

El coste de la cohesión: la realidad de una Europa desigual

CRISTINA GARCÍA NICOLÁS

Departamento de Economía Política y Hacienda Pública, Política Económica y Estadística
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

e-mail: Cristina.Garcia@uclm.es

RESUMEN

La diversidad de la Unión Europea, que constituye uno de sus rasgos característicos, adquiere una dimensión de desigualdad cuando se analizan los logros de la cohesión. A pesar de que las distancias entre los Estados Miembros se han acortado, los ciudadanos no tienen el mismo acceso al Estado de Bienestar. El denominado modelo social europeo también se ha diversificado atendiendo no sólo a la trayectoria histórica de cada país, sino a la forma distinta en que se abordan los problemas viejos y nuevos de la sociedad comunitaria: envejecimiento, inmigración, globalización, medio ambiente, etc.

Palabras clave: Cohesión, modelo social, desigualdad.

Cohesion at the Present Moment: the Reality of an Unequal Europe

ABSTRACT

The diversity of the European Union which is one of their characteristic features, acquires a dimension of inequality when considering the achievements of cohesion. Although the distances between member states have shortened, the citizens do not have the same access to the welfare state. The so-called European social model has also diversified looking not only at the historical performance of each country, but how different they are dealt with old and new problems in the EU society: aging, immigration, globalization, environment, etc.

Keywords: Cohesion, Social Model, Inequality.

Clasificación JEL: I31, H50, R10.

Artículo recibido en octubre de 2009 y aceptado en noviembre de 2009.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. @-27309.

El trabajo que presentamos tiene por objeto el análisis de la Europa social desde el punto de vista de la situación actual de la cohesión, atendiendo no sólo a la dimensión social, sino evidentemente también a la económica y a la territorial. Teniendo en cuenta esto el artículo se divide en dos apartados, relativos a la vinculación entre cohesión y modelo social europeo, y a la transposición de dicho modelo al territorio comunitario con el objetivo de analizar si podemos hablar de un único modelo europeo y, de no ser así, si esta diversidad implica una serie de desigualdades socio-económicas y territoriales, que dificultarían el objetivo último de la cohesión y pondrían en duda la eficacia de las políticas llevadas a cabo.

1. EL OBJETIVO DE LA COHESIÓN Y EL MODELO DE LA EUROPA SOCIAL

Al hablar de la Europa Social nos encontramos con la dificultad de definir qué es y en qué consiste el modelo social europeo, teniendo en cuenta que desde la firma del Tratado de Roma en 1957 no sólo la política y la realidad económica han cambiado, sino que la sociedad europea se ha modificado y se ha enfrentado a diversos retos que en la actualidad se perfilan en el contexto de la globalización, de los movimientos migratorios, del envejecimiento poblacional y de la defensa de los derechos humanos. El denominado “Estado de Bienestar” adquiere una mayor complejidad con la introducción de conceptos como «cohesión», «inclusión», «igualdad y no discriminación», y con la incorporación de grupos vulnerables —niños, ancianos y minorías— a la Europa Social.

La complejidad —y en ocasiones confusión— de los objetivos perseguidos por las políticas comunitarias, se ha unido a la utilización de una serie de conceptos no siempre bien definidos ni delimitados. En la actualidad basta con observar por un lado la política regional —epígrafe relacionado con, y al parecer sustituido por el de «política de cohesión económica, social y territorial»— y la política de empleo y asuntos sociales. Somos conscientes de la magnitud y de las dimensiones tanto del problema como del territorio que se abarca, pero sería preciso, desde nuestro punto de vista, pensar en un proyecto más integral, que evitara tanto el solapamiento de las políticas y programas como la aparición de “vacíos” geográficos y humanos. Nos unimos así a la reflexión de Davoudi (2005: 433) sobre la necesidad de reconsiderar, profundizando en su significado, la cohesión territorial en el debate sobre el modelo social europeo, con lo que se incorporaría al mismo una dimensión de justicia espacial.

Por tanto, cuando abordamos el tema de la Europa social, nos surgen inmediatamente dos conceptos que van de la mano y que deberían presentarse como inseparables en el diseño de las políticas implicadas en el denominado “modelo social europeo”. Tomamos la cohesión como el objetivo último, integrado por la triple dimensión —social, económica y territorial—, incorporada esta última tras la modificación del Tratado en la Cumbre de Lisboa de 2007. El objetivo de la cohesión

precisa del desarrollo endógeno y de la solidaridad con aquellos territorios y grupos sociales en situación de dificultad para abordar los retos a los que se enfrenta la Unión Europea y que ya hemos citado anteriormente (envejecimiento, globalización, migración,...). Y dicha solidaridad contribuye también a la inclusión social, es decir, a que desaparezcan los denominados “márgenes sociales” compuestos por minorías (nacionales o consecuencia de las migraciones), ancianos, mujeres y, cada vez en mayor medida, niños.

Podemos afirmar que la sociedad europea no es plenamente igualitaria en el disfrute de sus derechos y que esta desigualdad tiene también una dimensión territorial en función no sólo de las características propias de cada uno de los espacios, sino también de las políticas llevadas a cabo en cada uno de los Estados miembros.

La trayectoria histórica y las prioridades socio-económicas marcan en buena medida la definición del modelo social aplicado en el ámbito nacional bajo el marco de mínimos comunitario. Las opiniones sobre la existencia y características de ese modelo social europeo son también variadas —en función de los elementos que se consideren como esenciales y de los que se consideren comunes por encima del nivel nacional— y en muchas ocasiones contrarias. Así, mientras algunos autores niegan la existencia de un único modelo europeo, dada la diversidad de situaciones nacionales, otros lo consideran un proyecto futuro una vez que se supere el nivel de divergencia nacional —incluyendo aspectos como las fronteras monetarias, fiscales, medidas de protección, regulación de mercados financieros mundiales, coordinación macroeconómica y sistema político con varios niveles de decisión— (Marhold, 2006: 12).

El cuadro siguiente recoge distintas visiones del modelo social europeo en función de lo que los autores consideran elementos fundamentales del mismo. En este sentido, Rodrigues (2008: 2) hace referencia a esos elementos comunes que definen lo que la autora denomina el “modelo económico y social europeo” —esta misma idea es defendida por Millán García (2005) —, y que se traducen en unos patrones de características institucionales que regulan las economías europeas: un acceso general a la educación y a la formación; contratos de trabajo regulados; un acceso general a la protección social y a la asistencia sanitaria; políticas activas para la inclusión social; procedimientos de diálogo social; predominio de la financiación pública de los sistemas sanitarios y educativos a través de los impuestos o de las cotizaciones sociales, con un efecto redistributivo; políticas macroeconómicas marcadas por el mayor peso del presupuesto público; políticas de competencia asociadas a políticas industriales, de investigación y regionales; sistemas financieros regulados, con un predominio del sistema bancario.

