

¿REPRESENTA LA GLOBALIZACIÓN UNA AMENAZA PARA LOS REGÍMENES DEL BIENESTAR EN LA UNIÓN EUROPEA?¹

Maria Antonia Carbonero Gamundí²

Una pregunta de estas características esconde un debate complejo que implica tanto la naturaleza de la globalización como la de los Estados de Bienestar de los países europeos. Según un argumento muy extendido la globalización, por lo que supone básicamente de internacionalización de los mercados de capitales, está conduciendo a que los estados nacionales vean erosionado su poder de intervención, y en particular su papel desmercantilizador,³ entendido éste como la capacidad del Estado de aportar los recursos suficientes para una digna calidad de vida en determinados sectores que se encuentran fuera del mercado laboral. La desmercantilización analiza el grado en que los Estados del Bienestar debilitan el nexo monetario garantizando unos derechos independientes de la participación en el mercado.⁴ Puesto que la globalización va de la mano de una economía internacional desregulada, y mas que nunca prima el mercado, los estados nacionales necesariamente se ven obligados a reducir y/o reestructurar sus sistemas de bienestar para lograr atraer inversiones en un marco de competencia mundial con países con menor grado de protección social.

La pérdida de poder para regular la economía de los Estados se va a traducir, a su vez, en una creciente desafección de los ciudadanos respecto a las instituciones públicas al no poder éstas aportar soluciones reales a sus problemas sociales lo que va a conducir a una crisis de “legitimidad” de la democracia y a la consideración de que un gobierno u otro no va a representar diferencias sustanciales en lo tocante a la protección social.

¹ Texto presentado en Mesa Redonda no VIII Simposio de AIFP.

² Profesora do Depto. de Filosofía y Trabajo Social. Universidad de las Islas Baleares. Autora do libro *Estrategias laborales de las familias españolas*. Madrid: CES, 1997.

³ C. OFFE (1992) entiende por desmercantilización el “retraimiento y desacoplamiento de un número creciente de áreas sociales y grupos (fuerza de trabajo excedente) con respecto a las relaciones de mercado”. OFFE, C. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad, 1990.

⁴ ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.

Por último, cabe plantearse qué papel juega la UE como institución supranacional que se está construyendo en estos momentos. ¿Han perdido poder los estados frente a esta nueva institución? ¿Representa una barrera de protección para la vieja Europa y sus sistemas de bienestar? ¿o por el contrario es el canal por el que se cuela más rápidamente la adaptación al mercado global?

En las páginas que siguen se van a exponer argumentos en la línea de que no hay una relación necesaria y unívoca entre globalización y derrumbe del Estado del Bienestar y que los Estados nacionales no son ajenos a las decisiones y acuerdos transnacionales aunque una vez en la espiral creada, los resultados no se ajusten a sus intenciones. Por último, se considera que la pérdida de “identidad nacional”, como resultado tanto de transformaciones estructurales como del propio discurso neoliberal, es un elemento clave en la “desafección democrática” en la UE amenazada no tanto por la globalización como por las características de su proceso de unificación.

SOBRE GLOBALIZACIÓN Y EL PAPEL DE LOS ESTADOS NACIONALES

Cualquier debate que se refiera a la globalización se encuentra con la discusión sobre el concepto mismo y las posturas contrapuestas que hay entre los globalistas y los antiglobalistas. Aún entendiendo globalización de una forma genérica de acuerdo con la definición de Held y McGrew⁵ como la amplificación, aceleración y profundización “del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social” y por lo tanto, aceptar que ésta implica mucho más que la creciente mundialización de la economía; son dos aspectos básicos de la globalización la movilidad de bienes y servicios y de capitales a nivel internacional y éstos no se entienden si no se recurre a una perspectiva histórica que aporte luz sobre las diferencias respecto a otros periodos de aceleración de la internacionalización económica y en particular la larga fase de movilidad internacional de capitales que precedió a la primera guerra mundial y en la que hubo avances tecnológicos, auge del comercio y un amplio movimiento de capitales. La diferencia fundamental respecto a la globalización actual es que la adhesión al patrón oro suponía la existencia de tasas de cambio fijas y la ausencia de barreras al comercio permitía

⁵ MCGREW, A. “Between Two Worlds: Europe in a Globalizing Era”. In: ———. *Government and opposition*, vol. 37, n° 3, 2002. p. 13.

⁶ PARAMIO, L. *La globalización y el malestar en la democracia*. Documento de trabajo, Unidad de Políticas comparadas (CSIC), 2003.

obtener a través de las exportaciones las divisas necesarias para inyectar liquidez a la economía.⁶

El origen de la libre movilidad de capitales actual se remonta a los años sesenta y al surgimiento del *euromercado* de Londres, que operaba libre de la regulación británica. El euromercado surgió para sortear las restricciones a las salidas de capital que había ido introduciendo EEUU para evitar una excesiva reducción de sus reservas en oro. O sea que fueron las masivas inversiones norteamericanas en Europa las que dieron auge al euromercado. Una vez que existía un mercado de capitales desregulado la lógica competitiva motivó su generalización dado que los centros financieros desregulan para hacerse atractivos a los inversores ante la ausencia de controles y la posibilidad de movimientos rápidos que permiten aprovechar mas intensamente las oportunidades de rentabilidad.

