

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN: ¿HACIA UN FEDERALISMO EUROPEO DE BIENESTAR?

RICARD GOMÀ*

ESTE ARTÍCULO ABORDA LAS POLÍTICAS SOCIALES elaboradas por la Unión Europea (UE) mediante tres grandes bloques argumentales. En primer lugar, ubica las políticas sociales de la UE en un triple contexto de globalización y unión monetaria, déficit político-democrático y heterogeneidad persistente en los regímenes nacionales de bienestar. Luego se trazan las pautas históricas de estas políticas: desde el Tratado de Roma hasta hoy, con especial hincapié en las fases posteriores al Tratado de Maastricht. Finalmente, se perfila la estructura de políticas de la agenda social europea, y se profundiza en los principales ámbitos de actuación. Las conclusiones pretenden aportar elementos interpretativos y de síntesis.

LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI: ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE CONTEXTO

La caracterización y el análisis de la política social europea diseñada en los años que transcurren entre el Acta Única de 1986-1987 y el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 constituye el objeto central de esta parte. Sin embargo, ello debe ubicarse, para su mejor comprensión, en un triple contexto estructural: *por arriba*, las determinaciones derivadas de la interacción de la política social de la UE y el capitalismo global, y su concreción fundamental a escala europea en forma de unión monetaria; *por dentro*, la dinámica constitucional de la UE, con sus opciones de inclusión/exclusión de temas sociales, sus reglas formales de decisión y sus crecientes tensiones derivadas de la muy débil configuración de una *politeia* democrática a escala supranacional europea; *por abajo*, la heterogeneidad persistente

* El autor agradece los comentarios y observaciones hechos por el profesor José Sosa, de El Colegio de México, a este trabajo.

te e incluso creciente de los regímenes nacionales de bienestar de los estados miembros, configurada hoy por la acumulación de viejas y nuevas pautas de diferenciación social.

*La política social europea en el marco de la globalización
y la unión económica y monetaria*

Las políticas sociales de la UE interaccionan, bajo un esquema de dependencia relativa, con el proceso de convergencia económica nominal, proceso que, a su vez, se inserta en un modelo predominante de globalización capitalista neoliberal. En consecuencia, dichas políticas se sitúan bajo la presión de alinear sus contenidos a los parámetros monetaristas de la Unión Monetaria Europea (UME) del modelo hegemónico de globalización. El capitalismo global y la unión monetaria *realmente existentes* no excluyen la dimensión social comunitaria, pero tampoco se da, entre ellos, un diálogo de igual a igual. Los condicionantes externos interactúan con las posiciones de los actores en la arena social europea y dan como resultado un espacio de maniobra en el que se dilucidan los contenidos del sistema de bienestar de la UE. En este punto y haciendo un ejercicio esquemático, podemos constatar que en el desarrollo de la política social europea, en el periodo 1986-2000, subyacen tres grandes orientaciones:

- Durante años, la derecha política y económica europea ha respaldado la idea de que los grandes beneficios de la globalización y su correlato europeo en clave de integración regional pueden verse erosionados, entre otras causas, por cierto número de externalidades negativas de naturaleza social. En concreto: a) la espiral de desinversión en mecanismos de formación ocupacional, posibilidad ligada a la opción de contratación de trabajadores calificados formados fuera del propio país; b) el *dumping* social como factor de distorsión de la competencia: las empresas que operan con costos laborales bajos obtienen ventajas competitivas en el mercado único; c) el *regime shopping* como proceso de movilidad de ciudadanos hacia países con transferencias sociales universales; esto provoca, en el Estado receptor, presiones alcistas sobre el gasto social sin generación correlativa de riqueza para financiarlas; d) la diversidad en los sistemas de seguridad social, factor que funciona como freno a la movilidad, ante la amenaza de la disminución de derechos por interrupción en el mecanismo contributivo. Desde esta perspectiva, estas cuatro externalidades deben ser gestionadas a partir de iniciativas de política so-

- cial, sujetas, eso sí, a criterios estrictamente eficientistas. En concreto, la agenda social de la UE debería incorporar apoyos a la formación ocupacional, un mínimo de regulaciones laborales tendiente a evitar ventajas competitivas inaceptables por el lado de los costos y un mecanismo de integración negativa de los sistemas de seguridad social (integración inclusiva de los sistemas contributivos, pero excluyeme respecto de los no contributivos o asistenciales).
- Una amplia coalición liderada por la Comisión —bajo las presidencias de Delors, Santer y Prodi, los gobiernos de los estados con menos renta y la mayoría democristiana y socialdemócrata del Parlamento Europeo (PE)—, ha venido apoyando una concepción más amplia de la dimensión social de la UE, aun sin poner en entredicho su ajuste a los imperativos del modelo de globalización desregulada y convergencia nominal. Desde este punto de vista, el mercado único, más allá de sus beneficios netos y de la producción de externalidades sociales distorsionantes, es percibido también como generador de ciertas dinámicas dualizadoras entre colectivos y territorios de la UE. En consecuencia, las políticas sociales comunitarias deben corregir las nuevas divisiones sociales y transnacionales del bienestar por medio del apoyo a los colectivos y territorios afectados por las consecuencias distributivas regresivas del mercado único. En concreto, desde esta perspectiva se hace hincapié en el desarrollo y fortalecimiento de las políticas sociales y de desarrollo regional enmarcadas en la estrategia de la cohesión y apoyadas en los fondos estructurales de la UE.
 - Finalmente, una constelación de actores configurada por la Confederación Europea de Sindicatos, las fuerzas políticas a la izquierda de la socialdemocracia en el PE y un conjunto de ONG involucradas en la acción colectiva en el terreno del bienestar, han propugnado una dimensión social europea caracterizada por tres notas: a) una relación paritaria entre ésta y un modelo reformulado de convergencia económica mucho más focalizado hacia la generación de más y mejor empleo; b) la constitucionalización de los derechos sociales a escala comunitaria, es decir, la creación de una esfera supranacional de ciudadanía social, cristalizada por medio de una combinación de integración positiva y alineamiento coordinado al alza de los regímenes estatales de empleo y protección social; y c) el fortalecimiento del componente redistributivo, vía políticas de cohesión, como respuesta a las desventajas estructurales de los colectivos y territorios periféricos.

Estas tres grandes orientaciones de fondo han ido plasmando de forma desigual sus planteamientos en los contenidos concretos de los múltiples programas sociales de la UE. Muy en síntesis, puede afirmarse que la configuración actual de la política social europea responde a la combinación del enfoque neoliberal y el enfoque de la cohesión, con una presencia muy débil de componentes de ciudadanía social universal.¹ En consecuencia, “se produce la traslación a la práctica del discurso de subordinación relativa de la política social europea a los modelos vigentes de globalización y unión monetaria”.² Sólo hacia finales de los años noventa, esta pauta puede haber empezado a alterarse parcialmente a partir de cuatro factores: el giro adoptado –gracias sobre todo al impulso de los gobiernos francés y alemán de coalición rojiverde– hacia la inclusión del empleo como componente central de la integración económica; el nuevo planteamiento de la Comisión Europea –bajo el liderazgo de la comisaria Anna Diamantopoulou– tendiente a triangular dinamismo económico, empleo de calidad y cohesión social; las muestras de crisis profunda de la globalización desregulada en Asia y América Latina; y los procesos de acción colectiva contra el neoliberalismo global desarrollados en Seattle, Praga y Niza.

La dimensión social europea en el marco del déficit político-democrático de la UE

El Tratado de Roma y el Acta Única Europea han operado como marcos constitucionales muy poco propicios para el desarrollo de la política social. En ellos, la agenda social comunitaria se configuraba sobre un número muy limitado de temas y las tareas por desempeñar en la esfera europea revestían muy poca intensidad y muy bajo valor estratégico. La década de los noventa supone un punto de inflexión. En el plano legal, el Protocolo Social de Maastricht y los tratados de Ámsterdam y Niza permiten avanzar hacia un régimen de bienestar pleno a escala comunitaria. Con ellos se abre la puerta a la inserción extensiva de temas sociales en la agenda europea y se perfilan capacidades reales de diseño europeizado de políticas de bienestar. En síntesis, la integración positiva de la mayoría de las dimensiones del Estado de bienestar a escala europea deja de tener obstáculos formales ubicados en los textos constitucionales de la UE. Sin embargo, como veremos más adelante, la agenda social europea, a principios del siglo XXI, sigue adoleciendo de insuficiencias relevantes. Desde luego, su inserción dependiente en el capitalismo global viene a explicar en gran medida di-

¹ S. Leibfried y P. Pierson, 1995.

² P. Teague, 1998.

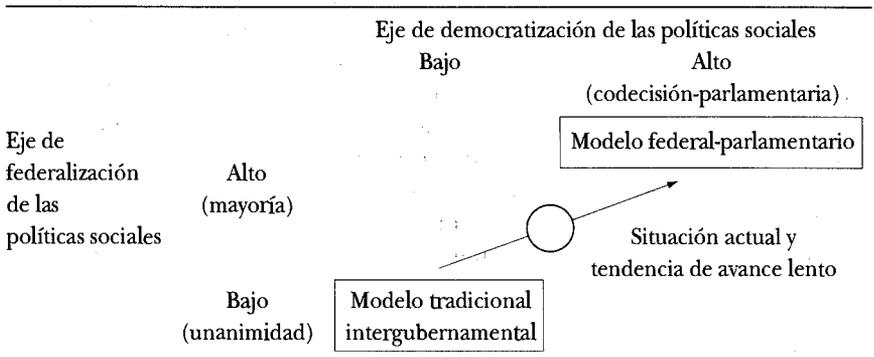
chas insuficiencias, pero cabe también avanzar dos nuevos factores explicativos ubicados en el mismo andamiaje institucional de la UE: las reglas de decisión y la debilidad de la *polity* democrática europea.

- El proceso de elaboración de las políticas sociales europeas se inscribe en unas reglas formales de adopción de decisiones que muestran un fuerte dinamismo. Dichas reglas vienen cruzadas por dos dimensiones de tensión. Por una parte, el conflicto entre componentes *neofederales* y componentes de lógica estrictamente *intergubernamental*. Por otra parte, el conflicto entre componentes *burocráticos* y componentes de lógica *democrático-representativa* a escala europea. La primera dimensión de polarización se traslada a la elaboración de políticas sociales por medio de la ubicación de éstas en espacios de decisión por mayoría calificada o, alternativamente, por unanimidad. Cuando el régimen de bienestar comunitario se sitúa en el marco de las decisiones mayoritarias se abre paso a un cierto federalismo social europeo. En cambio, cuando se ubica en la unanimidad, es decir, cuando el derecho de veto estatal permanece del todo operativo, la política social europea no va más allá del simple acuerdo entre estados de bienestar soberanos. La segunda dimensión de polarización se expresa en la ubicación de los sectores de política social más o menos lejos del procedimiento de codecisión parlamentaria. Cuando el régimen de bienestar de la UE se sujeta a los procedimientos de consulta o cooperación, el eje Comisión-Consejo resulta del todo predominante en detrimento de las aportaciones parlamentarias. En cambio, cuando las políticas sociales se someten a codecisión parlamentaria se abre la puerta a una cierta democratización de la Europa social. En el Protocolo de Política Social de Maastricht muy pocos sectores de política social se situaban en el marco de la mayoría codecisional. En el Tratado de Ámsterdam, la extensión de la agenda social refuerza el principio codecisional pero deja prácticamente sin cambio la regla de la unanimidad. El Tratado de Niza, finalmente, da nuevos pasos adelante —aunque deja inalterados algunos núcleos duros (por ejemplo, la seguridad social)— hacia la mayoría calificada en el ámbito social. En síntesis, *el modelo neofederal-democrático de toma de decisiones sigue enfrentando grandes dificultades de avance en la construcción de la dimensión social europea*, lo que, sin duda, ayuda a explicar las dificultades en la superación de las insuficiencias de ésta. Por último, el hecho que los componentes democratizantes avancen con algo más de facilidad que los federalizantes nos traslada directamente a la cuestión de la *polity* europea.

