ha ocurrido en la gran mayoría de países miembros de la UE-15. Se puede ver en el Gráfico 3 que las condiciones de trabajo se han, pues, deteriorado para amplios sectores de las clases populares (es interesante ver que uno de los países que ha visto un mayor crecimiento del porcentaje de la población que trabaja en situación de gran intensidad es España). En realidad, según los últimos datos de la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, casi la mitad de la población laboral en la UE trabaja en condiciones de gran intensidad. Relacionado con este hecho es que las enfermedades laborales debidas al estrés han aumentado también considerablemente durante aquel período¹.

¹ NAVARRO y MUNTANER, dirs. (2005): *The Political and Economic Determinants of Population Health and Wellbeing*. Baywood.

Gráfico 3. Evolución de la intensidad de trabajo, UE-15, 1995-2005 (%)



Fuente: Eurofound. Austria, Finlandia y Suecia, por estar fuera de la UE en 1991, no se han incluido en esta encuesta.



5. Protección social en la UE-15

El Gráfico 4 muestra cómo la tasa de crecimiento del gasto público social por habitante (el mejor indicador para medir el gasto público social de un país), ha ido descendiendo durante la década de los 90, de una manera muy acentuada en el principio (1990-1993) y más lentamente después (1994-2003). Este descenso ha ido ocurriendo a la vez que la estructura demográfica en la gran mayoría de países ha evolucionado de manera tal que los grupos más vulnerables y con mayores necesidades de protección social (ancianos, madres solteras y otros) han crecido notablemente. Tal descenso en las tasas de crecimiento del gasto público social ha ocurrido en todos los capítulos de la protección social, incluyendo transferencias y servicios públicos a los ancianos, a las personas enfermas, a las personas con discapacidades, a las familias, y a la vivienda protegida².

421

6. Beneficios sociales

La Tabla 1 señala la evolución de los beneficios sociales en la UE-15 y en la OCDE, concretamente la tasa de sustitución del salario en tres situaciones: enfermedad, accidente laboral y desempleo. Tal reducción se analiza por el período 1975-1995, agrupando los países según una tipología bien establecida por STEPHENS y HUBER, que toma en consideración los

² Ver un análisis de la evolución del gasto público social en los países de la UE en NAVARRO, V. dir. (2005-2007): *La Situación Social de España*. Biblioteca Nueva; 2 vols.

Tabla 1. Reducción de los beneficios sociales

Tasas de sustitución salarial en los seguros de enfermedad, accidente laboral y desempleo, y el mayor porcentaje de reducción de tales tasas de sustitución durante el período 1975-1995 (en periodos de cinco años). Datos para 16 países, clasificados por tradición política

Tradición política	País	Programa de Seguro Social								
		Enfermedad			Accidente laboral		Desempleo			
		Nivel	Reducción		Nivel	Reducción	Nivel	Reducción		
Liberal	Australia	48,4	-10,1	a			48,4	-10,1	a	
	Canadá	62,9	-15,4	a			72,7	-13,1	a	
	Estados Unidos						59,8	-12,8	a	
	Irlanda	56,3	-33,5	c	64,0	-31,5	c	56,3	-34,9	c
	Nueva Zelanda	57,5	-34,7	c	94,3	-16,0	a	57,5	-25,0	a
	Reino Unido	63,4	-43,1	a	71,6	-51,3	a	63,4	-39,9	a
Cristianodemócrata	Alemania	100,0	0,0		100,0	0,0		74,3	-6,4	a
	Austria	99,2	-4,6	c	100,0	-3,4	c	47,4	-10,1	c
	Bélgica	91,9	-0,3	a	100,0	-3,7	a	76,0	-28,1	b
	Francia	55,7	-6,8	a	66,8	0,0		41,1	-7,2	c
	Italia	68,1	0,0		74,1	0,0		66,8	-23,8	b
	Países Bajos	84,7	-14,7	b	84,7	-14,7	b	81,6	-13,2	b
Socialdemócrata	Dinamarca	74,7	-21,4	b	74,7	-21,4	b	81,9	-24,5	a
	Finlandia	86,1	-10,3	d	100,0	0,0		59,1	-5,0	d
	Noruega	55,0	0,0		55,0	0,0		73,5	-10,0	a
	Suecia	90,3	-13,8	c	92,6	-21,8	c	77,1	-7,3	d

Nota: años de máximo anterior: a = 1975; b = 1980; c = 1985; d = 1990.

Fuente: KORPI, W. y PALME, J. (2003): «New Politics and Class Politics in the context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95»; en *American Science Review* (97, 3).

años de gobierno (desde la II Guerra Mundial) de los países de la OECD por sensibilidades políticas distintas: liberal, cristianodemócrata (o conservador de raíces cristianas) y socialdemócrata. Puede verse que prácticamente en todos los países de la UE-15 ha habido una reducción de las tasas de sustitución salarial en los seguros de enfermedad, accidente laboral y desempleo; reducción que, por lo general, ha sido más acentuada en los países de tradición liberal que en los de tradición cristianodemócrata (o partidos conservadores de raíces cristianas) y socialdemócrata, aun cuando incluso en estos últimos ha habido reducciones importantes (muy especialmente en Dinamarca).

7. Crecimiento de los beneficios empresariales en la UE-15

Basándose en estos indicadores, es difícil no concluir que la situación social para amplios sectores de las clases populares de los países miembros esta deteriorándose. El desempleo ha aumentado, los salarios (como porcentaje de la renta nacional) han descendido, las condiciones de trabajo se han deteriorado y los beneficios sociales se han reducido. Es lógico, por lo tanto, que un 72% de la población de la Unión Europea considere que la situación de la economía en sus países es regular o mala, y sólo una minoría -un 25%- considere que es buena.



Por otra parte, esta situación de declive de la situación social de la Unión Europea y disminución de las rentas del trabajo como porcentaje de la renta nacional va acompañada de un crecimiento de las rentas del capital, de manera tal que grandes sectores de la población perciben que tal incremento de las rentas del capital se basa en una reducción de las rentas del trabajo. Durante el período 1999-2006, por ejemplo, los beneficios empresariales han aumentado un 33,2% en la media de la UE-15 (y un 36,6% en la Zona Euro), mientras que los costes laborales han aumentado sólo un 18,2%. No sólo en informes económicos, sino también en medios de comunicación y prensa diaria aparecen con gran frecuencia noticias y artículos señalando los grandes beneficios que están realizando las grandes empresas en los países de la UE-15, que contrastan con el escaso crecimiento, estancamiento e incluso declive de los salarios en gran número de países de la UE-15. Y una situación nueva está apareciendo en el mundo empresarial europeo. Las retribuciones de los responsables ejecutivos de las grandes empresas europeas alcanzan niveles tan exuberantes como las de las grandes empresas estadounidenses, incrementándose la enorme polarización en las retribuciones dentro de las mismas empresas, distanciándose enormemente los ingresos de los grupos dirigentes del promedio salarial de sus empleados³.

