

La protección social en la Unión Europea, evolución y perspectivas

HECTOR MARAVALL GÓMEZ-ALLENDE¹

Resumen

Los sectores progresistas, y los sindicatos de manera muy especial, han conseguido que las políticas de bienestar social sean una de las mas claras señas de identidad de la Unión Europea. Pero los logros sociales ni llegan a todos ni lo hacen con igual intensidad. Todavía hay graves déficits sociales y situaciones de exclusión social y lo que es mas importante, los avances están sometidos de forma permanente a ofensivas, unas mas rudimentarias otras mas elaboradas, que ponen en cuestión su futuro.

Una de las condiciones para consolidar y mejorar el Estado de Bienestar Social es dar un carácter europeo a las movilizaciones y negociaciones para la mejora de las políticas sociales, defendiendo que estas sean de forma clara un componente del desarrollo de la Unión Europea. En esta perspectiva, la composición política del Parlamento Europeo es importante que tenga una mayoría progresista y en el ámbito sindical es necesario que la Confederación Europea de Sindicatos asuma con toda energía la defensa de las políticas de bienestar social comunitarias.

Palabras clave: *Protección social, Unión Europea, déficits sociales, exclusión social, bienestar social.*

¹ Adjunto a la Secretaria Confederal de Política Institucional de la C. S. de CC. OO. Ex.-director general del IMSERSO.

Abstract

Progressive segments of society and very specifically trade unions have made social welfare one of the European Union's distinctive signs of identity. Social welfare, however, is not applied equally to all members of society. Grave social deficits and social exclusion still persist and moreover, the progress made is constantly subjected to attacks, some of which are more rudimentary and others more sophisticated, which call this welfare into question.

One of the requisites for consolidating and improving the Welfare State is to add a European dimension to the mobilisations and negotiations to improve social policies. This can be done by defending that these policies clearly stand at the core of the development of the European Union. From this perspective, it is important for majority of the seats in the European Parliament to be held by progressives while the European Trade Union Confederation should energetically defend the Community Social Welfare policies.

Key Words: *Social Protection, European Union, social deficit, social exclusion, welfare.*

1. LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL SEÑA DE IDENTIDAD DE LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

Como hoy se reconoce unánimemente, las políticas de Bienestar Social han sido y son una de las señas de identidad mas importantes de los estados democráticos europeos.

Sus orígenes se remontan a las primeras décadas del siglo xx, ligadas fundamentalmente a la protección de la enfermedad y la vejez y sus impulsores fueron los sindicatos y los partidos socialistas y socialdemócratas, aunque sectores y personalidades situados en los ámbitos conservadores y liberales también defendieron políticas publicas de bienestar social.

Aunque los partidos y gobiernos demócrata cristianos de después de la segunda guerra mundial, se sumaron con mayor o menor entusiasmo a las políticas de bienestar social, la plena

consolidación y gran expansión de los Estados de Bienestar Social, especialmente en el norte y centro de Europa, estuvieron ligados a los gobiernos socialistas o con participación socialista.

En la década de los años 70, la legitimación social de las políticas públicas de bienestar social y su profundo arraigo en la población, sin distinción de clases sociales, convirtió al EBS como una conquista irrenunciable y ya no cuestionada por la inmensa mayoría de los partidos políticos europeos.

La construcción de la Comunidad Económica Europea, aunque en los primeros años no tenía objetivos y perspectivas de política social, sin embargo con el paso del tiempo sin duda ha contribuido a reforzar el modelo de EBS como un referente fundamental de las instituciones comunitarias, si bien con dificultades y contradicciones, como después se comentara.

La grave crisis económica de principios de los años 80, provocó el primer cuestionamiento del EBS y no solo en los ámbitos de la derecha y del centro.

La llamada crisis fiscal del Estado, hoy algo olvidada, pero tan de moda hace 15 o 20 años, la rebelión fiscal de sectores de las clases medias y altas, la caída del empleo y las teorías patronales sobre los nefastos efectos que en la creación o el mantenimiento del empleo tenían las altas cotizaciones sociales de los empresarios, parecían abocarnos a una sensible reducción de las políticas públicas de bienestar social como consecuencia de la inevitable reducción de ingresos fiscales y contributivos, afectando por lo tanto a los dos modelos tradicionales de EBS, el contributivo y el fiscal-universal.

La nueva crisis económica de principios de los 90, reprodujo otra vez las demandas de reducción de las políticas sociales, ahora con un añadido algo más sofisticado, proponiendo un EBS mixto, con una componente pública y otra que debería ser de importancia creciente, de carácter privado, poniendo en circulación la teoría de que «menos Estado de Bienestar Social y más Sociedad de Bienestar Social». Un slogan que, por cierto, hizo mella en sectores socialistas incluidos los de nuestro propio país.

