

La dimensión social de la integración europea: ¿hacia un Estado supranacional de bienestar?

RICARD GOMÀ*,
JOSÉ ADELANTADO**

Resumen: Este artículo tiene por objeto reflexionar en torno a las políticas sociales elaboradas por la Unión Europea. A tal efecto se estructurará en tres bloques argumentales. En primer lugar se trazarán las pautas históricas: desde el Tratado de Roma hasta hoy, con especial hincapié en las fases posteriores a Maastricht. En segundo lugar, se discutirá el carácter cualitativo de la europeización social desde la perspectiva de las nuevas formas de governance. En tercer lugar, se perfilará la estructura de políticas de la agenda social europea, y se profundizará en los principales ámbitos de actuación. El artículo se cierra con conclusiones que aportan elementos interpretativos y de síntesis.

Abstract: The aim of this article is to reflect on the social policies drawn up by the European Union. To this end, it is divided into three main sections. The first sketches the political background: from the Treaty of Rome until the present, with special emphasis on the phases after Maastricht. The second discusses the qualitative nature of social Europeanization from the European social agenda, and explores the main spheres where it is implemented. The article ends with interpretative conclusions and a summary.

Palabras clave: Unión Europea, integración, federalismo, política social, bienestar.
Key words: European Union, integration, federalism, social policy, welfare.

I. POLÍTICAS SOCIALES Y UNIÓN EUROPEA: RELACIONES HISTÓRICAS TENSAS Y CAMBIANTES

ESTE APARTADO PRETENDE ESTABLECER LAS BASES EVOLUTIVAS del proceso de construcción de la agenda social europea. A tal efecto se estructura a partir de tres aspectos. En primer lugar, la constatación de un *desfase en los ritmos y las etapas de desarrollo* de las políticas sociales nacionales respecto de las europeas. En segundo lugar, el trazo de las características básicas del *ciclo de debilidad* de la política social europea. Finalmente, la exposición algo más detallada del *proceso de relativa europeización social* generado a la par del proyecto de unión económica y monetaria.

* Dirigir correspondencia a Departament de Ciència Política i Dret Públic, Edifici B., 08193 Bellaterra (Barcelona), España, tel.:(3) 581 1767, e-mail: ricard.goma@uab.es.

** Dirigir correspondencia a Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona, 08193 Bellaterra, Barcelona, España, tel.:(3) 5811767, e-mail: jose.adelantado@uab.es.

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

El despliegue generalizado del Estado de bienestar en Europa occidental, a escala nacional-estatal, no presenta una naturaleza estrictamente lineal e incremental. Queda más bien sujeto a una lógica evolutiva de fases diferenciadas. Entre 1945 y principios de la década de los sesenta se desarrolló la etapa de *fundamentación*, con el diseño y puesta en práctica de los grandes esquemas de política social. Entre 1960 y mediados de los años setenta se desató la fase *expansiva y de diversificación*, con la consolidación de potentes aparatos de regulación y protección social, fruto de correlaciones de fuerzas específicas. Entre 1975 y 1985, se truncó la expansión y se sustituyó por una etapa de *crisis* muy marcada por el cambio de ciclo económico y el desconcierto en el terreno de las ideas y los valores. Finalmente, desde finales de la década de los ochenta y hasta la actualidad, el Estado de bienestar se movió por un escenario de *reestructuración* permanente, de tipo mucho más cualitativo y estratégico (Pierson, 1991; Esping-Andersen, 1996).

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

Una primera consideración resultante de las reflexiones anteriores es el desfase *cronológico* entre el despliegue del Estado nacional de bienestar y la construcción de la dimensión social de la Comunidad Europea. Cuando el primero trazó sus fundamentos, se expandió y diversificó, la Europa social era prácticamente inexistente. En cambio, cuando el Estado de bienestar keynesiano transitó hacia su crisis y reestructuración, la política social de la Unión Europea entró en un ciclo expansivo, el cual desde luego, se vio fuertemente impactado en su configuración por los ejes de cambio que se perfilaban en el ámbito de los Estados miembros.

El ciclo histórico de debilidad de la política social europea

Las políticas sociales desempeñaron históricamente papeles marginales en el proceso de integración comunitaria. La Europa social funcionó durante décadas como *discurso* de pretensión legitimadora, pero su concreción sustantiva fue muy débil y, en cualquier caso, al margen de los elementos centrales de la dinámica de integración. El Tratado de Roma, texto fundacional de la Comunidad, incorporaba una agenda social de extensión muy limitada y no llegaba a romper el monopolio regulativo de los países miembros. Otorgaba a las instituciones europeas simples funciones promotoras de la cooperación interestatal, en torno a un abanico muy reducido de políticas de bienestar. Cabe agregar a todo ello que el desarrollo concreto de iniciativas sociales comunitarias estaba sometido a un doble límite institucional: el procedimiento de consulta, que relegaba al Parlamento europeo, y el sistema de votación por unanimidad, como

recurso de poder y principio negociador clave en manos de los Estados. La situación descrita no sufrió alteraciones de alcance hasta finales de los años ochenta (Gold, 1993:27-35). Sin embargo, presentó un dinamismo interno relevante.