El crecimiento de las rentas del capital y la disminución de las rentas del trabajo, junto con el crecimiento de la dispersión salarial, el incremento de la regresividad fiscal y la disminución del gasto público social, explican que las desigualdades sociales hayan crecido en la mayoría de los países de la UE-15. De ahí que los porcentajes de la población en las cuatro economías más grandes de la UE (Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia), que consideran que las desigualdades de renta son excesivas, ha alcanzado el porcentaje mayor (un 78%) desde la II Guerra Mundial. En España tal porcentaje es un 71% de la población. Es más, el argumento frecuentemente aducido por el mundo empresarial de que la moderación salarial es condición *sine qua non* para la producción de empleo, es cuestionado por el hecho de que muchas de las empresas que están mostrando mayores beneficios son también las que eliminan más empleo. El caso más reciente es el de la mayor aseguradora europea, Allianz, que a la vez que publicó los beneficios del primer trimestre de 2006 (1.800 millones de euros, un 38,5% más que en el mismo periodo del año anterior), anunciaba el despido de 7.500 personas de su plantilla. Es comprensible, por lo tanto, que en la última encuesta de opinión del *Financial Times* (23 de julio de 2007) sobre la opinión de la población hacia el mundo empresarial, los porcentajes de animosidad hacia los dirigentes de las grandes empresas por parte de la ciudadanía haya alcanzado también niveles sin precedentes. Esta animosidad aparece también hacia la Globalización y, como veremos en la próxima sección, hacia la Unión Europea.

³ Ver «Executives in Europe seek pay à la US»; en *Internacional Herald Tribune*, 16 de junio de 2007.

8. ¿Cómo afecta esta situación a la Unión Europea?

Uno de los hechos más llamativos hoy en la escena europea es la escasa visibilidad que este declive de la situación social de Europa está teniendo en los círculos mediatos y políticos del *establishment* europeo; escasa importancia que contrasta con la elevada relevancia que le dan las clases populares. Encuesta tras encuesta señala que los temas que reflejan el declive de la situación social de la UE-15 (elevado desempleo, descenso de salarios, deterioro de la calidad en los puestos de trabajo, aumento de la inseguridad social y reducción de los beneficios sociales) ocupan la primera línea de atención de las clases trabajadoras y clases medias de los países miembros de la UE. Y sin embargo, hoy no centran el debate político o mediático de la Unión Europea. Éste se centra, por el contrario, en la construcción de las Instituciones Europeas, debate que es importante pero que en el sentir popular no se relaciona con la solución de aquel deterioro. Antes al contrario, la asociación entre el deterioro de la situación social de la Unión Europea y el desarrollo de sus instituciones es más bien en el sentido contrario. Grandes sectores de la población atribuyen el deterioro social al desarrollo de las Instituciones Europeas y de sus políticas públicas. De ahí el gran miedo que las instituciones del *establishment* europeo tienen a poner estas reformas a referendo. El gran déficit democrático está sirviendo a tal *establishment* para desarrollar políticas que no gozan del apoyo popular. Pero veamos de dónde deriva la percepción de que el deterioro de la Europa Social es consecuencia del desarrollo de las políticas europeas que se están desarrollando a nivel continental, punto a discutir en el próximo apartado.

9. ¿Tiene la manera cómo se está constituyendo la Unión Europea algo que ver con el declive de la Europa Social?

La explicación dominante en el mundo empresarial y financiero europeo de las causas del limitado crecimiento económico y del elevado desempleo es que éstos se deben a una excesiva rigidez de los mercados laborales, a una excesiva generosidad de los beneficios sociales y a un excesivo gasto público. Esta explicación, bien en su totalidad, bien componentes de ella, ha sido también aceptada por equipos económicos de algunos partidos socialistas y socialdemócratas representados en el Parlamento Europeo. Citas que corroboran tal afirmación son múltiples, siendo la más recientes las declaraciones del Sr. Solbes (por muchos años, el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Comisión Europea, y actual Ministro de Economía y Hacienda del Gobierno socialista español presidido por el Sr. Zapatero), que en una reciente entrevista a *El País* (2 de julio de 2007) afirmó que «el logro del cual estoy más orgulloso es el de no haber aumentado el gasto público en España»; y ello en el país, España, que tiene un gasto público menor en la UE, después de Irlanda (España 38% del PIB; UE-15 47,4%; Suecia 56%).

Tal reducción del gasto público es en la práctica un mandato del Pacto de Estabilidad, pues su desarrollo exige un equilibrio presupuestario (dentro de un contexto de bajada de impuestos). Tal reducción del gasto público (incluyendo del gasto público social), junto con la



desregulación de los mercados de trabajo y reducción de los beneficios sociales, debilita enormemente a las clases trabajadoras, a la vez que da gran poder al mundo empresarial, lo cual se traduce en el aumento tan notable de las rentas del capital a costa de las rentas de trabajo. Y el mejor guardián de esta situación es el Banco Central Europeo, cuyo mandato incluye primordialmente el control de la inflación y no (como lo hace su homólogo estadounidense, *The Federal Reserve Board*) el estímulo del crecimiento económico. Este mandato de reducir la inflación como objetivo principal aparece claramente en el Tratado de Maastrich (Art 105.1 EC). Y aun cuando tal Tratado habla también de «apoyar las políticas económicas de la Comunidad conducentes a un elevado nivel de empleo y de protección social» (Art 105.1 y 105.2 EC), tal objetivo aparece como secundario al primero, es decir, al control de los precios; prioridad que es facilitada por la total independencia del Banco Central Europeo de las autoridades políticas de la Unión Europea. Esto significa que la máxima autoridad monetaria de la Unión Europea, el BCE, sigue unas políticas monetarias que afectan negativamente el crecimiento económico y la creación de empleo. Es interesante subrayar que los criterios de convergencia que se desarrollaron en el Tratado de Maastrich y que quedan plasmados en el Pacto de Estabilidad, responden primordialmente a criterios políticos y no tanto a la evidencia científica que le sustente. Por ejemplo: la necesidad de reducir el déficit público a un porcentaje del PIB por debajo del 3% se ha justificado por la necesidad de reducir la deuda pública (por debajo del 60%), a fin de evitar el crecimiento de la inflación. Pero los propios datos publicados por la Comisión Europea muestran una falta de relación entre deuda pública e inflación.