La completa desregulación del mercado de capitales y la opción por la flexibilidad cambiaria significan la pérdida de poder de decisión de los gobiernos para establecer sus políticas económicas y un juego competitivo entre los estados para incentivar la entrada de capitales, un juego en el que el resultado final es negativo para todos los jugadores en un caso claro del dilema del prisionero, puesto que la desregulación completa significa la total pérdida de autonomía de los gobiernos nacionales. Para evitar esta pérdida se requiere cooperación entre los principales actores lo que no siempre es fácil, puesto que para algunos quizás es mas provechoso a corto plazo no cooperar.

Los gobiernos han de inspirar confianza en los mercados para evitar la salida de capitales y que se desencadene una crisis de pagos ante la subida de la prima de riesgo. El tema, político, de la confianza de los mercados es crucial. Pero las ideas monetaristas surgieron y triunfaron a partir de los setenta precisamente porque se ajustaban bien a los intereses de los intermediarios financieros dado que “la reforma del mercado financiero en 1971 había introducido una En definitiva, la hegemonía de los mercados financieros que caracteriza la actual globalización es el resultado (contingente) de distintas dinámicas; la desregulación del mercado con la formación del euromercado, el auge de la nueva ortodoxia monetarista y también de una expansión de las operaciones financieras⁷ debido a la crisis del petróleo que llevó a una inyección de fondos en los circuitos financieros ante la crisis de la economía productiva.

⁷ La fuerte dependencia de los mercados de deuda pública de las expectativas sobre la evolución de las tasas de interés contribuyó a un papel creciente de los intermediarios financieros lo que a su vez tuvo un papel relevante en el éxito y difusión de las ideas monetaristas. Cf. PARAMIO, L. *Op. cit.*

La segunda mitad de los noventa ha mostrado como la total desregulación de los mercados financieros conduce a una apuesta por la rentabilidad inmediata y convierte en inevitable la aparición de burbujas financieras y no sólo en los países en desarrollo (crisis en México en 1994, crisis asiática en 1997, bancarota en Rusia en 1998, en Argentina en 2001) si no también en EE.UU (quiebra de valores de las empresas de Internet en 2000, quiebra de Enron en 2001 etc.) donde los escándalos se han saldado con pérdidas para millones de ahorradores.

Así pues, la actual caracterización de la globalización económica, en el sentido de un marco económico inestable y basado en la total movilidad de capital a la búsqueda de la rentabilidad inmediata, representa una limitación en el margen de maniobra de los gobiernos, pero ello no significa que sean ajenos al proceso que ha conducido a la situación actual ni a su posible modificación futura. En realidad el capitalismo desregulado requiere, paradójicamente, de una creciente regulación extraeconómica que se concreta en la necesidad de acuerdos estables entre los Estados para configurar redes regionales económicas y políticas y establecer límites para contener las consecuencias del capitalismo mundial (crisis ecológica, profundización del subdesarrollo etc.). Y como es lógico, los Estados de los países mas desarrollados del capitalismo central imponen las reglas que más les favorecen incluido el sostenimiento de políticas proteccionistas en la era del libre mercado mundial. En este sentido me parece pertinente el concepto clásico de imperialismo, un “imperialismo global”.

Las consecuencias sociales de la adaptación al libre mercado de capitales son claras en los países en vías de desarrollo y en especial en América Latina. Las evidencias empíricas muestran un aumento de la desigualdad social, un incremento de la pobreza, el debilitamiento de las clases medias y el desmoronamiento de la protección social, pero ¿que sucede en los países del capitalismo central con sistemas de bienestar consolidados?

PAPEL DEL ESTADO Y MERCANTILIZACIÓN

Desde el punto de vista de los estados occidentales basados en democracias parlamentarias la contradicción fundamental en el capitalismo postindustrial desde la perspectiva del papel del Estado continua situándose tal y como lo formuló C. Offe ya en los años ochenta, entre:

– La necesidad de alentar la desmercantilización, es decir la no presencia en el mercado de trabajo de segmentos de población “obsoletos” y/o no productivos para la “competitividad” de la economía nacional es decir para favorecer la acumulación privada.

— La necesidad de alentar la mercantilización, a través del trabajo productivo, es decir mantener la condición salarial masiva. Es ésta una condición necesaria para obtener los recursos que garanticen el mantenimiento del propio Estado en un sistema de protección basado en la contribución obligatoria, pero también es un problema de tiempo ya que hay segmentos de no trabajadores con un creciente tiempo de no trabajo (se potencia el voluntariado, la formación continua, el autoempleo)⁸

La tesis que se expone es que la globalización supone una agudización de esta contradicción entre mercantilización y desmercantilización por parte de los Estados nacionales, pero no necesariamente el hundimiento del Estado del Bienestar; es decir una reducción fundamental de los pilares de la desmercantilización en las políticas sociales en al UE.