En la actualidad estamos asistiendo a una ofensiva contra los sistemas de bienestar social tomando como pretexto el acentua-

do proceso de envejecimiento de la población y la caída de la natalidad. En este contexto los sectores conservadores críticos de las políticas públicas de bienestar social, están reivindicando el papel de las familias, como mucho más eficaz, humano y barato que el de los poderes públicos, proponiendo el reforzamiento de los apoyos fiscales para que las familias hagan frente a la cobertura de sus necesidades en el mercado, en lugar de tener que acudir a la dotación de programas y servicios públicos.

Afortunadamente las luchas sociales de los últimos 20 años, han frenado e incluso impedido los intentos de reducción o congelación del EBS, de manera que desde 1980 a 1999, la media del gasto en protección social en la Unión Europea se han incrementado en 3,3 puntos del PIB, pasando del 24,3% al 27,6%.

Dicho esto, ¿cómo podemos aproximarnos a una valoración de la evolución y tendencias de las políticas de Bienestar Social en el conjunto de los 15 países de la UE. y de las propias políticas de la UE.?

Es evidente que los Sistemas de Bienestar Social de la Unión Europea no son homogéneos y responden a factores internos diversos como desarrollo económico, sistema impositivo, distribución de competencias político-administrativas, modelos y formas de gestión, evolución demográfica, papel social de las familias, actividades de las organizaciones solidarias y del voluntariado, presencia de la iniciativa privada, inmigración, etc. Además los dos grandes modelos públicos de bienestar social, el contributivo y el universal, aunque han tenido evoluciones nacionales dispares, han ido perdiendo sus perfiles originales configurándose en la mayor parte de los casos actuales como sistemas mixtos.

Una de las posibles formas de análisis es el indicador del gasto social en relación al PIB. Es cierto que la utilización de este indicador hay que hacerla con cierto cuidado, ya que hay que relativizar su alcance, en función de otros indicadores sociales, económicos y demográficos.

También hay que tener en cuenta que no se pueden hacer evaluaciones estrictamente cuantitativas, que nos llevarían en algunos casos a conclusiones algo simplistas. Por tanto hay otros muchos aspectos de carácter cualitativo que hay que considerar

tales como calidad de la protección social, importancia de las políticas activas, eficacia gestora, grado de cohesión social y solidaridad interterritorial, etc.

Pero en definitiva y con todas las cautelas que se quieran tener, el estudio del volumen y distribución del gasto social sobre el PIB arroja interesantes elementos de información y reflexión, que pueden ser de utilidad.

El estudio del gasto social tiene que partir de los datos suministrados por la Unión Europea (EUROSTAT/SEEPROS), que son la referencia mas comúnmente empleada, con los pros y contras que sin duda tienen.

En primer lugar la series históricas tienen como punto de partida el año 1980, salvo para los estados que se incorporaron en la década de los 90, en los que las series se inician en 1990.

A lo largo de los años la Unión Europea ha ido perfeccionando sus estadísticas, modificando los grandes conceptos en que se agrupan las políticas sociales, integrando nuevas partidas presupuestarias. Por ello los cambios en los datos han sido muy frecuentes, aunque el sentido global de la evolución general de la Unión Europea y de cada uno de los países no ha experimentado alteraciones sustanciales. Aun y así, como se destacara en su momento, hay evoluciones, especialmente la de Grecia, que resultan sorprendentes. Las modificaciones de datos, aunque con menor intensidad se siguen produciendo todos los años, si bien prácticamente ya no afectan a los correspondientes a la década de los 80.

Por otra parte hay que tener presente que no es homogénea la presentación de la información de cada país en relación a los ejercicios presupuestarios mas recientes, ya que mientras para unos los datos son ya definitivos, en otros son avances provisionales.

También hay que tener muy en cuenta que en los últimos años ha habido importantes modificaciones en el calculo del Producto Interior Bruto, que en lo que se refiere a España ha supuesto una sensible elevación del mismo, lo que ha influido negativamente en la evolución de la proporción de gasto social en relación con el PIB.

En sentido diferente, el volumen de economía informal o sumergida de un país reduce el PIB identificado y sobrevalora

el gasto social en relación al mismo. Esta realidad, mas extendida en los Estados mediterráneos, supondría en términos de gasto social real, que este seria aun mas reducido que el de los países del centro y norte de Europa, cuyo PIB identificado es mas real que el de los países mediterráneos.

La fiabilidad de los datos de las estadísticas suministrados por cada país debe darse por supuesta, lo que no es óbice para que haya carencias en el proceso de elaboración de los mismos. En lo que respecta a España, la integración estadística tiene aun deficiencias a la hora de computar o clarificar el conjunto del gasto de las tres administraciones publicas, por lo que podría haber una infravaloración del gasto real en alguna décima del PIB, lo que en ningún caso alteraría de manera significativa los datos generales.

Por ultimo hay que indicar, que dado el dinamismo del Sistema de Protección Social, así como la amplia distribución de competencias administrativas en su gestión, los datos y en especial todo lo que se refiere a ejecución de presupuestos, experimentan continuas modificaciones, lo que conviene tener muy presente en lo que se refiere a los últimos años.