Otro argumento que se ha aducido a favor de aquel criterio de austeridad de gasto público ha sido el de asumir que un aumento de la deuda pública en un país aumenta la demanda de dinero en el Mercado Europeo de Capitales, aumentando los intereses del capital a nivel de toda Europa, incluyendo en los países cuyo déficit público está por debajo del 3% del PIB. Ahora bien, este supuesto no considera que hoy los mercados financieros son internacionales y no sólo europeos, y que las posibilidades de que la deuda pública se pague con capital europeo han disminuido considerablemente.

Pero, además de ser un criterio de austeridad de gasto público que no se ajusta a criterios científicos, el Pacto de Estabilidad es arbitrario, sin ser sensible a las distintas formas de gasto público. No es lo mismo, por ejemplo, el gasto público en inversiones que el gasto público corriente. Tener un déficit que permita la inversión en infraestructuras, en educación, en vivienda y en otros bienes públicos es una inversión para el futuro, y por lo tanto es un gasto amortizable por varias generaciones. De ahí que poner todo el gasto público en la misma categoría, sin discriminar la naturaleza de tal gasto público, es un gran error que perjudica no sólo el bienestar social de la población sino también la eficiencia económica de los países miembros de la UE-15. Un indicador más del error de tales políticas es que aquellos países de la UE-15 que no están en la Euro Zona -Suecia, Dinamarca y Gran Bretaña- han tenido un crecimiento económico mayor durante la década de los años noventa que la mayoría de países de la Euro Zona.

Tal falta de sensibilidad hacia los indicadores utilizados por el criterio de convergencia monetaria aparece también en el mandato del BCE de definir los intereses bancarios para toda la Euro Zona, insensible a las diferencias muy notables existentes en el nivel de los precios entre los países de la misma. Cuando el BCE define, por ejemplo, los intereses de la Euro Zona en un 4%, esta cifra aplica a todos los países, tanto a Alemania cuya inflación es un 1%, como a Italia, cuya inflación es un 2,5%. Esto quiere decir que el precio para el consumidor alemán que necesita un crédito (sea este un empresario o un ciudadano normal y corriente), es mucho mayor ($4 - 1 = 3$) en Alemania que en Italia ($4 - 2,5 = 1,5$). De ahí que, cuanto más exitoso es un país en controlar su inflación, más difícil le es el estimular el crecimiento económico mediante el aumento de la demanda interna en el país. Esto es parte del problema que han tenido Alemania y Francia, países que han tenido una inflación muy baja y un crecimiento económico muy bajo.

Todos estos hechos explican que la percepción ampliamente extendida entre sectores de la clase trabajadora y otros componentes de las clases populares, de que su deterioro del bienestar social está relacionado con la manera cómo se está construyendo la UE-15, es una percepción lógica, razonable y coherente, y que no puede desmerecerse percibiéndose como resultado de una ignorancia, incultura, localismo y provincianismo, todos ellos descalificativos que se han utilizado por parte de los *establishments* europeos para ridiculizar la creciente oposición a tal proyecto político.

10. La protesta popular

426

Es lógico, por lo tanto, que elevados porcentajes de las clases populares, y muy en particular de las clases trabajadoras, sumergidas en una gran inseguridad, sientan desapego, cuando no hostilidad, hacia la manera cómo se está construyendo la Unión Europea, construcción que se está haciendo a su costa. No es de extrañar, pues, que sectores de la clase trabajadora que votaba a las izquierdas, estén hoy votando a las derechas y ultraderechas por su postura anti Unión Europea. Si la mitad del voto trabajador que había votado a Le Pen en la primera vuelta de las elecciones francesas hubiera votado a Ségolène Royal en la segunda vuelta, ésta sería hoy presidenta de Francia. Es esta crisis de la Europa Social, la que está detrás de la crisis de la UE y de la crisis de las izquierdas, la que ha tenido un gran protagonismo en su construcción. Es más, la expansión de la UE hacia los países del Este de Europa y el apoyo a la entrada de Turquía a la UE, con un elevado número de trabajadores de muy bajo salario, es percibido por grandes sectores de las clases trabajadoras como una amenaza a su seguridad.

Este rechazo quedó reflejado en el voto negativo a la Constitución Europea en el referendo francés y holandés. El 79% de los trabajadores de la manufactura, el 67% de los trabajadores de servicios y el 98% de los sindicalistas votaron en contra de la Constitución Europea en Francia;



el 68% de los trabajadores de servicios votaron en contra de la Constitución en Holanda; y el 68% de los trabajadores en Luxemburgo también votaron en contra. Y en aquellos países donde no se habían realizado referendos, las encuestas señalaron también un rechazo hacia la Constitución por parte de las mayorías de las clases trabajadoras: el 68% de los trabajadores manuales y el 57% de los trabajadores de servicios en Alemania; el 72% de los trabajadores en Dinamarca; y el 74% de los trabajadores manuales y el 54% de los trabajadores de servicios en Suecia, hubieran votado en contra de la Constitución en caso de que hubiera habido referendos en sus países. Es interesante señalar que este rechazo hacia la Constitución era también un rechazo hacia el *establishment* europeo, es decir, hacia los círculos mediáticos, políticos, empresariales y financieros que dominan la cultura política, mediática y empresarial de la Unión Europea, y que estaba unánime y activamente en apoyo de la aprobación de tal Constitución. El distanciamiento entre tales *establishments* y grandes sectores de las clases populares era y continúa siendo muy elevado. Ni que decir tiene que han sido los partidos de izquierdas, principalmente de sensibilidad socialdemócrata, los que han sido más afectados por este rechazo hacia la Unión Europea, pues han sido sus bases electorales las que han expresado un mayor rechazo hacia tal proyecto político-administrativo. La derrota del Partido Socialdemócrata Alemán en las últimas elecciones legislativas, y el gran bajón del número de militantes del Partido Socialdemócrata (que ha pasado de tener 400.000 miembros en 1997 a 280.000 en 2006), son reflejo de ello.