En el capitalismo actual con un mercado de capitales desregulado en el que se extiende la mercantilización podría parecer que los Estados se ven impelidos por las constricciones del mercado internacional a fomentar la mercantilización. De hecho las reformas anunciadas recientemente en política social y laboral van en la línea mercantilizadora. Por ejemplo, la propuesta de retrasar la edad de jubilación más allá de los sesenta y cinco años (en los países de la UE).

Sin embargo, la competitividad internacional continua empujando a que el Estado se haga cargo de los sectores de población que quedan en la cuneta del avance del capitalismo; la población adulta-mayor sin capacidad de adaptación a las exigencias de las nuevas tecnologías y procesos de trabajo; los jóvenes con niveles bajos de cualificación y formación; mujeres, además, con poca experiencia laboral, inmigrantes, en definitiva los perfiles con mayor riesgo de desempleo, trabajo eventual y/o salida prematura de la actividad. De tal manera que al mismo tiempo que se anuncian las medidas tendentes a prolongar la vida laboral la realidad es que continúan sucediéndose las jubilaciones anticipadas en toda Europa porque el proceso de reestructuración del capitalismo no se ha ralentizado y así como los años setenta y ochenta se caracterizaron por la reconversión industrial, o liquidación de las grandes empresas manufactureras tradicionales, en los noventa se ha avanzado en el proceso de industrialización flexible.

La respuesta del Estado según la doctrina neoliberal predominante es contener el déficit público, liberalizar el mercado de trabajo y potenciar la competitividad atrayendo capitales y ganando la confianza de los inversores, en la creencia que, dando prioridad a

⁸ Dado que en la sociedad post-industrial el pilar ideológico fundamental del sistema de protección social continua siendo la ética del trabajo, por lo que se ha de mantener la compulsión a trabajar y a consumir. Cf. BAUMAN, Z. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa, 1999.

las políticas redistributivas en lugar de las que incentivan las inversiones, se realiza un gasto “no productivo”. Pero no hay consenso entre los investigadores sobre si el Estado del Bienestar perjudica la competitividad de los productos nacionales y por lo tanto los Estados se ven obligados necesariamente a reducir el gasto social. Mas bien hay argumentos y evidencias en el sentido de que el Estado desempeña un papel económico central a través de la provisión de educación pública, infraestructuras etc., y también reduciendo los riesgos para los inversores que se produciría en un contexto de conflicto social, por lo que la intervención estatal puede mejorar los niveles de productividad nacional.⁹

En otro sentido también se ha establecido la hipótesis “de la compensación”: para compensar los mayores niveles de desigualdad material e inseguridad económica que provoca la globalización la población en los países democráticos mas desarrollados aumentaría las demandas de redistribución para reducir los riesgos de una creciente apertura económica. Este argumento del aumento de las demandas de la población seguramente falla al considerar que un incremento de las desigualdades e inseguridades se ha de traducir necesariamente en una demanda de mayor protección pero este aspecto se tratará en el siguiente apartado.

En definitiva hay argumentos teóricos y empíricos para creer en el mantenimiento de una desmercantilización significativa por parte de los Estados aun predicando precisamente tendencias sustanciales de reforma. ¿Qué respuestas desmercantilizadoras adopta el Estado? Los rasgos comunes que pueden distinguirse son:

Derivar cada vez más facetas de la provisión social a las instancias regionales y locales.

Considerar a los colectivos que dependen de los recursos públicos cada vez más de manera fraccionada, individualizada, (diseño de itinerarios individuales de inserción).

– Plantean un discurso de la importancia de los lazos de reciprocidad comunitarios para atender en primera instancia los recursos y servicios de las personas “no productivas”, Es decir se alientan la no mercantilización basada en la familia y las redes primarias.¹⁰

– Flexibilizar su funcionamiento desdibujando cada vez mas los límites entre lo público y lo privado en la provisión del bienestar, en lo que se ha denominado el pluralismo del bienestar (a través de la generalización de la gestión privada de los servicios públicos).

⁹ Las evidencias empíricas sobre este tema son ambiguas, GARRETT Y MITCHELL (2001) muestran que la movilidad de capitales no está ligada a reducciones de gasto, ni a reducciones en los impuestos sobre el capital. Citado en FERNÁNDEZ ALBERTOS, J. “Globalización y Estado del Bienestar”, *Revista Internacional de Sociología*, nº 30, 2001. p. 76.

¹⁰ Un comentario aparte requiere la política inmigratoria restrictiva de la UE que permite precisamente disponer de un colchón de “sin papeles” que puedan marcharse cuando la coyuntura económica mas negativa lo requiera.