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA

En los 20 años transcurridos desde 1980, primeros datos disponibles y 1999, últimos hechos públicos, la media de gasto social de la Unión Europea ha pasado del 24,3% del PIB al 27,6%, con un crecimiento de 3,3 puntos.

La evolución ha tenido dos fases repetidas. Crecimiento lento pero sostenido desde 1980 a 1985, suave descenso desde 1986 a 1989, nuevo crecimiento, algo mas intenso, desde 1990 a 1993 y nuevo descenso, aunque muy suave, desde 1994 a 1999.

Las fases no guardan relación con tendencias políticas predominantes en los gobiernos de los países de la Unión. Si deducimos del total del gasto social el gasto en desempleo, la evolución es muy similar, por lo que tampoco se puede deducir que

el auge o el reflujo del gasto social este muy condicionado por la incidencia de los periodos de crisis económica y de mayor gasto en políticas de empleo.

En este periodo cuatro estados han disminuido relativamente su gasto social en relación al PIB, Suecia, Holanda, Luxemburgo e Irlanda; aunque Holanda, se mantiene ligeramente por encima de la media comunitaria y Suecia bastante mas de cinco puntos por encima. El resto de los estados crecen, desde porcentajes muy pequeños, Bélgica, Dinamarca, Alemania, aunque en todo caso estos países están por encima de la media, hasta crecimientos muy importantes en estados que estaban muy alejados de la media comunitaria y que se han aproximado a esta, como Portugal (+10,1 puntos del PIB), Grecia (+15,8 puntos del PIB), aunque en el caso de este ultimo país hay un salto brusquísimo de casi 7 puntos del PIB en 1990, no suficientemente explicado en la evolución de las estadísticas de Eurostat.

España con un crecimiento de +1,8 puntos del PIB, se sitúa por debajo de la media de crecimiento de la UE, por detrás de Francia (+5 puntos del PIB), Italia (+5,9 puntos del PIB) o Reino Unido (+5,3 puntos del PIB).

Según los datos de 1999, España se situaba en penúltimo lugar, solo por delante de Irlanda. De los países del arco mediterráneo (Grecia, Italia, Francia, España y Portugal), también nos situamos en el ultimo lugar, aunque hay que reiterar las dudas sobre la realidad del gasto en Grecia.

Es evidente que la relación gasto social/PIB es un indicador muy significativo, pero que obvia la evolución del crecimiento del PIB, por lo tanto penaliza relativamente a los estados que han tenido un mayor crecimiento del PIB, como es el caso de España. Por ello las estadísticas de Eurostat utilizan de forma complementaria, otro indicador que es «gasto social por habitante en *unidades de paridad de compra*».

Este criterio matiza los datos anteriores, resaltando mejor los esfuerzos de cada país para mejorar su protección social. Todos los estados han tenido una evolución positiva, desde Grecia con un crecimiento del 737% hasta Alemania con un crecimiento del 174%. Austria, Suecia y Finlandia, aunque han tenido también un crecimiento positivo, al haberse incorpora-

do a la UE en la década de los 90, figuran en las estadísticas solo desde ese año, por lo que el incremento es relativamente menor.

España con un crecimiento del 271%, se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria, 245%, por delante de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia y Holanda, pero por detrás de Grecia (con todas las reservas antes indicadas), Portugal, Italia, Reino Unido, Luxemburgo e Irlanda (que igualmente ve matizado su descenso al último lugar del gasto social que se indicaba en los datos anteriores).

El crecimiento mayor en España tuvo lugar en la década de los 80, con un notable repunte en 1991, consecuencia parcial de los Acuerdos negociados entre el gobierno y los sindicatos, tras la huelga general. A partir de la última legislatura socialista se inicia una desaceleración que se ha mantenido hasta ahora.

Otra fórmula de medición de la protección social, es la tendencia evolutiva de cada país en relación a la media comunitaria. Cinco estados han tenido una evolución negativa (Bélgica, Alemania, Holanda, Finlandia y Suecia); de los nueve con evolución positiva, destacan, nuevamente Grecia, Portugal, Luxemburgo, Irlanda, Italia y Reino Unido. Se sitúan con modestos avances España, Francia, Austria. Dinamarca se ha mantenido estable.

Por otra parte, la inflación en estas dos décadas ha sido un factor importante en la UE, con incidencia muy diversa entre unos y otros estados. Por ello un criterio interesante para valorar el esfuerzo en protección social es seguir la evolución del gasto social por habitante a precios constantes, situados estos en 1990.

Todos los estados han crecido su gasto social en términos reales, habiendo crecido la media de la UE en un 24%.

La horquilla oscila entre Portugal con un 101% de crecimiento real, seguido por Irlanda con el 50%, Luxemburgo con el 49%, hasta Holanda con un 5%. España se sitúa ligeramente por encima de la media de la UE, con el 27%, por delante de Suecia, Finlandia, Austria, Italia, Francia, Alemania, Dinamarca, Bélgica y Holanda y por detrás de Portugal, Irlanda, Luxemburgo, Grecia y Reino Unido.

3. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR FUNCIONES EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA

Si de los datos globales, pasamos a los referidos a las políticas sectoriales, lo que se denominan «funciones de gasto social», también surgen algunas consideraciones de interés.

Hay que insistir en que al no ser homogéneas las estructuras político-administrativas y la configuración legal de las políticas sociales entre los 15 estados de la Unión Europea, la distribución de los grandes capítulos de la política social o funciones de las estadísticas comunitarias, no siempre tienen un adecuado encaje en los ámbitos concretos de cada país en particular. En todo caso en los últimos años se han desarrollado los subapartados de cada gran capítulo, para hacer más fácilmente identificable el reflejo de cada política nacional. Aun y así se producen algunas distorsiones de presentación y comparación, pero que en ningún caso deben afectar a los grandes datos generales.

3.1. Enfermedad

La media comunitaria apenas ha aumentado en las dos décadas, pasando del 6% del PIB al 7,1%. En la década de los 80 se mantuvo prácticamente sin crecimiento, elevándose en la primera mitad de la década de los 90, para reducirse ligerísimamente en la segunda mitad de la década.

La horquilla de gasto no es excesiva, desde un máximo en Francia con el 8,1% a un mínimo del 5,3% en Luxemburgo.

España se sitúa por debajo de la media comunitaria, 5,7%, por delante solo de Dinamarca y Luxemburgo. La evolución ha sido muy similar a la comunitaria, con un crecimiento en la primera mitad de la década de los 90 y un ligero retroceso en la segunda mitad.

3.2. Invalidez

En esta función prácticamente no ha habido oscilaciones en las dos décadas, tan solo ha crecido una décima, pasando del 2,1% del PIB al 2,2%.

La horquilla es relativamente amplia, desde un máximo del 3,8% de Suecia, hasta un mínimo del 0,7% en Irlanda.

España se sitúa por debajo de la media, con un crecimiento de 1 décima en las dos décadas, situándose por detrás de la mayoría de los países, igualada a Italia y solo por delante de Irlanda.

3.3. Vejez

La evolución de la media comunitaria ha sido de un claro crecimiento de 2,9 puntos del PIB, pasando del 7,9% al 10,8%, con una tendencia sostenida de elevación durante todo el periodo, resultado evidente de la evolución del envejecimiento.

La horquilla es relativamente abierta, con dos notabilísimas desviaciones: Irlanda con tan solo el 2,7% del PIB e Italia con el 12,9%.

España, con el 8,2% del PIB, se sitúa dos puntos por debajo de la media comunitaria, pero con un notable crecimiento de 2,8 puntos en el periodo, ligeramente inferior al crecimiento de la media comunitaria, solo por delante de Portugal e Irlanda.

3.4. Alojamiento

Dentro de lo limitadísimo que es el gasto en esta función, la tendencia ha sido de crecimiento lento pero sostenido, pasando del 0,2% del PIB al 0,6%.

La horquilla aunque no muy amplia, esta condicionada por la existencia de dos países, Portugal e Italia, sin gasto social en esta función. En relación a los estados que tienen gasto, Austria y Luxemburgo se sitúan en los mínimos con el 0,1% del PIB y Reino Unido en el máximo con el 1,6%. España, con el 0,2%, se sitúa muy por debajo de la media.

3.5. Empleo

La media comunitaria aunque ha tenido oscilaciones en las dos décadas, con repuntes en los dos periodos de crisis económica, primeros años 80 y primeros años 90, el crecimiento total ha sido de 0,3 puntos del PIB, pasando del 1,5% al 1,8%.

La horquilla es relativamente amplia, consecuencia de los muy diversos sistemas de protección al desempleo que hay en la UE, desde un 3,2% de Dinamarca a un 0,5% de Italia y Luxemburgo, lo que no siempre está directamente relacionada con la situación de paro existente en cada país, sino sobre todo con la intensidad de la protección al desempleo. Así p. e. Finlandia, Suecia, Dinamarca y Bélgica están por encima del 2,5% y Grecia y Portugal están en el 1,4% y 0,7% respectivamente.

Es en esta función en la única que el gasto social de España está por encima de la media comunitaria, 2,5%, habiendo experimentado un crecimiento sostenido desde 1980 a 1993, año en que llegó a doblar el gasto medio comunitario, (5,2% del PIB en España frente al 2,6% de la UE). A partir de 1993 se inicia un paulatino descenso, en consonancia con las sucesivas reformas normativas que afectaron a las prestaciones por desempleo y a la disminución del desempleo.

3.6. Supervivencia

Esta es una función en la que ha habido un retroceso en la evolución del gasto en la media comunitaria, pasando del 2,1% del PIB al 1,3%.

La horquilla oscila entre un máximo del 2,8% en Austria a un 0% en Dinamarca y un 0,5% en Alemania.