11. El caso alemán como representativo de lo que está ocurriendo en la UE

La notable disminución del crecimiento económico alemán (motor del crecimiento europeo) durante el período 1985-2004, pasando de un crecimiento anual del 2,8% a principios del período 1985-1994, a un 1,3% en el período 1995-2004; y el notable aumento del paro durante el mismo período (pasó de ser un 6.1% en el período 1985-1994 a un 8,3% en el período 1995-2005), se interpretaron como consecuencia de las rigideces del mercado de trabajo (que no permitían responder a las necesidades de mayor competitividad requeridas en la creciente integración europea y Globalización económica), y a la excesiva protección social y gasto público que, según las tesis liberales dominantes en el *establishment* alemán y europeo, estaban frenando el crecimiento económico. De ahí, las propuestas del Gobierno Schröder (Agenda 2010), incorporadas por el Gobierno Merkel, que han consistido en desregular los mercados de trabajo y reducir los beneficios del Estado de Bienestar alemán. Estas tesis, para ser ciertas, tendrían que haber mostrado que el estancamiento económico y el aumento del paro estaban relacionados con una mayor regulación de los mercados de trabajo y un aumento del gasto público. En realidad, durante el período 1985-1994 ya se tomaron medidas que desregularon el mercado de trabajo y redujeron los beneficios sociales. Y a pesar de ello, el crecimiento económico continuó descendiendo, y el paro continuó aumentando durante el período 1995-2004. La respuesta liberal fue que no se desregulaba bastante el mercado de trabajo y que no se reducía suficientemente el gasto público, requiriéndose medidas más radicales, como las que por fin se apuntaron con la Agenda 2010.

La economía alemana, sin embargo, no padecía de falta de competitividad. En realidad, las exportaciones crecieron más rápidamente en el período 1995-2004 (0,5% promedio anual) que en el período anterior 1985-1995 (0,2%). La economía alemana continuaba siendo competitiva a nivel internacional. El problema de falta de crecimiento económico se basaba en la escasa demanda interna, es decir, que la población alemana consumía menos en el período 1995-2004 que en el período anterior 1985-1994. El consumo doméstico en el período 1995-2004 había crecido sólo un 0,8% anual, mucho menos que en el período 1985-1994, 2,6%. Este descenso del consumo se debía, en gran parte, a la reducción del gasto público (que pasó de crecer un 3,5% al año durante el período 1985-1994 a sólo un 0,7% en el período 1995-2004) y de la inversión pública (que pasó de crecer un 2,7% en el período 1985-1995 a un 2% en el período 1995-2004), como medidas exigidas con el Pacto de Estabilidad. Contribuyendo a esta disminución del consumo doméstico fue la política monetaria del Banco Central Europeo que, con sus intereses altos, priorizó el control de la inflación (Alemania tiene la inflación más baja de la UE) al estímulo del crecimiento económico. Y otro factor que también contribuyó a este descenso del consumo interno fue la disminución de los salarios, que pasaron de crecer un 4,6% en el período 1985-1994 a un 1,3% en el período 1995-2004. Éstas, pues, fueron las causas del bajo crecimiento económico y del elevado paro, causas estimuladas, cuando no mandadas, por la Comisión Europea y el *establishment* europeo.

12. La integración de España en la Unión Europea y su impacto social

He realizado el análisis detallado del impacto de la integración de la Unión Europea en la realidad social de España en otros trabajos⁴. No es mi intención en estas breves notas ni siquiera resumir tales análisis. Sí que es importante señalar, sin embargo, que mientras que mucho se ha escrito sobre las grandes y múltiples ventajas que ha supuesto para España y para sus clases populares su integración en la Unión Europea, muy poco se ha analizado y descrito (excepto en los volúmenes referidos en este apartado) sobre los costes de tal integración, que los ha habido y que han absorbido las clases populares de España.

En un análisis de la evolución económica de España y el impacto de su integración en la Unión Europea, Joaquín ESTEFANÍA define tal integración como un éxito desde todos los puntos de vista, mostrando la evolución de los indicadores económicos que confirman tal diagnóstico.⁵ Subraya también el enorme apoyo que ha significado para España los Fondos de Cohesión, con una inversión de 118.000 millones de euros en infraestructuras; una cifra que ESTEFANÍA señala tres veces superior a la que supuso el Plan Marshall para todos los estados beneficiados tras la Segunda Guerra Mundial. Quisiera subrayar mi acuerdo con la mayoría de las celebraciones

⁴ Véanse, por ejemplo, los volúmenes I (2005) y II (2007) de *La Situación Social de España* (Biblioteca Nueva, colección dirigida por Vicenç Navarro), donde se analiza detalladamente la evolución del Estado de Bienestar en España y en sus Comunidades Autónomas durante los últimos 30 años.

⁵ En su libro *La larga marcha. Medio siglo de Política (Económica). Entre la Historia y la Memoria*. Ediciones Península, 2007.



de la incorporación de España a la UE-15. Pero creo que en estos análisis no se ha dado suficiente atención a los costes que ha supuesto la manera cómo la integración de España a la Unión Europea ha tomado lugar. La falta de atención a estos costes lleva a una incompreensión de los posibles rechazos que puedan aparecer por parte de sectores de las clases populares hacia tal proyecto. En realidad, la elevada abstención en las elecciones al Parlamento Europeo y la baja participación en el referendo de la Constitución traducen una situación de indiferencia por parte de grandes sectores de las clases populares (que son las que más se abstienen) hacia la Unión Europea.

Veamos, pues, algunos de estos costes. España heredó de la dictadura liderada por el General Franco un enorme retraso social, reflejado, entre otros indicadores, por un muy bajo gasto público (incluyendo un bajísimo gasto público social), con mucho el más bajo de Europa junto con Grecia y Portugal (que padecieron regímenes totalitarios o autoritarios conservadores semejantes). En el año 1982, el partido socialista PSOE fue elegido por una amplia mayoría con un programa electoral de claro corte keynesiano, de tipo expansivo, semejante en este aspecto al programa de los socialistas franceses que el Presidente Mitterrand desarrolló una vez elegido por el electorado francés para presidir el gobierno. El cambio de las políticas económicas y sociales de aquel gobierno influyó en gran manera las políticas económicas del nuevo gobierno socialista español, tal como ha escrito recientemente Joaquín ESTEFANÍA en el libro citado. Según este autor, el gobierno PSOE «tiró a la basura el programa económico electoral, basado en las teorías keynesianas de expansión de la demanda». Bajo la influencia del Equipo de Estudios del Banco de España y de sus gobernadores Mariano Rubio y Luis Ángel Rojo, el gobierno PSOE inició una serie de medidas tendentes a reducir el crecimiento salarial, mantener una austeridad de gasto público, incluyendo gasto público social, y aumentar los intereses bancarios; todas ellas políticas antiinflacionistas, inspiradas en parte en las políticas del director del *Federal Reserve Board* del gobierno de EEUU, el Sr. Paul Volcker, que crearon una recesión mundial. Tales medidas, junto con la reconversión industrial y la propuesta del Plan de Empleo Juvenil, que ofrecía salarios menores para los jóvenes, condujo a una protesta sindical que concluyó en la huelga general del 14 de diciembre de 1988, y que tuvo un gran impacto en las políticas públicas del gobierno PSOE, aumentando muy significativamente el gasto público (incluyendo el gasto público social) durante el período 1989-1993; aumento del gasto que se financió predominantemente a base de un aumento del déficit del Estado y consiguiente aumento de la deuda pública. La huelga de 1988, definida por sus convocantes como «paro general», no era contra el gobierno socialista, sino en contra de sus políticas económicas y laborales. El gobierno permitió también un mayor crecimiento salarial, que se había iniciado ya en 1987 y en 1988.