a) 1957-1972. *Un mercado común sin agenda social*. Entre 1958 y 1972, se dio una situación en la cual casi se excluía la política social (Brewster y Teague, 1989). La homogeneidad de los regímenes nacionales de bienestar de los seis países fundadores en torno al modelo continental facilitó que el conflicto distributivo se mantuviera fuera de la agenda comunitaria. Ello, a su vez, permitió que un proceso de integración embrionario no resultara más complejo y reforzó la percepción económica de la Comunidad, como un mecanismo orientado a dotar de un marco regulativo supranacional a los sectores clave del modelo fordista de crecimiento. La creación del Fondo Social Europeo (FSE) en el Tratado de Roma y su primera reglamentación (1960-1971) constituyen quizá la única incursión mínimamente relevante de la Comunidad en el terreno de lo social.¹ En ese periodo, el FSE, con escasa dotación financiera, operaba más como mecanismo de apoyo a la movilidad geográfica de los trabajadores que como instrumento de políticas activas de empleo o, desde luego, como herramienta contra la exclusión laboral.

b) 1973-1980. *La irrupción del régimen de bienestar comunitario*. En la cumbre de París (1972), se produjo un primer giro social modesto. Los jefes de Estado y de gobierno decidieron proponer a la Comisión el diseño de un Programa de Acción Social que se instrumentaría durante la fase 1973-1980. Las posiciones de los gobiernos socialdemócratas de los años setenta en Alemania (Brandt/Schmidt) y el Reino Unido (Wilson/Callaghan) prevalecieron, en la arena política europea, ante una estrategia neoliberal todavía débil. Las instituciones comunitarias diseñaron políticas en cuatro ámbitos: el Programa de Acción contra la pobreza, un primer avance en la integración *negativa* de los sistemas nacionales de seguridad social, la regulación de ciertos aspectos del mercado de trabajo (directivas de salud laboral y de protección de los trabajadores en caso de regulación de empleo, quiebra y cambio en la propiedad) y la adopción de las tres directivas básicas de igualdad hombre/mujer (salario, condiciones laborales y seguridad social). Por último, el nuevo reglamento del FSE (1971) reforzó la lógica de concentración territorial de sus actuaciones. La posterior creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) generó un primer espacio de confluencia de acciones social-regionales europeas, embrión de lo que a partir del Acta Única Europea sería la estrategia de la cohesión. La consolidación progresiva del proceso europeo y la creciente heterogeneidad de los regímenes de bienestar de los Estados miembros (resultado de la ampliación a Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda) operaron como factores clave de apoyo al modesto giro social.

¹ En 1962, se constituyó el Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEOGA). En 1964 se dividió en FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación. Por medio del primero, la Comunidad estableció mecanismos de fijación de precios y rentas agrarias, así como de protección de productos en la esfera externa. Por ello, y de acuerdo con los parámetros conceptuales establecidos anteriormente, sería coherente su inclusión en el campo de la política social europea. Sin embargo, la autonomía adquirida con el tiempo por la potente política agrícola común (PAC) aconsejan su análisis segregado.

c) 1980-1988. *Presiones neoliberales y parálisis social*. A partir de 1980, sin embargo, la nueva hegemonía programática (liderada por los gobiernos de Thatcher) y articulada al avance de las posiciones euroescépticas generó un conjunto de fuertes reveses en el desarrollo del frágil régimen de bienestar comunitario (Blanpain y Engels, 1993). Sólo en los ámbitos de la pobreza y el género se produjeron avances, aunque desiguales. En el primero, con la aprobación del programa Pobreza II (1985-1989); en el segundo, con el diseño del I Programa sobre Igualdad de Oportunidades, la adopción del principio de acción positiva (1984) y la aprobación de dos nuevas directivas. Entre 1980 y 1987, el Consejo paralizó todas las propuestas de directiva en el ámbito laboral (Bridgford y Stirling, 1991): tanto aquellas que pretendían la regulación de los derechos individuales en el mercado de trabajo (protección de la contratación no indefinida, reducción de la jornada y permiso de paternidad), como aquellas orientadas a incidir en las relaciones industriales colectivas (mecanismos de consulta y representación en las empresas multinacionales). Las nuevas decisiones y reglamentaciones del FSE y del FEDER intensificaron sólo ligeramente las capacidades comunitarias de coordinación de políticas activas de empleo y de desarrollo regional. Finalmente, la aprobación a la propuesta británica del Programa de Acción sobre crecimiento de la ocupación (1986) implicó la asunción, a escala europea, de las propuestas neoliberales de relacionar el empleo con la desregulación del mercado de trabajo y con el recorte de los gastos en protección social.

