

Empleo, protección social y ciudadanía europea en tiempos de crisis

JAVIER RAMOS*

RESUMEN

La Unión Europea se encuentra en un momento crucial de su historia. A pesar de sus esfuerzos por conciliar la sostenibilidad de su modelo social con la liberalización de los mercados y la expansión mundial del comercio, ha reforzado su dimensión económica sobre la política y la social. Las instituciones europeas mantienen el discurso de la solidaridad social, pero en sus estrategias prevalece la búsqueda de mayor competitividad económica en un mundo cada vez más abierto e interrelacionado. Ante las dificultades que muestra la UE para articular un plan eficaz de crecimiento y empleo, en este artículo se expone la necesidad de que defienda "hacia fuera" resueltamente un modelo económico que ha sabido procurar bienestar y cohesión social durante décadas. Esa defensa podría contribuir a contrarrestar algunos de los procesos provocados por la globalización, que, si bien ha reducido la pobreza en el mundo, también ha aumentado significativamente la desigualdad, la precariedad laboral, el deterioro ambiental y el poder económico y político del sector financiero.

1. INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica refuerza la tensión entre mercado y Estado, entre derechos privados e interés público, entre capitalismo y democracia. Una tensión especialmente palpable en el ámbito de la Unión Europea (UE), donde las políticas de

* Investigador principal en el ZDA-electronic Democracy Center (Universidad de Zúrich) e investigador sénior en Greds-Emconet (Universitat Pompeu Fabra de Barcelona).

austeridad y devaluación interna aplicadas como remedio contra la crisis amenazan derechos vinculados a la tradición europea de ciudadanía y democracia.

La UE ha buscado adaptar sus sistemas de bienestar a la lógica de una economía más competitiva para salir de su "esclerosis" y ajustarse a los requerimientos de un mercado más abierto y competitivo. "Del *welfare* al *workfare*", "mercados de trabajo transicionales" o "flexiguridad" son expresiones que definen los intentos de la UE por impulsar un tipo de solidaridad social que favorezca mayor competitividad económica en un mundo cada vez más abierto e interrelacionado, cuyo centro de gravedad económica se desplaza hacia Asia y en el que las relaciones sur-sur son cada vez más importantes.

Pero como plantea Rodrik (2011), no es posible perseguir simultáneamente más democracia, más soberanía nacional y más globalización, sin que algún vector salga debilitado, normalmente la democracia. Algunos autores hablan ya de "posdemocracia" (Crouch, 2004), del "invierno de la democracia" (Hermet, 2008), de "desmantelamiento democrático" (Habermas, 2012) o de "contrademocracia" (Rosanvallon, 2007) para describir la creciente oligarquización económica y su influencia en la pérdida de calidad democrática en Europa.

Aunque la UE tenga como modelo económico a los países escandinavos por su decidida voluntad de hacer compatible crecimiento y redistribución, lo cierto es que la política económica europea es cada vez más británica que sueca. Es una respuesta adaptativa a los requerimientos de

la globalización, canalizada a través de tres grandes estrategias (Maastricht [1992], Lisboa [2000] y Europa-2020), que buscan situar la integración económica, la consolidación del mercado único y el cambio de modelo productivo por encima de otras consideraciones políticas o sociales.

La aplicación de estas estrategias se hace en paralelo a la creciente dependencia de los Estados de los mercados internacionales de capital para su financiación y a la progresiva cesión de soberanía desde los parlamentos a las agencias reguladoras independientes (energía, competencia, telecomunicaciones); unas agencias que, aunque independientes de los parlamentos nacionales, son permeables a los intereses de distintos grupos empresariales y *lobbies* de presión.

Esta mercantilización también está condicionando la posición internacional de la UE en la gobernanza global. Como afirman Orbie y Tortell (2008), el componente social no parece haber encontrado un lugar en la agenda exterior de la UE; al contrario, cada vez hay más unanimidad sobre la necesidad de defender propuestas de liberalización de los mercados y expansión del comercio a escala global.

Pero hay otras opciones. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha planteado una serie de medidas encaminadas a impulsar una globalización más equitativa: el Pacto Mundial por el Empleo, la Agenda de Empleo Digno y la Agenda de Gasto o Suelo Social (*Social Floor Agenda*). A estas propuestas subyace la necesidad de vincular crecimiento y redistribución a través de una mejora sustancial de las condiciones de empleo y del respeto a los derechos laborales y sociales fundamentales.

Se trata, al fin y al cabo, de un intento de construir una especie de Estado del bienestar global de clara inspiración europea. Por eso llama la atención la falta de determinación de la UE en la defensa de estas tres estrategias y el esfuerzo por supeditarlas a los requerimientos del mercado. La UE parece no creer que el modelo social europeo sea una opción global. Como afirma Zielonka (2008: 483), “la UE tiene pocas opciones, salvo confiar en su poder económico. Cualquier intento de imponer una agenda europea en el terreno ambiental, laboral o social no entra en cuestión”.

Esto favorece la transición desde una “democracia de ciudadanos” a una “democracia de consumidores” cuyo principal eje vertebrador no es el redistributivo, sino el regulatorio (Ramos y Egea,

2012). No es que ciudadanía y consumo sean conceptos antagónicos, sino que establecen prioridades distintas. La ciudadanía busca una integración solidaria, que requiere mecanismos de redistribución, no únicamente económica, mientras que el consumo requiere regular –o desregular– aquellos ámbitos que dificultan la circulación de mayor y mejor información, más transparencia y más garantías jurídicas que incrementen la eficiencia del mercado. Se asiste así a un cambio progresivo de prioridades desde los derechos vinculados a la solidaridad a los derechos vinculados a la libertad, conforme recoge el ordenamiento jurídico de la UE¹.

