

# COMUNICACIÓN PARA LAS IX JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Madrid, 25-27 de Marzo de 2004

SESIÓN:

Construcción europea y política económica

**Estrategia europea de empleo (EEE) y modelos de estado del bienestar:**

*one size fits all?*

**(Versión preliminar, no citar por favor)**

Ramon Ballester

(Departament d'Economia, Universitat de Girona) [ramon.ballester@udg.es](mailto:ramon.ballester@udg.es)

Pietat Busquets

(Departament d'Economia, Universitat de Girona) [pietat.busquets@udg.es](mailto:pietat.busquets@udg.es)

Mònica Guillén

(WeD ESRC Research Group, University of Bath) [ssmmgr@bath.ac.uk](mailto:ssmmgr@bath.ac.uk)

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente comunicación es un primer paso en el intento de analizar como la actual Estrategia Europea de Empleo (EEE) puede influir de forma diferente en los distintos modelos de estado del bienestar existentes en la Unión Europea.

El segundo apartado del trabajo se inicia con la definición y el estudio de los condicionantes de la evolución reciente del estado del bienestar. Asimismo, se describen los cuatro modelos de estado de bienestar existentes (liberal, corporativista, socialdemócrata y mediterráneo). Se toma para ello como ejemplo los casos de Suecia (modelo socialdemócrata), Reino Unido (modelo liberal), Francia (modelo corporativista) y España (modelo meridional).

En el tercer apartado se estudia la génesis y funcionamiento actual de la EEE, centrándose en la articulación del Método Abierto de Coordinación (MAC) como mecanismo básico en la implementación de la EEE. Se detallan las directrices sobre las cuales se implementa la EEE, analizando cuál es la visión del funcionamiento del mercado de trabajo que está inspirándola. En este mismo apartado se repasa la articulación de las políticas macroeconómicas de la UE, y como éstas influyen en la creación de empleo.

En el cuarto apartado se inicia una investigación sobre la evolución de la política de empleo en los cuatro estados analizados en los últimos años.

En la siguiente parte de la comunicación se esboza un marco alternativo al *policy-mix* actual de política de empleo y políticas macroeconómicas de la Unión Europea.

El último apartado de la comunicación es el dedicado a las conclusiones.

## **2. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EUROPA**

### **2A. Definición y papel histórico**

El estado del bienestar es, sin duda alguna, uno de los inventos más importantes, positivos y polémicos del capitalismo desarrollado. En un entorno de guerra fría los países capitalistas europeos diseñaron y/o ampliaron un conjunto de políticas que pretendían por una parte mejorar las condiciones de vida de la población y por otra reducir el atractivo que en esos momentos ofrecían los países socialistas

Las actividades cubiertas por el estado del bienestar incorporan, en primer lugar, un conjunto de políticas que incluyen la implantación de unos seguros sociales (prestaciones sociales) que cubren las eventualidades que pueden sufrir los ciudadanos de un país (enfermedad, paro, invalidez, pensiones o viudedad). Por otra parte, y a diferentes niveles según los países, la educación obligatoria y la sanidad pública y gratuita, así como la política de vivienda son un segundo elemento clave de la vertiente de gasto del estado del bienestar. Finalmente, los programas de lucha contra la pobreza cubren las necesidades de colectivos marginales como pueden ser pobres o madres solteras, por poner tan sólo dos ejemplos (Berzosa, 2002).

El estado del bienestar europeo pretende conseguir, pues, la conciliación entre el crecimiento económico (con su demanda de eficiencia) y la justicia social (con su exigencia de equidad). La primera se consigue a través del funcionamiento del sistema capitalista y del propio estado del bienestar que, a través de sus actividades, logra aumentar el número potencial de personas que entran en el mercado de trabajo (por ejemplo,

mujeres), reduce la incertidumbre, incrementa la capacidad de ajuste, la disponibilidad a aceptar el cambio, a adquirir mayor formación y a perseguir las oportunidades de inversión. La segunda se logra a través del sistema de prestaciones y servicios sociales que tienen la virtud añadida de promover la cohesión social y la estabilidad política (Esping-Andersen, 2002; European Commission, 2002; Ferrera y Rhodes, 2000; Hemerijck, 2002).

## **2B. Presiones a las que se encuentra sometido el estado del bienestar**

Desde la revolución neoliberal de los ochenta del siglo pasado el funcionamiento del estado del bienestar ha sido puesto en entredicho. El balance de su evolución en los últimos veinticinco años puede ser resumido con los siguientes elementos (Taylor-Gooby, 2001a): no se ha producido una contracción relevante del estado del bienestar, ni éste se ha convertido en un elemento obsoleto; no se ha producido un proceso de convergencia en los diversos modelos de estado de bienestar existentes; se ha dado una coincidencia en cuanto a algunas de las políticas de reforma implementadas, como son el control del gasto y las políticas de activación; los mismos problemas y presiones generan respuestas y oportunidades diferentes en cada estado del bienestar (o en cada modelo); se ha producido un cambio en el marco político en el que se toman las decisiones (en el sentido que resulta más difícil dismantelar el estado del bienestar que construirlo, dado que éste, ahora, es el *status quo*)<sup>1</sup>.

Los factores que afectan actualmente a la estabilidad del estado del bienestar pueden resumirse como sigue (Esping-Andersen, 2002; Hutsebaut, 2003; Palier, 2003; Taylor-Gooby, 2001a):

a) factores que afectan la capacidad de los gobiernos para financiar y proveer las prestaciones y servicios. Aquí la globalización es el elemento clave en el debate. Esta afecta al estado del bienestar de diversas formas. En primer lugar, la apertura al comercio internacional puede modificar la composición sectorial (y de calidad) del empleo. En segundo lugar, los crecientes niveles de comercio internacional y de movimientos de capital productivo y financiero reducen la capacidad de gestión de los estados. Por poner tan sólo tres ejemplos, la especulación existente en los mercados financieros limita la capacidad de los gobiernos de mantener el tipo de cambio de la moneda al nivel deseado; la creciente movilidad de las multinacionales aminora la fuerza negociadora de los

---

<sup>1</sup> Esto también implica que resulta extremadamente costoso introducir nuevas partidas de gasto.

gobiernos ante dicho tipo de empresas y, finalmente, el aumento de la competencia a nivel internacional puede promover políticas de reducción de impuestos<sup>2</sup>.

b) factores que afectan la demanda de provisión de bienestar. En este capítulo, la literatura destaca dos grandes elementos a considerar. En primer lugar, los cambios registrados en el mercado de trabajo. Entre estos destacan la persistencia de altas tasas de desempleo; la revolución tecnológica; un aumento en la importancia del sector servicios (más polarizado que el industrial, lo que comporta un incremento en la divergencia de intereses entre los receptores de las prestaciones y servicios sociales) y una creciente exigencia en cuanto a las calificaciones de los trabajadores (aquellos con recursos formativos o culturales insuficientes pueden verse permanentemente relegados del mercado de trabajo estable y bien retribuido)<sup>3</sup>. En segundo lugar sobresalen los cambios demográficos y de familia, donde el envejecimiento de la población, la liberación de la mujer y el aumento de las nuevas formas de familia son elementos clave.

c) el nuevo contexto político en el que se mueve actualmente el estado del bienestar. En este apartado, tenemos tres puntos a considerar, considerablemente entrelazados. La europeización de las políticas sociales es el primer elemento a analizar, cosa que se realizará con mayor detalle en el siguiente apartado de la comunicación. El segundo componente a valorar es el discurso político antigubernamental y promercado propio del legado político neoliberal, que ha sido profusamente utilizado por las organizaciones empresariales para mejorar la situación de las firmas. El tercer punto a tener en cuenta son los cambios en el discurso económico hegemónico en los países desarrollados. Aquí cabe destacar en primer lugar, la muerte al nivel oficial de las políticas keynesianas, asumida incluso por la socialdemocracia. En segundo lugar, la aparición de la Tercera Vía, que asume algunos de los postulados más populares del neoliberalismo (la importancia de la

---

<sup>2</sup> Algunos autores como Gilpin, Hoogvelt, Hirst y Thompson relativizan la importancia del proceso de globalización. Según su punto de vista, más que de globalización se tendría que hablar de un aumento de la internacionalización, de la relación entre estados-nación que continúan siendo la principal forma de organización económica, y que todavía conservan una parte importante de sus poderes. De hecho, para estos autores, la globalización se centra en unos pocos bloques de países (la Tríada) y el gobierno económico internacional sigue estando en manos de los estados capitalistas más poderosos. Un excelente *survey* sobre el tema de la globalización es el escrito por Held y McGrew (2002).