Significativamente los estados mediterráneos, excepto España, tienen un mayor gasto relativo (Francia el 1,7%, Portugal el 1,4%, Italia el 2,7% y Grecia el 2,3%), mientras los estados anglosajones y nórdicos tienen un menor gasto relativo, lo que se acentúa más aun si lo vinculamos a la totalidad de su gasto social (Dinamarca el 0,0%, Alemania el 0,5%, Finlandia el 1%, Reino Unido el 1%, Suecia el 0,7%, Luxemburgo el 0,7%).

España se sitúa por debajo de la media comunitaria, con un descenso de 1 punto, desde el 1,8% al 0,8%, situándose por delante de Dinamarca, Alemania, Luxemburgo y Suecia y en el mismo nivel que Irlanda.

El limitado gasto en esta función en los países del centro y norte de la UE, seguramente tiene mucho que ver con las elevadas tasas de ocupación de las mujeres de estos países.

3.7. Protección a la Familia

Igualmente se trata de una función en la que, aunque ligerísima, ha habido una disminución del gasto social en la media comunitaria, pasando del 2,4% al 2,2%.

La horquilla es relativamente amplia, desde un 3,7% en Dinamarca a un 0,4% en España.

Al revés de lo que sucedía en la función supervivencia, el gasto de los estados mediterráneos, con la excepción de Francia, se sitúa por muy por debajo de la media comunitaria (España el 0,4%, Portugal el 1%, Grecia el 1,9% e Italia el 0,9%), mientras los países nórdicos se sitúan notablemente por encima de la media (Suecia el 3,4%, Finlandia el 3,3%, Dinamarca el 3,7%, Luxemburgo el 3,3%).

España, no solo se sitúa en el último lugar, sino que además ha tenido una sustancial reducción en este periodo, pasando del 0,8% del PIB al 0,4%. Aunque hay que tener presente que con posterioridad a 1999, se han aprobado diversas disposiciones y muy en especial la Ley de Conciliación de la Vida laboral y familiar, que va a suponer un cierto incremento del gasto social en esta función en los próximos años.

El contraste en esta función entre los estados comunitarios del norte y centro de Europa y los mediterráneos refleja una política más activa y progresista de los primeros en el apoyo a las familias, frente a la verborrea populista que en esta materia ha venido caracterizando a los países mediterráneos, todavía condicionados por rémoras ideológicas de un conservadurismo, que supuestamente defiende a las familias, pero que en la práctica se desentiende de sus problemas y necesidades.

3.8. Exclusión Social

Esta función aparece reflejada estadísticamente solo desde el año 1990, con un escasísimo gasto social, que apenas se ha incrementado en una décima en los 9 años considerados, pasando del 0,3% del PIB al 0,4%.

La horquilla es relativamente pequeña, aunque significativa, desde un máximo del 1,5% en Holanda a un 0% en Italia.

Nuevamente aparece la gran disparidad entre los estados del sur, (España el 0,1%, Italia el 0%, Portugal el 0,3% y Grecia el 0,5%) y los países nórdicos (Holanda el 1,5%, Suecia el 0,8%, Dinamarca el 1%).

España con el 0,1%, se sitúa en penúltimo lugar y con el mismo nivel de gasto que en 1990.

El bajísimo nivel de gasto en políticas de inclusión social, muy generalizado en toda la UE, explica la reciente iniciativa comunitaria de impulsar la elaboración de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

4. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PARA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Con carácter previo hay que indicar que la homologación conceptual no es sencilla entre los 15 estados de la UE, a la hora de establecer las grandes partidas de ingresos, debido a los muy diferentes sistemas de cotización, de imposición fiscal y de las propias características de las Administraciones Públicas como empleadoras.

Igualmente son diferentes los sistemas de pago delegado de prestaciones del empresario a los trabajadores, cuando estas existen; la estructura del mercado laboral y la amplitud del sector de trabajadores no asalariados; las aportaciones de los usuarios de los sistemas de protección social son, igualmente, diferentes entre los diversos países que tienen establecida este tipo de aportación; y por último son también diferentes los efectos de la situación de desempleo de cara a las cotizaciones.

En consecuencia, en el apartado *ingresos procedentes de los empleadores*, se incluyen las cotizaciones empresariales del sector privado y de las administraciones públicas, así como las cotizaciones imputadas que se corresponden con prestaciones de protección social pagadas directamente por los empresarios a sus trabajadores.

El apartado *ingresos procedentes de las administraciones públicas*, incluye todo tipo de aportaciones que estas realizan al sistema de protección social.

El apartado *ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios*, incluye las cotizaciones de los trabajadores del sector privado, del público y por cuenta propia, así como las aportaciones que puedan realizar los usuarios, así como las cotizaciones de los trabajadores preceptores de prestaciones por desempleo.

(Los datos son aun de 1998, ya que las estadísticas de 1999 todavía no están homogeneizadas en relación a las series de años anteriores, en lo que se refiere al porcentaje del PIB)

4.1. Ingresos procedentes de los empleadores

La evolución de la media comunitaria ha sido de una ligera disminución, pasando del 11,9% del PIB, al 11,1%, con una baja pronunciada en los años 1990-1993, periodo mas agudo de la crisis económica.