CUADRO 1
Elementos esenciales del "Modelo Social Europeo".

Consejo Europeo de Niza (Adnett)	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia cobertura de la seguridad social. • Diálogo social. • Servicios públicos. • Valores fundamentales: democracia, derechos individuales, negociaciones colectivas, igualdad de oportunidades, bienestar social, solidaridad, Estado intervencionista.
Giddens	<ul style="list-style-type: none"> • Estado intervencionista. • Seguridad social universal. • Límites a la desigualdad. • Diálogo social. • Crecimiento económico y creación activa de empleo.
Spidla	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia. • No discriminación. • Acceso universal a la educación y a la formación. • Amplia cobertura sanitaria. • Igualdad entre mujeres y hombres. • Diálogo social.
Rifkin	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidad en lugar de individualismo. • Diversidad cultural en lugar de asimilación. • Calidad de vida en vez de riqueza material. • Desarrollo sostenible en lugar de crecimiento material ilimitado. • Derechos del hombre y de la naturaleza frente a los derechos de propiedad. • Cooperación global frente a unilateralismo.

Fuente: Marhold, H. (2006), pp. 10-11.

Por lo que se refiere a la agrupación de las variantes nacionales en posibles modelos, Sapir (2005) hace referencia a la existencia de cuatro modelos —coincidiendo con espacios geográficos (Rodrigues incluye en sus análisis la Europa del Este, mientras que otros autores reducen el nórdico-escandinavo y el continental a uno solo) que se diferencian en función de la equidad —reducción de las desigualdades sociales— y de la eficiencia del funcionamiento del mercado. Según estas variables el modelo escandinavo se muestra como el más equitativo y el más eficaz, el mediterráneo —hasta ahora apoyado en la red familiar— fracasa en ambos objetivos, mientras que el modelo continental es más equitativo y el anglosajón más eficaz. Marhold (2006: 14-15) distingue también cuatro modelos atendiendo a la trayectoria histórica, en los que integramos algunas características de la calificación realizada por Adelantado y Gomà (2000: 194):

- Modelo tradicionalista-rudimentario (mediterráneo), apoyado en comunidades preindustriales como la familia y que se extiende por España, Grecia y el sur de Italia. Es el modelo que Adelantado y Gomà califican como familiar,

con un mercado de trabajo poco flexible, una cobertura social y nivel de igualdad bajos, débil ante la exclusión y claramente desigual.

- Modelo liberal-individualista (anglosajón), basado en la tradición de la «Common Law», no reconoce la legitimidad de la intervención estatal. Cuenta con un mercado laboral no regularizado y flexible, con una protección social baja financiada a través de los impuestos, y que se sitúa en un nivel medio en cuanto a igualdad de oportunidades, exclusión social y desigualdad. Su ámbito geográfico comprende el Reino Unido e Irlanda.
- Modelo romano-germánico (conservador), vinculado al sistema jurídico del Código Civil, su preponderancia entre los países fundadores de la CEE explica su vinculación a la política social desarrollada por la Unión Europea. Es un modelo marcado por los derechos de los trabajadores, su influencia política y una red social basada en un sistema de protección alta frente a los problemas sociales. Su mercado de trabajo está regulado y es poco flexible. La igualdad de oportunidades se encuentra en un nivel medio de desarrollo, pero favorece una protección moderada frente a la exclusión social a pesar de que la desigualdad es media.
- Modelo social-demócrata (escandinavo), ligado a una larga tradición de partidos social-demócratas, ofrece la cobertura más amplia y cuenta con un mercado de trabajo regulado y flexible. Un elevado nivel de protección social de carácter universal garantiza la igualdad y la no discriminación, evitando en un porcentaje muy elevado los riesgos de la exclusión social.

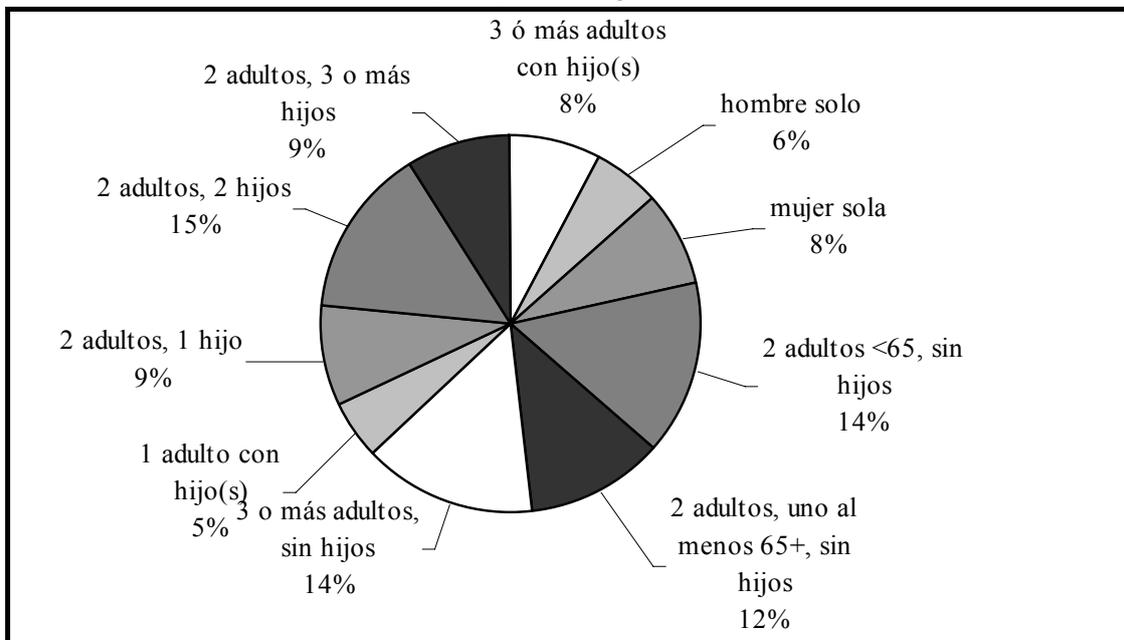
La globalización y las transformaciones sociales hacen necesaria la reforma de los modelos sociales, aunque como veremos a continuación no todos los países están preparados para afrontar estos retos, ni lo hacen de la misma forma. Según Giddens (2007), el modelo social europeo, que contribuyó a aumentar la cohesión social y se convirtió en una de las señas de identidad de Europa —además de ser un referente para otros países—, no es capaz de asumir los nuevos fenómenos de la globalización, la diversidad cultural, la demografía cambiante y el cambio climático. Todo ello ha provocado que el Estado de Bienestar pueda considerarse obsoleto. Básicamente es el fenómeno de la globalización el que ha incrementado la vulnerabilidad de las regiones europeas y uno de los motivos de la preocupación de las instituciones comunitarias, como demuestra el establecimiento de un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)¹.