<sup>3</sup> Esping-Andersen (2002:3) afirma que: *“The irony is that classes may be less visible, but its importance is arguably far more decisive. In knowledge-intensive economies, life chances will depend on one’s learning abilities and one’s accumulation of human capital. As is well established, the impact of social inheritance is as strong today as in the past”*

responsabilidad individual en el marco de las políticas sociales y de la necesidad de obtener mayores recompensas con el esfuerzo individual), pero los combina con la responsabilidad pública (de compensar a los más débiles y de facilitar la formación)<sup>4</sup>. Finalmente, el aumento en las divisiones sociales ya comentado anteriormente, que lleva por ejemplo a las clases medias a sentirse atraídas por el discurso antiimpuestos y a favor de los servicios de prestación privada.

## **2C. Características de los cuatro modelos del estado de bienestar en Europa**

En base a la clasificación de los tres regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990, 2002) y considerando el “modelo meridional o mediterráneo” (Ferrera, 1996) se puede afirmar que en la Unión Europea coexisten cuatro regímenes de bienestar. Aunque es evidente que no hay “un solo caso” puro (Esping-Andersen, 1990:28), los países de la UE están agrupados en cuatro categorías:

- a) el liberal o anglo-sajón (Reino Unido e Irlanda);
- b) el conservador, corporativista o continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia y los Países Bajos)
- c) el social-demócrata o nórdico (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia)
- d) el meridional o mediterráneo (España, Grecia, Italia y Portugal).

El modelo liberal se caracteriza por su subordinación al mercado, lo que implica eliminar los obstáculos que reglas y bienestar social excesivos puedan ejercer sobre el funcionamiento del libre mercado. Desde el punto de vista de la asistencia social, los derechos están ligados a la necesidad (aunque de forma creciente se está dando un giro hacia prestaciones ligadas al trabajo, como forma teórica de lucha contra la exclusión social). El resultado de esta práctica relacionada con las prestaciones y servicios sociales es un refuerzo del mercado, dado que los que no tienen la “necesidad demostrable” de la prestación deben ir al mercado para contratar seguros privados. Es un modelo, por lo tanto, con un nivel de desmercantilización<sup>5</sup> muy reducido y con un elevado problema de dualización. Este modelo, al mantener bajos los niveles de prestaciones para las clases

---

<sup>4</sup> Como señala Esping-Andersen (2002), el problema de la Tercera Vía consiste en creer que la activación puede sustituir las prestaciones de garantía de ingresos.

<sup>5</sup> El concepto de desmercantilización (*decommodification*) (Esping-Andersen, 1990) trata de hasta qué punto los individuos o las familias pueden mantener un estándar de vida aceptable con independencia de su participación en el mercado. La desmercantilización acaece cuando un servicio o prestación es ofrecido como un derecho, cuando una persona puede mantener un nivel de vida sin confiar en el mercado.

medias, reduce la predisposición de éstas a un aumento de los impuestos para pagar un incremento futuro de prestaciones, con lo que el modelo se enfrenta a unas severas limitaciones para hacer frente a futuras demandas sociales.

El régimen conservador-corporativista enmarca el mercado en reglas acordadas legal y colectivamente que protegen a los trabajadores y desempleados. En este régimen destaca la importancia de la iglesia cristiana y católica. Dicho modelo se basa en un seguro obligatorio ligado a derechos adquiridos. Los beneficios dependen casi exclusivamente de las contribuciones efectuadas (y, por lo tanto, del trabajo)<sup>6</sup>. Es un modelo que, contrariamente, ofrece un nivel reducido de protección a los que tienen una relación más tenue con el mercado de trabajo, hecho especialmente relevante ante los cambios que están acaeciendo en el mercado de trabajo, que tienden a reducir o retardar el acceso a un puesto de trabajo fijo.

La variante socialdemócrata aparece como la más centrada en la responsabilidad del estado. Éste restringe el mercado e incluso lo sustituye cuando falla, por ejemplo a través de empleo público masivo en caso de desempleo persistente (Raveaud, 2003). Es un modelo inspirado en la ideología social-demócrata, en países donde no existen proveedores alternativos de bienestar como la familia o la iglesia (Kuhnle, 2000). Ofrece una prestación básica e igual para todos. Es el más desmercantilizado de los modelos existentes. Por otra parte, no existe un efecto *crowding-out* entre estado de bienestar y economía capitalista, dado que el primero se mantiene a través de unos niveles de empleo y productividad elevados, incentivados también por el sector público. Es un modelo relativamente caro, que necesita de un nivel alto de empleo para poder ser financiado (cabe destacar aquí la importancia de las políticas activas), pero que ha gozado tradicionalmente de un amplio apoyo popular (en las sociedades escandinavas, los conceptos estado y sociedad son a veces usadas como sinónimos).

---

<sup>6</sup> Este sistema de financiación introduce un elemento interesante: la persona que paga una contribución social percibe que está adquiriendo un derecho a recibir una prestación. Como apunta Pallier (2000:121): “*The difference in the financing mechanism is essential. Whereas taxation goes to the state, social contribution is perceived as a “deferred wage” which will come back when the insured person will be sick, unemployed or aged*”. Esto explica el porqué es más fácil recortar prestaciones sociales en un sistema financiado a través de impuestos que a través de prestaciones sociales.

El régimen mediterráneo tiene una inspiración que se origina en parte en la iglesia católica y en parte en corrientes socialistas y comunistas. Se basa en un sistema de mantenimiento de renta de carácter corporativista, lo que significa que hay una división entre unos trabajadores que están generosamente protegidos y otros que quedan fuera del sistema<sup>7</sup>. Otras características relevantes del modelo son la transición hacia un modelo de carácter universalista para la salud; un bajo nivel de penetración del estado en la esfera del bienestar y una consiguiente importancia del sector privado; la persistencia de clientelismo, y un peso muy importante de la familia como instrumento de cohesión social.

El cuadro 1 es un resumen de las principales características de los cuatro modelos descritos, mientras que el cuadro 2 muestra la evolución del gasto para los cuatro modelos descritos, donde se observa una convergencia, debida al aumento del modelo mediterráneo y a la caída del nórdico (centrada en este caso en Finlandia).

**Cuadro 1: Caracterización de los cuatro modelos**

Régimen	Estados	Características del estado del bienestar relacionadas con el mercado de trabajo. Mantenimiento de ingreso
Liberal, anglo-sajón	Reino Unido e Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia según necesidades (<i>means-tested</i>), nivel de transferencias modesto</li> <li>La eficiencia de mercado dirige la orientación del estado del bienestar.</li> <li>No existe un compromiso de pleno empleo. Importancia de las políticas activas.</li> </ul>
Conservador, corporativista, continental	Alemania, Austria, Bélgica, Francia y los Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento de ingresos basado en el estatus ocupacional, lo que mantiene una situación de dualismo.</li> <li>No existe un compromiso de pleno empleo. Tendencia histórica a la prejubilación.</li> </ul>
Socialdemócrata, nórdico	Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento de ingresos basado en el universalismo. Nivel elevado de prestaciones para una amplia variedad de contingencias, "Igualdad en niveles elevados".</li> <li>Compromiso de pleno empleo, importancia activación.</li> </ul>
Meridional, mediterráneo	España, Grecia, Italia y Portugal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento de ingresos basado en el estatus ocupacional, lo que mantiene una situación de dualismo.</li> <li>Niveles bajos de gasto social.</li> <li>No existe un compromiso de pleno empleo.</li> </ul>

Fuente: Esping-Andersen (1990 y 2002) y Ferrera (1996)

<sup>7</sup> "There are different schemes for private employees, civil servants and the self employed, often with widely differing regulations concerning contributions and benefit formulas" (Ferrera, 1996:19). Por lo tanto, prosigue el autor "we find large numbers of under-protected workers and citizens, who only (occasionally) draw meagre benefits and may thus find themselves in conditions of severe hardship: typically irregular workers in weak sectors without job security (small enterprises, traditional services and agriculture, etc.), workers of the informal economy, young and long-term unemployed people, etc."