De esta manera se mantienen los pilares del sistema de bienestar pero sin extender la universalización. Se potencia la posibilidad de elección de las clases medias, se asistencializa y estigmatiza los servicios públicos y se mantiene a determinados segmentos de la sociedad en una situación de vulnerabilidad social, en lo que se ha denominado de “precariedad integrada”.¹¹

Un factor central, no explorado en estas páginas, en el mantenimiento de importantes niveles de desmercantilización es el papel de la UE en el concierto capitalista actual. Quizás, así como el imperialismo de mediados del siglo XX se encuentra en la base de la consolidación de los estados de bienestar europeos, el “imperialismo global” se encuentra detrás de esta reformulación de los sistemas de bienestar en un contexto de globalización.

LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTADO DEL BIENESTAR

Pero entonces ¿cómo responderían los ciudadanos de los países europeos si se redujeran significativamente sus niveles de protección social en aras de la competitividad mundial? ¿La democracia parlamentaria es un freno al desmantelamiento del Estado del Bienestar?

Hay dos perspectivas contrapuestas al respecto. La visión optimista mantiene que la mayoría en estos países con amplias clases medias va a querer preservar en su esencia los beneficios del Estado del Bienestar.

La visión pesimista es la que argumenta que la pérdida de poder para regular la economía de los Estados se va a traducir en una creciente desafección de los ciudadanos (y desconfianza) respecto a las instituciones públicas al no poder éstas aportar soluciones reales a sus problemas sociales lo que va a conducir a una crisis de “legitimidad” de la democracia y a la consideración de que un gobierno u otro no va a representar diferencias sustanciales en lo tocante a la protección social. Los argumentos que vamos a defender a continuación van en la segunda línea aunque las evidencias empíricas son poco contundentes tanto en un sentido como en otro.

Tal y como plantea C. Offe la cuestión, el eje sobre el que bascula el Estado del Bienestar en las democracias occidentales, es que se perciban los bienes y servicios que implica como bienes públicos, en el sentido de bienes colectivos. Para que ello suceda ha de encontrarse subyacente la idea de que los individuos forman parte de

¹¹ LAPARRA, M. “Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión” en Moreno (ed.), *Pobreza y exclusión. La malla de seguridad en España*. CSIC, Madrid, 2001.

una comunidad, tienen una identidad colectiva. A fin de que un bien sea un bien público ha de haber una colectividad, cuyos miembros se refieren a sí mismos como a un “nosotros”. Debe obedecer a solidaridades y modos de integración normativa que subyacen a “la producción continuada de bienes colectivos y garantizan esa producción”.¹²

De lo contrario va a primar progresivamente el planteamiento individualista, del hombre económico, en términos de ganancias y pérdidas, que se encuentra en la base de la reinterpretación de las medidas de protección social. Por ejemplo, la creencia de que los seguros de desempleo en lugar de ser una conquista y un derecho para todos los ciudadanos son una ganancia para unos segmentos determinados de la población, segmentos improductivos a costa de la población trabajadora.

Entonces la democracia no representa una garantía del Estado del Bienestar, pues por definición es allí donde no existe autoridad última capaz de ordenar su producción, los ciudadanos pueden votar a un gobierno que elimine completamente el sistema de protección social si no lo perciben como un bien colectivo “si un Estado es un Estado del Bienestar no será *por* la democracia, sino *a despecho* de la democracia”.

En realidad las evidencias empíricas muestran como la opinión mayoritaria se decanta en esta dirección de un comportamiento mas individualista, en especial ahora que la coyuntura económica y ocupacional de los últimos años ha sido favorable. Según el eurobarómetro del 2001 una mayoría de población en los países de la UE está de acuerdo con la frase “las personas sin empleo deberían ser obligadas a aceptar un trabajo rápidamente aunque fuera peor que su último trabajo”.¹³ Este principio de identidad colectiva nacional se está resquebrajando debido tanto a factores estructurales como al discurso neoconservador que predomina en las políticas sociales y económicas y escasos resultados en las políticas sociales que se adoptan debido a las constricciones provocadas por la desregulación de los mercados.

Sólo brevemente, se ha de recordar que el postfordismo implica una transformación profunda de los procesos de trabajo que comportan una flexibilización/precarización de las ocupaciones y la percepción de que es responsabilidad del individuo y no de la sociedad o del Estado el lograr trayectorias laborales ascendentes y compensadoras. Cuando no se

¹² La perspectiva optimista respecto a que el funcionamiento democrático (y el voto de las clases medias) va a preservar el Estado del Bienestar en realidad es heredera de la socialdemocracia de la postguerra mundial y se sustenta en el ejemplo de los países fuertemente cohesionados y homogéneos (los países nórdicos) en los que los ciudadanos se autoperciben como partícipes de una colectividad organizada.