¹ A través del Reglamento (CE) n° 1927/2006 se establece como objetivo de este nuevo Fondo ayudar solidariamente a los trabajadores despedidos como consecuencia de los grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial. Se diseñó como una forma de conciliar las ventajas globales a largo plazo de la liberalización del comercio en términos de crecimiento y empleo con los posibles efectos negativos a corto plazo de la globalización, en particular en el empleo de los trabajadores más vulnerables y menos cualificados.

2. DIVERSIDAD DESIGUAL DEL “MODELO SOCIAL EUROPEO”

En el análisis de la realidad social europea y su vinculación a uno o varios modelos sociales —o quizás el mismo con sus variantes territoriales—, tomaremos como referencia —por su vinculación a las políticas sociales y de empleo, así como a la política de cohesión— los datos relativos a envejecimiento, nivel educativo, exclusión social —principalmente la pobreza económica—, las tasas de empleo y desempleo con las variantes de edad y sexo, el PIB y las inversiones públicas en educación y en protección social de cada uno de los Estados miembros. Resulta fundamental a la hora de determinar si el modelo está obsoleto o si lo que necesita es una adaptación a los nuevos tiempos, tener en cuenta los profundos cambios que se han producido en la sociedad europea desde que se firmara el Tratado de Roma y se hablara por primera vez de política social como medio de hacer frente a las condiciones socio-económicas de la segunda posguerra. Así lo muestra el gráfico siguiente, en el que podemos observar que se ha producido un incremento de los hogares compuestos por una única persona —bien sea hombre o mujer—, que el número de hijos se ha reducido, así como el número de hogares donde hay niños menores de 17 años, al mismo tiempo que aumentan los hogares con mayores de 65 y los formados por un adulto y un niño. La diversidad de los hogares obliga también a una diversificación de las políticas que se diseñen, todas ellas regidas por los principios de equidad y de no discriminación.

GRÁFICO 1
Población por tipo de hogar, UE-27, 2007.



Fuente: European Commission (2008), p. 27.

Uno de los objetivos del Estado de Bienestar es el incremento de la calidad de vida, y ésta se aprecia entre otros aspectos en una mayor longevidad de la población. La esperanza de vida es hoy de 82 años para las mujeres y de 76 para los hombres, lo que ha supuesto un incremento de 4 años para las mujeres y 5 para los hombres en los últimos veinte años. Sin embargo, este aumento de la esperanza de vida al conjugar-se con el descenso de las tasas de natalidad ha traído consigo un marcado envejecimiento que ha invertido las pirámides de población, y que tan sólo podrá frenarse con la compensación generacional a través de los contingentes de inmigrantes. Otra consecuencia del envejecimiento es un rápido incremento de la tasa de dependencia de las personas mayores de 60 años, con lo que ello supone en cuanto a cuestiones presupuestarias y de mantenimiento del sistema de protección social y de bienestar. Desde 1960 muchos países han doblado el porcentaje de población mayor de 65 años. El ejemplo más claro es Italia, seguido de España, Grecia, Portugal y Finlandia; y entre los nuevos Estados miembros, Polonia y Bulgaria.

El Estado de Bienestar se manifiesta también en la capacidad económica tanto colectiva como individual. Y aquí también surgen diferencias en el seno de la UE. A través del Producto Interior Bruto (PIB), que sitúa económicamente a los Estados dentro del conjunto de la Unión Europea, en los últimos años se ha observado una reducción paulatina de las distancias entre países, haciéndose notoria la convergencia entre los mismos —aunque atenuada tras la última ampliación—. Sin embargo, también se ha puesto de manifiesto el aumento de las diferencias entre las regiones de un mismo Estado —mucho más patente si siguiendo las fuentes estadísticas descendemos al nivel de las regiones NUTS III—. En 2006, las diez regiones con un PIB *per capita* (en términos SPA) más elevado, en relación con la media de la UE-27, fueron Inner London (335,9%), Luxemburgo (267,1%), Bruselas (233,3%), Hamburgo (199,7%), Groningen (173,7%), Île de France (169,7%), Oberbayern (167,9%), Viena (165,9%), Estocolmo (165,8%), y Berkshire, Buckinghamshire y Oxfordshire (164%). En el otro extremo varias regiones búlgaras y rumanas no superaban el 30%, presentando la región nordeste de Rumania el índice más bajo (25%) (Comisión Europea, 2009).

Las divergencias regionales de carácter socio-económico han sido, desde el Primer Informe sobre la cohesión (1997), objeto de análisis en la consecución de un «desarrollo armonioso» para el que se hacía un importante esfuerzo de inversión tal como indica el mismo Informe: “Los recursos financieros disponibles para las políticas estructurales de la UE han aumentado considerablemente, de 3,7 millones de ecus en 1983 hasta 18,3 millones de ecus en 1992 y debería alcanzar 33 millones de ecus en 1999. Para el período 1994-1999, el total es de alrededor de 170 millones de ecus, equivalentes a alrededor de un tercio del presupuesto comunitario previsto para este período y el 0,45% del PIB de la UE. Durante el decenio 1989-1999, los gastos acumulados representan el 6,5% del PIB anual de la Unión” (Comisión Europea, 1997: 9). El Segundo Informe (2001) incluye la preocupación por el incremento de las disparidades no sólo económicas y sociales, sino también territoriales, constatando el análisis de los dos periodos de programación anteriores (1989-1993 y

1994-1999) la poca eficacia de unas meras transferencias presupuestarias. El Tercer Informe sobre la cohesión económica y social recoge objetivos similares a los del informe anterior, pero incluye los ejes de la que será la cuarta reforma de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión para el periodo de programación 2007-2013, insistiendo una vez más en el reto que para la cohesión supone la ampliación a 27 Estados. El Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social concluía que los objetivos planteados por la Estrategia de Lisboa en 2000 no se habían alcanzado, ya que en 2004 la tasa global de empleo aumentó hasta un 63,3% (un 64,7% en la Europa de los Quince y un 56,0% en la Europa de los Diez), muy lejos del objetivo del 70% antes del 2010. Además los niveles de cohesión económica y social distaban bastante de lo fijado entonces, quizás porque, tal como se puso de manifiesto en el denominado *Informe Kok*, eran demasiado ambiciosos y necesitan un mayor esfuerzo tanto comunitario como de cada uno de los Estados miembros para hacer frente a una serie de retos exteriores (competencia internacional) e interiores (envejecimiento de la población europea acompañado de una elevada tasa de dependencia, y la última ampliación). Retos a partir de los cuales los dos últimos Informes plantean el debate sobre el futuro de la cohesión.