— La forma clásica de concebir y desplegar procesos de gobierno se ha basado, hasta hace poco, en el mantenimiento de dos divisorias claras. La divisoria entre las esferas pública y privada y, dentro de la pública, la nítida distribución sectorial y masivamente asimétrica del trabajo político entre diferentes niveles territoriales de gobierno, con absoluto predominio del ámbito nacional-estatal. Ambas fracturas quedan sujetas, recientemente, a procesos de redefinición en sus términos clásicos. Sin duda, la UE emerge con fuerza como un ámbito político supraestatal que rompe el monopolio de los estados en la esfera pública: la europeización de los procesos políticos es una realidad difícilmente cuestionable. Sin embargo, dicha europeización se despliega de forma absolutamente desigual sobre las dos esferas de la realidad política; la UE sigue siendo hoy enormemente débil como sistema político; en cambio, presenta ya un potencial considerable en cuanto mecanismo de gobierno. En otras palabras, en la UE se produce hoy un desencaje tremendo entre los procesos de *polity-building* y de *policy-making*: embrionario el primero, avanzado el segundo. No se han conformado ni un espacio europeo de acción colectiva, ni un espacio mediático/comunicativo común. Sin embargo, las instituciones de Bruselas definen y aprueban políticas públicas vinculantes para unos estados de “soberanía perforada”. La UE es un “*policy-making state*”, pero tal *Estado* no se desarrolla en el marco de *polity* democrática alguna.

FIGURA 1

Las políticas sociales de la UE en los ejes de federalización y democratización



Fuente: elaboración del autor.

¿Qué sentido tiene esta reflexión para la política social europea? Hasta ahora el déficit político-democrático de la UE había templado el ritmo integracionista de las políticas sociales, pero se seguían dando avances. En adelante, será cada vez más difícil el robustecimiento de la agenda social de la UE sin avances correlativos en la construcción de un sistema político democrático a escala europea.³ En la medida en que la europeización social afecta ya a espacios muy sensibles del régimen de bienestar, el déficit de legitimación democrática de las decisiones tomadas puede hacerse insostenible. En síntesis, *los pasos dados por los tratados de Amsterdam y Niza hacia el modelo mayoritario-codecisional en el ámbito social pueden haber agotado el margen de maniobra hasta ahora existente para la europeización del Estado de bienestar. Cualquier avance futuro requerirá la europeización de la democracia como condición de legitimidad.*

La política social europea en el marco de la heterogeneidad de los estados de bienestar

Desde la aportación seminal de Titmuss⁴ hasta las más recientes críticas y reelaboraciones del trabajo de Esping Andersen,⁵ la literatura sobre política social comparada en Europa ha puesto siempre de manifiesto la heterogeneidad y el pluralismo de valores, contenidos, fórmulas institucionales y rendimientos, subyacentes en el llamado modelo social europeo. La tipología tripolar que distingue un Estado de bienestar socialdemócrata en los países escandinavos, un Estado de bienestar liberal en los anglosajones y un Estado de bienestar democristiano en los continentales, ha ido imponiéndose como base de cualquier análisis de la diversidad de políticas sociales en Europa. A nuestro entender, tal tipología adolece de tres insuficiencias: se despliega exclusivamente sobre los mecanismos de protección social, dejando a menudo al margen esferas tan relevantes para el Estado de bienestar como el empleo; se presenta como excesivamente estática, sin incorporar los grandes ejes de reestructuración actual del Estado de bienestar en áreas como el género o la exclusión social; y no se extiende sobre los países europeos del arco latinomediterráneo que transitan hacia la democracia desde finales de los años setenta.

Cuando las tres notas críticas anteriores se toman en consideración y se reconstruyen los patrones actuales de diversidad en los estados de bie-

³ G. Marks *et al.*, 1996; F. Scharpf, 1999.

⁴ R. Titmuss, 1974.

⁵ G. Esping Andersen, 1993, 1996 y 1998.

nestar europeos, algunas conclusiones aparecen con fuerza. Por una parte, la reestructuración del Estado de bienestar en Europa, lejos de erosionar la pluralidad de opciones, *se ha saldado con un incremento de la heterogeneidad*. Enraizada ésta en dos variables clave: la expansión temática hacia cuestiones como el género, la inmigración, la sustentabilidad o la exclusión social, y el fortalecimiento del bienestar de proximidad, con nuevas políticas de base local y regional. Por otra parte, dicha heterogeneidad sigue enmarcándose en grandes modelos transnacionales de bienestar: escandinavo, anglosajón, continental y latinomediterráneo. Tales modelos funcionan hoy como *espacios de bienestar con trazos básicos comunes en las políticas sociales de sus estados* (cuadro 1). Lo cual no niega la existencia de una *enorme dosis de pluralidad interna*. En definitiva, la política social de la UE deberá seguir construyéndose en interacción permanente con unos modelos de bienestar estatales, regionales y locales que, en modo alguno, tienden hacia la uniformación.

POLÍTICAS SOCIALES Y UE: UNAS RELACIONES HISTÓRICAS TENSAS Y CAMBIANTES

Para establecer las bases evolutivas del proceso de construcción de la agenda social europea, tomaremos en consideración tres aspectos: el *desencaje en los ritmos y las etapas de desarrollo* de las políticas sociales nacionales respecto de las europeas, las características básicas del *ciclo de debilidad* de la política social europea y, finalmente, el *proceso de relativa europeización social* generado en paralelo al proyecto de unión económica y monetaria.

Estados de bienestar y política social europea: etapas y ritmos desiguales

El despliegue generalizado del Estado de bienestar en Europa Occidental, a escala nacional-estatal, no es estrictamente lineal e incremental. Queda más bien sujeto a una lógica evolutiva de fases diferenciadas. Entre 1945 y principios de la década de los sesenta, se desarrolla la etapa de *fundamentación*, con el diseño y puesta en práctica de los grandes esquemas de política social. Entre 1960 y mediados de los años setenta, se desata la fase *expansiva y de diversificación*, con la consolidación de potentes aparatos de regulación y protección social, fruto de correlaciones de fuerzas específicas. Entre 1975 y 1985, se trunca la expansión y se sustituye por una etapa de *crisis* muy marcada por el cambio de ciclo económico y el desconcierto en el terreno de las ideas y los valores. Finalmente, desde finales de la década

CUADRO I

Pautas de heterogeneidad en los estados de bienestar

	<i>Modelo escandinavo</i>	<i>Modelo continental</i>	<i>Modelo anglosajón</i>	<i>Modelo latino mediterráneo</i>
<i>Esfera laboral</i>				
MT	-Regulado y flexible	-Regulado y poco flexible	-Desregulado y flexible	-Desregulado y poco flexible
TCNC	-Muy alta	-Muy alta	-Media/baja	-Alta
DS	-Alta	-Media	-Baja	-Baja
ND	-Elevado	-Medio/elevado	-Medio/bajo	-Bajo
EF	-Impositiva	-Contributiva	-Impositiva	-Mixta
PC	-Universal por ciudadanía	-Selectivo por inserción laboral	-Selectivo por necesidad	-Mixto: inserción laboral/universal
ITA	-Fuerte	-Media	-Media	-Baja
ITF	-Media	-Baja	-Media	-Baja
NDF	-Alto	-Bajo	-Medio	-Bajo
IAP	-Intensiva	-Moderada	-Moderada	-Débil
TAP	-Prestacionales	-Mixtas	-Transferenciales	-Mixtas
<i>Esfera de exclusión</i>				
EFR	-Baja desigualdad	-Desigualdad media	-Desigualdad media	-Alta desigualdad
PE	-Igualitario	-Reproductor	-Dualizador	-Reproductor

Fuente: elaboración del autor.

Clave: MT: mercado de trabajo; TCNC: tasa de cobertura por negociación colectiva; DS: densidad sindical; ND: nivel de desmercantilización; EF: estructura de financiación; PC: principio de cobertura; ITA: igualdad en el trabajo asalariado; ITF: igualdad en el trabajo familiar; NDF: nivel de desfamiliarización de las tareas de cuidado personal; IAP: intensidad de la actuación pública; TAP: tipo de actuación predominante; EFR: estructura final de rentas; PE: principio estratificador.

de los ochenta hasta la actualidad, el Estado de bienestar se mueve por un escenario de *reestructuración* permanente, de tipo mucho más cualitativo y estratégico.⁶

Por su parte, la política social a escala comunitaria presenta una dinámica evolutiva propia y específica. A grandes rasgos, entre 1957 y 1987 transcurre un *ciclo histórico de debilidad de la política social europea*, cruzado por tres fases internas. Desde 1988 hasta la actualidad, la debilidad queda parcialmente atenuada por un *ciclo de relativa europeización social*, en el que pueden distinguirse nuevas etapas. Circunstancias diversas operan como factores explicativos de sus trazos básicos, de los sucesivos cambios de etapa y de la inflexión del ciclo.

Una primera consideración resultante de las reflexiones anteriores es el *desencaje cronológico* entre el despliegue del Estado nacional de bienestar y la construcción de la dimensión social de la Comunidad Europea. Cuando el primero traza sus fundamentos, se expande y diversifica, la Europa social es prácticamente inexistente. En cambio, cuando el Estado de bienestar keynesiano transita hacia su crisis y reestructuración, la política social de la UE entra en ciclo expansivo. Dicho ciclo, desde luego, se verá fuertemente impactado en su configuración por los ejes de cambio que se perfilan en el ámbito de los estados miembros.

El ciclo histórico de debilidad de la política social europea

Las políticas sociales desempeñaron históricamente papeles residuales en el proceso de integración comunitaria. La Europa social funcionó durante décadas como *discurso* de pretensión legitimadora, pero sus concreciones sustantivas fueron muy débiles y, en cualquier caso, al margen de los elementos centrales de la dinámica de integración. El Tratado de Roma, texto fundacional de la Comunidad, incorporaba una agenda social de extensión muy limitada y no llegaba a romper el monopolio regulativo de los países miembros. Otorgaba a las instituciones europeas simples funciones promotoras de la cooperación interestatal, sobre un abanico reducido de políticas de bienestar. Cabe agregar, a todo ello, que el desarrollo concreto de iniciativas sociales comunitarias se veía sometido a un doble límite institucional: el procedimiento de consulta, que relega al PE; y el sistema de votación por unanimidad, como recurso de poder y baza negociadora clave en manos de los estados. La situación descrita no sufre alteraciones

⁶ Ch. Pierson, 1991; G. Esping Andersen, 1998.

de alcance hasta finales de los ochenta.⁷ Presenta, sin embargo, un dinamismo interno relevante.

1957-1972: un mercado común sin agenda social

Entre 1958 y 1972, se da una situación de práctica exclusión de la política social.⁸ La homogeneidad de los regímenes nacionales de bienestar de los seis países fundadores, en torno al modelo continental, facilita el mantenimiento del conflicto distributivo fuera de la agenda comunitaria. Ello, a su vez, impide añadir complejidad a un proceso de integración embrionario y refuerza la percepción de la Comunidad en clave económica, como mecanismo orientado a dotar de un marco regulativo supranacional a los sectores fundamentales del modelo fordista de crecimiento. La creación del Fondo Social Europeo (FSE) con el Tratado de Roma y su primera reglamentación (1960-1971) constituyen quizás la única incursión mínimamente relevante de la Comunidad en el terreno de lo social.⁹ En ese periodo, el FSE, con escasa dotación financiera, opera más como mecanismo de apoyo a la movilidad geográfica de los trabajadores que como instrumento de políticas activas de empleo o, desde luego, como resorte contra la exclusión laboral.

1973-1980: la irrupción del régimen de bienestar comunitario

En la Cumbre de París de 1972, se produce un primer y modesto giro social. Los jefes de Estado y de gobierno deciden proponer a la Comisión el diseño de un Programa de Acción Social para desplegarlo durante la fase 1973-1980. Las posiciones de los gobiernos socialdemócratas de los setenta en Alemania (Brandt/Schmidt) y el Reino Unido (Wilson/Callaghan) prevalecieron, en la arena política europea, sobre la todavía débil estrategia neoliberal. Las instituciones comunitarias diseñan políticas en cuatro ám-

⁷ M. Gold, 1993, pp. 27-35.

⁸ Ch. Brewster y P. Teague, 1989.

⁹ En 1962, se constituye el Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEOGA). En 1964 se divide en FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación. Por medio del primero, la Comunidad establece mecanismos de fijación de precios y rentas agrarias y de protección de productos en la esfera externa. Por ello, y de acuerdo con los parámetros conceptuales establecidos anteriormente, sería coherente su inclusión en el campo de la política social europea. Sin embargo, la autonomía adquirida con el tiempo por la potente Política Agrícola Común (PAC) aconseja su análisis segregado.

bitos: el Programa de Acción contra la Pobreza (programa Pobreza I), un primer avance en la integración *negativa* de los sistemas nacionales de seguridad social, la regulación de ciertos aspectos del mercado de trabajo (directivas de salud laboral y de protección de los trabajadores en caso de regulación de empleo, quiebra y cambio en la propiedad) y la adopción de las tres directivas básicas de igualdad hombre/mujer (salario, condiciones laborales y seguridad social). Por último, el nuevo reglamento del FSE de 1971 refuerza la lógica de concentración territorial de sus actuaciones. La posterior creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) genera un primer espacio de confluencia de acciones social-regionales europeas, embrión de lo que a partir del Acta Única Europea será la estrategia de la cohesión. La progresiva consolidación del proceso europeo y la creciente heterogeneidad de los regímenes de bienestar de los estados miembros (resultado de la ampliación a Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda) operaron como factores clave de apoyo al modesto giro social.