El aumento del gasto público social en el período 1988-1993 permitió reducir el enorme déficit de gasto público social que España tenía con los países de la Comunidad Europea. Tal aumento del gasto público permitió reformas sustanciales como la universalización de la sanidad pública en España. Pero, a pesar de estos incrementos, el Estado de Bienestar español continuaba claramente subfinanciado. Es más, tales políticas expansivas se interrumpieron cuando

se tomaron las decisiones de desarrollar las políticas públicas exigidas por el Tratado de Maastrich, tales como la reducción del déficit público y de la deuda pública. Para dirigir este proceso, el Presidente del Gobierno nombró en julio de 1993 Ministro de Economía a Pedro Solbes, tercer y último Ministro de este gobierno socialista. Solbes, con el apoyo activo de CiU, liderado por Jordi Pujol, inició un proceso de grandes recortes de gasto público (incluyendo el gasto público social), de manera tal que España fue el único país de la Unión Europea que vio decrecer su gasto público social *per cápita*, lo cual ocurrió en el período 1993-1995. La Tabla 2 y los Gráficos 5 y 6 muestran cómo el gasto público social por habitante y como porcentaje del PIB en España descendió del 1993 al 1995. Tal descenso ocurrió en prácticamente todos los capítulos de la protección social, tales como sanidad, servicios de ayuda a las personas discapacitadas, transferencias públicas a los ancianos, pensiones, vivienda social y prevención de la exclusión social. En realidad, España fue el único país que vio reducir su Estado de Bienestar no sólo en términos porcentuales, sino también en términos absolutos; descenso que afectó la calidad de los servicios públicos y contribuyó a la derrota electoral del partido socialista del 1996, cuando ganó el partido conservador-liberal, el PP.

Aunque el dirigente del PP, el Sr. José María Aznar, había escrito en su día que «el Estado de Bienestar es incompatible con la sociedad actual», el nuevo Ministro de Economía, el Sr. Rodrigo Rato, siguió las líneas presupuestarias desarrolladas en el último gobierno del PSOE, cuando el descenso del gasto público social por habitante había dejado de serlo en términos absolutos. Tal gasto dejó de descender en términos absolutos y empezó a aumentar muy lentamente, mucho más lentamente que el promedio de la UE-15, con lo que el déficit del gasto público social por habitante entre España y el promedio de la EU-15 continuó aumentando (ver Gráficos 6 y 7). Es importante señalar que, tal como indiqué en el Apartado 4 (sobre «Protección

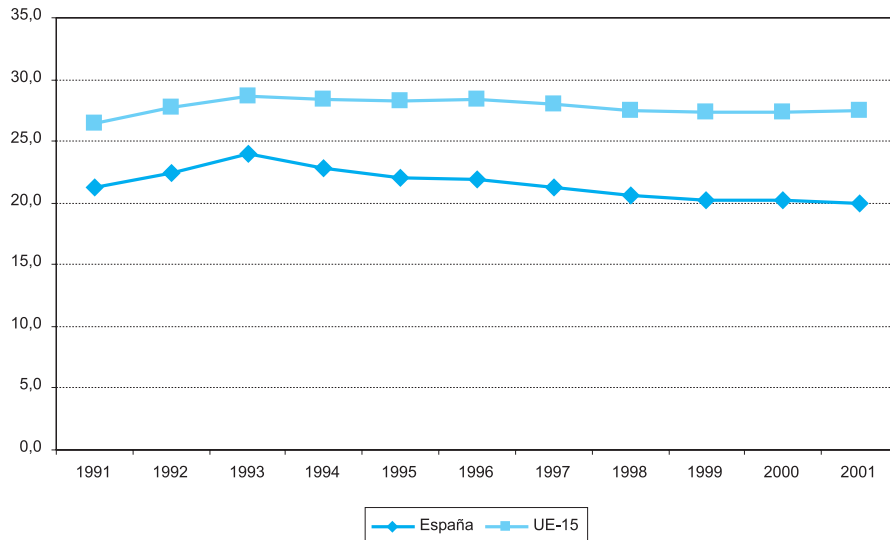
Tabla 2. Gasto en protección social por habitante, en unidades de poder de compra. 1991-2001

País / Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
España	2.623,5	2.802,1	3.024,5	2.939,1	3.004,6	3.167,2	3.245,0	3.268,6	3.488,8	3.701,9	3.866,6
UE-15	4.141,9	4.504,6	4.672,5	4.839,7	4.985,4	5.254,2	5.436,5	5.589,3	5.840,4	6.175,2	6.404,9
Bélgica	4.527,4	4.924,1	5.394,8	5.534,7	5.554,9	5.860,9	6.004,9	6.160,9	6.162,1	6.469,2	6.887,8
Dinamarca	5.116,5	5.288,4	5.828,9	6.461,8	6.654,3	6.969,9	7.029,4	7.187,2	7.523,7	7.671,5	7.805,1
Alemania	4.480,2	5.007,4	5.127,9	5.421,6	5.727,8	6.092,6	6.313,0	6.453,4	6.845,9	7.267,9	7.328,6
Grecia	1.928,9	2.021,1	2.162,8	2.289,3	2.437,9	2.651,9	2.799,8	3.088,9	3.468,8	3.776,0	3.971,0
Francia	4.955,6	5.217,7	5.379,9	5.472,3	5.660,9	5.837,5	5.961,4	6.154,2	6.449,3	6.876,1	7.265,7
Irlanda	2.281,9	2.554,4	2.657,1	2.839,3	3.014,4	2.979,5	3.234,1	3.217,9	3.385,9	3.564,3	3.875,2
Italia	4.221,2	4.533,9	4.443,1	4.604,4	4.576,3	4.848,5	5.102,4	5.300,7	5.607,8	5.891,4	6.186,5
Luxemburgo	6.188,6	6.542,0	7.213,7	7.442,3	7.897,6	8.288,4	8.494,6	8.689,7	9.642,9	10.107,0	10.559,0
Holanda	5.144,1	5.418,5	5.579,6	5.735,5	5.974,2	6.079,2	6.432,5	6.671,2	6.825,9	6.904,9	7.391,8
Austria	4.719,9	5.006,4	5.390,5	5.770,6	5.896,6	6.246,8	6.291,6	6.423,6	6.944,7	7.434,1	7.464,2
Portugal	1.671,3	1.874,0	2.206,9	2.394,3	2.585,4	2.604,7	2.891,3	3.064,0	3.289,4	3.368,8	3.644,2
Finlandia	4.076,7	4.336,3	4.675,3	4.761,7	4.934,3	5.134,3	5.114,6	5.072,1	5.209,0	5.385,0	5.621,7
Suecia	5.262,9	5.597,0	6.097,9	6.150,1	6.153,4	6.294,5	6.440,0	6.527,8	6.739,2	7.030,8	7.064,6
Reino Unido	3.790,0	4.312,4	4.511,4	4.634,2	4.629,2	5.019,5	5.277,6	5.441,6	5.464,5	5.934,7	6.180,7