Individualmente la capacidad económica se puede reflejar en los mayores o menores índices de pobreza, y, a pesar de que la pobreza no atiende exclusivamente a un factor económico, es evidente que el empleo o el desempleo marcan la diferencia y el riesgo en cuanto a las situaciones de pobreza. Aún así ya hay que hablar en la Unión Europea de «trabajadores pobres»² —situación agravada por la crisis económica actual que atraviesan todos los Estados miembros—, estimándose que en la UE-27 el número de trabajadores cuyos hogares se encuentran en la línea de la pobreza asciende al 8%, y situándose Grecia, Polonia, Portugal, España, Italia y Letonia por encima de la media tanto en riesgo de pobreza como en riesgo de pobreza entre trabajadores. Si el empleo no es ya una garantía de reducir el riesgo de pobreza, las transferencias sociales sí que contribuyen a aliviar esa situación, aunque existen diferencias entre los Estados: mientras que en los países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia), Hungría, Países Bajos, Austria, Francia, República Checa, y Eslovenia, llegan a reducir el riesgo de pobreza en un 50% o más; en Grecia, España, Italia y Bulgaria, las transferencias sociales sólo consiguen reducir el riesgo de pobreza en menos de un 20% (European Communities, 2009a: 4).

Los últimos datos relativos a 2007 muestran otro dato preocupante con respecto a la pobreza: la privación material. Esta se define como la ausencia forzada de al menos tres de los nueve aspectos siguientes: capacidad para hacer frente a gastos inesperados, capacidad para pagar una semana de vacaciones anuales fuera de casa, existencia de atrasos (hipoteca o pagos de alquiler, facturas de servicios públicos, o contratar tramos de compra o de otros préstamos), capacidad de tener una

² En su definición se tiene en cuenta una combinación de aspectos relacionados con la estructura doméstica, la calidad del trabajo y la inestabilidad del flujo de ingresos.

comida con carne, pollo o pescado cada dos días, capacidad para mantener adecuadamente la casa caliente, la posesión de una lavadora, un televisor en color, un teléfono o un coche particular. A raíz de esta definición, el 17% de la población de la UE-27 podría considerarse materialmente privado en 2007, con grandes discrepancias entre los países, sobre todo antiguos y nuevos Estados miembros. Por un lado, sólo el 3% de la población se vio privada en Luxemburgo y el 10% o menos en todos los países nórdicos, Países Bajos, Austria, España, Irlanda y Reino Unido. Por otra parte, el índice de privación material fue más allá del 50% en Rumania, del 40% en Letonia y más del 30% en Polonia, Hungría, Chipre, Eslovaquia y Lituania. La privación material fue mayor para las mujeres que para los hombres en todos los países, excepto en Suecia (European Communities, 2009a: 8).

En cuanto al mercado laboral (Commission Européenne, 2009: 39-43), además de las diferentes tasas de empleo y desempleo, la diversidad se extiende a las horas trabajadas a la semana y al grado de trabajo a tiempo parcial. En el primer caso las diferencias se aprecian también a nivel de NUTS III, existiendo dentro de cada Estado diferencias mínimas de fracciones —Irlanda y Suecia—, o de más de tres horas en el caso de República Checa, Grecia, España, Polonia o Reino Unido. En general, los trabajadores de Grecia y los países de Europa del Este (Bulgaria, República Checa, Polonia y Eslovaquia) pasan más tiempo en el trabajo que los ciudadanos del resto de la UE, lo cual no se traduce en salarios más elevados ni en una cobertura más amplia en protección social. En 2007, por ejemplo, el número medio de horas semanales trabajadas fue de 30,1 horas en Groningen y Overijssel (Países Bajos), mientras que en Notio Aigaio (Grecia) se elevó a 45,7 horas. En cuanto al trabajo a tiempo parcial, también se observan diferencias especialmente a nivel nacional —mínimas las regionales—, pudiéndose establecer cuatro grupos de países correspondientes a cuatro modelos: así, Países Bajos cuenta con un 46,8% de trabajadores a tiempo parcial; áreas de los países nórdicos, además de Bélgica, Alemania, Austria y Reino Unido presentan un porcentaje del 25%; un tercer grupo —formado por Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Malta y Portugal—, en el que el porcentaje de empleo a tiempo parcial se reduce al 14,2%; y, por último, el resto de las regiones junto con los nuevos Estados Miembros con un porcentaje del 7,2%.