En el resto de este artículo se justificarán todas estas afirmaciones desde un análisis de la globalización, tal y como se ha ido desarrollando sobre los preceptos del así llamado “Consenso de Washington”. Se analizará asimismo el papel que la crisis juega a la hora de reforzar los costes sociolaborales de un mercado de trabajo global en constante transformación. El papel de la UE en la globalización, así como también las políticas que está aplicando para salir de la crisis, son objeto del apartado previo a las conclusiones.

2. GLOBALIZACIÓN, EMPLEO Y DERECHOS SOCIALES

En los últimos treinta años el así llamado “índice global”² ha aumentado en todas las regiones del mundo, particularmente en Asia y, en menor medida, América Latina y África, el continente menos globalizado. Durante los años ochenta, el 84 por ciento del PIB mundial y el 83

¹ El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 18-25, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su Título V, buscan proteger una serie de valores comunes y universales que fundamentan la existencia misma de la UE. Los siete Títulos de la Carta establecen el abanico de derechos que la UE reconoce y garantiza: dignidad (integridad de las personas), libertades (derechos individuales), igualdad (no discriminación), solidaridad (derechos sociolaborales), ciudadanía (derechos políticos) y justicia (derechos jurídicos) (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf).

² El “índice global” se construye a partir de variables económicas, sociales y políticas. El índice económico toma en cuenta el comercio (en porcentaje del PIB), la inversión extranjera directa, las inversiones de cartera, las tasas arancelarias, las barreras ocultas a la importación o los impuestos sobre el comercio internacional (en porcentaje de los ingresos). El índice social incluye el número de población extranjera, de turismo internacional, de radios, televisiones, periódicos y los usuarios de Internet. Por último, el índice político abarca el número de embajadas, la afiliación a las organizaciones internacionales y la participación en las misiones de la ONU.

por ciento de las exportaciones provenían de países desarrollados. En nuestros días, estas cifras rondan el 74 y el 72 por ciento, respectivamente (World Bank, 2011).

Esta integración en lo global tiene importantes consecuencias socioeconómicas. La incorporación de nuevas economías al comercio internacional ha duplicado la fuerza laboral mundial, pasando de 1.500 a 3.100 millones de trabajadores, y ha favorecido una significativa reducción de la pobreza, principalmente en países de rentas medias.

Pero como afirma la OIT, el 80 por ciento de la fuerza laboral mundial tiene una seguridad residual o carece por completo de ella. Cerca de un tercio no tiene acceso a ningún tipo de servicio sanitario o de salud; en torno a tres cuartas partes carecen de un plan de pensiones, y solo un quinto de los mayores de 65 años recibe una pensión (7 por ciento en las economías más pobres) (ILO, 2013).

Aunque es muy difícil evaluar la extensión de la economía informal, el último estudio a nivel global indicaba que esta crecía y representaba ya el 42 por ciento del PIB en África, el 41 por ciento en Latinoamérica, el 36 por ciento en Asia, el 18 por ciento en las economías europeas, y el 13,5 por ciento en las economías anglosajonas (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos). Y la crisis actual parece aumentar el número de empleos informales en Europa, principalmente en el sur.

La desigualdad a nivel mundial es mayor hoy que hace un siglo y medio. En 1850, el índice Gini era del 53,2 –el 49 por ciento debido a desigualdad entre países, y el 51 por ciento a desigualdad dentro de cada país–. Hoy el Gini mundial ha crecido hasta alcanzar 65,4 –el 85 por ciento debido a diferencias entre países, y el 15 por ciento debido a desigualdad dentro de cada país. Esto sugiere que las diferencias de rentas a nivel global dependen más de las diferencias entre países (situación) que dentro de cada país (clase social). Entre las razones que se esgrimen se encuentra el hecho de que los países pobres hoy son mucho más pobres que hace un siglo, mientras que los ricos son mucho más ricos que entonces (Milanovic, 2011).

En su análisis del periodo 1952-2005, Milanovic (2005) confirmó que la desigualdad

había crecido a nivel mundial³, entre países⁴, y entre los países ricos y pobres; ciertamente, al ajustar la población por el tamaño del país de pertenencia, la desigualdad se había reducido en ese periodo debido principalmente a los grandes incrementos de PIB per cápita en China e India. Un análisis posterior, efectuado en 2009 incorporando “paridad de poder de compra” tal y como la define el Banco Mundial, llevó a este autor a la misma conclusión. La desigualdad mundial (concepto 3) e internacional (concepto 1) siguen creciendo; en cambio, la desigualdad calculada ponderando por el tamaño del país (concepto 2) se ha reducido (Milanovic, 2009).

Estas desigualdades ayudan a entender que las migraciones económicas estén en máximos históricos, y también el perfil de quienes emigran. El número de emigrantes ha pasado de 84 millones, en 1975, a 105 millones, en 1985; en 1990, ya ascendía a 120 millones, y a 150 millones, en 2000; en el año 2010 se alcanzó la cifra de 200 millones (IOM, 2011). Esta es una evolución que parece medir bien los ritmos de la globalización. Uno de los aspectos más destacados de este proceso en los últimos años es la “feminización de la inmigración”. Las tendencias están cambiando y cada vez son más las mujeres que emigran para aportar recursos al hogar de origen, y menos las que vienen acompañando al marido como amas de casa o segundas perceptoras de rentas.

Los países más ricos intentan regular las migraciones con leyes más duras que buscan impermeabilizar sus fronteras. Esto favorece el tráfico humano controlado por mafias, que sigue aumentando hasta alcanzar, según algunos cálculos, en torno a 600.000 víctimas (Danailova-Trainor y Belser, 2006).

Además, las emisiones de gases invernadero están aumentando la temperatura global anual del planeta, lo que supone un reto añadido para el desarrollo económico. Aunque este es un fenómeno netamente global, que no entiende de fronteras o de demarcaciones culturales, lo cierto es que la responsabilidad del cambio climático no es la misma para todos los países. Según el Informe Stern (2005), son las economías más desarrolladas las que más emisiones producen y, por tanto, las que más responsabilidad tienen.