1980-1988: presiones neoliberales y parálisis social

A partir de 1980, sin embargo, la nueva hegemonía programática (liderada por los gobiernos de Thatcher y articulada al avance de las posiciones *euro-escépticas*) genera un conjunto de fuertes reveses en el desarrollo del frágil régimen de bienestar comunitario.¹⁰ Sólo en los ámbitos de pobreza y género se producen avances aunque desiguales. En el primero, con la aprobación del Programa Pobreza II (1985-1989). En el segundo, con el diseño del Primer Programa sobre Igualdad de Oportunidades, la adopción del principio de acción positiva (1984) y la aprobación de dos nuevas directivas. Entre 1980 y 1987, el Consejo paraliza todas las propuestas de directiva en el ámbito laboral,¹¹ tanto aquellas que pretendían la regulación de derechos individuales en el mercado de trabajo (protección de la contratación no indefinida, reducción de la jornada y permiso de paternidad) como las orientadas a incidir sobre las relaciones industriales colectivas (mecanismos de consulta y representación en las empresas multinacionales). Las nuevas decisiones y reglamentaciones del FSE y del FEDER intensifican sólo ligeramente las capacidades comunitarias de coordinación de políticas activas de empleo y de desarrollo regional. Finalmente, la aprobación, a propuesta británica, del Programa de Acción sobre Crecimiento de la Ocupación (1986) implica la asunción, a escala europea, de las propuestas ne-

¹⁰ R. Blanpain y Ch. Engels, 1993.

¹¹ J. Bridgford y J. Stirling, 1991.

oliberales de conectar el empleo a la desregulación del mercado de trabajo y al recorte de los gastos en protección social.

El ciclo histórico de europeización social relativa

El proceso desencadenado por el Acta Única Europea, a partir de 1988, implica una *dinámica expansiva con elementos clave de replanteamiento cualitativo* del preexistente régimen de bienestar comunitario.¹² Hoy, tras más de 12 años, puede ya sostenerse que la dimensión social de la UE se ha consolidado, bajo tensiones, como componente básico del proyecto unionista europeo.¹³

Los factores explicativos de esta dinámica expansiva/redefinidora son múltiples. Dos perspectivas de análisis han aportado las argumentaciones más elaboradas. De un lado, el enfoque neofuncionalista sostiene que la culminación del mercado único y el avance hacia la unión monetaria genera un conjunto de externalidades que, necesariamente, deben *colonizar* ciertos espacios de política social a escala comunitaria.¹⁴ Por otra parte, el enfoque neoinstitucional desplaza la propuesta explicativa hacia la progresiva consolidación de los aparatos burocráticos de la UE. El mercado de políticas sociales comunitarias estaría sujeto, así, a presiones expansivas originadas en el lado de la oferta: preferencias de la *socioeurocracia* y comportamiento institucional autointeresado de la Comisión.¹⁵ Más allá de ambas perspectivas, un análisis de los más recientes conflictos en el seno de la UE nos conduce a otros factores explicativos adicionales: a) el realineamiento a escala estatal, desde finales de los ochenta, de los partidos mayoritarios en torno al modelo neoliberal desplaza hacia la arena europea la construcción de una cierta agenda social paralela a los ajustes estructurales; b) la ampliación hacia el Mediterráneo acrecienta, por una parte, la heterogeneidad de los regímenes de bienestar y sitúa, por la otra, en el centro de la política social europea la fractura Norte/Sur, aspectos, ambos, que se convierten en motores de ampliación de las oportunidades de regulación social en el ámbito comunitario;¹⁶ c) Las proporciones de la crisis del empleo tras la culminación del mercado único (1993), más el cambio reciente en los gobiernos de los principales estados de la UE (1997-1998),

¹² M. Rhodes, 1997.

¹³ D. Hine y H. Kassim, 1998.

¹⁴ S. Leibfried y P. Pierson, 1995.

¹⁵ L. Cram, 1993.

¹⁶ A. Amin y J. Tomaney, 1995.

con el acceso al poder político de partidos y coaliciones amplias de izquierda en Italia, Gran Bretaña, Francia, Suecia y Alemania, operan como factores explicativos de la europeización tardía del conflicto y de las políticas laborales. Repasados los factores explicativos, cabe distinguir las siguientes cuatro etapas del reciente ciclo de europeización de las políticas sociales.

1988-1991: la agenda social del mercado único

En el plano normativo, el Acta Única no introduce cambios relevantes en el ámbito social. Sin embargo, las cosas empiezan a transformarse rápidamente en los planos simbólico y programático. En el primero, los estados miembros de la Comunidad, a excepción de Gran Bretaña, dan su apoyo en 1989 a la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, la llamada Carta Social Europea. Se trata de un texto no vinculante, cuyas raíces más inmediatas se hallan en un compromiso adoptado por el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, ante la Confederación Europea de Sindicatos en 1988. Seguramente, por ello la Carta ilustra una concepción de la política social europea de corte marcadamente *laboralista*, con escaso eco de las perspectivas más ciudadanas y universalistas. Este sesgo de fondo va a tener un impacto muy intenso sobre la configuración futura de la política social europea. La transición del plano simbólico al programático presenta una doble concreción. Por una parte, se diseña la primera reforma intensa y global de los fondos estructurales, como plasmación de la política de cohesión que constitucionaliza el Acta Única.¹⁷ Por otra parte, se formula el Programa de Acción Social (PAS) 1989-1994, a modo de programa-marco de la Comisión, basado en los compromisos de la Carta Social y con concreciones de despliegue por medio de nuevas directivas, regulaciones no vinculantes y programas de acción sectoriales.

1992-1995: política social europea y crisis post Maastricht

El Tratado de Maastricht (TUE), salvo por el impulso que da a la política de cohesión, cierra su articulado con mejoras poco significativas en el ámbito social. Es más, la formulación de unos rígidos criterios de convergencia nominal, utilizados luego como coartada para el retroceso de los derechos

¹⁷ L. Hooghe, 1996.

sociales en el ámbito nacional, dibuja un panorama de asimetría entre la potente europeización monetaria y la débil europeización social.¹⁸ Sin embargo, el Acuerdo de Política Social (en adelante, el *Acuerdo*), aprobado en un protocolo anexo al TUE, excepto por el Reino Unido, modifica parcialmente esa asimetría. La articulación del PAS (1989-1994) con el nuevo marco normativo del *Acuerdo*, que rompe de manera puntual el principio de unanimidad e introduce selectivamente la codecisión parlamentaria, genera unas reglas de juego más favorables para el avance de ciertas áreas de política social e impulsa un proceso de desarrollo real de la agenda europea, por lo menos, en dos direcciones.¹⁹ Por una parte, se intensifican los papeles regulativos de la UE en áreas de política social bastante consolidadas: mercado laboral, relaciones industriales, formación ocupacional, empleo local, etc. Por otra parte, se extiende la agenda europea de bienestar hacia espacios que rebasan el mundo del trabajo *stricto sensu*: implicaciones de la igualdad de género en la esfera doméstica, exclusión social (pobreza, inmigración, minusvalías, vejez), salud pública o integración positiva de la seguridad social.²⁰ El bagaje de acción social de la UE, acumulado bajo el contexto PAS-89/*Acuerdo*, opera como punto de partida en el proceso de reflexión estratégica que conduce al Libro Blanco sobre Política Social Europea, aprobado en 1994. Éste, a su vez, inspira las nuevas líneas de acción que se establecen en el Programa de Acción Social 1995-1997.

Junto a todo lo anterior, el periodo inmediato post Maastricht presenta otros dos ejes de desarrollo de la dimensión social de la UE. De un lado, la aprobación en 1993 del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo expresa la asunción parcial del fracaso del giro neoliberal en el campo de la ocupación. Las recomendaciones del texto sobre la necesidad de dotar de una dimensión comunitaria a las estrategias de creación de empleo son recogidas en el Consejo Europeo de Essen, a finales de 1994. En él se esboza una tímida estrategia común europea de promoción ocupacional. Por otro lado, 1994 marca una segunda inflexión en el ámbito de la política de cohesión: se reformulan en parte los objetivos, se diseñan nuevas iniciativas comunitarias y se refuerzan y amplían los fondos estructurales.²¹

¹⁸ R. Muñoz y R. Bonete, 1997.

¹⁹ D. Purdly y P. Devine, 1994.

²⁰ L. Hantrais, 1995.

²¹ Ordóñez, David, 1997.

1996-1998: Tratado de Ámsterdam y política común de empleo

Durante 1996 y 1997 se reúne la Conferencia Intergubernamental de Reforma del Tratado de la Unión. Los trabajos desembocan en el nuevo Tratado de Ámsterdam (TA), aprobado en junio de 1997. El nuevo marco *constitucional* de la UE supone también nuevos aunque desiguales avances en la dimensión social. El Acuerdo de Política Social de 1992 se incorpora ya plenamente al articulado del TA, despejado el tradicional bloqueo británico por la reciente victoria neolaborista. Se incluye un capítulo de empleo que estabiliza y dota de mayor rango a buena parte de la praxis desarrollada desde Essen. Se amplía la agenda comunitaria contra la discriminación. Y, finalmente, se extiende el mecanismo de la codecisión a nuevas áreas de política pública. La mayoría calificada como regla de decisión en materia social, en cambio, prácticamente no avanza en el TA. Tras Ámsterdam, y como resultado principalmente de las presiones del nuevo gobierno francés de la izquierda plural, se convoca en Luxemburgo, en noviembre de 1997, una cumbre monográfica de la UE sobre empleo. Las conclusiones de la cumbre se hacen tangibles en las nuevas directrices sobre la política europea de empleo (1998). En ellas se da un nuevo salto cualitativo en el abordaje de la cuestión del desempleo a escala comunitaria, además de verse reforzada la percepción de la promoción ocupacional como uno de los nuevos ejes articuladores de la dimensión social de la UE. Finalmente, el resto de ámbitos de la agenda comunitaria de bienestar se agrupa en el nuevo Programa de Acción Social 1998-2000.

1999-2000: luces y sombras en torno a la Agenda 2000

Tras la breve parálisis provocada por la crisis de la Comisión Santer, el relevo de Pádraig Flynn por Anna Diamantopoulou al frente de la cartera europea de Trabajo y Asuntos Sociales supone una revitalización de la agenda social, aunque en un contexto de presiones en varias direcciones. El Proceso de Luxemburgo se consolida, con la aprobación de las directrices anuales de política común de empleo, y con el Pacto Europeo por la Ocupación de Colonia de 1999. Pero tal proceso se inserta en un escenario de políticas macroeconómicas restrictivas, claramente fijado por el Pacto de Crecimiento y Estabilidad de 1997, y su continuidad en el llamado Proceso de Cardiff de 1998. La irrupción de la nueva economía impacta también sobre la política social europea. El Consejo de Lisboa de 2000 apuesta por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como eje del nuevo régimen de crecimiento en Europa. Ciertas posiciones

mantenidas en Lisboa hacen temer un retorno al axioma neoliberal de ampliación de beneficios como estrategia casi única de generación de empleo, ahora, eso sí, en un escenario nuevo, casi mágico, de “economía informacional”. La Agenda de Política Social 2000-2005 parece ahuyentar nuevamente tal estrategia, apostando por triangular economía competitiva, generación de empleo de calidad y cohesión social. La aprobación de la Agenda 2000 y el marco presupuestario de la UE para el periodo 2000-2006 suponen un recorte relativo de la dimensión social de la política de cohesión. Recorte que coexiste con el avance cualitativo que supone conectar el FSE y el nuevo programa comunitario EQUAL con las acciones derivadas de la política común de empleo. Finalmente, cabe destacar la no incorporación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales al Tratado de Niza, vetada por algunos estados, contra la voluntad del PE, en un revés más del lento camino hacia el federalismo europeo de bienestar.