Fuentes: Datos 1991-2000: Eurostat (2003): *European Social Statistics. Social Protection. Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*. Datos 2001: EUROSTAT: «NewCronos Database», de NAVARRO, V., dir. (2005): *La situación social en España, I*. Biblioteca Nueva.

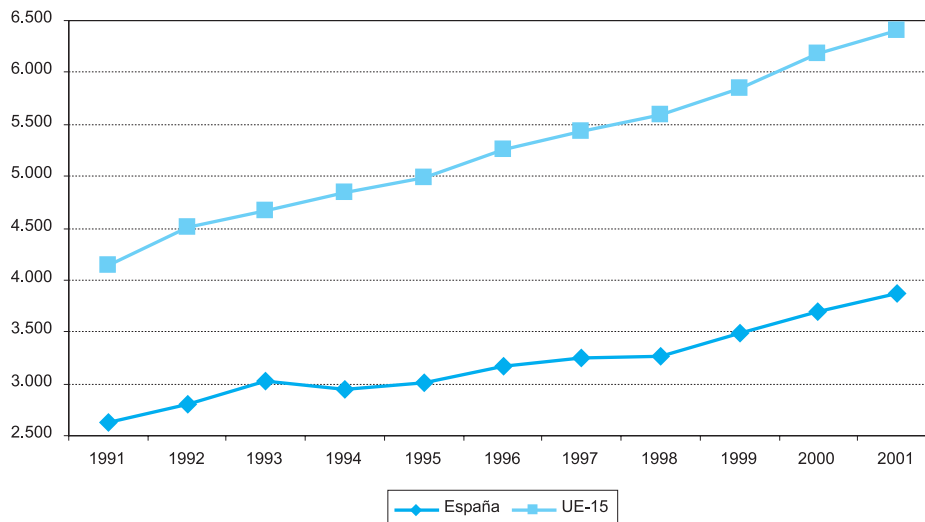


Gráfico 5.
Gasto en protección social como porcentaje del PIB, España y promedio de la UE-15. 1991-2001



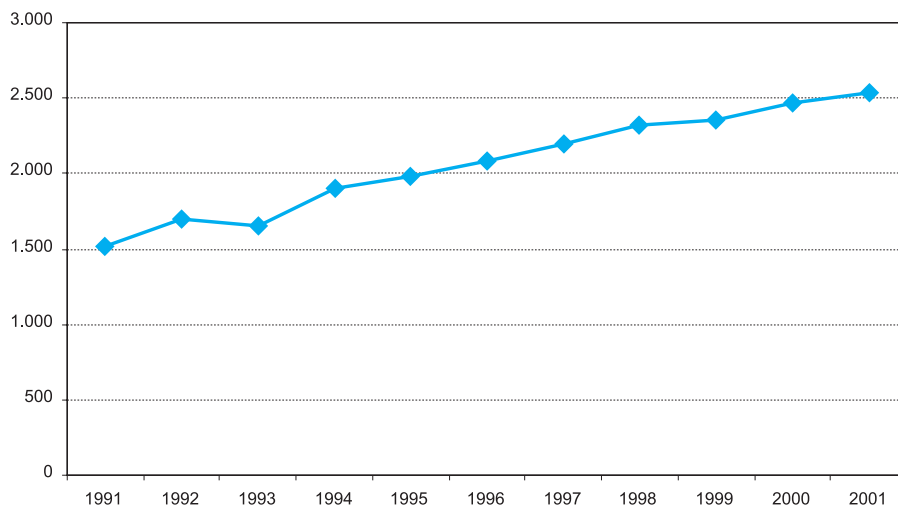
Fuente: Navarro, dir. (2005).

Gráfico 6. **Gasto en protección social por habitante, España y promedio de la UE-15, en unidades de poder de compra. 1991-2001**



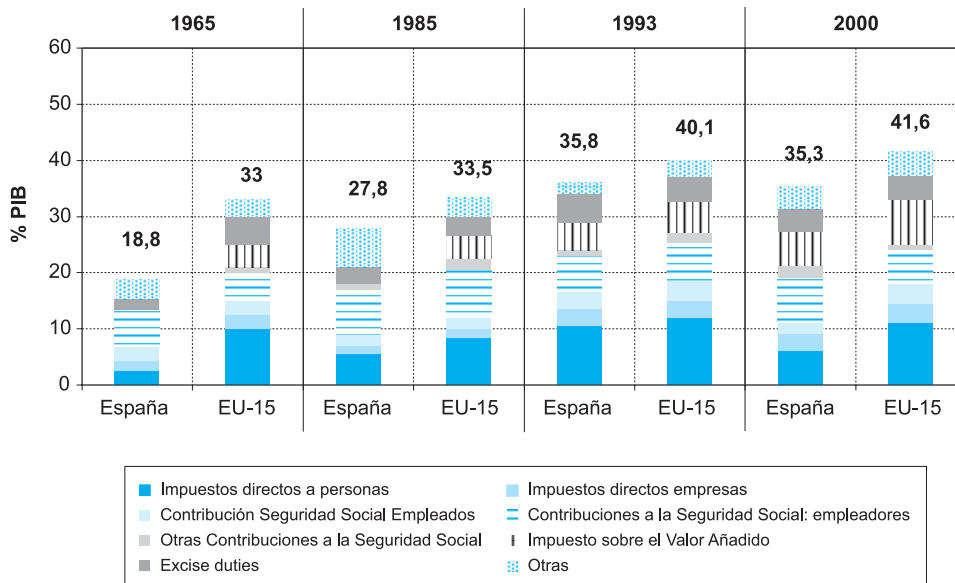
Fuente: Navarro, dir. (2005).