El ciclo histórico de europeización social relativa

El proceso desencadenado por el Acta Única Europea (AUE), a partir de 1988 implicó una *dinámica expansiva con elementos clave de replanteamiento cualitativo* del régimen de bienestar comunitario preexistente (Rhodes, 1997). Hoy, después de más de 12 años, puede ya sostenerse que la dimensión social de la UE se ha consolidado, bajo tensiones, como componente básico del proyecto unionista europeo (Hine y Kassim, 1998).

Los factores que explican esta dinámica expansiva/redefinidora son múltiples. Dos perspectivas de análisis han aportado las argumentaciones más elaboradas. De un lado, el enfoque neofuncionalista sostiene que la culminación del mercado único y el avance hacia la unión monetaria generaron un conjunto de externalidades que, necesariamente, debían *colonizar* ciertos espacios de política social a escala comunitaria (Leibfried y Pierson, 1995). Por otra parte, el enfoque neoinstitucional desplazó la propuesta explicativa hacia la consolidación progresiva de los aparatos burocráticos de la UE. El mercado de políticas sociales comunitarias estaría sujeto, así, a presiones expansivas originadas en el lado de la oferta: preferencias de la *socioeurocracia* y defensa institucional de los propios intereses de la Comisión (Cram, 1993: 143-144). Más allá de ambas perspectivas, un análisis de los conflictos más recientes en el seno de la UE nos conduce a otros factores adicionales de explicación: a) la realineación a escala estatal, desde finales de los años ochenta, de los partidos mayoritarios en torno al modelo neoliberal desplazó hacia la arena europea la construcción de una agenda social paralela a los ajustes estructurales; b) la ampliación hacia el Mediterráneo acrecentó, por una parte,

la heterogeneidad de los regímenes de bienestar y situó, por la otra, en el centro de la política social europea la fractura Norte/Sur; ambos aspectos se convirtieron en motores de ampliación de las oportunidades de regulación social de ámbito comunitario (Amin y Tomaney, 1995); c) las proporciones de la crisis del empleo, tras la culminación del mercado único (1993), más el cambio reciente en los gobiernos de los principales Estados de la UE (1997-1998), con el acceso al poder político de partidos y coaliciones amplias de izquierda en Italia, Gran Bretaña, Francia, Suecia y Alemania, operaron como factores que explicaban la europeización tardía del conflicto y de las políticas laborales. Una vez planteados los factores explicativos, hay que distinguir las siguientes cuatro etapas del reciente ciclo de europeización de las políticas sociales.

* 1988-1991. *La agenda social del mercado único*. En el plano normativo, el AUE no introdujo cambios relevantes en el ámbito social. Sin embargo, las cosas empezaron a transformarse rápidamente en los planos simbólico y programático. En el primero, los Estados miembros de la Comunidad, a excepción de Gran Bretaña, dieron su apoyo, en 1989, a la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, la llamada Carta Social Europea. Se trata de un texto no vinculante, cuyas raíces más inmediatas se hallan en un compromiso adoptado por el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, ante la Confederación Europea de Sindicatos en 1988. Seguramente por ello, la Carta ilustra una concepción de la política social europea de corte marcadamente *laboralista*, con escaso eco de las perspectivas más ciudadanas y universalistas. Este sesgo de fondo tuvo un impacto muy intenso en la configuración futura de la política social europea. La transición del plano simbólico al programático presentó una doble concreción. Por una parte, se diseñó la primera reforma intensa y global de los Fondos Estructurales, como evidencia de la política de cohesión que constitucionalizó el AUE (Hooghe, 1996). Por otra parte, se formuló el Programa de Acción Social (PAS) 1989-1994, a modo de programa-marco de la Comisión, basado en los compromisos de la Carta Social y concretamente despegado por medio de nuevas directivas, regulaciones no vinculantes y programas de acción sectoriales.

* 1992-1995. *Política social europea y crisis post-Maastricht*. El Tratado de Maastricht (TUE), salvo en el impulso que dio a la política de cohesión, cerró su articulado con mejoras poco significativas en el ámbito social. Es más, la formulación de unos criterios de convergencia nominal rígidos, utilizados luego como coartada para el retroceso de los derechos sociales en el ámbito nacional, dibujó un panorama de asimetría entre la potente europeización monetaria y la débil europeización social (Muñoz y Bonete, 1997). Sin embargo, el Acuerdo de Política Social (en adelante el *Acuerdo*), aprobado en un protocolo anexo al TUE con la exclusión del Reino Unido, modificó parcialmente esa asimetría. La articulación del PAS (1989-1994) con el nuevo marco normativo del *Acuerdo*, que rompió de manera puntual el principio de unanimidad e introdujo selectivamente la codecisión parlamentaria, generó unas reglas de juego más favorables para el avance de ciertas áreas de política social, e impulsó un proceso de desarrollo real de la agenda europea en, por lo menos, dos direcciones (Purdly y Devine, 1994). Por una parte, se intensificaron los papeles regulativos de la UE en áreas de