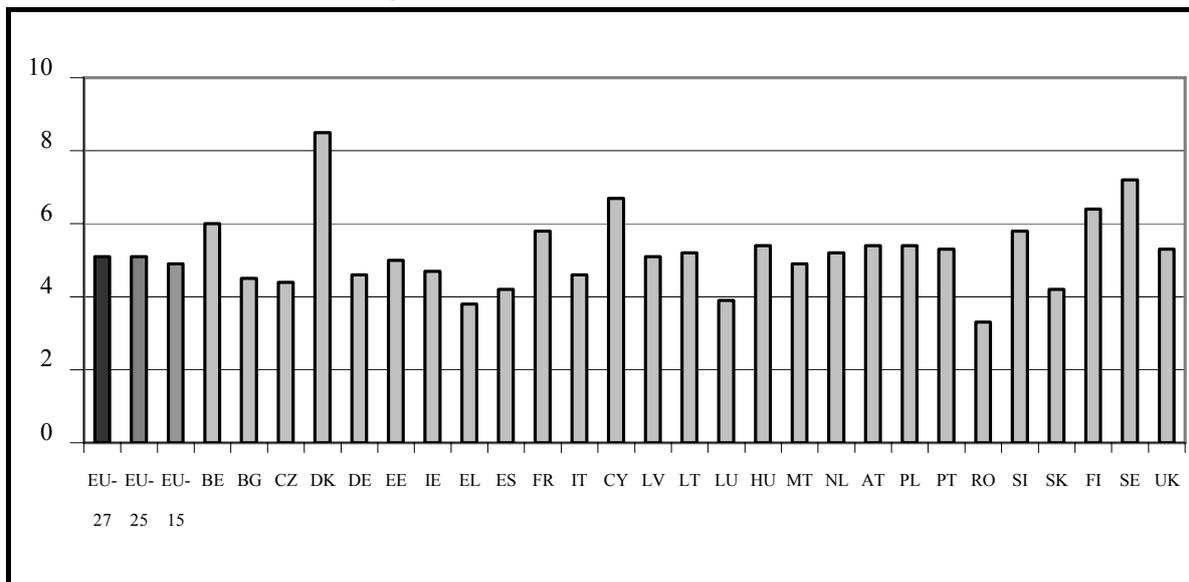
Por lo que respecta a los sectores económicos, destacamos por su importancia en el objetivo de la competitividad de la economía europea en el mercado global, los datos relativos a la distribución del empleo vinculado a un elevado grado de conocimiento y al conocimiento de alta tecnología (Commission Européenne, 2009: 115). En este caso —como en otros anteriores ya analizados— la diferenciación se extiende al nivel de las regiones en el seno de cada Estado Miembro, además de al conjunto del espacio comunitario. Regiones —en todas se incluye la capital y su área metropolitana— de Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Bélgica, República Checa, España, Eslovaquia, Alemania, Hungría, Italia y Francia, constituyen un territorio privilegiado en cuanto a la preparación

laboral y la competitividad de sus empresas. Fuera de este territorio queda la periferia geográfica de la Unión Europea.

Evidentemente en estrecha relación con el mercado de trabajo está el nivel educativo del trabajador, cada vez más importante en el contexto de incremento de la competitividad en el que está inmersa la UE tras la aprobación de la Estrategia de Lisboa (2000) y su renovación en 2005. Tasas muy elevadas de población en los niveles educativos más bajos indican —en muchas ocasiones— abandono de estudios y escasa preparación para integrarse en un mercado laboral cada vez más marcado por las nuevas tecnologías y enfrentado al reto de la globalización. En el otro extremo, un elevado porcentaje de personas con estudios universitarios da lugar a trabajadores frustrados, mientras que el nivel medio —avalado por las políticas comunitarias y especialmente por el apoyo a la formación continua— permite la adecuación del trabajador a las necesidades del mercado laboral, y se ajusta mejor a la tendencia de una economía basada cada vez más en las pequeñas y medianas empresas. Los datos de 2005 correspondientes al nivel educativo de personas entre 25 y 64 (Comisión Europea, 2007) vuelven a poner de manifiesto la diversidad entre los Estados, ya que las diferencias regionales no son muy llamativas, en todo caso aumenta el porcentaje de la población con nivel superior de estudios en la capital y su área metropolitana. El porcentaje de población con un nivel básico de estudios se sitúa en la UE-27 en torno al 29,1%, el nivel medio en el 48,6% y el nivel superior en el 22,4%. Destacan Portugal y Malta con unos porcentajes muy elevados (73,5% y 74,7%, respectivamente) de población con estudios básicos, manteniéndose en los otros dos niveles muy por debajo de la media comunitaria. Por el contrario, los nuevos Estados Miembros poseen un porcentaje de población con estudios de nivel medio muy por encima de la media de la UE-27 —República Checa (76,9), Eslovaquia (73,9), Polonia (68), Letonia (64), Rumania (62), Lituania (61,3), Eslovenia (60,1), Hungría (59,3), Estonia (55,8) y Bulgaria (50,9)—, lo que les otorga una ventaja con respecto a la adaptabilidad al mercado de trabajo.

El análisis del porcentaje del PIB invertido en educación muestra de nuevo las divergencias nacionales: por encima de la media de la UE-27 que se sitúa en torno al 5%, se encuentran Bélgica, Dinamarca (+8%), Francia (6%), Chipre (+6%), Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal —en contraste tanto con el elevado número de población que sólo tienen un nivel educativo básico, como con el resto de los países mediterráneos—, Eslovenia (6%), Finlandia y Suecia (6,5%).

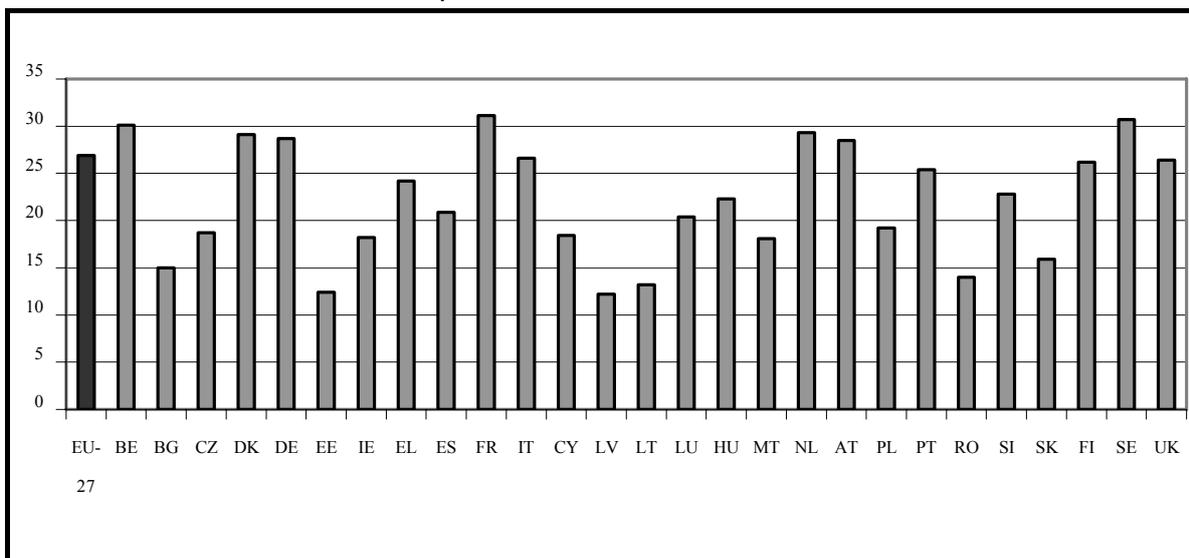
GRÁFICO 2
Gasto público en educación. % del PIB, 2006.