³ Considerando a todos los ciudadanos del mundo como tal y no clasificados por países (concepto 1 de desigualdad).

⁴ Medida por las diferencias en su PIB (concepto 3 de desigualdad).

Con solo el 15 por ciento de la población mundial, los países más ricos emiten la mitad del CO₂ mundial. El problema es que las nuevas economías emergentes, con China e India a la cabeza, empiezan a converger en la emisión de CO₂ y, lo que es peor, están invirtiendo grandes cantidades en la construcción de infraestructuras energéticas intensivas en el uso de carbón.

Sin embargo, los efectos negativos afectan más a los países pobres que a los ricos. Entre los años 2000 y 2006, casi 262 millones de personas se enfrentaron a desastres climáticos. El 98 por ciento vivía en países pobres. En los países ricos, solo una entre 1.500 personas ha sufrido los efectos del clima, mientras que en los países pobres la relación es de una entre diecinueve (UNDP, 2008).

La lucha contra el cambio climático implica altos costes económicos en el corto plazo, lo que hace pensar que los problemas ambientales no serán una prioridad en el momento actual, como demuestran los sucesivos fracasos de las cumbres ambientales, en particular, la última Cumbre de Kyoto. Hasta 2030 el coste anual medio de una estabilización de las emisiones representaría el 1,6 por ciento del PIB mundial; ahora bien, de no hacer nada, los costes inducidos por el cambio climático podrían suponer entre un 5 y un 20 por ciento del PIB (Informe Stern, 2005).

El sector financiero ha tenido una influencia decisiva en el desarrollo y la consolidación de este modelo de globalización. Un crecimiento masivo de la liquidez en los mercados mundiales a la sombra de unos tipos de interés bajos ha favorecido la generalización de los *hedged funds* y de los fondos de capital riesgo (*private equity funds*). La crisis financiera de 2008 obedece fundamentalmente a la falta de regulación y transparencia, la información asimétrica y el abuso de información privilegiada.

Ya antes de la crisis, algunos informes señalaban que, aunque los flujos de capitales estaban creciendo más que nunca, la economía mundial asignaba una pequeña proporción de esos flujos a la formación fija de capital y otros factores productivos (Akyüz, 2006). En el periodo 1990-2000 se produjeron tres fenómenos importantes para la explicación de lo que ha ocurrido posteriormente: i) las inversiones en infraestructuras no crecieron al mismo ritmo que los flujos de capital, ii) los movimientos de capital se dieron principalmente entre economías en desarrollo, y iii) la vola-

tilidad del capital aumentó considerablemente (Van Der Hoeven y Lübker, 2006).

Solo desde esta falta de regulación y la propia debilidad de los gobiernos frente a los mercados se entiende que la ingeniería financiera llegase a tales niveles de sofisticación especulativa sin ningún control. El apalancamiento excesivo, la concesión febril de hipotecas *subprime* –calificadas triple A por agencias como Moody's o Standard & Poor's, participadas por los propios bancos–, los derivados CDO y contratos CDS fueron posibles por la falta de regulación y la garantía de rescate público, justificado por la idea del *too big to fall*.

Los efectos positivos esperados de la liberalización financiera –obtención de recursos suplementarios capaces de estimular la inversión y el crecimiento– se redujeron y aumentó el riesgo de volatilidad y de ciclos económicos con altibajos más frecuentes. Con solo enumerar las sucesivas crisis vividas desde los años noventa, cabe hacerse una idea de los altos costes pagados por reducir el control y la regulación del sistema financiero.

La crisis de la deuda mexicana (*Tequila crisis*) en 1994, la asiática en 1997, la rusa en 1998, la crisis “punto.com” y las burbujas especulativas entre 2001 y 2003, el colapso de Northern Rock, Bear Stearns y Lehman Brothers en 2008, y su efecto sobre las hipotecas *subprime* y la burbuja inmobiliaria: todas estas crisis ponen de manifiesto los altos costes de un sistema no regulado y constatan que el capitalismo financiero ha salido reforzado de las crisis que ha generado.

Además, una gran mayoría de estos fondos están ubicados en paraísos fiscales para minimizar o evitar costes impositivos y depender de unos regímenes reguladores muy blandos. Esto pone en dificultades la financiación de los Estados del bienestar en Europa, sin que favorezca el establecimiento de sistemas sociales en los países en desarrollo. En su último informe, Henry (2012) estima que hay hasta 32 billones de dólares en paraísos fiscales y que tan solo cincuenta bancos y sus fondos de inversión manejan 12 billones en inversiones internacionales (*cross-border invested assets*). Si se consiguiese que solo el 3 por ciento de esos 32 billones fuese sometido a una tributación del 30 por ciento, se podrían recaudar entre 180 mil y 200 mil millones de euros, el doble de lo que los países de la OCDE dedican a coopera-

ción. Y si la UE pudiese recuperar una parte de lo evadido, la profundidad y duración de la crisis se reducirían sustancialmente.

Esta es, a grandes rasgos, una fotografía de la globalización y sus resultados: una mayor integración económica y laboral que ha reducido la pobreza, en paralelo a significativos aumentos de la desigualdad, la precariedad laboral, el deterioro ambiental y el creciente poder económico y político del sector financiero, que ha ido reforzándose de crisis en crisis (Ramos y Chico, 2010).

2.1. La crisis de 2008 y sus efectos globales

La crisis está afectando negativamente al empleo a nivel global. En su informe *Better Jobs for a Better Economy* (ILO, 2012), la OIT calcula que hay 200 millones de desempleados en el mundo, 50 millones más que en 2008, y se ha perdido el 10 por ciento de la producción mundial. Las cifras del comercio internacional en 2012 se hallaban aún muy por debajo de las de antes de la crisis. Solo China mostraba niveles de importación-exportación superiores (UNCTAD, 2012).