La horquilla de diferencias es muy acentuada, en función de las propias características del sistema de protección social (universalista o contributivo) y de la función del sistema fiscal en relación a la protección social. El mínimo de aportaciones es Dinamarca, con el 3% del PIB, seguida de Irlanda con el 3,8% y el máximo Bélgica con el 15,3%, seguida de Francia con el 14,3%.

España se sitúa por encima aunque muy cerca de la media comunitaria, 11,5%, con una ligera disminución de 2 décimas a lo largo de las dos décadas, siendo significativamente el periodo de mayor incremento los años 1992-1994, en que llego a situarse en un 12,7% del PIB. España se encuentra por debajo solo de tres de países, Suecia (14,2%), Bélgica (15,3%) y Francia (14,3%).

4.2. Ingresos procedentes de las Administraciones Publicas

La evolución de la media comunitaria ha sido un claro incremento de 2,9 puntos del PIB, pasando del 7,3% al 10,2%.

La horquilla, también muy amplia, guarda una cierta relación con lo indicado en relación a los ingresos procedentes de los empleadores, desde un 23% del PIB en Dinamarca a un 5,3% en Holanda.

España con el 6% del PIB, se sitúa en el penúltimo lugar, si bien en estas dos décadas ha duplicado el esfuerzo de aportación de las Administraciones, pasando del 3% al 6%. Sin embargo los demás países del sur mediterráneo, que también tenían baja aportación de las administraciones publicas han tenido notables crecimientos superando la media de aportación que tiene España, así Francia ha pasado del 4,6% al 9,4%, Portugal del 3,3% al 9,5%, Italia del 5,1% al 9,7% y Grecia del 0,5% al 7,3%.

4.3. Ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios

La media comunitaria se ha incrementado ligeramente, pasando del 5,8% del PIB al 6,6%.

La horquilla es también importante, desde un máximo del 11,7% en Holanda hasta la mínima del 2,2% de Irlanda.

España, con el 3,9% del PIB, se mantiene en el antepenúltimo lugar, solo por delante de Irlanda (2,2%) y Suecia (3,4%), con un ligero incremento de 4 décimas en las dos décadas.

La tendencia mayoritaria ha sido el incremento de las aportaciones de trabajadores y usuarios, hasta duplicándose en algunos países: Dinamarca del 0,7% al 6,1%, Reino Unido del 3,7% al 7,1%, Suecia del 0,8% al 3,4%, Portugal del 2,4% al 4%, Italia del 3% al 4,8%, Grecia del 3,5% al 6%, Bélgica del 5% al 6,8%, Austria del 6,7% al 7,7%.

5. ARMONIZACIÓN, CONVERGENCIA Y COORDINACIÓN ABIERTA

A partir de la década de los años 80, los sectores mas avanzados de la Comisión Europea, apoyados por los gobiernos y grupos europarlamentarios mas progresistas, impulsaron iniciativas para dar un contenido mas social a la construcción de la Unión Europea, superando el carácter estrictamente económico de sus orígenes.

En ese contexto surgieron algunos interesantes debates y propuestas. Los partidarios de la «armonización normativa»,

ciertamente muy minoritarios, entre los que nos encontrábamos los sindicatos del sur de Europa, proponíamos avanzar en un proceso de armonización de la legislación social de los, en aquellos momentos, 12 estados de la Unión.

Desde sectores progresistas e incluso sindicales de los países mas avanzados socialmente, se suscitaron claras reservas hacia este planteamiento, temerosos de una armonización a la baja de las políticas sociales. Por el contrario los partidarios de la armonización, por supuesto al alza, considerábamos que en los estados con mayores deficits sociales, la armonización conllevaría compromisos de avances sustantivos.

Por parte de la mayoría de los gobiernos se rechazo la armonización considerando que este criterio invadía las competencias exclusivas de cada país en temas sociales.

Los sectores sociales de la Comisión, propusieron como alternativa mas viable la «convergencia de sistemas de protección social», que configurase unas grandes líneas y objetivos para que pudieran ser desarrollados por cada estado en el marco de sus competencias propias.

A pesar de los notables avances en el terreno político que han supuesto los principales tratados firmados en la década de los años 90, que han consolidado la concepción de que los temas sociales forman parte de la política de la Unión Europea, las reticencias de algunos estados y muy en especial del Reino Unido, han cuestionado en la practica la concreción de las políticas de convergencia.

De esta manera en los últimos meses, en determinadas materias sociales se ha definido la «coordinación abierta», que podríamos considerar como una «vía lenta» de convergencia.

En estos años, hemos podido comprobar de manera constante las tensiones entre los sectores económicos y los sectores sociales de la Comisión Europea. Aunque, al igual que sucede en la mayoría de los gobiernos nacionales, los sectores económicos siguen siendo los mas fuertes políticamente, sin embargo el «ala social», situada especialmente en la Dirección General V, sigue dando la batalla, como buenamente puede, en un contexto nada fácil: mayoría liberal conservadora en el Parlamento Europeo, retroceso de los gobiernos progresistas, aunque cuen-

ta con el apoyo externo de los sindicatos y otras ONGS y movimientos sociales.