Fuente: EUROPEAN COMMISSION (2008): *Living conditions in Europe - Data 2003-06*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Por lo que respecta al gasto en protección social realizado por los Estados Miembros, destacan por encima de la media de la UE-27 (26,9%), Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Austria y Suecia; mientras que en niveles muy inferiores a la media comunitaria se encuentran los nuevos Estados Miembros, además de España (20,0%), Irlanda (18,2%), Grecia (24,9%), Portugal (25,4%), Finlandia (26,2%) y Reino Unido (26,4%).

GRÁFICO 3
Gasto en protección social, % del PIB, 2006.

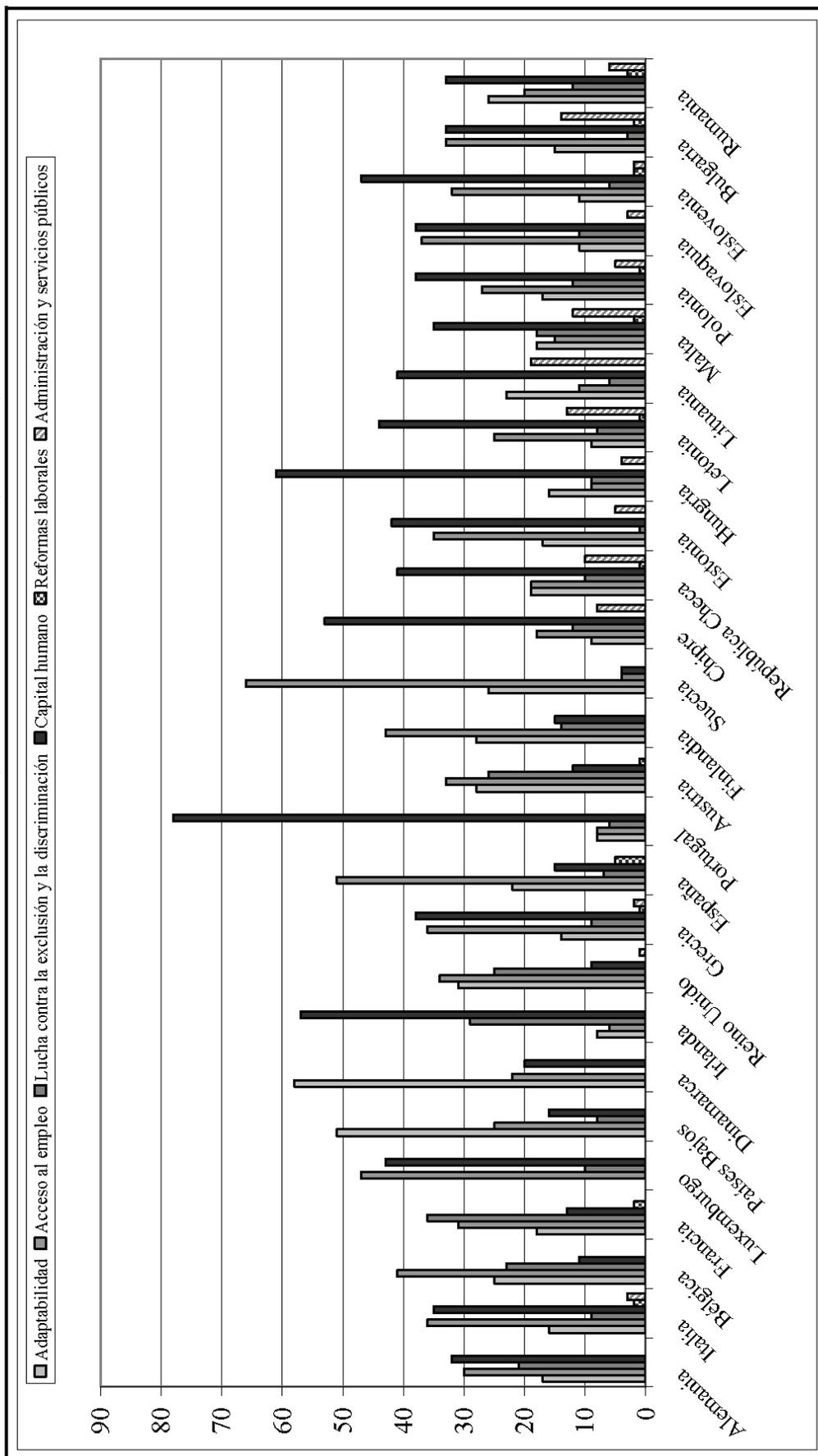


Fuente: Eurostat – Communiqué de presse, 80/2009.

Los datos muestran que los recursos financieros dedicados a la salud y a los servicios sociales son en gran parte públicos, aunque el componente privado va en aumento. Además, en los últimos diez años, los Estados miembros parecen haber cambiado poco a poco los fondos de prestaciones en metálico por las prestaciones en especie, permitiendo el crecimiento de los servicios sanitarios y sociales (Commission of the European Communities, 2008: 33). Dicho gasto en protección social es fundamentalmente gasto en prestaciones sociales (96,2%), correspondiendo el resto a costes administrativos. El reparto de esas prestaciones se realiza de la siguiente manera: el 46,2% corresponde a las pensiones, enfermedad (28,1%), familias/niños (7,7%), discapacidad (7,2%), desempleo (5,4%), vivienda (2,2%) y exclusión social (1,3%) (European Communities, 2009b: 5).

Atendiendo al Fondo Social Europeo —instrumento financiero de la cohesión social— durante el periodo actual de programación 2007-2013, la distribución en cada uno de los Estados Miembros difiere con respecto a las prioridades de inversión: fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresarios y empresas; fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; aumento y mejora del capital humano; promoción de la cooperación transnacional e interregional; y asistencia técnica. El gráfico 4 muestra cómo los nuevos Estados miembros dedican a mejorar la administración y los servicios públicos un porcentaje por encima de la media de la UE-27 (3%). La dedicación de fondos a las reformas laborales es mínima o inexistente en todos los países, mientras que los recursos destinados al capital humano sobrepasan la media (34%) en Luxemburgo, Chipre, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, y Eslovenia, ofreciendo unos porcentajes marcadamente elevados en Irlanda, Hungría y Portugal, que supera el 75%. Los fondos destinados a la lucha contra la exclusión social destacan únicamente en Bélgica, Irlanda, Austria, Reino Unido y Francia (UE-27 = 14%), mientras que la adaptabilidad supera el 50% en Países Bajos y Dinamarca (UE-27 = 18%).