Si bien la crisis afecta particularmente a las economías más ricas, el resto de economías están sintiendo sus efectos y son más vulnerables ahora que antes de 2008. Así, aunque las economías en desarrollo se recuperan más rápidamente y las economías emergentes ya han superado los niveles de crecimiento precrisis, el Banco Mundial ha vuelto a evaluar a la baja sus perspectivas de crecimiento.

De acuerdo con datos recientes del Banco Mundial, se espera que la economía mundial crezca entre el 2,5 y el 3,1 por ciento en 2013 frente al 3,6 por ciento pronosticado previamente. Las economías más prosperas crecerán al 2 por ciento en 2013, en lugar del 2,7 por ciento previsto, y es posible que la eurozona siga en recesión. Por su parte, el crecimiento económico en las economías emergentes también disminuirá respecto a lo proyectado solo unos meses antes: en torno al 5 por ciento frente al 6,3 por ciento. Igualmente, el comercio crecerá menos de lo previsto, un 4,7 por ciento frente al 6,3 por ciento pronosticado, si bien se espera que vuelva a aumentar este año a niveles del 6,8 por ciento (World Bank, 2012).

Aún no sabemos el alcance de la crisis, entre otras cosas porque desconocemos su auténtica dimensión en los sectores financieros y la can-

tidad de recursos necesarios para que la banca pueda mejorar sus balances y volver a su actividad crediticia precrisis. Esto limita, además, la posibilidad de aplicar políticas contracíclicas ante la falta de fondos con los que incentivar políticas de demanda que mejoren el consumo y, por extensión, el crecimiento y el empleo.

En este contexto de débil crecimiento mundial, menos recursos para activar la economía, menos oportunidades de comercio y menos apoyo fiscal para actividades productivas, están aflorando algunas debilidades económicas aún ocultas, principalmente en las economías emergentes. En efecto, ya hay síntomas de burbujas económicas en algunos países como China o los del Golfo Pérsico, y problemas de inflación en varias economías líderes latinoamericanas. Además, muchas economías emergentes y en desarrollo carecen de diversificación económica y estructura productiva. Esto haría necesarias reformas que favorecieran el tránsito desde sectores intensivos en mano de obra y escasa productividad a sectores más innovadores y productivos (Rodrik, 2011).

Para Pages (2009), estas vulnerabilidades, especialmente en las economías en desarrollo, están vinculadas a la falta de productividad, de mayor diversificación en los sectores exportadores y de capacidades productivas propias; unas vulnerabilidades que la crisis de 2008 ha aumentado significativamente. Esto pone de manifiesto no solo la creciente interrelación económica y sus efectos ante situaciones de crisis como la actual, sino también la existencia de serias dificultades para que la economía mundial vuelva a la senda de crecimiento sostenible en el corto plazo (World Bank, 2012).

2.2. La crisis de 2008 y sus efectos en Europa

En los últimos cuatro años, la eurozona se ha acercado al borde del colapso en varias ocasiones, la última con la crisis chipriota, cuya resolución no está aún garantizada. Los programas de estímulos fiscales de inspiración keynesiana recomendados por organismos internacionales (FMI) y la propia UE en 2008 fueron seguidos por pocos países (España, entre ellos) y durante un corto espacio de tiempo. Desde entonces, prácticamente todos los países han optado por una estrategia de austeridad, disciplina presupuestaria y devaluación interna para ganar competitividad.

Pero esta estrategia de austeridad coordinada está repercutiendo negativamente sobre el crecimiento y la creación de empleo. La razón PIB-deuda volverá a crecer en 2013 por encima del 90 por ciento actual. El desempleo en la eurozona afecta ya al 12 por ciento de la población activa (24,2 por ciento entre los jóvenes), es decir, a 19 millones de trabajadores, y es cada vez más estructural (por tanto, más difícil de erradicar), mientras que el empleo aumenta en inestabilidad y precariedad (ILO, 2012).

Por otra parte, la pobreza sigue extendiéndose: en 2011 se estimaba en 23,4 por ciento, unos 115 millones; en 2012 creció hasta el 24,2 por ciento. En torno a 120 millones de europeos (26,9 por ciento entre niños, 23,3 por ciento entre personas en edad de trabajar, y 19,8 por ciento entre personas mayores) constan en las estadísticas como “pobres” (Eurostat, 2012). Además, 35 millones de europeos viven en extrema pobreza o exclusión total, y 37 millones más, en hogares con baja intensidad laboral, es decir, con continuos episodios de desempleo entre la mayoría de miembros activos de la familia (Lelkes y Gasior, 2012). Asimismo, el número de personas sin hogar sigue creciendo, con nuevos perfiles, como jóvenes y nacionales del país, frente al perfil anterior a la crisis, que solía afectar a personas adultas, principalmente varones y extranjeros (European Commission, 2012)

Con todas las economías europeas consolidando sus déficits simultáneamente, es muy probable que estas tendencias de crecimiento económico, empleo, pobreza y exclusión social se mantengan en el tiempo, o peor aún, que aumenten. La propia Comisión calcula una nueva contracción del crecimiento (0,3 por ciento de caída del PIB) y un aumento del paro hasta el 12,3 por ciento de la población activa, lo que no ayudará a mejorar la demanda de las familias ni a reducir los niveles de pobreza y exclusión social.