En la actualidad las fuerzas neoliberales, que no han conseguido deslegitimar el Estado de Bienestar Social, a su vez han buscado su propia «vía lenta» de agresión, diseñando propuestas mas sofisticadas, pero no por ello menos peligrosas, ya que pueden ser atractivas y razonables hasta para sectores progresistas.

La defensa de la llamada sociedad civil frente al «estatismo»; el impulso de forma indiscriminada del voluntariado y de las ONGS, con la aspiración de que asuman responsabilidades y competencias que hasta ahora tenían los poderes públicos; el canto a la familia como el mejor y mas humano apoyo para situaciones de necesidad; la muy hábil diferenciación entre reconocimiento y financiación de derechos (responsabilidad publica) y la provisión de servicios (a realizar por la iniciativa privada); el cheque servicio como forma de respetar la libre elección de los usuarios; etc.

Es evidente que tras algunas propuestas de los adversarios del EBS, se encuentran deficiencias, ineficacia, burocratización y en definitiva mal funcionamiento de las instituciones publicas, lo que genera, sobre todo en las clases medias, una receptividad a las propuestas antipublicas y privatizadoras. Los sectores progresistas no podemos ignorar esta realidad, encerrándonos en posiciones defensivas, con ribetes a veces muy ideologizados.

También hay propuestas que pueden ser adaptadas bajo ciertas condiciones, limitaciones, dimensiones y garantías, como el cheque servicio o la provisión privada de determinados derechos públicos.

De ahí la necesidad de analizar, revisar y actualizar nuestras propuestas del EBS, no para cuestionarlo, sino para reforzarlo, pero este seria tema de otro articulo.

CONCLUSIONES

Con todas las cautelas y reservas, a las que hacia referencia en el primer capitulo, se pueden avanzar las siguientes conclusiones:

- El gasto total, con una evolución con ciertos altibajos, se ha incrementado un 14% desde 1980 a 1999, con unas desviaciones sobre la media comunitaria de evidente importancia, desde un 19% en la banda superior (Suecia) a un menos 46% en la banda inferior (Irlanda), aunque la mayoría de los países se sitúan en una banda intermedia entre el 24% del PIB y el 30% del PIB.
- Se ha incrementado en un 18% el gasto en atención sanitaria, existiendo una cierta diversidad en el conjunto de países de la UE., con desviaciones del mas/menos 20% en relación a la media comunitaria
- El gasto en invalidez se mantiene constante, aunque hay una acentuada diversidad de niveles de gasto entre los estados, con desviaciones del mas/menos 70% en relación a la media comunitaria.
- El mayor crecimiento se ha producido en políticas de vejez, es decir básicamente en pensiones, con un crecimiento de un 36%, también con elevadísimas desviaciones en relación a la media comunitaria de hasta un 75% por abajo (Irlanda) y un 19% por arriba (Italia), aunque la mayoría se sitúan en una banda intermedia entre el 9% del PIB y el 11% del PIB.
- En políticas de empleo, aunque con una evolución en sierra, ha tenido un claro crecimiento global del 20%, igualmente con desviaciones intensas en relación a la media comunitaria, de hasta un 77% por arriba (Dinamarca y Bélgica) y un 72% por abajo (Italia y Luxemburgo).
- El gasto en supervivencia, aun no siendo de los mas importantes, ha tenido un claro retroceso, el 38%, igualmente con importantes desviaciones, desde estados que no tienen gasto en esta materia, hasta los que tienen un 115% mas de la media comunitaria, (Austria).
- Las políticas de protección a las familias han tenido una ligera disminución, el 8%, con importantes desviaciones en relación a la media comunitaria, de hasta un 82% por abajo (España), hasta del 68% por arriba (Dinamarca).
- El gasto en exclusión social, siendo insignificante, ha tenido un crecimiento del 33%, en este caso desde 1990, siendo las desviaciones significativas, desde estados que no

destinan nada, hasta países con una desviación por encima de la media comunitaria del 225% (Holanda).

- Las políticas de vivienda social, siendo también reducidísima, ha tenido un crecimiento del 200%, igualmente con países que no tienen gasto social en esta materia y países con una desviación por encima de la media comunitaria del 166% (Reino Unido).
- La aportación de los empleadores ha disminuido ligeramente, el 7% y las diferencias de aportación son importantísimas, consecuencia del modelo original de protección social de cada país, contributivo o universal.
- Las aportaciones de las Administraciones Públicas han tenido un crecimiento notable, 40%, siendo la situación igualmente muy diversa en función del modelo de protección social, prioritariamente universal o contributivo.
- La aportación de los trabajadores y usuarios ha crecido un 14%, siendo también las diferencias muy pronunciadas, en función del modelo de protección social existente.