GRÁFICO 4
 Prioridades del Fondo Social Europeo en los Estados Miembros (2007-2013).



Fuente: Fondo Social Europeo en los Estados Miembros http://ec.europa.eu/employment_social/esf/members/index_es.htm (elaboración propia).

3. REFLEXIONES FINALES: EL FUTURO DE UNA EUROPA DESIGUAL

Tras el análisis de los datos podemos apuntar que la política social o el modelo social europeo ha funcionado hasta la fecha en el objetivo de reducir las desigualdades entre los territorios y de incrementar el desarrollo de los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación. No obstante, la traslación de dicho modelo a los Estados Miembros, además de las características propias ya mencionadas, muestra una inadecuada adaptación y en algunos casos un claro distanciamiento con los objetivos comunitarios, tal como recogen las cifras relativas al PIB, el empleo y los niveles de pobreza. Y si algo llama la atención tras el análisis de la situación social actual en la Unión Europea, incluyendo las causas y las medidas que se han tomado en el conjunto de la UE así como en cada uno de sus Estados miembros, es el elevado porcentaje de pobreza infantil. Son datos más preocupantes si cabe, cuando se trata del futuro y de una población avocada a continuar en el círculo de la pobreza. Así lo manifestó hace ocho años la Comisión Europea (2001: 3):

“Los nuevos retos derivados de la globalización y la demografía pueden poner en peligro el modo de vida europeo si no se afrontan con decisión. Esto podría tener repercusiones significativas en la situación de los niños en Europa. Por tanto, la idea de crear sociedades a medida de los niños dentro de la Unión Europea no puede separarse de la necesidad de seguir profundizando y consolidando la integración europea”.

En vista de la diversidad tanto del modelo como de las medidas para adaptarlo, algunos autores plantean la necesidad de una reforma en profundidad del modelo social europeo. Nosotros consideramos que es precisa la elevación del nivel de mínimos exigido en todo el ámbito de la Unión Europea, ajustando al mismo las políticas sociales diseñadas y puestas en marcha en cada uno de los Estados Miembros, incluyendo las administraciones subcentrales que en algunos casos tienen competencias asumidas en el campo de la educación o de la protección social. A ese respecto nos parecen adecuadas las propuestas de reforma recogidas en la tabla 1, y que están en la línea de lo que recordaba Danuta Hübner en 2005 con motivo de la Cumbre Europea sobre el modelo social. La tabla recoge algunas sugerencias de reformas teniendo en cuenta tanto los principales componentes del modelo social europeo —acceso a educación y formación, protección social, inclusión social, normativas laborales y diálogo social—, como los retos actuales— economía del conocimiento, globalización, envejecimiento, nuevos modelos familiares y ampliación—. Su autor (Rodríguez, 2008) sitúa la formación como uno de los ejes fundamentales de un modelo social reformado, junto con la flexibilidad de la jornada laboral, el envejecimiento activo, y la coordinación europea en protección e inclusión social. Aunque los modelos sociales europeos sigan siendo diversos, se pueden aplicar principios generales para afrontar los retos comunes: intervención de los gobiernos para hacer frente a los fallos del mercado mediante políticas sociales adecuadas (educación,

políticas activas de empleo, etc.); inversiones —públicas o privadas— necesarias, pero no injustificadas; formación continua de los trabajadores y protección de los mismos; lucha contra las desigualdades unida al incentivo de oportunidades de desarrollo; equidad y lucha contra la discriminación; cooperación social; y solidaridad unida a la generación de empleo y crecimiento.

La preocupación sobre un futuro pleno de desafíos para la UE y el modelo social, así como sobre el propio proceso de integración europeo, es también el objeto del documento de trabajo de la Comisión Europea sobre las regiones en 2020 (Commission des Communautés Européennes, 2008), en el que se analiza el grado de vulnerabilidad de los Estados y de sus regiones ante los retos citados. Así se constata que los índices de vulnerabilidad a la globalización son particularmente elevados en la periferia oriental y sur del continente, debido probablemente a la baja cualificación del empleo y a las dificultades para atraer inversión, y crear y mantener puestos de trabajo. En el extremo contrario se encuentran Finlandia, Suecia, Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, donde predomina un elevado nivel de empleo y de rendimiento en términos de formación a los que se añade una proporción significativa de puestos de trabajo en sectores de alta tecnología, como ya señalamos en el apartado anterior. Por lo que respecta a los cambios demográficos, la vulnerabilidad es elevada en la práctica totalidad del territorio europeo, quizás con la excepción de Irlanda, Malta y Chipre. El marcado envejecimiento, la falta de mano de obra, la pérdida de crecimiento poblacional (en torno al 10%, incluso el 40% en algunas regiones de Bulgaria, Polonia y de los antiguos Länder orientales) afectarán no sólo a los países donde los datos actuales ya muestran esos cambios demográficos, sino también a algunos de los nuevos Estados Miembros que adoptarán progresivamente modelos demográficos similares a los de la Europa occidental. El cambio climático perjudicará fundamentalmente al área meridional y algunas zonas costeras del norte de Europa, mientras que, en relación a la energía —otro gran reto para la UE— se verá afianzada la dicotomía centro-periferia y dependerá de tres factores estructurales: 1) la seguridad interna y externa del suministro; 2) el uso eficiente de la energía y la vulnerabilidad ante los altos niveles de precios; y 3) la sostenibilidad.

La actual crisis económica por la que atraviesa la Unión Europea, producto en buena medida precisamente de la globalización, ha puesto a prueba un modelo social que ocultaba muchas debilidades, cuyos efectos se han visto en el aumento del desempleo, en unas cifras llamativamente elevadas de privación material, en un incremento del riesgo de pobreza con especial incidencia en hogares con personas mayores de 65 años y en hogares con niños, etc. A ello se une que en 2008, se produce un incremento de los déficit públicos, en relación al PIB: Grecia (-7,7%), Irlanda (-7,2%), Rumania (-5,5%), el Reino Unido (-5,0%), Malta (-4,7%), España (-4,1%), Letonia (-4,1%), Hungría (-3,8%), Polonia (-3,6%) en Francia (-3,4%) y Lituania (-3,2%). En cambio ocho Estados miembros registraron un superávit del saldo de las administraciones en el mismo año: Finlandia (+4,5%),

Dinamarca (+3,4%), Luxemburgo (+2,5%), Suecia (2,5%), Bulgaria (+1,8%), Chipre (0,9%), los Países Bajos (+0,7%) y Alemania (0,0%).