**Cuadro 2: Evolución del gasto social por regímenes de bienestar (en % sobre el PIB)**

	1980	1990	1995	2000
Anglo-sajon	21,5	24,3	27,7	26,8
Continental	28,1	29,6	30,1	28,4
Mediterráneo	15,0	18,0	22,2	23,6
Nórdico	25,6	28,1	32,1	27,9

Fuente: Eurostat News Release STAT/03/17 y de Moreno (2000)

## **2D. Evolución en la década de los noventa de los cuatro modelos: aplicaciones a los casos del Reino Unido, Francia, Suecia y España**

A pesar de que individualizar el análisis de la evolución de los modelos usando un estado como ejemplo puede conducir a un cierto nivel de error el esfuerzo que exige realizar un estudio más detallado hace necesario focalizar la atención en tan sólo cuatro casos, uno por modelo. La elección de realizada (Reino Unido, Suecia, Francia y España) obedece esencialmente a las siguientes razones. Los dos primeros casos, son los mejores ejemplos existentes del modelo que representan (liberal y socialdemócrata, respectivamente). En los dos últimos casos, además de ser muestras relevantes de los modelos a los que pertenecen (continental y mediterráneo) ofrecen la ventaja de una mayor proximidad.

El Reino Unido (RU) desde la etapa Thatcher ha llevado a cabo el cambio más importante y rápido sobre un estado del bienestar en Europa Occidental. La mayor parte de las pensiones han sido transferidas de un sistema de reparto público a uno de capitalización privada. A pesar de que el gasto social ha aumentado como proporción del PIB (ha pasado de un 21,6% en 1980 a un un 26,8% el 2000 pasando por un 25,7% el 1990), se ha notado un deterioro en la calidad de diversos programas, una caída de la inversión (infraestructuras, educación, vivienda) y una importante reducción de la función pública (Rhodes, 2000).

Las reformas en el RU han sido instrumentadas teniendo en cuenta unos condicionantes externos (globalización, cambios demográficos y en el mercado de trabajo) similares a los que existían en otros territorios. Lo que sucede es que el sistema político mayoritario, la falta de una tradición corporativista y la debilidad sindical han favorecido los cambios.

Conviene destacar que el gobierno conservador (1979-97) defendió que su programa de reformas, siguiendo la agenda neoliberal de desregulación, privatización y debilitamiento

del poder de los sindicatos, comportaría una mejora en la competitividad. El gobierno laborista (en el poder desde el 1997) se diferencia de este enfoque en que da un mayor énfasis a la formación, acepta un mayor nivel de gasto social (orientado) y una superior tolerancia hacia un mayor nivel de regulación y protección del trabajador<sup>8</sup> (Taylor-Gooby, 2001b).

El modelo francés fue construido entre 1945 y los 70s. La Seguridad Social cubre no tan sólo el mantenimiento de ingresos, sino también la sanidad y otros aspectos de servicios sociales personales. Existe, además, un elemento no-contributivo para aquellos que no tienen acceso al sistema normal. En el sistema social francés la mayor parte de las prestaciones están relacionadas con los ingresos, la financiación se basa en las contribuciones pagadas por empresarios y trabajadores y el sistema está dividido en diversos programas (*branches*): salud, vejez, familia y seguro de desempleo y en diversos regímenes (*régimes*) para diferentes grupos ocupacionales. Los sindicatos tienen un papel importante respecto la política social, dado que el sistema está financiado a través de contribuciones pagadas por los trabajadores y que participan en la gestión del sistema. A pesar de ello, los sindicatos son débiles y están divididos (Palier, 2001).

En la reestructuración del estado del bienestar francés han influido de forma evidente tres elementos: la globalización (presión a favor de la reducción de las cotizaciones sociales), la pertenencia a la Unión Europea (consolidación fiscal) y el aumento del paro y la exclusión social (especialmente preocupante en un sistema contributivo). El gasto en prestaciones sociales en el Estado Francés ha pasado de un 27,9% del PIB el 1990 a un 29,7% el 2000.

Respecto las pensiones, en 1993 se recortaron las del sector privado (aumento de los años de cotización, del período de referencia, indexación en base a la inflación).

Otro elemento importante a considerar de las reformas francesas es la introducción de la *Contribution Sociale Généralisée* (CSG), que es un impuesto fijado sobre todo tipo de

---

<sup>8</sup> Rhodes (2000) explica en parte la actual política laborista por los continuos fracasos, a lo largo de la década de los 60s y 70s, en las negociaciones entre gobiernos conservadores y laboristas por un lado y sindicatos por el otro para pactar un salario social (compromiso de control salarial a cambio de mejoras en el estado del bienestar). La no existencia de éste pacto provocó problemas en la gestión keynesiana de la economía británica, dado que era imposible mantener el pleno empleo en una economía no competitiva y con unos aumentos salariales excesivos. Finalmente, la ruptura entre sindicatos y gobierno laborista en el período 1974-78 marcó el fin de la socialdemocracia británica clásica. Después de diversos reveses electorales, el laborismo que se presenta y gana las elecciones en 1997 no está dispuesto a acometer “nuevas aventuras”.

ingresos (salarios, beneficios, prestaciones), estrictamente proporcional a los ingresos y destinado a financiar las prestaciones no contributivas. En 1999, la CSG proporcionaba una quinta parte de todos los recursos de protección social y pagaba más de un tercio de los gastos sanitarios. La introducción de este impuesto ha permitido un cambio hacia los impuestos en la estructura de financiación del sistema de bienestar. El CSG rompe el lazo entre cotización y prestación, crea las condiciones para el establecimiento de unos derechos sociales basados en la ciudadanía y puede incrementar la presión para contener el gasto y reducir costes. También reduce la legitimidad de los agentes sociales. Todo esto no implica que se haya abandonado el sistema corporativista, sino que el estado tiene unos instrumentos alternativos para controlar el gasto (Palier, 2001).

En el caso sueco, el principal motivo de los cambios realizados ha sido de carácter interno y económico, no de carácter ideológico (Kuhnle, 2000). Suecia experimentó una severa recesión económica a principio de los 90s (el PIB mantuvo tasas negativas durante el período 1991-93 y el paro aumentó de un 1,7% en 1990 a un 9,1% en 1993). Esta recesión se debió en gran parte a un conjunto de medidas de política económica desafortunadas, sobretodo una liberalización financiera acompañada de la fijación de la moneda a un tipo de cambio excesivamente fuerte (Kiander, 2003; Timonen, 2001). La recesión recortó la capacidad financiera del estado del bienestar, al aumentar el volumen de desempleados y reducirse las fuentes de financiación. El gasto social en Suecia pasó de un 33,1% el 1990, a un máximo del 39% en 1993, para descender a un 32,3% el 2000.

En Suecia, el sistema de pensiones funciona en base a un sistema de pensiones ocupacionales, pagadas con contribuciones. Para aquellos que no han conseguido unos pagos suficientes, existe una pensión pública mínima (Kiander, 2003). Los cambios introducidos en el sistema de pensiones han consistido básicamente en aumentar los incentivos al trabajo para retrasar la jubilación (prohibición en el caso de desempleo, recortes en las prestaciones y mayor exigencia en la incapacidad laboral) y en recortar de diversas formas las prestaciones (se ha pasado de un sistema de necesidades definidas a otro de contribuciones definidas; la evolución de la pensión se relaciona con la inflación, no con los salarios; por otra parte, se ha creado un sistema de fondos de pensiones). (Timonen, 2001).

El estado del bienestar español incorpora elementos tanto del modelo corporativo como del universal. Otra característica importante de este modelo es su carácter descentralizado, la importancia de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos en la provisión de bienestar social (Guillén, Álvarez y Silva, 2003; Moreno, 2001). El caso español es uno de los menos dotados de la actual Unión Europea (Maravall, 2003; Navarro, 2003). Mientras que el año 2000 el promedio de gasto social (medido como gasto en protección social como porcentaje del PIB) para el conjunto de la UE-15 era de un 27,3%, en el caso español era tan sólo del 20,1%<sup>9</sup>. Otro indicador de esta debilidad es la importancia del sector servicios del bienestar (calculado como porcentaje de la población adulta que trabaja en servicios del estado del bienestar). En el año 1999, la media comunitaria era del 11,0%, siendo la cifra para el Estado español del 6,3% (los números para Suecia, el Estado francés y el Reino Unido eran, respectivamente, del 16,6%, 14,5% y 13,8%).