EL CARÁCTER DE LA EUROPEIZACIÓN SOCIAL: HACIA UN MODELO DE GOBIERNO POR NIVELES MÚLTIPLES

El apartado anterior ha descrito una dinámica cronológica con una resultante de europeización social relativa. Es preciso ahora introducir y desarrollar una segunda dimensión más cualitativa. ¿Qué configuración toma la agenda social europea en un contexto de complejidad de niveles territoriales de gobierno? ¿Cómo se inserta la dimensión social en la pluralidad de formas de gobernanza (*governance*) que se despliegan en la UE?

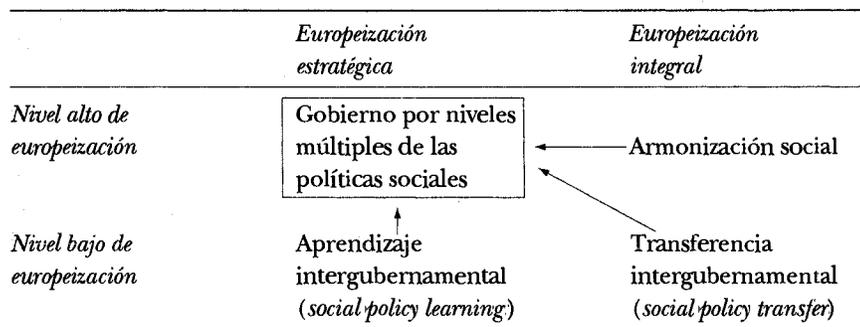
La europeización concebida de forma integral, bajo el paradigma de la armonización, como regulación a escala europea de todos los componentes de la política pública, y excluyente respecto del resto de niveles territoriales, se salda con un notorio fracaso en el campo de las políticas sociales. A lo largo de la década de los noventa se va presentando como un camino muy difícilmente transitable. En el otro polo, la irrupción en el TUE del principio de subsidiariedad, interpretado bajo el esquema clásico del federalismo segmentado, con distribución nítida de responsabilidades y competencias entre niveles territoriales, podía haber situado la política social europea en un horizonte de vaciamiento en beneficio de los estados y, sobre todo, de los poderes públicos de proximidad. Pero entre la armonización de sesgo tecnocrático e infravaloradora del pluralismo nacional y político, y la subsidiariedad como coartada deseuropeizante, se va abriendo camino una alternativa global de gobernanza europea que empieza a tener expresiones muy potentes en el campo de la política social: el gobierno por niveles múltiples (*multilevel governance*), entendido como *un federa-*

lismo plural y reticular, en el que los diferentes niveles se saben interdependientes y confluyentes, más que tramados por jerarquías y segmentaciones. En el esquema del gobierno multinivel, la esfera social europea desempeña papeles muy relevantes, que pasan a menudo por el establecimiento de *marcos legislativos estratégicos*. Pero tales papeles no excluyen, sino que activan los papeles de los poderes estatales y de proximidad, que pueden y deben desplegar sus propias opciones de política social, de acuerdo con sus propias correlaciones de fuerzas.

La figura 2 muestra los cuatro escenarios que surgen de cruzar los niveles de europeización con el carácter o naturaleza de ésta. Durante la década de los noventa, una parte considerable de las políticas sociales se va situando en el escenario del gobierno por niveles múltiples; sin embargo, conviene introducir tres tipos de matices. En primer lugar, no se supera la debilidad fiscal de la política social europea, que sigue descansando en la regulación y en la generación de marcos epistémicos, mucho más que en las capacidades de gasto público. En segundo lugar, el peso relativo de la UE en el contexto del gobierno multinivel varía de política a política, dentro de la agenda social. Por último, siguen existiendo piezas clave del régimen de bienestar casi excluidas del ámbito europeo. Todo ello lo dejamos ahora sólo apuntado para desarrollarlo ampliamente en el apartado siguiente.

FIGURA 2

La gobernanza por niveles múltiples de las políticas sociales europeas



Fuente: elaboración del autor.

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA UE: ÁMBITOS DE POLÍTICA PÚBLICA E INSTRUMENTOS DE ACCIÓN

La agenda social del Estado nacional de bienestar

El modelo clásico de bienestar se desplegó en la Europa de la segunda posguerra mundial, a lo largo de más de tres décadas, a partir de la interrelación de diferentes variables contextuales: un esquema de producción y consumo fordista; una estructura social homogénea de base clasista, con clara expresión política en el sistema de partidos; un amplio consenso normativo reforzado por el imperativo de reconstrucción posbélica, bajo parámetros de solidaridad *en clave nacional*; y un funcionamiento sostenido de la ecuación keynesiana.²²

Sobre estas variables contextuales, la agenda social del Estado presenta una estructura básica de políticas públicas que va plasmándose en cada una de las democracias avanzadas de Europa Occidental. En la práctica, el Estado de bienestar keynesiano cristalizó en un entramado de políticas sociales generalmente conformado por seis grandes regímenes sectoriales de actuación pública: *protección social, educación, empleo, asistencia social, vivienda/territorio y familia/género*. Cada sector de política social construye su propia identidad a través de un abanico de programas concretos, con presencia predominante de instrumentos prestacionales y de transferencia, por encima de los meramente regulativos. A la vez, se establecen lógicas de interrelación entre las diferentes políticas sociales. Subyacente en su anatomía de políticas sociales, uno de los rasgos clave del Estado de bienestar es su *carácter y fundamentación fiscal*. En el periodo que transcurre entre 1945 y finales de los años ochenta, los presupuestos nacionales multiplican por cuatro su participación relativa en el PIB; el gasto en protección social se convierte en el motor de ese incremento y en columna vertebral de la política presupuestaria. Los países europeos destinan una media de 25.1% de su PIB a financiar la agenda social pública, con un rango de variación que va de 32%, en Suecia, Dinamarca y Holanda, a 15-17%, en España, Grecia o Portugal. La seguridad social se convierte en el componente principal, y el paquete global de transferencias (pensiones, desempleo y rentas mínimas, 13.47% del PIB) supera el peso relativo de los servicios universales (educación y sanidad, 11.02% del PIB).

A lo largo de la última década, un conjunto de procesos socioeconómicos emergentes se despliegan sobre los países de la UE. A modo de ejemplo: el desempleo afecta a 18 millones de personas en la UE, crecen las

²² P. Baldwin, 1990.

tasas de pobreza, el cambio demográfico duplica los índices de dependencia y la monoparentalidad se sitúa en 30% de las familias europeas. Todo ello coloca el abanico preexistente de políticas sociales bajo *fuertes imperativos de reestructuración*. En la práctica, los regímenes de bienestar de los países de la UE han trazado sus propias rutas de cambio por medio de un conjunto de elecciones sustantivas realizadas en el marco de *cuatro dimensiones de transformación*:

a) *La dimensión laboral*, con cambios en los modelos regulativos del mercado de trabajo, en los sistemas de relaciones industriales y en la relación del empleo con la protección social.

b) *La dimensión de lucha contra la exclusión social*, con cambios en los servicios personales y en los programas de rentas mínimas de inserción.

c) *La dimensión de igualdad entre hombres y mujeres*, con cambios en la lógica de género que subyace en las pautas de articulación entre trabajo asalariado y trabajo doméstico-familiar.

d) *La dimensión operativa*, de carácter transversal y concretada en un doble escenario de cambio: emergencia de modelos posburocráticos de gestión pública, y surgimiento de procesos de innovación democrática y gestión de redes horizontales.

La agenda social de la UE

La UE empieza a configurar un espacio de regulación social de forma muy tardía. Lo hace, además, en el marco de unos arreglos institucionales, de unas reglas formales de juego, que tienen poco en común con la institucionalidad estatal clásica. La resultante de ambos factores es una anatomía de políticas sociales específica, diferente en muchos aspectos de la de los estados nacionales de bienestar que se integran en la UE (figura 3).

La figura 3 presenta de forma esquemática la anatomía básica de la agenda de políticas sociales de la UE a principios de siglo XXI. *La regulación normativa del mercado de trabajo, la política común de promoción del empleo y la dimensión social de la cohesión conforman las piezas fundamentales de la agenda*. Las dos primeras con claro predominio de los componentes regulativos, la tercera con una proyección mayor hacia el terreno fiscal o de gasto. *El conglomerado de directivas y programas de acción en materia de igualdad de género y el conjunto de posiciones y programas de acción de lucha contra la discriminación conforman los dos componentes adicionales que desarrollaremos en adelante*. En el campo del género, los aspectos regulativos han tenido un peso notable. En el campo de la discriminación, en cambio, prácticamente no existen direc-

FIGURA 3

Anatomía básica de la agenda de políticas sociales de la UE

	<i>Predominio de componentes regulativos</i>	<i>Predominio de componentes de gasto</i>	<i>Predominio de componentes epistémicos</i>
	Núcleo duro de la Agenda Social Europea		
<i>Peso relativo menor de la UE en el gobierno multinivel</i>	↓	↓	
	-Legislación laboral -Política europea de empleo	-Dimensión social de la política de cohesión	-Sistemas de protección social
<i>Peso relativo mayor de la UE en el gobierno multinivel</i>	-Política de igualdad de género	-Política de rentas de la PAC	-Políticas contra la discriminación y la exclusión social

Fuente: elaboración del autor.

tivas comunitarias. El papel de la UE ha sido sobre todo el de fijar valores y posiciones de fondo (marcos epistémicos) que después los estados y las regiones han podido recoger ya en clave legislativa. Dejamos al margen la política de rentas de la PAC, dada su complejidad y especificidad. Y las posiciones de la UE sobre los sistemas de protección social, dado que su incidencia real sobre las políticas de los estados ha sido hasta ahora más bien baja.

La regulación europea del mercado de trabajo y las relaciones laborales

Desde las fases más tempranas del proceso de integración, el diseño de un régimen regulativo europeo sobre el mercado de trabajo ha sido percibido como la prueba de fuego de la voluntad política de articular una verdadera esfera supranacional de derechos laborales. La tarea no ha sido fácil y la prueba, en muchos aspectos, no ha sido aún superada.²³ Tanto desde la apelación a la variedad de modelos nacionales, como desde la invocación de criterios desregulacionistas, múltiples e intensos intereses se han alzado contra las *iniciativas de integración positiva y regulada* de los mercados

²³ D. Hine y H. Kassim, 1998.

de trabajo. Sin embargo, se han dado algunos pasos relevantes en la articulación de un marco propiamente comunitario de derechos laborales de las personas. Marco que opera como valor añadido a las políticas nacionales y con voluntad de impactar parcialmente sobre el desarrollo futuro de éstas.

El cuadro 2 muestra las piezas básicas del mapa regulativo europeo en todas sus dimensiones. A lo largo de todo el periodo pre Maastricht, en un contexto aún de madurez de los mercados nacionales de trabajo estables, rígidos y poco segmentados, el núcleo duro de la regulación laboral comunitaria viene conformado por un paquete legislativo orientado a *proteger a los trabajadores en caso de terminación de la relación contractual*. La directiva sobre despidos colectivos, de 1992, marca el punto álgido de dicha estrategia. Tras Maastricht, el cambio ya generalizado de contexto hacia mercados nacionales de trabajo flexibles y generadores de empleo de baja calidad, fuerza la rápida reorientación del núcleo de la regulación europea hacia aspectos de nuevo tipo: *la organización de la jornada y la protección de las formas atípicas*²⁴ de trabajo. En esta línea, pueden destacarse las directivas de 1993 sobre organización del tiempo de trabajo y su reforma ampliada de 2000, la directiva de 1994 de protección del empleo juvenil (uno de los más precarios), y las directivas de 1997 y 1999, reguladoras del empleo de tiempo parcial y del empleo temporal. Más allá, no puede pasarse por alto la progresiva definición de una política europea de salud laboral, jalonada por las dos directivas-marco de 1980 y 1989 y todo un elenco de directivas específicas de desarrollo.

Aunque la acción pública europea sobre el mercado de trabajo se concreta mayoritariamente en la esfera legislativa, no se agota en ella. Tres ejemplos pueden resultar ilustrativos: en el terreno de la *regulación simbólica*, la Comisión adopta, en 1993, una opinión sobre el derecho a un salario justo, única incursión de la UE en política de rentas, en un momento de fuertes presiones hacia la precarización salarial en Europa;²⁵ en el terreno de la *creación de marcos epistémicos*, la Comisión aprueba sendos documentos-marco so-

²⁴ En la terminología comunitaria se entienden por formas atípicas de empleo, básicamente, el trabajo de tiempo parcial y el trabajo temporal. Es decir, las modalidades contractuales que rompen con los dos aspectos centrales del empleo fordista: la estabilidad en el tiempo y la jornada completa.