Gráfico 7. Déficit del gasto en protección social por habitante entre España y el promedio de la UE-15, en unidades de poder de compra. 1991-2001



Fuente: Navarro, dir. (2005).

Gráfico 8. La evolución de los impuestos en España y en la UE-15 (1965-2000) por tipo de impuestos



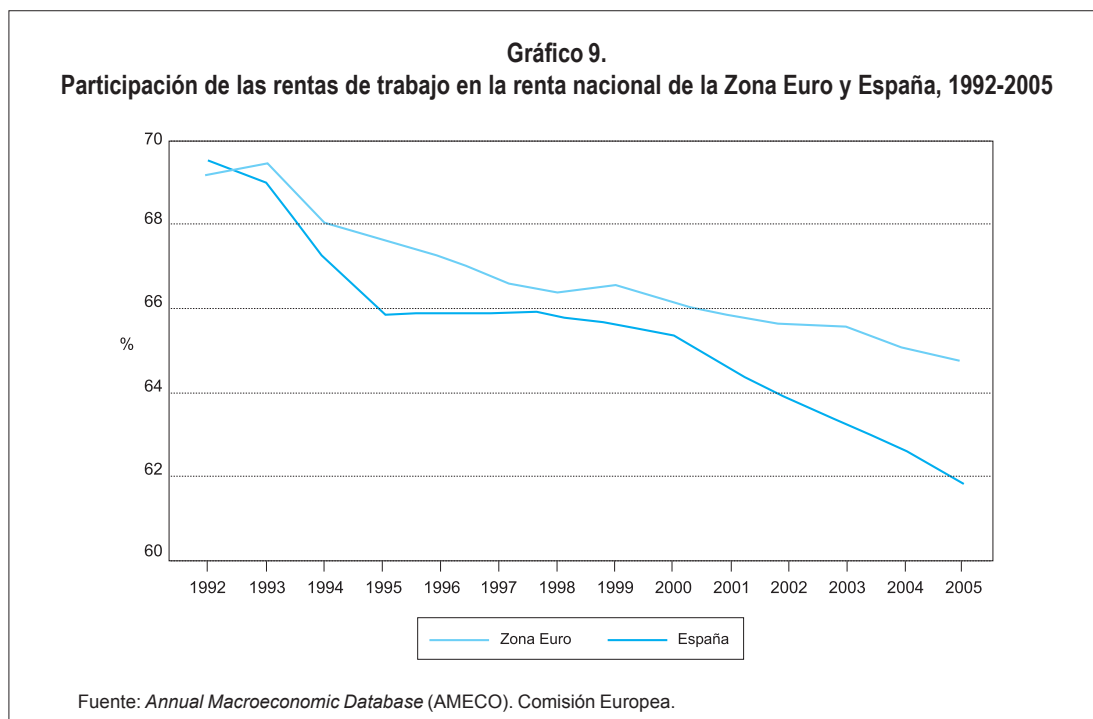
Fuente: OECD; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y HERNÁNDEZ, J. P. (2007): «Tax Reform in Perspective: The Role of the Public Sector in Spain along the Process of European Integration»; en *Fiscal Reform in Spain*.



social en la UE-15»), tal crecimiento del gasto público social por habitante en la UE-15 había descendido durante el período 1990-2004. Así y todo, el déficit de gasto público social de España con la UE-15 creció considerablemente, consecuencia de que el crecimiento de tal gasto en España fue incluso menor que en el promedio de la UE-15.

Este lento crecimiento del gasto público social en aquel período era resultado de las decisiones políticas, que priorizaron la eliminación del déficit de los presupuestos del Estado (hasta alcanzar incluso un superávit) a costa de incrementar el déficit social de España. Esta realidad ha tenido muy escasa visibilidad mediática y política en el país, aun cuando ha afectado muy negativamente la calidad de los servicios públicos, utilizados en su gran mayoría por las clases populares. Merece también señalarse que, tal como muestra el Gráfico 8, la carga fiscal que había aumentado considerablemente en España durante el periodo que va de 1985 (27,8% del PIB) a 1993 (35,8% del PIB), descendió a partir de aquel año, bajando a un 35,3% del PIB en el año 2000. El promedio de los países de la UE subió durante todo el período, pasando de un 33,5% del PIB en 1985 a un 40,1% del PIB en 1993, y a un 41,6% del PIB en el año 2000. Y, lo que es igualmente preocupante (desde el punto de vista de la progresividad fiscal), es que durante tal período 1992-2001, y tal como muestra tal gráfico, descendieron los impuestos directos (los más progresivos) y subieron los indirectos (los más regresivos), de manera tal que la progresividad de la carga fiscal disminuyó considerablemente. En el año 2001 los impuestos directos progresivos representaban ya sólo el 34% de todos los ingresos del Estado, siendo un porcentaje prácticamente igual al de los impuestos regresivos (32,9%).

Esta reducción del gasto público social y aumento de la regresividad fiscal, muy acentuadas en España, ha ido acompañada de una reducción de los salarios en la renta nacional, un descenso más acentuado que en el promedio de la UE-15 (ver Gráfico 9). Tal reducción ha ido acompañada, como en el resto de la UE-15, con un incremento muy notable de los beneficios empresariales. Así, entre 1999 y 2005, las empresas españolas han visto aumentar sus beneficios netos un 73%, más del doble que la media de la UE-15 (un 33,2%); mientras que los costes laborales en España han aumentado durante este mismo período un 3,7%, mucho menos que en la UE-15 (18,2%). En realidad, las empresas que han tenido mayores beneficios, como son las empresas de la construcción, se caracterizan por tener salarios bajos. El análisis comparativo de la industria de la construcción en la UE muestra que los salarios en este sector son más bajos (en términos relativos al salario medio) en España que en el promedio de la UE-15, y en cambio los beneficios son más altos que en el promedio de la UE-15. Según el *Boletín Económico del Banco de España*, 14 de cada 100 empleados trabaja en la construcción, y 6 de cada 10 euros es invertido en la construcción. Este sector, motor del crecimiento económico español, se caracteriza por salarios muy bajos y por una gran concentración de trabajadores inmigrantes. La elevada oferta de personas, facilitada por la gran entrada de inmigrantes en un mercado de trabajo muy poco regulado, explica que los salarios sean bajos y que la productividad sea baja. Por otra parte, este descenso de los salarios en la renta nacional ocurre a pesar de que el porcentaje de la población activa ha crecido notablemente en España; lo cual es un indicador



más de que los salarios están bajando, y no sólo porque la mayoría de puestos de trabajo nuevos conlleven salarios bajos, sino porque el número de puestos de trabajo bien remunerados ha descendido y el crecimiento de estos salarios ha también disminuido, situación que se da también en la UE, pero que es incluso más acentuado en España.