El estado del bienestar español empezó a desarrollarse durante el proceso de transición de la dictadura franquista a la democracia<sup>10</sup>. El momento clave del proceso son los Pactos de la Moncloa, firmados por los principales partidos políticos. Dichos pactos implicaron un intercambio de moderación salarial por una reforma fiscal que permitió aumentar la recaudación y modernizar el sector público. Posteriormente, los pactos sociales entre agentes sociales y gobierno han sido una práctica común aunque no constante, lo que ha introducido un elemento corporatista en el modelo español (Moreno, 2001).

La descentralización es otra característica interesante del modelo español: la asistencia social es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, mientras que el gobierno central mantiene la legislación básica y la financiación de la seguridad social (el primer elemento se ha revelado como básico en diversas ocasiones para cercenar la capacidad de gestión real de las comunidades autónomas). La actividad más relevante desde el punto de vista de la inclusión social llevada a cabo por las comunidades han sido los programas de

---

<sup>9</sup> Conviene destacar que este indicador aunque indispensable no es perfecto, dado que: se tiene que conocer a quién va dirigido este gasto (Esping-Andersen, 1990); en algunos países, como los del Sur de Europa, existe una importante bolsa de economía sumergida (Maravall, 2003); se debe considerar la eficiencia en el gasto; debe de tenerse en cuenta que hay países que efectúan un nivel importante de transferencias negativas (gastos fiscales); finalmente, hay países que gravan las prestaciones sociales (European Commission, 2002).

<sup>10</sup> Maravall (2003) señala que la dictadura franquista supuso una rémora para la consolidación del estado del bienestar en unos momentos en que éste estaba creciendo y consolidándose en Europa Occidental. En 1977 el gasto público en protección social era de un 12% del PIB, prácticamente la mitad del existente en la Europa de los seis. Las prestaciones se concentraban en pensiones y sanidad.

renta mínima, iniciados por el gobierno de Euskadi en 1988. Dichos programas “regionales” son prestaciones que combinan prestaciones monetarias con políticas de activación, y suponen un excelente ejemplo de una prestación por necesidad (*means-tested*) aplicada en un modelo mediterráneo.

Las políticas económicas durante el gobierno del PSOE (1982-96) combinaron la “modernización económica” (reestructuración industrial, privatización, liberalización) con una expansión del bienestar. La extensión de la sanidad y de la educación son los elementos más relevantes de dicha política.

Dentro de las políticas desarrolladas en el ámbito de las pensiones es necesario resaltar los Pactos de Toledo (1995), las principales objetivos de los cuales son: el reforzamiento del carácter contributivo del sistema español de seguridad social; el aumento del gasto social a los estándares europeos; la extensión de los programas universales. Las principales reformas fueron la clara división entre las prestaciones contributivas y no contributivas; la creación de un fondo de provisión para asegurar la viabilidad futura del programa; el desincentivo de las jubilaciones anticipadas; las pensiones se actualizan en base a la inflación prevista (Moreno, 2001)<sup>11</sup>.

### **3. ¿ES LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO UNA POLÍTICA SOCIAL?**

#### **3A. Política social europea y estrategia europea de empleo: origen histórico**

En los tratados fundacionales de la UE, principalmente el Tratado de Roma, se especificaban algunos objetivos generales de carácter social entre los cuales sobresalían los relacionados con los niveles de empleo. La Comunidad Europea se comprometía a perseguir un alto nivel de empleo y de protección social y a incrementar los niveles de vida de la población. La política social se consideraba un asunto interno de los estados miembros debido a su profunda relación con las características nacionales (Etxezarreta, 2002)<sup>12</sup> y por lo tanto se aplicaba el principio de subsidiariedad.

---

<sup>11</sup> Conviene destacar que la política de pensiones ha seguido una trayectoria de contención del gasto de las pensiones contributivas. Por ejemplo, la reforma del 1985 prolongó el período mínimo de cotización a 15 años, y el período de cálculo aumentó de 2 a 8 años. En 1997, el período de cálculo se incrementó de nuevo hasta 15 años.

<sup>12</sup> Según Etxezarreta (2002:4) “dejando la política social en manos de los estados miembros, la UE les traslada la carga de compensar las consecuencias sociales de la centralizada política económica comunitaria. Tanto el presupuesto comunitario como el principio de subsidiariedad muestran claramente que la UE no

Únicamente la creación de los fondos estructurales durante los años setenta puede considerarse como un paso adelante hacia un tratamiento supranacional de los asuntos sociales, en especial el Fondo Social Europeo (FSE) dirigido a proporcionar financiación para la formación de los trabajadores europeos. Durante los ochenta, la Comisión Europea cambia su discurso y empieza a justificar las propuestas de nueva política social con el objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado común y del Sistema Monetario Europeo (SME). La Carta Social Europea firmada en 1989 (por todos los países miembros excepto el Reino Unido) propuso, con el objetivo de evitar el dumping social, la armonización de aspectos del mercado laboral relacionados con la seguridad en el trabajo, el horario laboral y el derecho de los trabajadores a organizarse, a negociar y a declararse en huelga (Etxezarreta, 2002).

El Tratado de Maastricht (TM) de 1991 conllevó cambios en las políticas sociales europeas relacionados con las áreas de formación de los trabajadores, educación y salud en el trabajo. El TM no representó un gran cambio en el enfoque anterior de las políticas sociales ya que temas como la seguridad social y las negociaciones salariales no fueron abordados. En el artículo 2 de la primera parte del Tratado de Maastricht (Título II) todos los estados miembros se comprometen a trabajar *“towards a high level of employment and of social protection, and the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among member States”* (Cram, 1995:47). El TM supuso la definición de los objetivos sociales de la UE pero no proporcionó las directrices de política social para alcanzar estos objetivos.

En 1997 el Tratado de Ámsterdam (en sus artículos 109 N y 109 O) asignó por primera vez a la política de empleo un título específico del mismo. La política de empleo, aunque seguía considerándose bajo la autoridad de los estados miembros, se veía a partir de entonces como una materia de preocupación común, lo que implicaba la interdependencia de las políticas de empleo y una necesidad de coordinación. Según Etxezarreta (2002:3) *“the Union ‘establishes’ an employment policy but its implementation continues to be left to the member countries”*. El Tratado de Amsterdam lanza la Estrategia Europea de Empleo (EEE), que ha sido construida sobre cuatro “pilares”: empleabilidad, espíritu de

---

planea tener, ningún deseo o capacidad para compensar centralmente cualquier tipo de shock (sean estos generales o asimétricos) o cualquier consecuencia negativa de las políticas económicas aplicadas”.

empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. Estos conceptos generales forman la base de la EEE y se desarrollan diecinueve directrices que fijan un “número específico de objetivos que deben alcanzar los estados miembros para incrementar los niveles de empleo de una forma duradera” (Comisión Europea, 1997). El Tratado de Amsterdam también especifica que la EEE estará subordinada a las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) (Título 6a). De esta manera la EES pasa a formar parte de las políticas estructurales y por lo tanto se aleja de las políticas de pleno empleo si estas no se derivan del funcionamiento de las fuerzas del mercado (Barbier, 2001).

### **3B. Características organizativas de la EEE: el Método Abierto de Coordinación**

En Luxemburgo (noviembre de 1997) los jefes de estado y de gobierno de los estados miembros acordaron la puesta en marcha de una amplia estrategia para el empleo. Sin embargo, no fue hasta la Cumbre de Viena en 1998 que las orientaciones de las políticas de empleo se definieron siguiendo, como declara Etxezarreta (2002:6), el modelo norteamericano y británico del bienestar a través del trabajo (*welfare to work*). Cabe señalar también que la EEE surgió de un compromiso (sesgado a favor de los primeros) entre los miembros de la dirección económica de la Comisión, con el apoyo de la patronal (enfoque pro flexibilidad) y los miembros de la dirección social de la Comisión, con el apoyo de los sindicatos (enfoque pro seguridad) (Palier, 2003).