Tras gastar billones de euros en salvar al sistema bancario con dinero del contribuyente, la UE parece incapaz de articular un plan de crecimiento y empleo. Es la misma incapacidad que ha venido mostrando para avanzar hacia una política fiscal europea y una unión bancaria con un supervisor único que permita un plan de inversiones a largo plazo en la eurozona. Este letargo político, unido a la emergencia del momento, está llevando a la UE hacia una forma de inter-gubernamentalismo que favorece el

poder de los Estados miembros, principalmente del eje franco-alemán y, sobre todo, de Alemania, en detrimento de las instituciones europeas. Aunque el Parlamento Europeo ha ganado atribuciones con el Tratado de Lisboa, la Comisión y sobre todo el Consejo actúan transfiriendo los imperativos de austeridad a los presupuestos nacionales, bajo la amenaza de sanciones o pérdidas de soberanía. Esto favorece el autointerés de los Estados miembros y las estrategias de suma cero. En efecto, los Estados miembros están adoptando la estrategia del “justo retorno” (el famoso cheque británico es un buen ejemplo, aunque no el único), que consiste en que cada Estado lucha por recibir al menos tanto como lo que aporta y presentarse ante su opinión pública como vencedor en las negociaciones en Bruselas. La actual fractura entre el norte y el sur de Europa no hace sino reforzar este intergubernamentalismo. Mientras Alemania, Francia, Holanda y Austria cobran por financiarse, el sur de Europa paga altísimos intereses.

Todo ello configura el peor escenario para cualquier eurófilo y pone en evidencia que la UE se enfrenta a serios problemas que afectan no solo a sus estructuras institucionales, sino también a la legitimidad misma del proyecto europeo.

3. LA RESPUESTA EUROPEA A LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS FRENTE A LA CRISIS

Desde los años ochenta, el debate “euroesclerosis vs. dinamismo americano” –sustituido ahora por el de “euroesclerosis vs. dinamismo asiático”– ha inspirado las grandes reformas económicas en la UE. Aunque China sustituye a Estados Unidos como referente económico, la idea de una Europa esclerotizada por un sistema laboral y social demasiado rígido y generoso continúa viva.

El Tratado de la Unión Europea (TUE; Maastricht, 1992) supuso la culminación del mercado único y un avance en lo que a coordinación de políticas económicas se refiere, consagrando la economía de mercado como el principio inspirador de las políticas europeas⁵. El objetivo

⁵ El TUE propone: i) el refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones, ii) la mejora de su eficacia, iii) la instauración de una Unión Económica y Monetaria, iv) el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad, y v) la institución de una política exterior y de seguridad común.

principal era la estabilidad presupuestaria y financiera a medio plazo y la profundización en el mercado común europeo con la instauración de una moneda única. Para ello se establecieron unos criterios de convergencia⁶ que deberían cumplir los Estados miembros para su admisión en la zona euro y que habrían de concluir en el año 1999 con la creación del euro y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC –el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales), independiente de las autoridades políticas nacionales y comunitarias.

El TUE dejaba claro su preocupación por la estabilidad monetaria y presupuestaria con medidas coercitivas para aquellos Estados que incumpliesen. Sin embargo, ofrecía una imagen de escasa preocupación por los problemas de desempleo en un momento en el que la reducción del déficit podía tener efectos nocivos sobre los niveles de empleo en muchos Estados. Hoy esa escasa preocupación parece mantenerse.

Es cierto que el protocolo social anexo al Tratado pretendía ampliar las competencias comunitarias al ámbito social en la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, la protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un elevado y duradero nivel de empleo, y la integración de las personas excluidas del mercado laboral. Sin embargo, este anexo social apenas pasó de mera retórica, en tanto que la responsabilidad social recaía, y continúa cayendo, en los Estados miembros⁷,

⁶ La tasa de inflación no podía situarse por encima del 1,5 por ciento respecto a la media de los tres Estados de la eurozona con menor inflación durante el año precedente al examen de la situación del país que solicitaba ser admitido. El déficit presupuestario de las administraciones públicas no podía superar el 3 por ciento del PIB al final de año precedente, aunque excepcionalmente podía admitirse a un país con un déficit mayor, siempre que cupiera razonablemente esperar una disminución posterior. Por último, la deuda pública no podía rebasar el 60 por ciento del PIB, aunque se admitieron países con deuda mayor pero cercana al límite. Por otra parte, los Estados debían participar en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo y no haber devaluado su moneda unilateralmente durante los últimos dos años.

⁷ El Tratado de Lisboa (2009), en los Títulos X y XI (artículos 151-164 sobre política social y Fondo Social Europeo), subraya la prevalencia de los Estados sobre la UE en materia social y la prioridad del equilibrio financiero en el ámbito del gasto. La UE asume responsabilidades técnicas y cooperativas, nunca impositivas. En todas las cuestiones centrales (seguridad social, protección social, contratación, condiciones de empleo, negociación colectiva, etc.), el Consejo decide con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a los Comités

lo que ha dificultado una mayor armonización social y la articulación de planes específicos de reorientación del gasto social desde una perspectiva europea.

Maastricht ya había establecido los grandes criterios anti-inflacionistas que debían orientar el crecimiento europeo. Pero hacía falta diseñar una estrategia que estableciese el modelo productivo preciso para ser competitivos y abandonar la “esclerosis” que durante muchos años había mantenido a la UE en niveles de productividad e innovación inferiores a los de Estados Unidos y Japón. Todo esto, sin dejar de tener en cuenta otros factores, como el envejecimiento de la población europea y las consecuencias de la liberalización del comercio y las finanzas a nivel global; unas realidades que justificaban aún más la necesidad de una estrategia que superase el ámbito laboral y diese respuesta a dos elementos hasta ahora ausentes de la gran política europea: la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

Este es, en síntesis, el espíritu de la Estrategia de Lisboa (2000), un intento de coordinación de lo que debería haber sido un verdadero programa europeo de empleo sobre la base de una economía del conocimiento. Se propusieron catorce indicadores⁸ como referentes de un cambio productivo, pero pronto se vio que la UE carecía de las herramientas económicas e institucionales suficientes para alcanzar los objetivos propuestos, y que no se había tenido en cuenta la heterogeneidad económica de los Estados miembros a la hora de establecer los indicadores (Creel, Laurent y Le Cacheux, 2005). En consecuencia, los incentivos para alcanzar las reformas de una manera coordinada eran relativamente débiles, y la coordinación misma casi inexistente (Pissani-Ferry, 2005).