Las conclusiones políticas de carácter más general podrían ser:

- No se puede hablar de una situación homogénea en las políticas de gasto social en la Unión Europea, aunque esta homogeneidad sería globalmente evidente si la relacionáramos con la situación de gasto social en los demás países del resto del mundo, salvo los restantes estados de la OCDE, que no son miembros de la UE. Por ello podemos decir que el EBS es una señal de identidad de la UE.
- A pesar de las dos crisis económicas que han coincidido con estas dos décadas finales del siglo XX, la Unión Europea ha seguido mejorando sus políticas de protección social.
- En ese crecimiento positivo, se observa una desaceleración en los últimos años.
- Los países del sur de la Unión Europea, que partían de un diferencial muy importante en protección social, han hecho un notable esfuerzo, de manera muy especial Portugal, aunque puede haber alguna reserva sobre la fiabilidad de los datos, especialmente en Grecia.

- Los estados con un nivel de desarrollo de la protección social mas alto, están desacelerando mas la tendencia de crecimiento positivo.
- La legitimación política del Estado de Bienestar Social, es tan intensa en los Estados de la Unión Europea, que ni siquiera un largo periodo de gobiernos neoliberales, como ha sido el caso de Reino Unido, ha podido recortar el gasto social, (cuestión diferente puede ser el debate sobre el deterioro de la calidad o la privatización de la gestión de política sociales publicas).

Por último, en lo que se refiere al gasto en protección social en España, además de lo ya indicado en los respectivos apartados, podríamos señalar las siguientes conclusiones:

- El gasto en protección social desde 1980, aunque ha crecido de forma importante, si lo relacionamos con el también importante crecimiento del PIB, sin embargo no ha sido suficiente para acortar distancias con la media comunitaria, habiendo pasado de menos 6,1 puntos en 1980 a menos 7,6 puntos en 1999, con una desviación por debajo de la media comunitaria del 27%.
- Resulta significativo que en las dos ultimas legislaturas, cuarta y ultima del PSOE y primera del PP, haya habido un retroceso de la participación del gasto social en el PIB.
- Hay ámbitos en los que resulta especialmente grave el diferencial con la media de la UE, como son protección a la familia, lucha contra la exclusión social y vivienda social, lo que refleja el escaso interés político que todos los gobiernos han prestado a estas materias.
- Se puede decir que ha sido el Sistema de Seguridad Social el que ha protagonizado el esfuerzo de crecimiento del conjunto de la protección social en España, con un incremento de su participación en el PIB de 3,67 puntos, (refiriéndonos al periodo 1980-1999), compensando incluso la disminución de otros gastos sociales y en especial de la protección por desempleo.
- Con mayor precisión se puede decir que ha sido básicamente el crecimiento del gasto en pensiones, 3,01 puntos

del PIB, (refiriéndonos igualmente al periodo 1980-1999), el que ha sostenido el crecimiento del Sistema de la Seguridad Social y por tanto del conjunto del sistema de protección social.

- La participación de los empleadores en la financiación del sistema de protección social ha disminuido 2 décimas en su participación en el PIB, aunque es cierto que se mantiene 4 décimas por encima de la media comunitaria.
- La participación de las administraciones públicas en la financiación del sistema de protección social se ha duplicado, con un crecimiento de 3 puntos en la participación en el PIB, por lo que se puede decir que el incremento global de la protección social en España se ha financiado a través de la aportación de recursos de las administraciones públicas, es decir vía fiscal. Sin embargo estamos todavía un 41% por debajo de la media comunitaria.
- La participación de los trabajadores y usuarios en la financiación del sistema de protección social ha tenido un ligero incremento de 4 décimas sobre el PIB, aunque tiene un notable diferencial con la media comunitaria, estando un 41% por debajo.

Como última reflexión diría que los sectores progresistas y los sindicatos de manera muy especial, hemos conseguido que las políticas de bienestar social sean una de las más claras señas de identidad de los estados democráticos, lo que ha permitido que la mayoría de las personas que en ellos habitan, vivan mucho más y mucho mejor que sus padres y no digamos sus abuelos.

Pero los logros sociales ni llegan a todos ni lo hacen con igual intensidad. todavía hay graves déficits sociales y situaciones de exclusión social y lo que es más importante, los avances están sometidos de forma permanente a ofensivas, unas más rudimentarias otras más elaboradas, por tanto el futuro no está garantizado, pero está en nuestras manos el lograrlo.

La primera condición para consolidar y mejorar el EBS, legitimándolo cada vez ante la sociedad, es que seamos capaces de capitalizar los muy importantes logros obtenidos, huyendo de los discursos tremendistas y catastrofista; algo que no siempre sabemos hacer.

La segunda condición es dar un carácter europeo a las movilizaciones y negociaciones para la mejora de las políticas de bienestar social, defendiendo que las políticas sociales sean de forma clara un componente del desarrollo de la Unión Europea. En esta perspectiva, la composición política del Parlamento Europeo es importante que tenga una mayoría progresista y en el ámbito sindical es necesario que la Confederación Europea de Sindicatos asuma con toda energía la defensa de las políticas de bienestar social comunitarias.