A partir de entonces, los “cuatro pilares” y las directrices asociadas a ellos han de transferirse con carácter anual y por parte de los estados miembros en Planes Nacionales de Acción (PNA). La Comisión Europea y el Consejo analizan dichos planes y a partir de ellos elaboran el Informe Conjunto sobre el Empleo (*Joint Employment Report*) que ha de servir de base para realizar recomendaciones específicas relacionadas con las políticas de empleo propuestas. “*This type of approach to co-ordinating national employment policies draws directly on the experience built up in the multilateral surveillance of economic policies, a method that proved particularly successful in the case of convergence*” (European Commission, 1997). Este método se conoce como el Método Abierto de Coordinación (MAC, *Open Method of Coordination* en inglés), del que la propia EEE es pionera. El MAC implica el acuerdo de los estados miembros en ciertas directrices y objetivos generales, la identificación de indicadores apropiados para evaluar su seguimiento, la implementación de las orientaciones a nivel estatal y “regional”, la

evaluación multilateral de las políticas de empleo y el control mutuo de objetivos<sup>13</sup>. El hecho de usar el *benchmarking* o fijación de objetivos como herramienta de política social surge a partir de la experiencia de convergencia nominal anterior a la creación de la Unión Monetaria. La adaptación de esta herramienta a la política social se inspiró en el éxito de la UEM y en las recomendaciones de la *Round Table of European Industrialists*, que reúne a las principales empresas multinacionales que operan en Europa. Este hecho refuerza la tesis de que la estrategia de empleo lejos de basarse en los principios solidarios de las políticas sociales sigue una orientación empresarial.

### 3C. La lógica económica de la EEE

El proceso iniciado en Amsterdam se consolida en el Consejo Europeo de Lisboa de Marzo del 2000. En dicho consejo se definen ciertos objetivos estratégicos: "*La Unión se ha fijado hoy un **nuevo objetivo estratégico** para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social.*" (Consejo de la UE, 2000:3, negrita y cursiva en el original). Cabe destacar que el pleno empleo vuelve a la agenda europea por primera vez en las últimas décadas aunque algunos de los aspectos que caracterizaron dicho concepto tras la Segunda Guerra Mundial no se incluyen en el discurso actual. La noción actual no incluye salarios decentes, seguridad social y libertad personal en su definición. Estos aspectos cada vez están más marginados o totalmente abandonados debido a la desregulación, la flexibilidad y la 'modernización social' (Etxezarreta, 2002:5). Para conseguir el pleno empleo en la UE, el Consejo Europeo de Lisboa preveía que se necesitaría un crecimiento del PIB europeo del 3% además de fijar ciertos objetivos que los mercados de trabajo europeos habían de alcanzar en diez años: una tasa de empleo del 70% en total y una tasa de empleo femenino cercana al 63%. En el Consejo Europeo de Estocolmo en el 2001, se fijó un Nuevo objetivo relacionado con los trabajadores mayores (de 55 a 64 años): alcanzar una tasa de empleo del 50% antes del fin del 2010.

---

<sup>13</sup> La aplicación del MAC al campo de la política de empleo puede justificarse, según Goetschy (2003), por las siguientes razones: la UE prefiere una estrategia conjunta que una situación de competencia entre estados vía "empobrecer a mi vecino"; el elevado nivel de diversidad institucional existente; la dificultad de introducir nuevas competencias para la UE. Las ventajas de la aplicación del MAC son: aumenta la implicación de los estados en las decisiones de la UE; mejora la aplicación de las decisiones a los respectivos contextos estatales; facilita la implicación de los agentes sociales.

En el 2003 la presentación de la EEE fue alterada y ya no se basó en los previos cuatro pilares sino que estos se desarrollaron y ampliaron en diez títulos con sus propios objetivos y recomendaciones.

**Cuadro 3: Directrices específicas de la EES en el período 2003-05**

1. MEDIDAS ACTIVAS Y PREVENTIVAS EN FAVOR DE LOS DESEMPLEADOS Y DE LAS PERSONAS INACTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa de formación, reconversión o experiencia profesional para cada desempleado (período máximo de seis meses para jóvenes y de doce para adultos);</li> <li>▪ Para el 2010, un 25% de los parados de larga duración debe participar en una medida activa</li> </ul>
2. CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y ESPÍRITU DE EMPRESA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducir las cargas administrativas y regulatorias para la creación de PYME y para la contratación de personal.</li> <li>▪ Facilitar la formación de empresarios a través del sistema educativo</li> </ul>
3. FACILITAR EL CAMBIO Y PROMOVER LA ADAPTABILIDAD Y LA MOVILIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover la diversidad de contratos laborales, en particular con lo relacionado con la ordenación del tiempo de trabajo.</li> <li>▪ Acceso de los trabajadores a la formación</li> <li>▪ Mejora de las condiciones de trabajo, en especial salud y seguridad.</li> </ul>
4. FOMENTAR EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO Y DE LA FORMACIÓN PERMANENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conseguir para el año 2010 un 85% de personas de 22 años con la educación secundaria superior completada.</li> <li>▪ El nivel medio de participación en la formación continua tendría que ser del 12,5% en el año 2010.</li> </ul>
5. AUMENTAR LA OFERTA DE MANO DE OBRA Y PROMOVER LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementar la participación en el mercado laboral (hacer rentable el trabajo, ofrecer puestos de trabajo atractivos, incrementar las capacidades).</li> <li>▪ Promover la prolongación de la vida activa (formación continuada, desincentivos a la jubilación anticipada).</li> <li>▪ Aumentar en 5 años la edad efectiva de salida del mercado de trabajo (59,9 en 2001)</li> </ul>
6. IGUALDAD DE GÉNERO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción de las desigualdades de género en las tasas de empleo, desempleo y salarios (año 2010)</li> <li>▪ Importancia de la conciliación entre la vida familiar y laboral (guarderías, reparto de trabajo doméstico, retorno a la vida laboral). En el caso de las guarderías, se fijan objetivos cuantitativos.</li> </ul>
7. PROMOVER LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS DESFAVORECIDAS EN EL MERCADO DE TRABAJO Y COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN DE QUE SON OBJETO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El 2010 se tiene que conseguir una tasa menor al 10% de abandono escolar</li> <li>▪ El 2010 se tiene que lograr una reducción significativa de las diferencias en materia de desempleo para las personas con discapacidades y los inmigrantes.</li> </ul>
8. HACER QUE TRABAJAR SEA RENTABLE A TRAVÉS DE INCENTIVOS QUE HAGAN ATRACTIVO EL EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preservando un nivel adecuado de protección social, se revisarán las tasas de sustitución y la duración de las prestaciones</li> <li>▪ Se promoverán las prestaciones ligadas a la búsqueda de trabajo efectiva, incluidas medidas de activación.</li> </ul>
9. REGULARIZAR EL TRABAJO NO DECLARADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simplificación del entorno empresarial, reducir los desincentivos relacionados con el sistema impositivo y la mejora del control del fraude.</li> </ul>
10. HACER FRENTE A LAS DISPARIDADES REGIONALES EN EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivos para la localización en regiones desfavorecidas.</li> <li>▪ Invertir en capital humano e infraestructuras en las regiones desfavorecidas.</li> </ul>

Fuente: Consejo de la Unión Europea (2003).

El cuadro 3 describe el contenido de las diez directrices propuestas en el 2003 y adoptadas por los países miembros en una perspectiva trienal. Como puede observarse están claramente ligadas a las OGPE y sigue siendo destacable el sesgo de las orientaciones de empleo hacia el lado de la oferta del mercado laboral. Los trabajadores son los que han de

ser financiados para actualizar sus conocimientos y aumentar la competitividad de las empresas. También son ellos a los que se ha de estimular para que permanezcan en el mercado laboral durante más tiempo para sostener la seguridad social y el gasto público en general (los conceptos usados son “hacer rentable el trabajo” (*make work pay*) y “promover la prolongación de la vida activa” (*promoting active ageing*))<sup>14</sup>. Si los incentivos para mantener a los trabajadores mayores en el mercado de trabajo se basan en la reducción de las pensiones, el resultado en relación a la equidad social de estas medidas puede tener ser negativo.