Económico y Social y de las Regiones. Como hace explícito el artículo 153-4, las disposiciones adoptadas no afectan a “la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deben afectar de modo sensible al equilibrio financiero de este (...); ni impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con los tratados”. En lo esencial, la dimensión social europea es una dimensión subordinada a la consolidación del mercado y a la soberanía de los Estados miembros.

⁸ Aumento de la productividad por persona empleada; niveles de PIB per cápita; niveles de empleo entre los trabajadores de mayor edad; gasto en investigación y desarrollo; niveles de jóvenes que terminan la formación; niveles de precios; inversión empresarial; porcentaje de personas en riesgo de pobreza después de transferencias; niveles de desempleo de larga duración; emisión de gases invernadero; consumo energético y volumen de transporte de carga respecto al PIB.

El Informe Kok (2004) intentó suplir estas deficiencias insistiendo en la necesidad de mejorar el crecimiento económico y el nivel de empleo. Para ello se establecieron dos docenas de objetivos que definen claramente las nuevas prioridades de la Estrategia y su compatibilidad con Maastricht, dando lugar así a una nueva prioridad que la Estrategia no abandonará hasta su finalización. Lo que se busca es crear mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa, hacer más atractivo el entorno empresarial, asegurar que los desarrollos salariales contribuyan a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, estimular la iniciativa privada mejorando la regulación, y así hasta veinticuatro objetivos que comparten la visión de que la liberalización del mercado es la mejor manera de garantizar el crecimiento y la creación de empleo. Pero el Informe Kok dejaba, de nuevo, sin resolver una cuestión: cómo garantizar la cohesión social, si bien las prioridades enumeradas interpretan la cohesión como el resultado natural del crecimiento y la creación de empleo.

En 2007, la Comisión lanzó un documento (*Hacia unos principios comunes de flexiguridad*⁹) que establece y asume como positivos los principales componentes que definen la “flexiguridad”. Poco después, el Consejo reconoció en la flexiguridad una forma de impulsar la Estrategia de Lisboa (European Council, 2007). La flexiguridad está muy relacionada con el concepto de “mercados de trabajo en transición” (Schmid, 2002). Este concepto sugiere que la realidad laboral actual impone continuas transiciones entre varias formas de actividad laboral –desde la formación al empleo, desde el empleo al desempleo, y desde este a la formación o a un nuevo empleo, etcétera– no siempre en la misma empresa. Así pues, ya no se trata tanto de defender el puesto de trabajo, como la carrera laboral de los trabajadores. Por tanto, se hace necesaria una nueva definición de las políticas sociales y laborales que propor-

⁹ La *flexiguridad* es “una estrategia que busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales; y por otro lado, mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo de aquellos con más problemas de integración laboral”. “Es un cierto grado de seguridad en el lugar de trabajo, y en los ingresos de los trabajadores con una posición más débil en el mercado de trabajo que facilita su inserción y el desarrollo de su carrera profesional; mientras que, al mismo tiempo, es un cierto grado de flexibilidad numérica, funcional y salarial que permite una adecuada adaptación a las condiciones cambiantes (del mercado), con el fin de mantener y aumentar la competitividad y la productividad” (Wilthagen y Rogowski, 2002: 205, 209).

cionen seguridad a quienes sufren mayor incertidumbre como consecuencia de esta realidad cambiante.

La flexiguridad se presentó como una posible solución, pero la complejidad en su aplicación es fuente de controversia. No hay una forma o camino único para alcanzar la flexiguridad, pues no hay un tipo único de economía. Para dar respuesta a esta heterogeneidad económica el Grupo Europeo de Expertos en Flexiguridad (2007) propuso cuatro estrategias (*pathways*):

- i) reducir las asimetrías entre empleos típicos y atípicos;
- ii) favorecer la adaptabilidad tanto de empresarios como de trabajadores, reforzando la seguridad de las transiciones laborales;
- iii) aumentar la inversión en formación y capacitación para reducir las diferencias formativas de la fuerza laboral, y
- iv) crear oportunidades de empleo para los perceptores de prestaciones, prevenir el desempleo de larga duración y la dependencia de prestaciones sociales, regularizar el empleo informal, y construir y desarrollar una capacidad institucional más propensa al cambio.

En esto consiste la modernización del modelo social europeo: en fomentar la flexiguridad en economías cada vez más flexibles y desreguladas que priorizan el crecimiento y orientan sus esfuerzos sociales a favorecer las transiciones desde la formación al empleo y a disminuir la exclusión social. Ahora bien, no parece haberse tenido en cuenta que los países que han desarrollado ya programas de flexiguridad –los escandinavos y Holanda principalmente– cuentan con elevados niveles impositivos y generosas prestaciones sociales. Sin embargo, no hay ninguna medida u objetivo que aconseje convergencias en los sistemas impositivos; ni siquiera se considera la posibilidad de establecer un indicador sobre el gasto social mínimo. Se zanja así cualquier posibilidad de favorecer una progresiva armonización social que consolide un verdadero Estado del bienestar europeo. Tampoco se tiene en cuenta el papel que el modelo social podría tener sobre la acción exterior, unificando criterios a favor de un liderazgo europeo en la defensa de una globalización más redistributiva (Ramos, 2007 y 2010).

La propia Comisión ha reconocido el escaso éxito de la Estrategia de Lisboa¹⁰ y ha propuesto su relanzamiento. Asimismo, ha subrayado la necesidad de continuar con el proyecto que inaugura la Estrategia y ha destacado los beneficios de un cambio de modelo productivo, pero, al tiempo, intentando mejorar la interdependencia entre los presupuestos nacionales y los planes de reformas (competitividad y crecimiento), así como aumentando la presión para que los países con peores resultados mejoren sustancialmente sus logros.