13. ¿Qué debiera hacerse?

En primer lugar, cambiar el Consenso de Bruselas, que es la aplicación a Europa del Consenso de Washington. En otro lugar he elaborado propuestas de cambio⁶, pero permítanme que resuma acá estas propuestas.

1. Flexibilizar el Pacto de Estabilidad, con redefinición de sus reglas internas para facilitar el crecimiento económico. Hoy, tal como se está aplicando, el Pacto de Estabilidad es una de las causas de escaso crecimiento económico.
2. Bajar los intereses del Banco Central Europeo (BCE), cambiando su mandato para incluir el estímulo del crecimiento económico como objetivo del BCE, tal como hace el *Federal Reserve Board* de EEUU.

⁶ Ver NAVARRO, V. (2006): «¿La Europa social?»; ponencia presentada a las Jornadas *El rumbo de Europa. V Encuentro de Salamanca*, organizado por la Fundación Sistema (junio de 2006).



3. Hacer perder al BCE la autonomía que tiene, haciéndole depender del Parlamento Europeo, tal como el *Federal Reserve Board* tiene que dar cuentas al Congreso de EEUU. Es más, sus actas debieran ser públicas, como son las actas del *Federal Reserve Board*.
4. Incrementar el presupuesto del Gobierno europeo para facilitar el estímulo del crecimiento económico y su impacto redistribuidor, tal como hace el Gobierno federal de EEUU, cuyo presupuesto representa el 19% del PIB estadounidense. El Gobierno europeo controla sólo el 1,1% del PIB europeo. En realidad, tanto el Tratado de París (1951) como el de Roma (1957) habían ya hablado de un presupuesto europeo equivalente a un 7% del PIB europeo, que actuara como estimulante del crecimiento económico a nivel continental y facilitara la nivelación de recursos entre las distintas regiones europeas.
5. Coordinar las políticas económicas y fiscales, recuperando el reconocimiento del gasto público como generador del crecimiento económico, en lugar de estimular éste a base de reducción de impuestos. La reducción e impuestos es, además de regresiva, de menor impacto estimulante que el gasto público.
6. Desarrollar políticas de pleno empleo a nivel europeo, tal como ya habían sugerido el Tratado de París de 1951 y el de Roma de 1957, los cuales sugirieron varias medidas tales como establecer una Agencia Central Europea responsable de desarrollar programas de seguridad, empleo, formación e higiene laboral para consolidar, estimular y desarrollar políticas de pleno empleo a nivel europeo. Otra propuesta fue que tal Agencia sancionara empresas que utilizaran trabajadores mal pagados a fin de incrementar su competitividad.
7. Desarrollar una legislación que facilite el desarrollo de convenios colectivos a nivel europeo, posibilidad inexistente hoy en la UE. La inexistencia de esta legislación debilita enormemente a los sindicatos y da fuerza al mundo empresarial. No puede haber una Europa social sin un pacto social capital-trabajo a nivel europeo con una regulación europea de las relaciones laborales, incluyendo la regulación y el establecimiento de convenios colectivos a nivel europeo.
8. Desarrollar unos derechos sociales y laborales, que deben considerarse como condición de pertenencia a la UE. En este aspecto, la Carta de Derechos Humanos es un paso positivo pero muy insuficiente. La lista de tales derechos es muy limitada, y debiera incluir derechos hoy no incluidos en tal Carta (tal como el derecho de acceso a los servicios sanitarios en caso de necesidad).

14. Cambios en las políticas económicas y fiscales en España para poder corregir el déficit social de España

Estas medidas a nivel europeo debieran ir acompañadas por políticas públicas realizadas por el Gobierno español, políticas que incluso debieran realizarse independientemente de que se realizaran las propuestas a nivel europeo. Estas medidas debieran incluir:

1. Un aumento muy notable del gasto público, que permitiera eliminar el enorme déficit de infraestructuras, capital humano y capital social existente en España. Este gran déficit es una de las mayores causas de la baja productividad y competitividad en España. No es suficiente aumentar el gasto público en Educación y en Investigación y Desarrollo. Responder a los retos de la integración europea y Globalización económica requieren un Estado fuerte y una inversión pública fuerte que permita al país responder a aquellos retos. Los países más competitivos en la UE son los países escandinavos (altamente globalizados), que tienen un elevado gasto público. La necesaria flexibilidad laboral requiere una elevada seguridad social que le permita a la fuerza laboral adaptarse a tales retos. El Estado de Bienestar, y no sólo la educación, son una inversión social y económica. En la última *Encuesta de Competitividad y Desempeño Económico*, el Profesor PANIC, de la Cambridge University, muestra cómo en Europa los países más competitivos y eficientes económicamente son aquéllos que, a través de un elevado gasto público, ofrecen seguridad laboral y protección social a la población, facilitando la flexibilidad necesaria para responder a los retos de la integración europea y la Globalización⁷. Tal estudio muestra como países con gastos públicos bajos (como es el caso español) tienen mercados de trabajo con elevada temporalidad, con salarios bajos y escasa competitividad y productividad, mientras que aquéllos que, como los países nórdicos de tradición socialdemócrata, tienen un gasto público elevado, tienen salarios elevados, alta productividad y gran competitividad. En realidad, la evidencia acumulada en este sentido es muy extensa.
2. Una mayor regulación de los mercados laborales, no permitiendo la aparición de sectores de salarios bajos. La baja productividad se debe a la escasa inversión empresarial, consecuencia de una excesiva oferta de trabajadores que aceptan salarios bajos.
3. Facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo, mediante el desarrollo de unas infraestructuras de servicios públicos (tales como escuelas de infancia y servicios de dependencia), que permitan compaginar el trabajo con las responsabilidades familiares.
4. Facilitar la integración del inmigrante y desincentivar la inmigración.

⁷ Publicada en el *Cambridge Journal of Economics* (2007; XXI, 1).



5. Eliminar las reformas fiscales regresivas introducidas por el PP y realizar una reforma fiscal progresiva que distribuya mas equitativamente las responsabilidades fiscales por clase social.
6. Eliminar el fraude fiscal, que alcanza el 20% del PIB.

Soy consciente de que tales recomendaciones se verán como utopías en el clima liberal que existe hoy en Europa (y en España). Ahora bien, este dominio liberal pasará. Hoy las protestas en Europa están creciendo, y un número creciente de voces están cuestionando no Europa sino la manera como ésta se está construyendo. Creo que las fuerzas progresistas deben desarrollar planes de ruta para cambiar tal situación. Espero que este artículo haya contribuido a ello.