Las directrices de la EEE hacen hincapié en la necesidad de inversiones en formación, educación, aprendizaje durante toda la vida laboral y capital humano. Sin embargo, los temas relacionados con la educación de la población han de manejarse con mucha cautela. No está claro, a partir de las directrices de empleo, cómo va a llevarse a cabo la coordinación de las políticas educativas nacionales con la educación de los trabajadores mencionada en la EEE basada en la formación y la “reformación”. Si no hay una coordinación efectiva, pueden producirse o agravarse situaciones en las que individuos con elevados niveles de educación habrán de ser formados otra vez para adaptar sus habilidades a los requerimientos del mercado de trabajo, lo cual es un desperdicio de recursos humanos y financieros que ya ocurre en ciertos países del sur de Europa. En relación al aprendizaje a lo largo de la vida laboral, la aceptación de la cuarta directriz implica que los estados apoyan el papel de la empresa como garante de la provisión de formación a los trabajadores ya que se acepta que es importante que haya un incremento significativo en inversión en formación de adultos por parte de las empresas con el objetivo de promover la productividad, competitividad y la prolongación de la vida activa (Consejo de la UE, 2003). De esta manera, el estado como representante de la sociedad no afronta su papel de proveedor de la adecuada formación a sus ciudadanos y las habilidades y la filosofía educativa que se transmite esta totalmente orientada al mundo empresarial (Guillén, Ballester y Busquets, 2003).

---

<sup>14</sup> En la práctica, lo que quiere decir es que se endurecen las condiciones relacionadas con las prestaciones de desempleo y que se eliminan incentivos a la jubilación anticipada.

Otras directrices como las que se incluyen desde 1998 en el pilar de adaptabilidad-flexibilidad y que en las orientaciones del 2003 aparecen desagregadas entre las diez mencionadas también podrían considerarse orientadas hacia el lado de la oferta. Estas destacan la importancia de tipos de contrato más flexible que han de ser implementados al mismo tiempo que se proporciona al trabajador seguridad en el trabajo y se le garantiza un nivel adecuado de protección social. La contradicción evidente que aparece cuando se intentan compatibilizar estas medidas claramente opuestas tiene un claro potencial negativo para la ciudadanía de la UE.

Finalmente, las directrices orientadas hacia el lado de la demanda son limitadas en su alcance y afectan principalmente a las PYMES con el objetivo de facilitar las dificultades administrativas, fiscales y financieras por las que atraviesan durante su creación y funcionamiento. También se recomienda la reducción de la presión fiscal que soportan estas empresas y los trabajadores no cualificados. Estas últimas recomendaciones habrían que analizarse con mucha cautela ya que tienen consecuencias directas en el gasto público ya que implican una reducción de los ingresos mientras el potencial de endeudamiento sigue restringido (al menos para algunos países) por el PEC.

Para finalizar este apartado tan solo resaltar que la clara orientación de oferta de la EEE supone ignorar los problemas estructurales que se originan por el lado de la demanda laboral. Estos déficits podrían abordarse con una nueva política industrial que apoye la modernización productiva y favorezca el reequilibrio territorial. Sin embargo ésta parece una opción inviable ya que la política industrial comunitaria ha sido tradicionalmente subordinada por la Comisión Europea a la política de competencia como destaca González-Calvet (2002), en el sentido de considerar que las políticas de incentivos distorsionan la competencia<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La actual política industrial europea viene enmarcada por una importante comunicación de la Comisión Europea (Commission of the European Communities, 2002). En ésta se señalan diversos elementos básicos de la estrategia industrial de la UE. En primer lugar, se definen los tres factores que generan la competitividad de las industrias europeas (aumento de la generación de conocimiento, incremento de la capacidad de innovación, desarrollo de la capacidad de iniciativa empresarial). En segundo lugar, se señala el carácter básicamente horizontal de dicha política. En tercer lugar, su conexión con otras políticas, como la de competencia, mercado interno, investigación y desarrollo, educación, desarrollo sostenible y políticas macroeconómicas (dónde se defiende la actual configuración de las OGPES).

### **3D. La EEE y su relación con las políticas macroeconómicas de la UE**

Un elemento que no puede obviarse cuando se intenta analizar las políticas sociales y de empleo de la Unión Europea es la de su relación con las políticas macroeconómicas (coordinación de políticas, fiscal y monetaria) desarrolladas por ésta organización. Aquí las conclusiones no pueden ser más desesperanzadoras.

Las OGPE tienen una marcada lógica pro mercado, en clara sintonía con las políticas económicas neoliberales. La política fiscal se basa en primer lugar en un Pacto de Estabilidad y Crecimiento que resulta ser excesivamente restrictivo en etapas de decaimiento o recesión como la actual, y en segundo lugar en un presupuesto comunitario excesivamente reducido. Por otra parte, la política monetaria del BCE aplicada desde inicios del 2001 ha resultado ser claramente más restrictiva que la de la Fed, debido esencialmente a los diferentes estatutos existentes en ambas instituciones<sup>16</sup>.

Por lo tanto, se puede concluir que las políticas macroeconómicas llevadas a cabo por la Unión Europea (UE) desde la implantación del euro han mostrado un carácter marcadamente restrictivo en un periodo de recesión, hecho que ha contribuido a frenar el crecimiento económico y con ello la posible creación de empleo (en etapas de crecimiento limita la capacidad de mejorar las prestaciones y servicios sociales). Esto es especialmente relevante cuando se tiene en cuenta que la EEE está subordinada a las OGPE y al conjunto de políticas macroeconómicas (Goestchy, 2003)

### **4. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y APLICACIÓN DE LA EEE**

En este apartado de la comunicación se describirán, centrandó nuestra atención en el caso español, los principales hechos que han marcado la evolución de las políticas de empleo desarrolladas en los cuatro estados objeto de estudio. Una obligada línea futura de trabajo consiste en estudiar con mayor detalle las políticas aplicadas desde la entrada en vigor de la EEE y cómo ésta ha influido en aquellas.

---

<sup>16</sup> Un par de referencias indispensables son los trabajos de Arestis, McCauley y Sawyer (2001) y Arestis y Sawyer (2002)

En el caso inglés se ha eliminado la anterior prestación por desempleo y ésta ha sido substituida por un sistema de incentivos al trabajo (*workfare*) (Taylor-Gooby, 2001b). Las políticas activas y de hacer rentable el trabajo han pasado a ser el centro principal de la política de empleo en el RU. Por ejemplo, se han aumentado los incentivos al trabajo, al mejorarse entre 1999 y 2001 los descuentos fiscales y las subvenciones a las hipotecas que reciben los ex parados que tienen un sueldo bajo, o se han incrementado las subvenciones que reciben los empresarios por contratar jóvenes (Comisión Europea, 2002).

En el ejemplo sueco las prestaciones por desempleo son muy generosas y se basan en un sistema voluntario y otorgado por los sindicatos (Kiander, 2003). El nivel de reemplazo de ingreso fue reducido, se aumentaron las contribuciones de los trabajadores y creció el período mínimo de 5 a 6 meses y se introdujeron días de espera (Timonen, 2001). Las políticas activas han sido un elemento característico permanente del caso sueco. En el año 2001, se aumentaron las prestaciones otorgadas a los parados insertos en un programa de activación, pero se redujeron las penalizaciones a los parados que rechazan un empleo y se extendió a los parados los beneficios de guardería (Comisión Europea, 2002).

Los principales cambios en el caso francés respecto la prestación de paro consistió en su endurecimiento (a través de la introducción el 1992 de la *Allocation Unique Dégressive*, pagable tan sólo por un período de tiempo limitado de tiempo, que dependía de las contribuciones realizadas, y que se iba reduciendo a medida que transcurría el tiempo (esta medida desapareció en el año 2001). Desde la perspectiva de las políticas de activación, los principales cambios han consistido en la rebaja de las cotizaciones a la seguridad social para empleos con salarios bajos y se han subsidiado los puestos de trabajo a tiempo parcial y temporal. El sector público ha mantenido un papel activo en la creación de empleo.

La actual configuración del mercado de trabajo español proviene también de la etapa de la transición política. Durante los años ochenta se asentaron las bases legales de la regulación del mercado de trabajo. Un elemento clave de la evolución de la política de mercado de trabajo en esta etapa es la existencia de pactos sociales entre 1977 y 1986, que promovieron una política de moderación salarial y crearon una cultura de pacto social corporativo (González-Calvet, 2002).