La Estrategia Europa 2020 para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Inclusivo sigue las líneas generales trazadas por la Estrategia de Lisboa, esto es, fortalecer un mercado flexible y desregulado, potenciar la economía del conocimiento y seguir definiendo un modelo social orientado a favorecer las transiciones laborales y a luchar contra la exclusión social. Sin embargo, contiene novedades importantes. La Estrategia Europa 2020 hace explícitos dos objetivos cuantificables que en la anterior Estrategia de Lisboa estuvieron difuminados: la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Se trata de reducir el número de pobres un 25 por ciento –20 millones de personas– y de aminorar un 20 por ciento el consumo de combustibles fósiles, aumentando un 20 por ciento la utilización de energías renovables y disminuyendo un 20 por ciento las emisiones de CO₂¹¹.

Estos objetivos cuantificables se complementan con siete iniciativas emblemáticas (*flagships*) que tienen como objetivo catalizar los avances en cada tema prioritario¹². Dichas iniciativas constituyen el nuevo instrumento de coor-

¹⁰ Se reconocen algunos aciertos (entre ellos, la intensificación del aprendizaje político y el intercambio de buenas prácticas), pero se admiten fallos importantes, como la falta de control firme sobre el riesgo sistémico (mercados financieros, burbujas especulativas en mercados inmobiliarios, etc.), la falta de un vínculo más fuerte entre la Estrategia y otros instrumentos e iniciativas sectoriales de la UE para reforzar la dimensión de la eurozona, o el lento y desigual ritmo de ejecución de las reformas (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_es.pdf).

¹¹ A estos objetivos se unen los de empleo –conseguir que el 75 por ciento de la población de 20 a 64 años esté empleada– y sociedad del conocimiento –que se destine el 3 por ciento del PIB a I+D, que el porcentaje de abandono escolar sea inferior al 10 por ciento y al menos el 40 por ciento de la generación más joven tenga estudios superiores completos.

¹² “Unión por la innovación”, “Juventud en movimiento”, “Una agenda digital para Europa”, “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, “Una política industrial para la era de la mundialización”, “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” y “Plataforma europea contra la pobreza”.

dinación, una especie de plataforma que evalúa los avances o retrocesos de cada Estado miembro. Pero sigue sin concretarse la condicionalidad y, a diferencia de los criterios del Pacto de Estabilidad (Maastricht), los incumplidores no sufren penalización. Son los propios Estados, en coordinación con la Comisión, quienes decidirán cómo cumplir esos objetivos.

La Estrategia Europa 2020 representa, sin duda, una mejora respecto a la Estrategia de Lisboa, si bien la dimensión de la crisis hace poco probable que la mayoría de los objetivos, tal como están planteados, pueda alcanzarse. Así, los objetivos de empleo e inversión en I+D+i están lejos de conseguirse, habida cuenta de la profundidad de la crisis y de las políticas de austeridad y corrección del déficit emprendidas. Es verdad que estos problemas son menores en la Europa central y septentrional, y que históricamente los países escandinavos, Holanda y Alemania han priorizado la innovación, lo que les permite cumplir ya, o acercarse mucho al 3 por ciento de inversión en I+D+i.

Por otra parte, la pobreza aumenta, como ya se ha señalado, por lo que la reducción del 20 por ciento se hará esperar. Y lo mismo puede ocurrir con las inversiones en energías limpias, que, lejos de consolidarse, parecen reducirse en general y, sobre todo, en los países más afectados por la crisis.

Aún es demasiado pronto para evaluar el éxito de la Estrategia Europa 2020, pero parece que continúa con las líneas trazadas por Maastricht y Lisboa: transformar la “esclerotizada” Europa en una economía competitiva, basada en el conocimiento, que privilegia la estabilidad de precios y el rigor presupuestario, y establece un modelo social al servicio de la integración laboral.

Este es, a grandes rasgos, el instrumental político (*policy*) con el que los europeos pretendemos adaptarnos a la globalización sin renunciar a “nuestro modelo social”. Pero a juzgar por los resultados, las expectativas no son muy positivas. No parece que este diseño institucional esté contribuyendo a encontrar la salida de la crisis, como era su objetivo, y mucho menos a favorecer la sostenibilidad del modelo social.

Al contrario, la crisis está poniendo de manifiesto las carencias del proceso de construcción europea. Se pensó que el euro haría converger a las economías europeas, pero se ha producido

más bien lo contrario: un norte con excedentes comerciales y moderados niveles de desempleo, y un sur con graves problemas de déficit y paro masivo. Además, el euro ha provocado una especie de especialización productiva “natural” que hace muy difícil a países como España competir con Alemania en ciertos sectores productivos teniendo la misma moneda. Sin riesgo de cambio y con tipos de interés muy bajos, se ha favorecido el endeudamiento masivo, más en sectores especulativos que productivos, más en el sur que en el norte.

Con los criterios del Pacto de Estabilidad, las políticas contracíclicas quedan prácticamente excluidas. Al priorizar la reducción drástica del déficit, las economías con mayores problemas inician su devaluación competitiva interna para poder crecer. Por otra parte, en lo que a la acción exterior se refiere, las cosas no parecen ir en la dirección de un compromiso con un modelo de globalización más inclusivo. Al contrario, seguimos apostando por acuerdos que favorezcan la liberalización del mercado, la desregulación laboral y la extensión del comercio, pensando que estas políticas, por sí solas, mejorarán las condiciones sociales y laborales a nivel global.