²⁵ También en este terreno cabe destacar la discusión, actualmente en marcha en la Comisión, sobre la necesidad de adoptar un Código Europeo de Acción en caso de reestructuración empresarial con pérdida de puestos de trabajo, aplicable por lo menos a aquellas compañías asentadas en dos o más estados de la UE. Dicha discusión viene impulsada por el caso Vilvoorde, es decir, la decisión patronal unilateral de cierre de una planta de Renault en Bélgica, con destrucción masiva de empleo. La europeización del conflicto de Vilvoorde puso sobre el tapete la necesidad de profundizar los papeles comunitarios en este campo.

CUADRO 2

Régimen europeo de regulación del mercado de trabajo y relaciones laborales
(estrategias de integración positiva)

<i>Temporalidad y parcialidad laboral</i>	<i>Organización del tiempo de trabajo</i>	<i>Inicio y terminación de la relación laboral</i>	<i>Salud laboral</i>	<i>Participación de los trabajadores</i>
-D. Protección de la salud laboral, contratos atípicos (1991)	-D. Organización del tiempo de trabajo (1993)	-D. Protección de trabajadores por transferencia de propiedad (1977)	-D. Salud laboral (DSL) (1980)	-D. Comités de Empresa Europeos (1994)
-D. Protección del empleo juvenil (1994)	-D. Organización del tiempo de trabajo II (2000)	-D. Protección de trabajadores por despido colectivo (1975 y 1992)	-D. de desarrollo de la DSL-1980	-D. Estatuto de la Sociedad Europea (2000)
-D. Trabajo de tiempo parcial (1994)	-D. Desarrollo sectorial de las Directivas de Organización del Trabajo (DOT) (1993 y 2000)	-D. Prueba de existencia de relación contractual	-D. Marco de salud laboral (DMSL) (1989)	-PD. Marco de participación de trabajadores
-D. Trabajo temporal (1999)	-Rec. Trabajo a domicilio	-P. Código de acción por regulación de empleo	-D. de desarrollo de la DMSL-1989	-PD. Estatuto de Cooperativas y Mutuas Europeas
	-Agencia Europea de Condiciones de Trabajo (Dublín)		-Agencia Europea de Salud Laboral	-Opinión sobre salario justo (1993)
			-4º Programa marco de Salud Laboral (1996-2000)	-Rec. Participación de empleados en beneficios
				-Proceso Val Duchese/opiniones conjuntas
				-Convenios colectivos europeos

D: Directiva.

PD: Propuesta de Directiva.

Rec: Recomendación.

P: Programa.

Fuente: elaboración del autor.

bre organización y tiempo de trabajo, los cuales proveen recursos argumentales a los actores implicados en los múltiples conflictos nacionales y regionales sobre reducción y reparto del empleo; finalmente, en un terreno *directamente operativo*, se crea la Agencia Europea de Condiciones de Trabajo en Dublín y la Agencia Europea de Salud Laboral en Bilbao, y se pone en marcha el 4º Programa-marco de Salud Laboral para el periodo 1996-2000.

Si desplazamos la atención del mercado de trabajo a las *relaciones laborales*, el escenario comunitario se vuelve aún más complejo. En el campo de la *regulación europea sobre derechos colectivos de los trabajadores*, cabe destacar dos directivas de gran importancia: la de Comités de Empresa Europeos de finales de 1994 (única legislación laboral *stricto sensu* aprobada bajo el paraguas del Acuerdo de Política Social de Maastricht) y la del Estatuto de la Sociedad Europea de finales de 2000. En la actualidad, la Comisión tiene diseñadas dos propuestas de directiva que profundizan el espacio europeo de derechos laborales colectivos, si bien encuentran resistencias en el Consejo. Más allá de la legislación, el régimen simbólico-regulativo se ciñe a una recomendación de la Comisión, en 1992, sobre la articulación de mecanismos de participación de los asalariados en los beneficios del capital.

En el campo de la *mediación de intereses entre las organizaciones sindicales y patronales de la UE*, se hace preciso deslindar, por una parte, las negociaciones entre los agentes sociales tendientes a proponer desarrollos legislativos; y por la otra, el diálogo social tendiente a regular la esfera laboral por medio de convenios colectivos a escala europea. En el primer caso, los marcos jurídicos de Maastricht, Ámsterdam y Niza ofrecen a los agentes sociales la posibilidad de desempeñar papeles muy relevantes. En la práctica, las directivas sobre permisos de maternidad/paternidad (1996), sobre empleo de tiempo parcial (1997), sobre empleo temporal (1999) y una sobre desarrollo sectorial de la directiva de organización del tiempo de trabajo (1999) son ya expresión directa de acuerdos alcanzados entre sindicatos y patronales. Por lo que respecta a la negociación colectiva, la enorme debilidad es el rasgo clave. Los rendimientos del proceso de diálogo iniciado en 1985 en Val Duchesse, bajo el impulso de Jacques Delors, se han limitado a un abanico de opiniones conjuntas, y un número muy reducido de convenios colectivos europeos, siendo el primero el firmado en los sectores ferroviario y energético (1990).

La estrategia europea de empleo: ¿hacia una política activa de ocupación común?

Más allá del campo regulativo del mercado de trabajo y las relaciones laborales, los regímenes de empleo de los estados miembros de la UE se han abierto hacia *la protección social con respecto al desempleo* y hacia *las políticas ac-*

tivas de ocupación (formación, intermediación y promoción directa). En todos estos terrenos, las actuaciones públicas han ido evolucionando desde iniciativas tradicionales, propias de los años ochenta, hacia programas de nueva generación, surgidos durante la década de los noventa (cuadro 3).

¿Hasta qué punto esta agenda, en sus vertientes de protección social activa, tiende también hacia una configuración de niveles múltiples? Si es así, ¿qué políticas se han impulsado desde la UE? La respuesta no es simple. En el campo de la protección social por desempleo los papeles de la UE han sido residuales. En cambio, *la UE sí ha ido fortaleciendo un agenda de políticas activas*. Como puede observarse en el cuadro 4, las políticas activas de la UE se han proyectado sobre *la formación ocupacional, el impulso al empleo de base local y la promoción directa de la ocupación en coordinación con los estados*. En los tres ámbitos, la década de los noventa marca un antes y un después. Los puntos de inflexión se sitúan en diferentes momentos pero son siempre bien claros.

En *el eje formativo*, los programas COMETT, EUROTECNET, PETRA y FORCE, todos ellos diseñados en la etapa pre Maastricht, sientan las bases del actual programa Leonardo da Vinci, vigente por los periodos 1995-2000 y 2000-2005, entendido desde la UE como el embrión de una verdadera política común de formación ocupacional.

En *el eje local*, la UE ha desempeñado un papel muy relevante. Tradicionalmente, los gobiernos municipales del Estado de bienestar keynesiano tuvieron papeles marginales en el campo económico-ocupacional. Cuando ello empieza a cambiar, hacia principios de los ochenta, la Comunidad se convierte en una palanca de apoyo y promoción incluso por delante de los gobiernos estatales y regionales. Ya en los noventa, los programas LEDA, SPEC y LDEI suponen una consolidación de la política europea. Desde 1997, se produce un salto cualitativo a partir de dos tipos de programas:

- el diseño de una *política comunitaria de Nuevos Yacimientos de Empleo*, con el impulso y financiación de un paquete de 82 experiencias orientadas a crear empleo ligado a la satisfacción de nuevas necesidades en los ámbitos social, urbano, cultural y ambiental.
- el diseño de una *política comunitaria de Pactos Territoriales por el Empleo* (PTE), con el establecimiento, bajo el paraguas de la UE, de 60 PTE experimentales, entendidos como redes de actores de base local que interaccionan para promover un tipo de desarrollo intensivo del empleo con el apoyo de las instituciones comunitarias.

Finalmente, la crisis del empleo post Maastricht fuerza a la UE a activar un campo de intervención pública, a escala europea, dirigido a incentivar y

CUADRO 3

Anatomía básica de las políticas de empleo

	<i>Políticas activas de empleo</i>				
	<i>Políticas regulativas del mercado de trabajo</i>	<i>Políticas de protección social con respecto al desempleo</i>	<i>Formación</i>	<i>Orientación e intermediación laboral</i>	<i>Promoción del empleo</i>
<i>Políticas clásicas</i>	-Regulación de contratos con fines de inserción	-Prestaciones contributivas -Pensiones asistenciales	-Programas de formación y ocupación continua	-Servicios públicos centrales y en monopolio	-Planes de empleo comunitario
<i>Políticas de nueva generación</i>	-35 horas -tiempo parcial	-Políticas de <i>welfare</i> : subsidios vinculados a inserción	-Dispositivos de formación-inserción	-Empresas de trabajo temporal	-Nuevos yacimientos de empleo -Pactos territoriales por el empleo

Fuente: elaboración del autor.

CUADRO 4

Las políticas activas de empleo de la UE

	<i>Políticas de formación</i>	<i>Políticas de empleo de base local</i>	<i>Políticas de promoción de la ocupación</i>
<i>Políticas de primera generación</i>	–Programas COMETT (1986-1994) y EUROTECNET (1990-1994), de formación tecnológica; PETRA (1988-1994), de formación para jóvenes, y FORCE (1991-1994), de formación continua	–Programas LEDA, SPEC y LDEI (1989-1995) de apoyo a las iniciativas locales de empleo y desarrollo económico	–Conjunto de iniciativas Pre Ámsterdam: redes de información (NEC/MISEP/SYSDM/EURES); Libro Blanco de Delors; acuerdos de Essen (1994)
<i>Políticas de nueva generación</i>	–Programa Leonardo da Vinci (1995-2005) –Agencia CEDEFOP de Tesalónica –Agencia Europea de Formación de Turín	–Programa de Nuevos Yacimientos de Empleo (1982) –Programa de Pactos Territoriales por el Empleo (1960)	–Tratado de Ámsterdam: capítulo y comité de empleo –Estrategia Europa de Empleo (EEE) (Proceso de Luxemburgo)

Fuente: elaboración del autor.

estructurar las políticas estatales de promoción directa de la ocupación. Los avances en la constitucionalización del empleo, reflejados en el Tratado de Ámsterdam, la Cumbre de Luxemburgo de 1997 y las tres primeras rondas de directrices sobre una política común al respecto, aprobadas por el Consejo en 1998, 1999 y 2000, afectan el camino recientemente andado por la UE en esta materia. En concreto, la llamada Estrategia Europea de Empleo (EEE) o Proceso de Luxemburgo (PL) se sostiene en cuatro pilares de fondo, en una metodología que fija las reglas de la gobernanza multinivel y en un conjunto de compromisos específicos:

- Los cuatro pilares de fondo son: la empleabilidad, el *partenaire*, la capacidad de adaptación y la igualdad de género en el mercado de trabajo.

- El método de actuación se fija de la siguiente forma: el Consejo aprueba al inicio de cada año unas directrices comunes de empleo; en ese marco, los estados aprueban e implementan los PNAE (Programas Nacionales de Acción por el Empleo), donde se pueden articular también los programas regionales. Hacia el último trimestre, cada Estado debe presentar a la Comisión una evaluación de resultados de sus PNAE; la Comisión presenta al Consejo los resultados globales y una propuesta de redefinición de las directrices comunes; finalmente el Consejo aprueba tales directrices, así como recomendaciones específicas para cada Estado.
- En cuanto a compromisos directamente mensurables, las directrices para 1998 (aprobadas en la Cumbre de Luxemburgo) establecen tres: i) una oferta de empleo a cada joven desempleado en un plazo inferior a seis meses; ii) una oferta de empleo a cada adulto desempleado en un plazo inferior a 12 meses; iii) una tasa de cobertura de las políticas de formación por encima del 20% de la población desempleada. Las directrices para 1999 (aprobadas a raíz del Consejo de Viena) y para 2000 (aprobadas a raíz del Consejo de Helsinki) refuerzan el tercer compromiso y obligan a los estados a situarse en el promedio de cobertura de los tres países con la tasa más alta de inclusión de desempleados en programas de formación.