¹³ GALLIER Y PAUGAM. Précarité et intégration sociales. Rapport pour la Commission européenne basé sur l'Eurobaromètre 56.1, 2002. p. 124.

consigue, es decir cuando se está parado o se estanca en trabajos eventuales y precarios el individuo fracasa posiblemente porque no ha “invertido” el tiempo y los recursos adecuados en la formación continua que le prepare para los constantes cambios y avances tecnológicos.

La educación pasa a ser un “aprendizaje a lo largo de la vida”, con la idea de que los periodos de no trabajo se conviertan en periodos de aprendizaje. Pero este planteamiento que se encuentra en la base de las estrategias formativas en la UE choca con la realidad del sistema de reproducción social en las sociedades estratificadas. De manera que en la práctica las ocupaciones poco cualificadas que se basan en tareas repetitivas no generan experiencias laborales acumulativas que puedan servir en futuros trabajos de índole también repetitiva pero distinta; es más el tiovivo de ocupación/no ocupación no se percibe por parte del individuo en un sentido positivo de incremento de los saberes si no todo lo contrario. Lo que si parece fuera de toda duda es el resquebrajamiento en el postfordismo de las solidaridades basadas en el trabajo continuado y estable fundado en cualificaciones reconocidas.¹⁴

Además en la sociedad del consumo el máximo valor es elegir, la capacidad de elección es lo que hace atractiva la oferta, por lo que en la sociedad opulenta de las clases medias, estas pueden distinguirse a través de la capacidad de expresar preferencias. Una situación sin elección es un antivalor, es degradante. Pueden preferir que se reduzcan los impuestos y disponer del dinero para elegir la opción sanitaria, educacional etc.

Es razonable creer siguiendo este argumento que el resquebrajamiento de la sociedad del trabajo junto a los discursos individualistas (que se alimentan mutuamente) hacen mella en la percepción de identidad nacional colectiva y en consecuencia en el apoyo al Estado del Bienestar.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS SISTEMAS DE BIENESTAR

Ahora bien ¿qué papel juega la construcción de la Unión Europa en relación con la globalización y el mantenimiento del Estado del Bienestar?

Para algunos la UE representa un freno, una “resistencia” a la globalización, por lo que se entiende que sea el último reducto del Estado del Bienestar; otros

¹⁴ SENNET, R. *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama, 2000.

¹⁵ WINCOTT, D. “Globalization and European Integration” en Hay, C. y MARSH, D. (eds.), *Desmystifying Globalisation*. Basingstoke: Macmillan, 2000.

enfatan que representa, precisamente, un aspecto del mismo fenómeno global.¹⁵ Por último hay argumentos en la línea que las consecuencias de reestructuración del Estado del Bienestar se deben mas a cómo se ha llevado a cabo el propio proceso de unificación que a la globalización.

En un sentido amplio puede entenderse que la idea misma de la Unión Europea como institución política supranacional es el ejemplo por excelencia de las transformaciones políticas en el proceso de globalización. Tal y como lo expresa Mcgrew una combinación de factores tales como el colapso del orden de Bretton Woods, el surgimiento del proyecto neoliberal, la reconfiguración del poder público y privado, la alteración de roles y capacidades del Estado y la complejidad del gobierno de las sociedades modernas ha contribuido a un paradigmático cambio de filosofía pública de gobierno.¹⁶ Esta transformación ha tomado la forma en Europa de un pensamiento que se aleja del discurso de gobierno del Estado para acercarse al de “gobernanza” en múltiple capas o niveles.

La gobernanza es un concepto analítico que pretende capturar la necesidad creciente del Estado Europeo de implicarse en un orden negociado, para poder llevar a cabo las metas perseguidas y los programas políticos básicos, entre distintas agencias, tanto públicas como privadas; en este proceso de coordinación con un propósito público el Estado juega un papel estratégico pero no necesariamente dominante.

De este proceso se derivan consecuencias políticas normativas que afectan al sentido mismo de la democracia liberal que supone una correspondencia directa entre “Estado, territorio, soberanía, nacionalidad, democracia y legitimidad”. En la era de la globalización se hace evidente la contradicción entre “estructuras de poder crecientemente internacionalizadas y procesos de participación, representación, responsabilidad y legitimidad que permanecen anclados en los aparatos institucionalizados del Estado. Bajo las condiciones de la globalización, “la democracia nacional empieza a hacer aguas”.¹⁷

La reconfiguración de la escala de la política democrática en la Unión Europea es una lógica respuesta institucional. Sin embargo este empeño en escalar peldaños en la democracia, hacia una democracia transnacional o post-nacional en el que se encuentra ahora mismo la Unión Europea se topa con serias dificultades derivadas tanto de la propia historia del proceso de construcción europea como de las barreras que se derivan de

¹⁶ Cf. MCGREW, A. 2002, *Op. cit.*

¹⁷ *Id. Ib.*

conjugar los instrumentos de la democracia transnacional con las democracias nacionales de los estados miembros.