Como se ha apuntado anteriormente, el gobierno socialista mantuvo una estrategia económica basada en la reestructuración industrial, la privatización, la moderación salarial y el equilibrio de las variables macro. Por otra parte, la política laboral mantuvo un enfoque dual: aumento de la flexibilidad y reducción de los costes<sup>17</sup>. Respecto a la vertiente de la flexibilización, las dos grandes reformas de las décadas de los ochenta y noventa fueron la de 1984, que introdujo los contratos temporales (lo que disparó la tasa de temporalidad)<sup>18</sup> y la de 1994, que introdujo los contratos de formación y a tiempo parcial, autorizó las empresas de trabajo temporal<sup>19</sup>, desreguló el mercado de trabajo aboliendo ordenanzas laborales, aumentó los casos de despido procedente y redujo el salario de tramitación (González-Calvet, 2002; Laparra y García, 2003; Muñoz de Bustillo, 2002). La prestación por desempleo se recortó en 1984, 1992 y 1994 (hubo una mejora a finales de los ochenta ligada al éxito de la huelga general del 1988).

El Partido Popular se caracterizó durante su primera legislatura (1996-2000) por su capacidad de diálogo, enmarcada en la no disponibilidad de una mayoría absoluta. Un ejemplo de ello es el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo de 1997, que fomentó el empleo estable a cambio de flexibilizar y abaratar los despidos (la idea era que el alto coste de los despidos daba incentivos a la contratación temporal y que ésta estaba llegando a límites demasiado elevados). En 1998, se consiguió un pacto para aumentar las cotizaciones ligadas a los contratos temporales y crear un nuevo contrato a tiempo parcial destinado a fomentar el empleo femenino. La situación ha cambiado radicalmente a partir de las elecciones de 2000, en las cuales el PP obtuvo mayoría absoluta. La reforma del 2001 es una vuelta atrás a una vieja estrategia de reducción de costes y de flexibilización. Concretamente, se reduce el coste de los despidos a través de la extensión de los contratos estables con baja compensación y la flexibilización a través de la extensión de la aplicación de los contratos a tiempo parcial (González-Calvet, 2002). El éxito de la huelga general del 2002 echó atrás un intento de reforma impulsada por el

---

<sup>17</sup> Según Muñoz de Bustillo (2002) la interpretación dominante desde los ochenta sobre las causas del alto nivel de paro español eran: existencia de una baja flexibilidad en los salarios; el alto nivel de protección al empleo; las generosas prestaciones de paro; el sistema no funcional de negociación colectiva.

<sup>18</sup> La introducción de los contratos temporales ha provocado unos efectos sobre el mercado de trabajo español (Muñoz de Bustillo, 2002): aumento de la capacidad de las empresas de ajustar la fuerza de trabajo al ciclo económico; ahorro de dinero a las empresas; efecto negativo sobre la productividad; reducción en los niveles de seguridad en el trabajo; creación de un mercado de trabajo dual.

<sup>19</sup> Las ETT intensificaron la precarización del mercado de trabajo español, no sirviendo para crear empleo. La posterior reforma de 1997 redujo estos efectos negativos de las ETT, al igualar las condiciones de los trabajadores de una ETT con los de la empresa usuaria (Laparra y García, 2003)

gobierno Aznar que pretendía en sustancia reducir los costes de despido (eliminando el salario de tramitación) y presionar los trabajadores en paro para aceptar las ofertas de empleo que reciben (Laparra y García, 2003).

El cuadro 4 resume las principales características y evoluciones de cada uno de los ejemplos, tanto en la vertiente de la política social en un sentido amplio como de la política de empleo desarrollada en los últimos años

**Cuadro 4: Caracterización y evolución reciente de los cuatro ejemplos**

Ejemplo	Sistema político	Sistema bienestar	Principales presiones	Cambios	Previsiones futuro
Reino Unido	Gobierno mayoritario, ejecutivo fuerte; poca tradición consenso	Liberal con educación y sanidad universal	Presión electoral para reducir impuestos	Privatización pensiones; activación para parados; nuevas prestaciones paro y pensiones por necesidades	Consenso entre partidos mayoritarios; exclusión de grupos minoritarios
Francia	Ejecutivo fuerte, alta participación agentes sociales	Corporatista: Seguros sociales + asistencia	Globalización: costes laborales altos	Aumento del control estatal; reformas lentas; renta mínima inserción, impuesto para prestaciones (CSG), jornada 35 horas	Reformas de las prestaciones; privatización de las pensiones
Suecia	Coaliciones de gobierno; tradición consenso social	Universalista	Crisis económica inicios 90s; pérdida competitiv. X; nivel alto gasto social	Aumento impuestos; reformas pensiones y paro; introducción fondos pensiones, nuevas prestaciones jóvenes	Necesidad niveles impositivos altos; posible evolución a sistema corporatista
España	Estructura descentralizada; tradición consenso	Corporativo ingresos universalista en sanidad; expansión desde transición	Niveles altos paro y trabajo temporal; baja fertilidad ; nivel bajo gasto social	Rentas mínimas; introducción contratos temporales, mayores facilidades despido; endurecimiento prestaciones desempleo	

Elaboración propia en base a cuadro Taylor-Gooby (2001c)

## 5. ¿EXISTE UN POSIBLE MARCO ALTERNATIVO VIABLE?

El análisis de las políticas sociales, de empleo y macroeconómicas de la UE que deja entrever que es posible diseñar una alternativa. Esto implica detallar algunas premisas que son bastante opuestas a las que apoyan las propuestas actuales. En primer lugar, aunque la demanda de competitividad en el proceso de globalización es innegable, la política social y

de empleo no puede estar subordinada a ella. En segundo lugar, los problemas existentes en el mercado de trabajo no sólo provienen del lado de la oferta, sino que están relacionados con cuestiones estructurales del sistema de productivo de cada estado y también con el papel de la evolución macroeconómica. Finalmente, los problemas del mercado de trabajo no son sólo responsabilidad de los individuos sino de la sociedad y indicadores cuantitativos como la tasa de empleo no son suficientes para evaluar si se aplican las políticas correctas (es necesario usar asimismo indicadores cualitativos).

Las líneas maestras de una propuesta alternativa pasarían por:

- 1) Las políticas de empleo no deberían estar subordinadas a las políticas macroeconómicas. Éstas tendrían que modificarse para mejorar los niveles de empleo y mejorar las condiciones del mercado de trabajo. Esto significa que:
  - a) Los estatutos del BCE deberían de tener en cuenta el objetivo de pleno empleo además de la estabilidad de precios.
  - b) El presupuesto de la UE debería incrementarse para poder incrementar el gasto público en modernizar el sistema de producción (i.e. infraestructuras) y gastar recursos en el mercado de trabajo (i.e. formación).
  - c) Se tendría que relajar el PEC para que los estados miembros tengan mayor capacidad de aumentar el gasto público en periodos de recesión económica para poder luchar contra el paro y en los periodos expansivos para mejorar infraestructuras, educación, formación laboral e instrumentos de protección social, como un camino de más crecimiento económico y bienestar social.
  
- 2) Se tendría que enfatizar la noción de “calidad”<sup>20</sup> en el trabajo. Por un lado, la EEE debe poner más atención a las condiciones en que trabaja la ciudadanía de la UE (i.e. salarios, trabajo precario). Por otro lado, la propuesta “hacer rentable el trabajo” no debería significar obligar a trabajar a un parado sin tener en cuenta el tipo de trabajo ofrecido y sus condiciones.

---

<sup>20</sup> Calidad en el trabajo ha sido uno de los puntos a tratar desde 2001 en las propuestas de empleo pero Raveaud (2003:11) sostiene que los indicadores seleccionados para medir la calidad en el trabajo “no incluyen elementos serios, empezando por el nivel de salarios y la clase de contrato ofrecido, o las representaciones de los los trabajadores”.

- 3) Las políticas activas (necesarias para mantener la formación de los trabajadores) no deben implicar una reducción de las prestaciones sociales y tienen que estar aceptadas por los representantes de los trabajadores. Por otra parte, la reducción de cargas sociales a los empresarios es una opción objeto de estudio tan solo si implican la creación neta de nuevos puestos de trabajo y va acompañada de una redistribución de la carga fiscal (por ejemplo, impuestos ecológicos).
- 4) Se deberían coordinar las políticas de empleo a nivel de la UE teniendo en cuenta las diferentes provisiones de servicios a los trabajadores y ciudadanos en general que son consistentes con diferentes tipos de sistemas de bienestar que coexisten en la UE. Las recomendaciones en referencia al gasto público, déficit público y políticas activas y pasivas se deberían aplicar en función de las características del estado de bienestar de cada país.
- 5) La UE debería reconsiderar el papel de la política industrial. Una política industrial activa es un instrumento esencial para mejorar el funcionamiento de las empresas europeas y por lo tanto, los niveles de empleo. Esto es especialmente importante en las regiones o países que tienen que llevar a cabo un cambio industrial para adaptarse a las estructuras productivas para poder competir en el mercado internacional.