La dimensión social de la política de cohesión

La dinámica política europea, desde el Tratado de Roma, ha venido presidida por una lógica integracionista. Esta lógica ha operado principalmente en la esfera económica, bajo parámetros mercantiles, y por medio de *estrategias negativas*, es decir de desmontaje de barreras y de mecanismos protectores nacionales. A pesar de todo ello, la Comunidad Europea ha ido generando instrumentos propios para operar fuera de la esfera estricta del crecimiento, más allá del mercado y a partir de *estrategias positivas*, es decir de diseño de soluciones específicas a escala comunitaria. Y lo ha hecho desde su fundación y siguiendo una lógica de tipo incremental: el mismo Tratado de Roma establece el FSE para incentivar las entonces escasas dinámicas de movilidad interna; poco después, en 1962, se crea el Fondo Europeo de Orientación de Garantía Agrícola (FEOGA), como instrumento financiero de la incipiente política agraria de la Comunidad; finalmente, en 1975, nace el FEDER como mecanismo de apoyo europeo a las emergentes políticas económico-regionales de los estados.

El Acta Única Europea de 1986 supone la inflexión entre la *prehistoria*, reactiva y acumulativa, de los fondos estructurales y la *historia*, mucho más articulada y estratégica, de la política de cohesión como terreno clave de acción comunitaria. El Acta Única define la cohesión como un espacio de decisiones públicas comunitarias, vertebrado por tres tipos de políticas (regionales, sociales y agrarias), como factor de corrección de los efectos negativos del mercado único, y apoyado en las dotaciones financieras plurianuales de los fondos estructurales preexistentes. Las reglamentaciones de 1988, 1994 y 1999 precisan con detalle los objetivos que deben enmarcar las políticas de cohesión, establecen la distribución entre las iniciativas nacionales y las comunitarias, explicitan la asignación de los diferentes fondos estructurales al elenco de objetivos e iniciativas mencionadas, y fijan los parámetros metodológicos de actuación.

Cabe señalar que, en 1993, el Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca (IFOP) se añade como cuarto fondo estructural. Y que el Tratado de Maastricht establece el Fondo de Cohesión, dotado con 15 mil millones de ecus, para el periodo 1993-1999, como nuevo paquete de recursos destinados al desarrollo ambiental y de infraestructuras de los cuatro estados con renta inferior a 90% de la media comunitaria: España, Grecia, Portugal e Irlanda. A España se le asigna una horquilla que va de 52 a 58% de esos fondos. Grecia y Portugal deberían recibir entre 16 y 20%. Finalmente, Irlanda obtendría entre 7 y 10%. Tras la aprobación de la Agenda 2000 y el Tratado de Niza, emerge una nueva tensión derivada de las perspectivas de ampliación de la UE hacia el este. Y ello es así en la medida en que los *países de la ampliación* tienen unos niveles de renta muy por debajo de los actuales *países de la cohesión*.

LAS VARIABLES CLAVE: OBJETIVOS, PROGRAMAS Y FONDOS (1994-1999)

El cuadro 5 presenta de manera esquemática la estructura-marco de la estrategia de cohesión para el periodo 1994-1999, distinguiendo las tres políticas sectoriales (de desarrollo regional, social y de desarrollo rural), con sus respectivos objetivos, iniciativas y fondos de financiación.

LAS POLÍTICAS DEL FSE (1994-1999): LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO, FORMACIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Adelantemos algunos elementos de profundización y análisis, sobre todo, en relación con la dimensión social: políticas de lucha contra la exclusión

CUADRO 5

Política social y estrategia de cohesión. Estructura-marco 1994-1999

<i>Política de Desarrollo Regional</i> <i>Objetivos</i>	<i>Iniciativas</i> <i>comunitarias</i>	<i>Fondo principal</i> <i>(fondos de apoyo)</i>
(1) desarrollo de regiones con renta inferior a 75% de la UE	-URBAN - resider -INTERREG - peace	-FEDER (FSE, FEOGA, IFOP)
(2) reconversión de zonas industriales en declive y crisis	-REGIS - rechar -PYME - retex -TEXTIL - konver	-FEDER (FSE) -FEDER
(6) desarrollo de regiones de muy baja densidad poblacional		
<i>Política Social</i> <i>Objetivos</i>	<i>Iniciativas</i> <i>comunitarias</i>	<i>Fondo principal</i> <i>(fondos de apoyo)</i>
(2) lucha antiexclusión laboral y por igualdad de género	-YOUTHSTART - now -HORIZON - integra	-FSE
(3) adaptación de capital humano, cambio de sistemas productivos	-ADAPT	-FSE
<i>Política de Desarrollo Rural</i> <i>Objetivos</i>	<i>Iniciativas</i> <i>comunitarias</i>	<i>Fondo principal</i> <i>(fondos de apoyo)</i>
(5-a) adaptación de estructuras agrarias y pesqueras	-PESCA	-FEOGA, IFOP
(5-b) desarrollo de zonas con bajo nivel de renta agraria	-LEADER	-FEOGA, IFOP (FEDER, FSE)

Fuente: elaboración del autor.

laboral, de igualdad entre hombres y mujeres, y de formación ocupacional específica. Políticas que se despliegan por medio de los programas financiados por el FSE.²⁶ Entre 1994 y 1999, la estrategia de cohesión implica un gasto comunitario cercano a los 150 mil millones de euros, lo que supone casi 36% del presupuesto de la UE. Volumen que representa 1% del gasto

²⁶ Ordóñez, 1997; Amin y Tomaney, 1995.

público agregado de los estados (o, lo que es lo mismo, 0.46% del PIB de la UE). De ese paquete presupuestario, alrededor de 130 mil millones de euros, 86%, se destina a financiar iniciativas de desarrollo diseñadas por los estados, en el contexto de los marcos comunitarios de apoyo. Sólo 15 mil millones de euros, 10%, se aplica en programas regionales, sociales y rurales elaborados en clave estrictamente comunitaria. Todo ello supone un gran avance cuantitativo en relación con el periodo 1988-1993, cuando el gasto global en políticas de cohesión se situó en torno a los 65 mil millones de euros. Sin embargo, el patrón de baja europeización en la formulación de los programas –relación 90/10 entre iniciativas nacionales (IN) y comunitarias (IC)– sigue sin alterarse sustancialmente.

En el marco de las IN,²⁷ el gasto en política social (lucha contra el desempleo, igualdad de género y formación) se sitúa en los 47 116 millones de euros, lo que supone 36.6% del gasto *nacionalmente programable* de cohesión; por debajo de las políticas regionales (69 348 millones de euros), pero claramente por encima de los programas de desarrollo rural (12 246 millones de euros). En el marco de las IC, los programas sociales se llevan 4 276.9 millones de euros, lo que implica 30.3% del total. En ambos casos, la distribución territorial del gasto social de la cohesión, por grandes bloques de estados de bienestar, sigue unas pautas similares: los países del arco latínomediterráneo concentran 50% de los fondos de programación estatal y 45% de los recursos de programación comunitaria. En total, el gasto europeo en programas sociales de cohesión, en los países del sur, asciende a 25.508 millones de euros (cuadro 6).

Todos los recursos destinados a las políticas sociales de la cohesión se gestionan a través del FSE. En el marco de las IN, 56% de los recursos del FSE se acumulan en territorios de objetivo 1 y 2; en el paquete social de programación comunitaria, las regiones de objetivo 1 y 2 se llevan 47% de los recursos. Así pues, las zonas de menor renta de la UE y las golpeadas por crisis industriales acumulan 28 395 millones de ecus para financiar programas sociales de cohesión. En síntesis, tanto si se toma la distribución territorial por bloques de estados de bienestar, como si se adopta la distribución que se deriva de niveles de renta regionales, se llega a la conclusión de que las políticas sociales de cohesión *incorporan una fuerte dimensión de focalización territorial*. Se tornan selectivas no sólo por la vía de colectivos de

²⁷ Todas las cifras que se manejan en los párrafos siguientes se refieren al periodo 1994-1999.

CUADRO 6

Gasto social en el marco de las políticas de cohesión (en millones de euros)

Países	<i>Iniciativas estatales</i>				<i>Iniciativas comunitarias</i>			
	<i>Política regional</i>	<i>Política social</i>	<i>Política rural</i>	<i>Total</i>	<i>Política regional</i>	<i>Política social</i>	<i>Política rural</i>	<i>Total</i>
Escandinavos	1 110	2 726	648.5	3 484.5	149.2	154.2	01.1	384.5
Continetales	11 182.2	13 495	7 546.3	32 223.5	2 776.3	1 400.4	558.2	4 734.9
Anglosajones	6 122	7 337	1 256.3	14 715.3	1 101	772	212	2 085
Mediterráneos	50 934	23 558	2 795.2	77 287.2	3 822.4	1 950.3	1 163.9	6 936.6
Total	69 348.2	47 116	12 246.3	12 246.3	7 848.9	4 276.9	2 015.2	14 141

Fuentes: *Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 1994-1999 y Guide to the Community Initiatives 1994-1999.*

atención prioritaria, sino también por la vía de territorios de atención prioritaria. Este hecho, junto a su naturaleza fiscal, las distingue claramente del resto de las políticas sociales de la UE. En otro sentido, la mayoría de las políticas regionales y rurales de cohesión, las financiadas mediante FEDER, FEOGA o IFOP, no presentan ningún tipo de dimensión social explícita en sus planteamientos, si bien se pueden constatar algunas excepciones relevantes. Así, en el marco de las iniciativas comunitarias, los programas financiados por URBAN (regeneración de barrios multidegradados) y en menor medida por LEADER (desarrollo de comarcas rurales de rentas agrarias bajas) pueden conceptualizarse como políticas sociales.

Cabe destacar, finalmente, que la distribución temática interna de la dimensión social de la cohesión presenta un cierto equilibrio. 49.2% de los recursos se destina a financiar programas contra la exclusión laboral y el desempleo. En este campo operan los programas comunitarios HORIZON, INTEGRA y YOUTHSTART, dirigidos a la inserción laboral de personas con largo desempleo, de personas con minusvalías y de colectivos de jóvenes con déficit formativos. 47.7% de los fondos se dirigen a políticas activas de empleo (formación, asistencia técnica, apoyo a la estabilidad, etc.). En este campo opera el programa comunitario ADAPT. Finalmente, sólo 3.1% de los recursos se asigna a programas específicos de igualdad de género en el mercado de trabajo. Buena parte de ellos, gestionados por medio del programa NOW. Sin embargo, bajo la lógica del *mainstreaming*, que avanza en la UE, tanto las políticas contra la exclusión laboral, como las activas de empleo, deben ir incorporando también una lectura en clave de superación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

LA AGENDA 2000 Y LA REFORMA DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA COHESIÓN (2000-2006)

Muy a grandes rasgos, el periodo 1994-1999 dibuja una ecuación sencilla. La fórmula “tercio-tercio-mitad”: *un tercio del presupuesto comunitario para cohesión, un tercio de la cohesión para políticas sociales, la mitad de la dimensión social de la cohesión para los países del sur*. A partir de 2000 la ecuación se revisa a la baja. A la luz de la Agenda 2000, aprobada por el Consejo de Berlín y ratificada finalmente por el PE en mayo de 1999, y a la luz de la reforma de la política de cohesión para el periodo 2000-2006, puede ya afirmarse que se ha dado un paso atrás relativo. La edad de oro de las políticas sociales de la cohesión puede haber pasado. Ello, sin embargo, plantea un serio interrogante estratégico para el futuro. La ecuación “tercio-tercio-mitad” podía ser un aceptable punto de partida para fortalecer la cohesión de una UE de 15 estados. Ahora parece ser que fue un punto de llegada excesivo. Bajo esta tendencia, ¿es posible plantearse una UE cohesionada de 27 estados? Parece que no lo es. *O se imprime un giro a la voluntad política a partir de 2007, o la debilidad de la dimensión social de la cohesión se afirmará y golpeará fuertemente a lo que hay de solidario en el proceso de construcción europea*.

Los parámetros de la cohesión social para la fase 2000-2006 pueden sintetizarse en cinco puntos:

1. *Se establece una cifra global de gasto estructural de 213 mil millones de euros*, lo que supone una caída de tres puntos (de 36 a 33%) en la participación de la cohesión sobre el gasto total de la UE. Gasto que, por otra parte, se sitúa alrededor de 1.1% del PIB de la UE, lejos del techo teórico de 1.27% que se venía manejando.

2. *Se diseña una reducción y simplificación de objetivos*. Éstos quedan ahora en tres: dos objetivos de política regional (apoyo a las regiones con rentas inferiores a 75% de la media de la UE, y apoyo a las regiones en proceso de reconversión estructural, ya sea industrial, urbana, rural o pesquera) y un objetivo de política social (formación y promoción del empleo, especialmente entre los grupos más vulnerables a la exclusión).