Como es bien sabido el proyecto europeo se forjó primero como una unión comercial y después como una unión económica. Los gobiernos de los estados miembros han impulsado la unión monetaria (el euro) mientras que los aspectos de la Europa social han quedado totalmente marginados en los acuerdos que han marcado la estrategia política de la unificación.

Por otra parte, dada la complejidad política y técnica del proceso y ante la falta de un cuerpo institucional claro, el proceso democrático puede corroerse puesto que la localización del poder se enmascara y se difumina la responsabilidad política. Uno de los problemas clave es el de las “múltiples mayorías”, o sea el dilema de que las decisiones de una mayoría podrían estar en oposición a las de otras lo que erosiona las bases de la legitimidad democrática.

La integración europea ha reducido los instrumentos políticos de los Estados miembros, aún cuando ello es el resultado de los acuerdos que los propios estados negocian en el seno de la comisión europea, por lo que la democracia transnacional europea puede acabar siendo cautiva de los intereses de los estados mas poderosos.

La política europea se ha orientado a la reducción del gasto público a través de la convergencia monetaria (el euro) y el pacto de estabilidad mas que a un incremento de la protección. Los gobiernos nacionales se declaran sujetos a la agenda europea limitada a su vez por la necesidad de que sea “competitiva” en un mercado mundial. El proyecto europeo, en consecuencia, es percibido por muchos ciudadanos como una extensión del proyecto económico global, como una Europa de banqueros, consultores y managers.

La desafección respecto a las democracias nacionales, a la que nos hemos referido en un apartado anterior, relacionada con el debilitamiento de las solidaridades, no es compensada por una mayor intervención (que tendría que ser el fruto de una mayor confianza y identidad colectiva) en las decisiones de la Unión Europea, lo que a su vez actúa como una fuerza centrífuga por lo que a confianza se refiere.

Se podría pensar entonces que por el momento resulta difícil que se recompongan los lazos en una identidad europea, en un “nosotros” europeos. En consecuencia, de acuerdo con este argumento, no cabría esperar la noción de un “bien público europeo” que diera apoyo a un mayor nivel de protección social para hacer frente a los cambios demográficos (envejecimiento de la población) y sociales que se están produciendo.

¹⁸ Puesto que el Estado es el que principalmente se encarga de difundir la ideología económica de la globalización de los mercados. FERNÁNDEZ ALBERTOS, J. 2001, *Op. cit.*, p. 70.

La debilidad de la percepción colectiva de los europeos se deriva tanto de la escasa participación en las decisiones de la institución (puesto que el poder reside en la Comisión Europea mas que en el Parlamento) como de una estrategia política de retraso en la construcción de la Europa Social en el contexto del discurso neoliberal predominante ¹⁸.

Las razones parecen claras, si se hubiera intentado avanzar en la armonización de la protección social se forzaría a los estados con sistemas de protección social más débiles o menos generosos a incrementar sus niveles de recursos públicos¹⁹ o a los estados con sistemas más fuertes a reducirlos drásticamente lo que a todas luces no hubiera sido respaldado por la opinión pública; de hecho la evidencia empírica muestra que son los países con mayor proporción del PIB dedicada a protección social los que tienen una ciudadanía menos deseosa de incrementar el ritmo de integración ²⁰.

En estos momentos en que se ha ultimado el proyecto de tratado de constitución europea ha vuelto a manifestarse con mayor crudeza si cabe el déficit de una Europa Social, al tiempo que se hecha en falta un debate en profundidad sobre la construcción normativa de la Unión, desde distintas voces se remarca la idea de que se trata de un proyecto de constitución “sin constitucionalismo”, en el sentido de debate abierto y continuado sobre las instituciones y procedimientos.²¹

LOS RÉGIMENES DEL BIENESTAR EN EUROPA, SOLIDARIDADES E IDENTIDADES

Ahora bien, en Europa coexisten distintos regímenes del bienestar que son el resultado de las específicas historias sociales y políticas que durante el último cuarto del

¹⁹ Al mismo tiempo esa era una de las motivaciones mas sentidas por parte de la población en los países con menor nivel de desarrollo económico y de protección social para apoyar el proceso de unificación. Sucedió en el caso de España, Grecia y Portugal y algo parecido está sucediendo en los países de la futura ampliación de la Unión Europea.