Por tanto, la necesidad de reformas y el diseño de nuevas políticas sociales son claramente urgentes si queremos evitar una sociedad desigual e injusta, marcada por acusadas diferencias en transferencias sociales, acceso a los servicios, a la educación, etc., y con una dimensión territorial marcada por la dicotomía entre centro y periferia.

TABLA 1
Determinación de reformas del modelo social europeo.

Principales desafíos estratégicos	Transición hacia una economía dinámica con un uso intensivo de conocimientos	Globalización y nuevas presiones competitivas	Envejecimiento	Nuevos modelos de familia	Integración europea
Principales componentes del modelo social europeo	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipación de las necesidades de aptitudes profesionales • Generalización del acceso a la formación permanente en escuelas, empresas y hogares personales (Europass) • Educación preescolar universal • Reducción del abandono escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipación de las necesidades de aptitudes profesionales • Generalización del acceso a la formación permanente en escuelas, empresas y hogares 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos métodos de evaluar y aprovechar las competencias profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso flexible a la formación permanente • Igualdad de oportunidades con respecto a las opciones profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco europeo para las oportunidades de formación permanente
Acceso a la educación y a la formación	<ul style="list-style-type: none"> • Activación de la protección social • Prioridad de las políticas activas del mercado de trabajo • Derechos de giro para la formación permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de los costes laborales no salariales • Movilización de nuevos tipos de recursos de financiación 	<ul style="list-style-type: none"> • Envejecimiento activo • Incentivos para trabajar • Reducción de la jubilación anticipada • Retraso/flexibilidad de la edad de jubilación • 3 pilares y equilibrio intergeneracional 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciliación de la vida familiar y laboral mediante la flexibilidad de la jornada laboral y los servicios de asistencia familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas coordinadas de los sistemas de protección social • Directivas europeas sobre la protección social
Protección social para todos	<ul style="list-style-type: none"> • Opciones más flexibles a lo largo de toda la vida • Desarrollo de capacidades más allá de los beneficios relacionados con los ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Conveniencia de trabajar, a fin de aumentar las tasas de empleo • Gestión de los procesos de reconstrucción • Programas específicos para la inclusión social 	<ul style="list-style-type: none"> • Envejecimiento activo • Medidas más amplias para las personas pobres de edad avanzada 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas específicamente destinadas a las familias monoparentales • Servicios de asistencia familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación europea para la inclusión social • Programas europeos para la inclusión social • Fondo europeo para los costes sociales de la reconstrucción
Inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones educativas • Carreras de aprendizaje • Permisos para asistir a cursos de formación • Cuentas de aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor flexibilidad laboral interna (organización del trabajo, jornada laboral, salarios) • Nuevas formas de flexibilidad externa con seguridad • Gestión de la reconstrucción 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas formas de organización del trabajo • Nuevas condiciones laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad de la jornada laboral • Permiso parental • Interrupción de la carrera profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Directivas europeas sobre las condiciones laborales • Eliminación de los obstáculos a la movilidad de los trabajadores en el ámbito europeo • Marco europeo para las migraciones económicas
Normativas laborales	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de innovación • Planes sociales en los procesos de reconstrucción 	<ul style="list-style-type: none"> • Envejecimiento activo en los convenios colectivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de oportunidades en los convenios colectivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo social europeo sobre la estrategia para el crecimiento y el empleo
Diálogo social					

Fuente: Rodríguez, M. J. (2008), p. 23.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELANTADO, J.; GOMÀ, R. (2000): "Las políticas sociales: entre el Estado de Bienestar y el capitalismo global" en MORATA, F.: *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Editorial Ariel.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2008): *Régions 2020. Évaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2008).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006): *Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia*, Bruselas, COM(2006) 367 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2009): *Sexto informe sobre la cohesión económica y social*, COM(2009) 295 final, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social - Las regiones crecen y Europa crece*, COM(2008) 371 final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa – Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Primer Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMMISSION EUROPEENNE (2009): *Annuaire régional d'Eurostat 2009*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): *Commission staff working document. Biennial Report on social services of general interest*, pp. 81, Brussels, SEC(2008) 2179/2.
- CUESTA BUSTILLO, J. (2009): "A Social Europe (1970-2006)?", en LOTH, W. (Ed.): *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction 1957-2007*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 193-216.
- DAVOUDI, S. (2005): "Understanding Territorial Cohesion" en *Planning, Practice & Research*, vol. 20, nº 4, pp. 433-441.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *The Social Situation in the European Union 2008 – New Insights into Social Inclusion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Joint report on social protection and social inclusion 2009 – Summary. Social inclusion, pensions, healthcare and long-term care*, pp. 24, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): *Living conditions in Europe - Data 2003-06*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2007): *Social Inclusion and Income Distribution in the European Union – 2007. Monitoring Report prepared by the European Observatory on the Social Situation - Social Inclusion and Income Distribution Network*.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- EUROPEAN COMMUNITIES (2009a): "79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived", *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions, 46/2009.
- EUROPEAN COMMUNITIES (2009b): "In 2006, gross expenditure on social protection accounted for 26.9% of GDP in the EU-27", *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions, 40/2009.
- EUROPEAN COMMUNITIES (2008): "Social protection in the European Union", *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions, 46/2008.
- GIDDENS, A. (2007): *Europa en la era global*, Barcelona: Paidós.
- MARHOLD, H. (2006): "Le «Modèle social européen» existe-t-il?", *L'Europe en formation*, nº 4 (décembre).
- MILLÁN GARCÍA, A. (2005): "La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo?", *ICE, El modelo económico de la UE*, nº 820 (enero-febrero), pp. 195-219.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. ; BONETE, R. (1997⁴): Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía, Barcelona: Alianza Editorial.
- RODRIGUES, M. J. (2008): "Modernising the EU social model for sustainability". Ponencia presentada al Diálogo tripartito de alto nivel sobre el modelo social europeo en el contexto de la globalización, Turín, 1-3 de julio de 2008 <http://zope298.itcilo.org/delta/hld2008/hld/es/home> [octubre 2009].
- SAPIR, A. (2005): "Globalisation and the reform of European social models", *Bruegel Policy Brief*, issue 2005/01 (November).
- VARSORI, A. (2009): "Development of European Social Policy", en LOTH, W. (Ed.): *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction 1957-2007*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 169-192.
- WARD, T.; LELKES, O.; SUTHERLAND, H.; TÓTH, I. (2009) (eds.): *European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union*, TÁRKI, Budapest.