3. *Las dimensiones federal y social de la cohesión retroceden*. Las IC representan sólo 6% del gasto (frente al 10% del periodo anterior); a la dimensión social (objetivo 3) se le asigna sólo 14% de los recursos (frente al 33% de 1994). Sin embargo, a este 14% cabe añadir todos los recursos estatales que financiarán los PNAE, en el marco de la EEE.

4. *Se diseña una reducción y simplificación de las iniciativas comunitarias*. Las de política regional pasan de diez a tres (INTERREG, URBAN y LEADER). Las de política social pasan de cinco a una (el programa EQUAL). Cabe destacar, como aspecto positivo desde la perspectiva social, el hecho de que los

tres programas regionales, y especialmente el URBAN, presentan una fuerte tendencia a la concentración de recursos en áreas socialmente deprimidas, y hacia la inversión en infraestructuras sociales, conectadas a las necesidades de los colectivos residentes.

5. *Se diseña una última simplificación.* Cada IC se conecta a un solo fondo estructural. Así, el financiamiento del programa EQUAL estará exclusivamente a cargo del FSE (el FEDER financiará el programa URBAN). El FSE podrá destinar también fondos a la financiación de la EEE, incluso por la vía del EQUAL, hecho que completa la fuerte vinculación entre el Proceso de Luxemburgo y la reforma de la cohesión.

LA DIMENSIÓN DE GÉNERO DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA: LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

En las sociedades europeas avanzadas de finales del siglo XX, las desigualdades entre hombres y mujeres no han desaparecido. El núcleo de dichas desigualdades viene expresado por la realidad siguiente. El trabajo asalariado presupone un sistema de soporte doméstico-familiar en el que predomina un patrón de división de tareas, donde las mujeres cumplen funciones centrales sin ningún tipo de valoración salarial. Ello, a su vez, conduce a experiencias de desigualdad en el mercado de trabajo: a la discriminación laboral directa de las mujeres –menor salario por igual trabajo– se superpone la discriminación indirecta, determinada por la imposibilidad de desatender las obligaciones familiares que el modelo patriarcal impone, y expresada por la sobrerrepresentación de las mujeres en todo tipo de empleos precarios. En el ámbito estatal, muchas políticas sociales, durante años, interiorizaron las desigualdades de género. A lo largo de la última década, la necesidad de introducir el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres se convierte en uno de los grandes ejes de reestructuración del Estado de bienestar. Desde luego, no todos los estados responden ni con la misma intensidad ni en la misma dirección (véase cuadro 1), pero sí puede afirmarse que el modelo patriarcal está sufriendo alteraciones generalizadas, aunque desiguales, en múltiples planos: igualdad salarial, individualización de derechos, responsabilidades domésticas, relación profesión-familia, etcétera.

¿Qué papel ha desempeñado la UE en todo ello? A nuestro entender, un papel relevante es el del terreno de la acción –en el marco de las políticas sociales–, donde la UE ha aportado *más valor añadido y de carácter más estratégico*. De hecho, es la misma agenda social de la Comunidad la que echa a andar en su esfera legislativa, en los años setenta, con la tríada de directi-

vas clásicas, la relativa a la igualdad de géneros. Ya durante la década de los ochenta, en un marco de parálisis neoliberal y *eurorregresión*, la Comunidad pone en circulación el principio de acción positiva, que desarrolla en la lucha contra el desempleo diferencial de las mujeres, y adopta dos programas de acción sobre igualdad de oportunidades (1982-1985 y 1986-1990). Finalmente, en los noventa, la UE se convierte en un motor de *innovación epistémica* con fuertes impactos sobre los estados. Sitúa, por una parte, la igualdad en *el núcleo de las interacciones de las esferas profesional y familiar*. Y decide, por la otra, apostar por la transversalidad (*mainstreaming*) de la igualdad entre hombres y mujeres. Es decir, por hacer *una relectura, sobre nuevas claves de igualdad de género, de todo el elenco de políticas sociales*. Veamos cómo todo ello se ha concretado en un amplio programa regulativo y operativo (cuadro 7).

El programa regulativo europeo de igualdad entre hombres y mujeres se concreta, en primera instancia, en un amplio bloque legislativo, desarrollado en dos etapas. A lo largo de la década 1976-1986, el Consejo adopta las directivas de igualdad de acceso, formación y promoción (1976), de igualdad salarial (1977), de igualdad en materia de seguridad social (1979 y 1986) y de igualdad en el régimen de autoempleo (1986). Tras la Carta Social y hasta la actualidad (1989-1998), la panoplia legislativa se completa con las dos directivas de protección de las mujeres embarazadas (1989 y 1992); y con las dos directivas de género aprobadas bajo la vigencia del Acuerdo de Política Social de Maastricht, la que incorpora el acuerdo social sobre permisos retribuidos de maternidad (1996) y la que regula la carga de la prueba en casos de discriminación sexual (1997). Actualmente, se encuentra en fase de negociación una propuesta de directiva sobre reconciliación entre vida familiar y profesional, cuyos contenidos apuntan hacia el modelo familiar de doble salarización parcial y paritaria; así como una propuesta de revisión de la directiva de 1976, que incorpora los avances que tanto los tratados como las sentencias del Tribunal Europeo han ido aportando desde entonces. Más allá de los desarrollos legislativos, la UE ha desplegado un amplio abanico de regulaciones simbólicas. Destacan, por su valor estratégico, en circunstancias históricas diversas: a) la recomendación de 1984 sobre introducción de programas de afirmación positiva a favor de las mujeres; b) las resoluciones de 1984 y 1988 sobre el combate al desempleo femenino y las estrategias de reintegración tardía de las mujeres en el trabajo asalariado; más recientemente, c) las recomendaciones (1992 y 1997) sobre atención educativa preinfantil y su relación con la vida profesional de las mujeres (textos que, en buena parte, consolidan las bases epistémicas de la propuesta de directiva antes mencionada), y d) la comunicación de 1997 sobre individualización de derechos sociales, cuyos

CUADRO 7

Políticas europeas de igualdad entre hombres y mujeres

<i>Régimen europeo de regulación de la igualdad de género</i>	<i>Bloque regulativo no vinculante de igualdad de género</i>	<i>Programas de acción de redes europeas de igualdad de género</i>
-D. Igualdad: acceso, formación y promoción (1976)	-Rec. Acción positiva (1984)	-I Programa comunitario de igualdad de oportunidades (1982-1985)
-D. Igualdad salarial (1977)	-Resol. Combate al desempleo femenino (1984)	-II Programa comunitario de igualdad de oportunidades (1986-1990)
-D. Igualdad: seguridad social (1979)	-Rec. Formación ocupacional e igualdad de género (1987)	-III Programa comunitario de igualdad de oportunidades (1991-1995)
-D. Igualdad: seguridad social corporativa (1986)	-Resol. Reintegración tardía en el trabajo asalariado (88)	-IV Programa comunitario de igualdad de oportunidades (1996-2000)
-D. Igualdad en el régimen de autoempleo (1986)	-Rec. Protección de la dignidad de las mujeres	-IRIS I. Mujeres y formación ocupacional (1988-1993)
-D. Protección laboral a mujeres embarazadas (1989)	-Código de prácticas en caso de abuso sexual (1991)	-IRIS II. Mujeres y formación ocupacional (1994-1998)
-D. Protección a mujeres embarazadas: salud laboral (1992)	-Rec. Cuidado infantil (1992)	-Programa de acción sobre abuso sexual en el trabajo
-D. Permisos de maternidad (1996)	-Resol. Imagen de la mujer en publicidad y medios (1995)	-Diez redes europeas de igualdad entre hombres y mujeres (empleo, educación, formación, medios de comunicación de masas, familia, toma de decisiones...)
-D. Carga de la prueba: discriminación sexual	-Rec. Participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones (1996)	
-PD. Revisión D. Igualdad 1976	-Comunic. Individualización de derechos (1997)	
-PD. Reconciliación entre familia y empleo	-Guía de buena práctica: empleo y cuidado infantil (1997)	

D: Directiva.

PD: Propuesta de Directiva.

Rec: Recomendación.

Resol: Resolución.

IRIS: Nombre de un Programa.

Fuente: elaboración del autor.

contenidos impugnan una de las lógicas más profundas inscritas, sobre todo, en los sistemas bismarckianos de seguridad social: *la subordinación fáctica de las mujeres al marido en la recepción de transferencias sociales*.

De forma paralela al programa regulativo, las políticas de igualdad de género de la UE han incorporado una relevante dimensión operativa concretada en cuatro programas comunitarios de igualdad de oportunidades y en diez redes europeas de igualdad entre hombres y mujeres. En la actualidad se encuentra en fase de implementación muy avanzada el IV Programa de Acción Comunitaria a Medio Plazo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000). Dicho programa, dotado con cerca de 5 500 millones de pesetas, financia acciones de igualdad en el marco de varios objetivos que convergen en algunas de las líneas estratégicas ya apuntadas: superación de la segregación en el mercado de trabajo, conciliación del trabajo y la vida familiar de hombres y mujeres, promoción de la igualdad en diversos ámbitos sectoriales (educación, medios de comunicación, fondos estructurales) y garantía de aplicación de la legislación comunitaria. Por último, la creación de redes transnacionales de igualdad, incentivadas por la Comisión en muchos casos, responde al objetivo de generar ciertas pautas de acción colectiva para el ámbito comunitario. Acción colectiva que presione hacia el cumplimiento de las políticas de igualdad y que, simultáneamente, genere demandas procesables a escala europea que vayan sosteniendo los niveles de legitimación institucional de la Comisión en este campo.²⁸ Cabe señalar, por último, la importancia que tiene para la política de igualdad el hecho de que ésta haya quedado también explicitada como el cuarto pilar del Proceso de Luxemburgo.

*La dimensión antiexclusión de la agenda social europea:
las políticas contra la discriminación y la marginación*

Durante los últimos 15 años, se desatan por lo menos cuatro dinámicas paralelas que explican la transición de la pobreza a la exclusión social: a) el impacto del modelo posfordista de producción sobre el empleo: desempleo de nuevo tipo, masivo, juvenil, estructural y de larga duración; b) la deshomogeneización de la sociedad, como resultado de nuevas rupturas sociales en un mínimo de tres planos: étnico-cultural (incremento de la inmigración extracomunitaria), familiar (incremento de la monoparentalidad) y generacional (incremento de la tasa de dependencia demográfica); c) la consolidación de fracturas de ciudadanía social sobre el diseño exclu-

²⁸ T. Rees, 1998.

yente de algunas políticas del Estado de bienestar keynesiano (por ejemplo, la seguridad social contributiva), y d) el funcionamiento polarizante de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública estructuralmente débil (por ejemplo, suelo y vivienda). Bajo estas nuevas coordenadas, la desigualdad se torna pluridimensional y aparecen expresadas necesidades de nuevo cuño. Los jóvenes con dificultades de inserción laboral, los adultos largamente desempleados, la gente mayor de rentas muy bajas y con acumulación de dependencias físicas, las madres solas con intensos problemas de conjunción de responsabilidades laborales y familiares, colectivos de emigrantes no regularizados, jóvenes con dificultad estructural de acceso a la vivienda y sectores de población espacialmente marginados y sin acceso real a la protección social, conforman la nueva y cambiante geografía de la exclusión social europea. Exclusión caracterizada por *necesidades intensas y complejas (definidas en planos múltiples que se refuerzan mutuamente), privación de resortes personales y comunitarios de desarrollo y tendencia a la permanencia crónica*. La necesidad de articular respuestas políticas para las nuevas marginaciones es otro de los grandes ejes de reestructuración del Estado de bienestar. En el marco de la diversidad, se generalizan las políticas de servicios sociales y rentas mínimas, los programas contra el desempleo juvenil o los planes integrales en barrios en crisis.

Y la UE, ¿qué opciones ha adoptado con respecto a la exclusión? Aquí, el papel de la UE ha sido relevante, pero menor (y en todo caso diferente) que en los campos del empleo y el género. De entrada, tres notas marcan la estrategia comunitaria: el desarrollo de un amplio abanico de programas de acción, con muy poca expresión en la esfera legislativa, y poca en la simbólico-regulativa; el desplazamiento progresivo del problema de la exclusión laboral hacia la agenda social de la cohesión; y la adopción de la pobreza en sentido estricto como criterio principal para actuar, sostenido por tres tipos de criterio de apoyo: étnico, generacional y sociosanitario.