4. CONCLUSIONES

El actual modelo de globalización ha producido buenos resultados en términos de integración económica, creación de empleo y reducción de la pobreza. Sin embargo, parte de ese éxito descansa en empleos que proporcionan salarios de subsistencia, una alta informalidad y escasas o nulas garantías sociales. Se ha producido así una suerte de “proletarización global”, que añade mayor dificultad al reto de conciliar crecimiento e igualdad en Europa y favorecer un desarrollo económico más integrador en las economías emergentes. La crisis está deteriorando el empleo y las condiciones sociolaborales que lo regulan, provocando que un trabajador hoy se sienta más amenazado que hace tan solo una década. Esta amenaza, que es principalmente económica, se extiende a otros ámbitos, como la representación y el comportamiento político y la propia definición de los riesgos sociales.

Las estrategias impulsadas para adaptar la UE a los retos y oportunidades de la globaliza-

ción están favoreciendo fuertes asimetrías entre la dimensión económica y social de Europa y propiciando una progresiva transición desde una “democracia de ciudadanos” a una “democracia de consumidores”, mientras cambian profundamente la definición de riesgos y los instrumentos para resolverlos; una democracia que desplaza el centro de la acción pública desde lo redistributivo a la garantía de acceso al mercado, y desequilibra la prioridad de derechos fundamentales, desde la solidaridad a las libertades individuales.

En este artículo se recomienda vincular la dimensión social y la dimensión exterior de la UE como estrategia urgente para salir reforzada de la crisis y adquirir un papel mucho más activo en la globalización. Tras cincuenta años de construcción europea “hacia dentro”, uniendo la realidad de Estados con importantes diferencias políticas, económicas y culturales, es el momento de mirar “hacia fuera” y apoyar un modelo económico que priorice la inclusión dentro y fuera de Europa.

BIBLIOGRAFÍA

AKYÜZ, Y. (2006), “From liberalisation to investment and jobs: Lost in Translation”, *ILO Working Papers*, 74.

CREEL, J.; LAURENT, E., y J. LE CACHEUX (2005), “Delegation in inconsistency: The «Lisbon Strategy» record as an institutional failure”, *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, 2005-07.

CROUCH, C. (2004), *Post Democracy*, Cambridge, Polity Press.

DANAIOVA-TRAINOR, G. y P. BELSER (2006), “Globalization and the illicit market for human trafficking: An empirical analysis of supply and demand”, *ILO Working Papers*, 78.

EUROPEAN COMMISSION (2012), *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, junio.

EUROPEAN COUNCIL (2007), “Flexicurity: Key challenges, Council on Employment”, *Social Policy, Health and Consumers Affairs* (Lisbon 13/14 september), París, Presses de Sciences-Po.

EUROSTAT (2012), *Statistics in Focus. Population and social conditions*, 9/2012.

HABERMAS, J. (2012), *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge, Polity Press.

HENRY, J. (2012), "The Price of Offshore Revisited", *Tax Justice Organisation* (http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presser_120722.pdf).

HERMET, G. (2008), *El invierno de la democracia*, Barcelona, Los libros del Lince.

ILO (2007), *World Employment Record 2004-2005*, Ginebra.

— (2012), *World of Work Report. Better Jobs for a Better Economy*, Ginebra.

— (2013), *Global Employment Trends*, Ginebra.

INFORME KOK (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment* (http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf).

INFORME STERN (2005), (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm).

IOM (International Organization for Migration) (2011), *World Migration Report*, Ginebra.

LEIBFRIED, S. y P. PIERSON (eds.) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, The Brookings Institution.

LELKES, O. y K. GAZIOR (2012), *Income Poverty and Social Exclusion in the EU*, Viena, European Center Policy Brief.

"MARKETS", en: G. SCHMID y B. GAZIER (eds.) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar: 233-273.

MILANOVIC, B. (2005), *Global Income Inequality: What It Is and Why It Matters?*, Washington, DC, World Bank.

— (2009), "Global inequality and global inequality extraction ratio: The story of the last two centuries", *MPRA Paper*, 16535, Biblioteca Universitaria de Múnich.

— (2011), "From class to location, from proletarians to migrants", *Policy Research Working Paper Series 5820*, The World Bank, Nueva York.

ORBIE, J. y L. TORTELL (2008), *The European Union and the Social Dimension of Globalisation: How the EU influences the World*, Londres, Routledge.

PAGES, J. (2009), "African's growth turnaround: from fewer mistakes to sustained growth", *World Bank Working Paper*, 54.

RAMOS, J. (2007), "Flexiguridad: La respuesta europea a la globalización? ¿La respuesta española a la precariedad?", en: NAVARRO, V. (ed.), *La situación social de España 2*, Madrid, Biblioteca Nueva.

— (2010), "La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la presidencia española", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, número extraordinario.

RAMOS, J. y D. CHICO (2010), "La dimensión exterior de la Europa social", en: SARTORIUS, N. y A. EGEA (coords.), *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Madrid, Marcial Pons.

RAMOS, J. y A. EGEA (2012), "Democracia en riesgo: los tentáculos financieros y el papel de los gobiernos", *Economía Exterior*, 60: 91-99.

RODRIK, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton.

ROSANVALLON, P. (2007), *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Madrid, Manantial.

SCHMID, G. (2002), "Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact", en: SCHMID, G. y B. GACIER (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar.

SCHMID, G. y B. GACIER (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar.

UNCTAD (2012), *Development and Globalisation: Facts and Figures* (<http://dgff.unctad.org/chapter1/1.2.html>).

UNDP (2008), *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Nueva York.

VAN DER HOEVEN, R. y M. LÜBKER (2006), "Financial openness and employment. The need for coherent international and national policies", *ILO Working Papers*, 75.

WILTHAGEN, T. y R. ROGOWSKI (2002), *Legal Regulation of Transitional Labours*. (www.worldbank.org).

WORLD BANK (2012), *World Development Indicators* (data.worldbank.org/data-catalog/world-development_indicators).

— (2013), *Global Economic Prospect* (data.worldbank.org/data-catalog/world-development_indicators).

ZIELONKA J. (2008), "Europe as a global actor: Empire by example?", *International Affairs* 84(3): 471-484.