²⁰ Se trata de una investigación de Sánchez-Cuenca recogida y citada en FERNÁNDEZ ALBERTOS, J. 2001, *Op. cit.*

²¹ El proyecto de Tratado de la Constitución Europea se adoptó por consenso por la Convención Europea en julio del 2003 como respuesta al mandato del Consejo Europeo de Laeken del 2001 y se ha basado en lo acordado en la Declaración de Niza sobre el futuro de la Unión. En el proyecto se reclama una considerable expansión del papel del Parlamento Europeo y se incorpora en su parte II la Carta de derechos fundamentales proclamada por el Consejo Europeo de Niza. El proyecto contó con un informe negativo en el que se remarca que la Convención no ha dado una respuesta apropiada al mandato de Laeken sobre el aumento de la legitimidad democrática. En este informe alternativo se hace hincapié en que no se aumenta la transparencia ni se reduce la burocracia de la UE y que la Constitución da más poder a todas las instituciones comunitarias existentes y crea una Europa de presidentes, con mas empleos para los políticos y menos influencia para los pueblos.

siglo XIX han moldeado los sistemas de protección social. Y los rasgos fundamentales que definen estos sistemas se han mantenido en la década de los noventa en contra de la homogeneización que cabría esperar como resultado de la globalización y del propio proceso de unificación europeo.²²

Las características de estos regímenes se pueden resumir planteando el papel que juegan en cada uno de ellos (y su relación) el Estado, el Mercado y la familia en la provisión de recursos. A partir de la formulación de Esping-Andersen a principios de los noventa se distingue el régimen liberal, el socialdemócrata y el conservador o corporativo.²³

El régimen liberal, que se corresponde con los países anglosajones en Europa tiene su máximo exponente en Gran Bretaña y como es bien conocido se fundamenta en una provisión “residual” del Estado, en un sentido no universalista y fragmentado de determinación de los riesgos que se consideran “sociales” y de las personas y colectivos con derechos. Pero sobre todo se caracteriza por el fomento del mercado, el resultado son pocos derechos y modestos niveles de desmercantilización.

El régimen socialdemócrata es el característico de los países nórdicos y se reconoce por su universalismo, su cobertura de riesgos “global”, importantes niveles de subsidios y su igualitarismo. Además es un rasgo definidor de este modelo su esfuerzo por “desmercantilizar el bienestar” o sea reducir al mínimo la dependencia del mercado y en consecuencia los servicios de bienestar privados. La desmercantilización se orienta a un mayor peso del Estado (estatismo) y menos de la familia (desfamiliarización).

Por último, el régimen conservador que hunde sus raíces en el corporativismo se caracteriza por su segmentación (en los beneficiarios de la provisión social) en función del estatus y en su familiarismo. El papel corporativo y la segmentación se refleja en los privilegios a los funcionarios (por ejemplo en España e Italia con conciertos sanitarios particulares). En este modelo se engloban la mayoría de los países de la Europa continental: Alemania (donde se originó el sistema con la política social bismarkiana), Francia, pero también Italia o España.

La tercera característica, el familiarismo se muestra con mas fuerza en los países de la Europa meridional²⁴ y significa que la protección social se orienta todavía hacia el

²² De hecho Garret en sus investigaciones empíricas ha mostrado hasta que punto los efectos de la internacionalización sobre los Estados del bienestar se encuentran mediados por variables políticas, es decir que las diferencias se agudizan al responder a la nueva situación de formas diversas. GARRET, G. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

²³ Cf. ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 1990; ESPING-ANDERSEN, G. 2000, *Op. cit.*

²⁴ Uno de los debates actuales en política social en Europa trata de si realmente puede distinguirse un cuarto régimen del bienestar, el que corresponde a la Europa meridional y que se ha acuñado como “familiarista” diferente del conservador.

esquema del varón cabeza de familia y se entiende que la familia es la responsable del bienestar de sus miembros y el Estado sólo se hace cargo cuando ésta falla (subsidiaridad).²⁵

En la actualidad distintos factores tanto externos como internos (la globalización, el envejecimiento de la población y las transformaciones en la familia) están dando lugar a cambios en estos regímenes del bienestar, cambios que teniendo elementos comunes sin embargo avanzan en orientaciones estratégicas diferentes tal y como lo expresa B. Riutort basándose en la teoría de las estructuras sociales de acumulación, cada uno de los regímenes del bienestar está en un proceso de adaptación a la estructura social de acumulación del capitalismo desregulado “dependiente de sus propias instituciones, de las correlaciones de fuerzas políticas y sociales y de las repercusiones económicas...”²⁶

Así los países socialdemócratas han respondido a “los nuevos riesgos” en palabras de Esping Andersen, con una redirección activa (por algo es el modelo en el que el Estado tienen un papel mas preponderante) de los esfuerzos; han primado los servicios (mas que las prestaciones) y los recursos hacia las familias más jóvenes. En cambio los regímenes conservadores han continuado con su sesgo hacia las transferencias (tendencia a convertirse en estados pensionarios) y en delegar en las familias, todo ello combinado con un sesgo hacia la población mayor.²⁷ Por último, en el régimen liberal se continua reforzando el papel del mercado, tanto a través de privatizaciones directas limitadas como de un esfuerzo por “remercantilizar” la mano de obra (aunque sea con subvenciones públicas).

De estos tres modelos, el que resulta de mayor interés a los propósitos del debate sobre la globalización y los Estados del Bienestar es el modelo socialdemócrata dado que si el capitalismo del mercado global desregulado es efectivamente incompatible con una elevada y generosa provisión social pública, altos impuestos al capital y mercados de trabajo regulados dado que ello provoca la desconfianza de los inversores su futuro a medio y largo plazo es mas que incierto.