En el terreno de la pobreza, la UE ha llevado a cabo tres programas-marco de acción comunitaria, entre 1975 y 1994, con un presupuesto global de cerca de 100 millones de euros, y unos 130 proyectos concretos de base territorial. El Programa Pobreza-III (1989-1994) supuso la realización de 41 proyectos piloto contra la exclusión de gran carga innovadora. Más allá de sus rendimientos sustantivos, un objetivo clave de la acción europea pasaba por los métodos de intervención: probar un enfoque multisectorial, de concertación multinivel (municipios/UE) y de alta implicación ciudadana. De forma simultánea a Pobreza-III, la UE expresa dos posiciones de valor estratégico: en 1989, la resolución sobre combate a la exclusión, y en 1992, la recomendación sobre suficiencia de recursos en programas de asistencia. Esta última resolución ejemplifica la importancia del plano sim-

bólico europeo, como estructurante de marcos cognitivos y catalizador de nueva acción pública vinculante: en un contexto de desempleo galopante y de caída en las tasas de cobertura contributiva del desempleo, la recomendación comunitaria opera como acicate en la definición y profundización de programas regionales y estatales de rentas mínimas. El activismo comunitario de principios de los noventa, en el terreno de la pobreza, contrasta con un hecho clave: *la cancelación radical de esta línea de actuación tras 1994*, con la no aprobación por el Consejo del *IV Programa de Acción Comunitaria contra la Exclusión (1994-1999)*, presentado por la Comisión tras evaluar los métodos y los resultados de Pobreza-III. Este inusual desmontaje de una política comunitaria responde, sobre todo, a la inamovible posición del gobierno democristiano alemán. El Ejecutivo de Kohl optó por deslegitimar la acción de la UE enarbolando la subsidiariedad. En el fondo, pretendía impedir que la política común de empleo contara con un posible referente comunitario. Tras los cambios progresistas de mayorías en Europa (1997-1998), la política común de empleo se abre paso, pero no así la política común contra la exclusión. Sin embargo, la Agenda de Política Social 2000-2005 abre una cierta posibilidad de desbloqueo. En ella se afirma el compromiso de aprobar un nuevo programa de acción de la UE para combatir la discriminación. Si se concreta, hay muchas posibilidades de conectar con la pista histórica culminada en Pobreza III. Aunque en el contexto actual, los componentes étnico-culturales de la discriminación pesen mucho más en el diseño de las acciones concretas.

La edad, el origen étnico-cultural y las discapacidades han operado también como criterios con entidad propia para generar programas europeos contra la exclusión social. En el terreno de la inmigración, la política social comunitaria ha vivido hasta el año 2000 en estado permanente de debilidad. A la única directiva sobre inserción escolar de los hijos y las hijas de inmigrantes (1977) no la habían seguido programas de acción concretos. Las declaraciones institucionales contra el racismo y la xenofobia se habían articulado a programas de redes (RIMET, ELAINE) de intercambio de experiencias sobre integración de inmigrantes a escala local. El año 2000 marca un punto de inflexión relevante. El Consejo *aprueba dos nuevas directivas de igualdad étnica* -sobre la base jurídica que proporciona el nuevo capítulo antidiscriminación del Tratado de Ámsterdam-, una centrada en la esfera laboral y otra que se extiende más allá de ésta. Ambas conforman el nuevo marco legal de la política europea contra la discriminación, con un gran potencial de desarrollo. Potencial que puede empezar a concretarse en el anunciado *Programa de Acción contra la Discriminación (2001-2006)*. A ello cabe añadir la creación de la Agencia Europea contra el Racismo y la Xenofobia, con base en Viena. En el terreno de las minusvalías, la UE ha

CUADRO 8

Políticas contra la exclusión social de la UE

<i>Ámbito</i>	<i>Régimen regulativo europeo</i>	<i>Programas de acción y redes europeas</i>
<i>Pobreza</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Resolución sobre combate a la exclusión (1989) -Recomendación sobre suficiencia de recursos en programas de asistencia (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> -Pobreza I (1974-1980) -Pobreza II (1985-1989) -Pobreza III (1989-1994) -Observatorio de políticas nacionales contra la exclusión -Ergo I (1989-1992) -Ergo II (1993-1996)
<i>Exclusión laboral</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Directiva sobre educación de los hijos e hijas de inmigrantes (1977) -Resolución contra el racismo (1986-1990) 	<ul style="list-style-type: none"> -RIME (desde 1991) -ELAINE (desde 1993) -Programa comunitario contra el racismo
<i>Inmigración</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Comunicación sobre inmigración (1991-1994) -Informe sobre educación de los hijos e hijas de inmigrantes (1994) -Comunicación sobre racismo, xenofobia y antisemitismo (1995) -Directiva de igualdad y no discriminación en función del origen étnico (2000) -Directiva de igualdad y no discriminación étnica en la esfera laboral (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> -Año contra el racismo (1997) -Agencia Europea contra el Racismo y la Xenofobia de Viena -Programa de acción contra la discriminación (2001-2006)
<i>Sociosanitario</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Resolución sobre empleo de personas con minusvalías (1986) -Resolución sobre integración escolar (1990) -Comunicación sobre igualdad de oportunidades (1993) -Informe sobre acceso al transporte (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> -HELIOS I (1988-1991) -HELIOS II (1993-1996) -HELIOS III (1996-2000) -Sistema HANDYNET -TIDE (1991-1995) -TELEMATICS (1996-2000) -Programa contra las drogas (1996-2000) -Programa de prevención del sida (1996-2000)
<i>Personas mayores</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Recomendación sobre política comunitaria hacia las personas jubiladas (1982) -Resolución sobre la tarjeta cultural y transporte para mayores de 60 años (1989) -Resolución sobre programas de jubilación flexible (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa comunitario hacia las personas mayores (1991-1996) -TIDE (1991-1995) -TELEMATICS (1996-2000)

Fuente: elaboración del autor

adoptado resoluciones favorables a la plena inserción social de las personas discapacitadas, y ha elaborado múltiples programas comunitarios de acción: HELIOS III (1996-2000), sistema HANDYNET e iniciativa TELEMATICS (1996-2000). La Agenda de Política Social 2000-2005 explícita también el compromiso de declarar 2003 como Año Europeo de las Personas con Disminuciones. Por último, cabe destacar la existencia de tres programas de acción, para el periodo 1996-2000, sobre los dos problemas sanitarios de incidencia más elevada en el terreno de la marginación social: drogodependencias y sida.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En este artículo se ha intentado ofrecer una panorámica de la política social de la UE a principios del siglo XXI desde tres perspectivas: sus elementos contextuales clave, su dinámica y naturaleza evolutiva reciente y su estructura de ámbitos e instrumentos de intervención. En relación con su dinámica evolutiva, destacamos dos grandes ciclos históricos: uno de debilidad estructural de la política social comunitaria, entre 1957 y 1987, y otro de europeización social relativa, entre 1988 y 2001. En este último destaca el impulso que el Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo sobre el empleo suponen para la agenda social europea. En cuanto a su estructura de ámbitos de actuación, destacamos las políticas laborales, las de igualdad entre hombres y mujeres y las de lucha contra la exclusión. En ellas, la legislación comunitaria se articula a la regulación simbólica y a los programas de acción. Destacamos también las políticas sociales de la cohesión, cuyas notas características pasan por su importante fondo presupuestario, su tendencia a la focalización territorial y su concentración temática en la inserción laboral y las estrategias de formación ocupacional.

Sobre la base de todo lo anterior, puede afirmarse que el Estado de bienestar dispone hoy ya de una esfera supranacional, de una dimensión europeizada. Las pautas de la europeización social no siguen el modelo armonizador tradicional, por ejemplo de la Política Agrícola Común. Se resitúan en un modelo de integración más estratégico y flexible, donde el gobierno por niveles múltiples tiene plena cabida. Los contenidos de esta esfera europea del bienestar no tienden a adoptar las posiciones privatizantes preconizadas por el neoliberalismo a partir de los años ochenta. Al contrario, la Europa social, con todas sus insuficiencias y debilidades, expresa la única respuesta realmente existente, en clave mínimamente progresista y supranacional, al modelo de capitalismo global desregulado hoy en crisis. Esperamos que las fuerzas progresistas sigan apostando fuerte por la profundización del Estado de bienestar a escala europea, situando el

FIGURA 4

El triángulo del modelo social europeo



Fuente: elaboración del autor con base en la *Agenda Social Europea, 2000-2005*.

empleo, la igualdad de género y la cohesión como referentes básicos; y dando por fin el paso hacia una ciudadanía social europea, inclusiva de todas y todos los habitantes de la UE, con independencia de su lugar de origen.

En todo caso, ello se enmarca hoy en un conjunto de fortalezas y amenazas. Entre las *fortalezas*, la filosofía de triangulación entre competitividad, empleo de calidad y sociedad cohesionada, sostenida por la Agenda de Política Social 2000-2005; la consolidación de los cuatro componentes clave de las políticas activas de empleo: el Proceso de Luxemburgo, el Programa Leonardo da Vinci, los Nuevos Yacimientos de Empleo y los Pactos Territoriales por el Empleo; y el resurgimiento de una política europea contra la exclusión, con la aprobación de las dos directivas étnicas y el posible nuevo programa de acción antidiscriminación 2000-2006. Pero también existen *amenazas*: la presión del modelo de globalización desregulada imperante a escala planetaria; los efectos sociales de una política monetaria europea restrictiva y fuera de todo control político-democrático; el recorte de la cohesión; y el fracaso de Niza, con la no incorporación al Tratado de la Carta de Derechos Fundamentales. Los *retos* no son pocos: entre otros, desarrollar a escala europea la dimensión social de la nueva economía (Proceso de Lisboa), acentuar el combate a la exclusión desde la UE, diseñar un modelo de ampliación que no minimice o margine la solidaridad intracomunitaria, y dotar a la UE de una Constitución federal y plurinacional que garantice los derechos sociales y les dé la legitimidad democrática necesaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Addison, J. y W. Stewart, *Labour Markets in Europe*, Londres, Dryden Press, 1997.
- Amin, A. y J. Tomaney, *Behind the Myth of European Union*, Londres, Routledge, 1995.
- Baldwin, P., *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Blanpain, R. y Ch. Engels, *European Labour Law*, Kluwer, Deventer, 1993.
- Brewster, Ch. y P. Teague, *EC Social Policy. Its Impact on the United Kingdom*, IPM, 1989.
- Bridgford, J. y J. Stirling, "Britain in a Social Europe: Industrial Relations and 1992", *Industrial Relations Journal*, vol. 22, núm. 4, 1991.
- Cram, L., "Calling the Tune without Paying the Piper?", *Policy and Politics*, vol. 21, núm. 2, 1993.
- Eriksen, E. y J. Fossum, *Democracy in the European Union*, Londres, Routledge, 2000.
- Esping Andersen, G., *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1993.
- , *Welfare States in Transition*, Londres, Sage, 1996.
- , *The Social Foundations of Postindustrial Societies*, Oxford, OUP, 1998.
- Gold, M., *The Social Dimension*, Londres, Macmillan, 1993.
- Hantrais, L., *Social Policy in the European Union*, Londres, Macmillan, 1995.
- Héritier, A., *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Hine, D. y H. Kassim, *Beyond the Market*, Londres, Routledge, 1998.
- Hooghe, L., *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, Clarendon Press, 1996.
- Hudson, R. y A. Williams, *Divided Europe*, Londres, Sage, 1999.
- Leibfried, S. y P. Pierson, *European Social Policy*, Washington, Brookings Institution, 1995.
- Marks, G. et al., *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.
- Morata, F. (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Muñoz, R. y R. Bonete, *Introducción a la Unión Europea*, Madrid, Alianza, 1997.
- Ordóñez, David, *Fondos estructurales europeos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- Pierson, Ch., *Beyond the Welfare State?*, Cambridge, Polity Press, 1991.
- Purdly, D. y P. Devine, "Social Policy", en Artis, M.J. y N. Lee, *The Economics of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Rees, T., *Mainstreaming Equality in the European Union*, Londres, Routledge, 1998.

- Rhodes, M., "Market Integration, Globalization and the Welfare State", *Journal of European Public Policy*, vol. 2, núm. 3, 1997.
- Scharpf, F., "Economic Integration, Democratization and the Welfare State", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 1, 1997.
- , *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Teague, P., "Monetary Union and Social Europe", *Journal of European Social Policy*, vol. 8, núm. 2, 1998.
- Titmuss, R., *Social Policy*, Londres, Allen and Unwin, 1974.