## **6. CONCLUSIONES**

Esta comunicación ha analizado, en su primera parte, la lógica y funcionamiento de los diversos modelos de estado de bienestar de la Unión Europea, y se ha estudiado con mayor detalle el caso de cuatro estados miembros.

En el siguiente apartado se ha presentado el origen y la lógica de la EEE, destacando su orientación claramente de oferta, dado que ésta considera que los problemas existentes en los mercados de trabajo europeos tienen su origen puramente y exclusivamente en dicho mercado, y que un aumento en la flexibilidad y de los incentivos, conjuntamente con mejoras en la formación de los trabajadores permitirá resolver dichas cuestiones. También se ha señalado la subordinación de la EEE al conjunto de las políticas macroeconómicas, que han mostrado un carácter claramente restrictivo, y que han frenado por tanto la creación de empleo.

Posteriormente, se ha analizado la evolución de la regulación del mercado de trabajo en los cuatro estados objeto de estudio. La investigación futura pasa por profundizar en este apartado, y estudiar con más detalle hasta qué punto, en primer lugar, la EEE está delimitando las estrategias de empleo de los estados miembros y qué efectos diferenciales tienen sobre cada uno de los modelos de bienestar existentes.

Finalmente, se han realizado unas propuestas que intentan cambiar el funcionamiento de la EEE, y que inciden en la necesidad de introducir el concepto de calidad del empleo dentro de la estrategia y de mejorar el engarce de la política de empleo a las políticas macroeconómicas e industrial.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Arestis, P.; McCauley, K. y Sawyer, M. (2001): "An alternative stability pact for the European Union". *Cambridge Journal of Economics*, vol 25, págs. 113-130.

Arestis, P.; Sawyer, M. (2002a): *Monetary Policies in the Eurosystem and Alternatives for Full Employment*. Mimeo. <http://lubswww.leeds.ac.uk/MKB/MalcolmSawyer/>

Barbier, J-C. (2001): *Assessing the European Employment Strategy: some preliminary considerations*, Comunicación presentada en el "Seventh Workshop on Alternative Economic Policy in Europe", Bruselas, 28 –30 Septiembre del 2001.

Berzosa, C. (2002): *Los desafíos de la economía mundial en el siglo XXI*. Madrid, Nívola.

Commission of the European Communities (2002): *Industrial Policy in an Enlarged Europe*. Bruselas, OPOCE, COM (2002) 714 final.

Consejo de la Unión Europea (2000): *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa*. Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000

Consejo de la Unión Europea (2003): *Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los estados miembros*. (2003/578/CE)

Cram, L. (1995): *Policy-making in the European Union*. London, Routledge.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.

Esping-Andersen, G. (2002): "Towards the Good Society, Once Again?", en Esping-Andersen, G. (ed.) *Why we need a new welfare state*. Nueva York, Oxford University Press, pp. 1-23.

Etzezarreta, M. (2002): *Improvement of Economic Policy Coordination for full employment and social cohesion in Europe*. Comunicación presentada en las Jornadas de EPOC, Bremen, Marzo del 2002.

European Commission (1997): *Commission adopts Guidelines for Member States Employment Policies for 1998*.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/elm/summit/en/papers/guide2.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide2.htm)

European Commission. Directorate-General for Employment and Social Affairs (2002): *Social protection in Europe 2001*.

Eurostat (2003): "Social protection expenditure in Europe. Social protection in Europe 2000". *Eurostat News Release*, STAT/03/17.

Ferrera, M. (1996): "The "Southern Model" of Welfare in Social Europe", en *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp.17-37.

Ferrera, M. y Rhodes, M. (2000): "Building a Sustainable Welfare State", en *West European Politics*, 23/2, pp. 257-282.

Goetschy, J. (2003): "The European Employment Strategy and the open method of coordination: lessons and perspectives", en *Transfer*, 2/03, pp. 281-301

Gonzalez-Calvet, J. (2002): "Employment Policies in Spain: From Flexibilisation to the European Employment Strategy", en De la Porte and Pochet (2002) *Building social Europe through the Open-Method of Co-ordination*. Oxford, Lang.

Guillén, A.; Álvarez, S. y Silva, P. (2003): *European Union Membership and Social policy: The Spanish and Portuguese Experiences*, comunicación presentada en la "1a ESPANet Conference", Copenhagen, 13-15 Noviembre 2003.

Guillén, M.; Ballester, R. y Busquets, P. (2003): *The European Employment Strategy and EU Macroeconomic Policies: Rethinking the Framework*, comunicación presentada en la "1a ESPANet Conference", Copenhagen, 13-15 Noviembre 2003.

Hemerijck, A. (2002): "The Self-Transformation of the European Social Model(s)", en Esping-Andersen, G. (ed.) *Why we need a new welfare state*. Nueva York, Oxford University Press, pp.173-213.

Held, D. y McGrew, A. (2002): *Globalization/Anti-Globalization*. Cambridge, Polity Press.

Hutsebaut, M. (2003): "Social protection in Europe: A European trade union perspective", en *International Social Security Review*, 56/1, pp. 53-74.

Kiander, J. (2003): "The Nordic Welfare State in the 1990s: Consequences of Disinflation and Fiscal Consolidation in the Three Nordic EU Countries", en *Ezoneplus Working Paper*, 13D.

- Kuhnle, S. (2000): "The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable", en *West European Politics*, 23/2, pp. 209-228.
- Laparra, M. y García, R. (2003): *Labour reform for flexibility; imposition or social agreement*, comunicación presentada en la "1a ESPAnet Conference", Copenhagen, 13-15 Noviembre 2003. .
- Maravall, H. (2003): "Las políticas de bienestar social en España. Evolución y comparación con la Unión Europea". *Cuadernos de Acción Sindical CCOO*, 48
- Moreno, L. (2001): "Spain, a "Via Media" of Welfare Development", en Taylor-Gooby, P. (ed.) *Welfare States under Pressure*. Londres, Sage.
- Muñoz de Bustillo. R. (2002): "Spain and the Neoliberal Paradigm", *CEPA Working Paper*, 2002-02.
- Navarro, V. (2003): *La protección social en España*, ponencia presentada en el Seminario "El estado del bienestar en España", Barcelona 18-19 de diciembre del 2003.
- Palier, B. (2001): "Reshaping the Social Policy-Making Framework in France", en Taylor-Gooby, P. (ed.) *Welfare States under Pressure*. Londres, Sage.
- Palier, B. (2003): *The Europeanisation of Welfare Reforms*, comunicación presentada en "1a ESPAnet Conference", Copenhagen, 13-15 Noviembre 2003.
- Raveaud, G. (2003): *The European Employment Strategy: from ends to means?*. Comunicación presentada en el "IX Workshop of European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe". Bruselas, 26-28 Setiembre del 2003.
- Rhodes, M. (2000): "Desperately seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism and the "Third Way" in British Welfare", en *West European Politics*, 23/2, pp. 161-186.
- Taylor-Gooby, P. (2001a): "The Politics of Welfare in Europe", en Taylor-Gooby, P. (ed.) *Welfare States under Pressure*. Londres, Sage.
- Taylor-Gooby, P. (2001b): "Welfare Reform in the UK: the Construction of a Liberal Consensus", en Taylor-Gooby, P. (ed.) *Welfare States under Pressure*. Londres, Sage.
- Taylor-Gooby, P. (2001c): "Polity, Policy-Making and Welfare Futures", en Taylor-Gooby, P. (ed.) *Welfare States under Pressure*. Londres, Sage.
- Taylor-Gooby, P. (2001): *Welfare States under Pressure*. Londres, Sage.
- Timonen, V. (2001): "Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden", en Taylor-Gooby, P. (ed.) *Welfare States under Pressure*. Londres, Sage.