Sin embargo la evidencia empírica apunta en el sentido opuesto; el modelo actual reestructurado de bienestar en los países nórdicos está generando una menor desigualdad y una mayor protección a los jóvenes que de esta manera pueden afrontar

²⁵ CARBONERO GAMUNDÍ, M. A. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997.

²⁶ RIUTORT SERRA, B. *Razón política, globalización y modernidad compleja*, Barcelona: El viejo Topo, 2001. p. 71.

²⁷ Los jóvenes aparecen como los más “perdedores” en especial en los países del sur de Europa, en ellos su único recurso, mientras se prolonga la formación o los trabajos inestables, es la familia. La consecuencia es que se prolonga la dependencia económica de los padres y se retrasa la formación de nuevas familias. La fecundidad se ha reducido drásticamente; paradójicamente la defensa del Estado del Bienestar orientado al votante mayor de clase media está siendo su principal fuente de erosión.

mas tempranamente la formación de familias y la procreación al tiempo que la orientación hacia la garantía de servicios públicos parece que permite elevados estándares de vida a la gente mayor (en comparación con los modelos liberal y conservador).²⁸ Por otra parte no parece que ello repele automáticamente a los inversores puesto que se ha acompañado de un aumento del rendimiento del trabajo, infraestructuras de calidad, e incremento de la calificación.²⁹ Además es en estos países donde los ciudadanos se muestran mas propensos a creer que no se ha de reducir el Estado del Bienestar en la Unión Europea.³⁰

En estas circunstancias cabría preguntarse por que razón se ha asumido con tanto entusiasmo la tesis de que la globalización representa una constricción insuperable para llevar a cabo las políticas económicas tradicionales de los partidos socialdemócratas. Algunos autores han sugerido que tendríamos que reorientar nuestra atención, para averiguarlo, a los canales por los que estas ideas se han desarrollado y propagado, sirviendo de justificación a las políticas económicas de corte neoliberal y convirtiéndose, claro está, en la prueba mas evidente de la veracidad de la tesis de la globalización.³¹

CONCLUSIONES

Respecto a la cuestión de si la globalización representa una amenaza para los Estados del Bienestar en la Unión Europea, los argumentos expuestos y las evidencia empíricas recogidas apuntan a que no hay una relación de necesidad entre desconfianza de los inversores, reducción de la competitividad y un mayor gasto en protección social, por lo que se sugiere orientar el análisis hacia el papel de los gobiernos en asumir y propagar la idea de que la constricción provocada por la globalización es insuperable y aplicar políticas que incrementan la desigualdad social (priman la creación de empleos precarios) y refuerzan la desafección democrática de los ciudadanos al considerarse estas

²⁸ ESPING-ANDERSEN, G. 2000, *Op. cit.*

²⁹ Se trata de los resultados de G. GARRET (1998) recogidos por J. Hopkin en un reciente trabajo. Hopkin, J. *Globalisation, the 'Third Way' and European Social Democracy: An Alternative View of Policy Change*, paper for presentation at APSA 2003 annual meeting, Philadelphia, 2003.

³⁰ Según los datos recogidos en el informe de Gallier y Paugam, 2002 a partir del Eurobarómetro 56.1 del 2001, es en los países con Estados del bienestar desarrollados pero de tipo corporativista donde se está más en desacuerdo con políticas sociales generosas a diferencia de los países del sur mas familialistas en los que hay todavía expectativas de mejora de la cobertura social y de los países de regímenes socialdemócratas mas universalistas y con mas servicios públicos de los que se benefician la mayoría de la población.

³¹ Cf. HOPKIN, J. 2003, *Op. cit.*

como políticas inevitables; de esta manera se profundiza la erosión de las solidaridades que se encuentran en la base de la identidad nacional y la consideración del los sistemas de protección como “bienes colectivos”, solidaridades maltrechas ya por los cambios estructurales en la sociedad post-industrial del trabajo flexible.

Por las mismas razones la construcción de la Unión Europea puede o no representar una barrera a los efectos no deseados de la globalización, aunque tal y como se ha llevado a cabo el proceso de unificación (monetaria y no basada en los derechos sociales) los acuerdos entre los estados han marcado a corto y medio plazo sus agendas orientándolas hacia la restricción presupuestaria y obligando a una reestructuración del sistema de bienestar (a su vez seriamente afectado por factores externos como el envejecimiento de la población).

Aún siendo esta limitación cierta la respuesta reestructuradora en los países de la UE es hasta cierto punto divergente en función del tipo de régimen de Bienestar que se trate. Al mismo tiempo la ausencia de participación y debate de los ciudadanos en el proceso político de la unificación no contribuye a crear una identidad europea que pueda dotar de fundamento a una democracia post-nacional.