política social bastante consolidadas: mercado laboral, relaciones industriales, formación ocupacional, empleo local, etc. Por otra parte, se produjo una extensión de la agenda europea de bienestar hacia espacios que iban más allá del mundo del trabajo *strictu sensu*: implicaciones de la igualdad de género en la esfera doméstica, exclusión social (pobreza, inmigración, minusvalías, vejez), salud pública o integración positiva de la seguridad social (Hantrais, 1995). El bagaje de acción social de la UE, acumulado bajo el contexto *PAS-89/Acuerdo*, operó como punto de partida en el proceso de reflexión estratégica que condujo al Libro Blanco sobre Política Social Europea, aprobado en 1994. Éste, a su vez, inspiró las nuevas líneas de acción que se establecieron en el Programa de Acción Social 1995-1997.

Junto a todo lo anterior, el periodo inmediato post-Maastricht presentó otros dos ejes de desarrollo de la dimensión social de la UE. De un lado, la aprobación, en 1993, del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo expresó la asunción parcial del fracaso del giro neoliberal en el campo de la ocupación. Las recomendaciones del texto en torno a la necesidad de dotar de una dimensión comunitaria a las estrategias de creación de empleo fueron recogidas en el Consejo Europeo de Essen, a finales de 1994. En él se esbozaba una tímida estrategia común europea de promoción ocupacional. Por otro lado, 1994 marcó una segunda inflexión en el ámbito de la política de cohesión: se reformularon en parte los objetivos, se diseñaron nuevas iniciativas comunitarias y se reforzaron y ampliaron los Fondos Estructurales (Ordóñez, 1997).

* 1996-1998. *Tratado de Amsterdam y política común de empleo*. Durante 1996 y 1997 se reunió la Conferencia Intergubernamental de Reforma del Tratado de la Unión, cuyos trabajos desembocaron en el nuevo Tratado de Amsterdam (TA), aprobado en junio de 1997. El nuevo marco *constitucional* de la UE suponía avances nuevos aunque desiguales en la dimensión social. El antiguo Acuerdo de Política Social de 1992 se incorporó ya plenamente al articulado del Tratado, despejado el tradicional bloqueo británico por la reciente victoria neolaborista. Se incluyó un capítulo de empleo que estabilizó y dotó de mayor rango a buena parte de la *praxis* desarrollada desde Essen. Se amplió la agenda comunitaria contra la discriminación y, finalmente, se extendió el mecanismo de la codecisión a nuevas áreas de política pública. La mayoría calificada como regla de decisión en materia social, en cambio, prácticamente no avanzó en el TA. Tras Amsterdam, y como resultado principalmente de las presiones del nuevo gobierno francés de la izquierda plural, se convocó en Luxemburgo, en noviembre de 1997, a una cumbre monográfica de la UE sobre empleo. Las conclusiones de la cumbre se hicieron tangibles en las nuevas directrices sobre la política europea de empleo (1998); en ellas se dio un nuevo salto cualitativo en lo tocante a la cuestión del paro a escala comunitaria, además de verse reforzada la percepción de la promoción ocupacional como uno de los nuevos ejes articuladores de la dimensión social de la UE. Finalmente, el resto de ámbitos de la agenda comunitaria de bienestar se agruparon en el nuevo Programa de Acción Social 1998-2000.

* 1999-2001. *Luces y sombras en torno a la Agenda 2000*. Tras la breve parálisis provocada por la crisis de la Comisión Santer, el relevo de Pádraig Flynn por Anna

Diamantopoulou al frente de la cartera europea de Trabajo y Asuntos Sociales suponía una revitalización de la agenda social, aunque en un contexto de presiones en varias direcciones. El proceso de Luxemburgo se consolidó, con la aprobación de las directrices anuales de política común de empleo, y con el Pacto Europeo por la Ocupación de Colonia de 1999. Pero tal proceso se insertó en un escenario de políticas macroeconómicas restrictivas, claramente fijado por el Pacto de Crecimiento y Estabilidad de 1997, y su continuidad en el llamado Proceso de Cardiff de 1998. La irrupción de la nueva economía impactó también sobre la política social europea. El Consejo de Lisboa de 2000 apostó por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como eje del nuevo régimen de crecimiento en Europa. Ciertas posiciones mantenidas en Lisboa hacían temer un retorno al axioma neoliberal de ampliación de beneficios como estrategia casi única de generación de empleo, ahora, eso sí, en un escenario nuevo, casi mágico, de economía informática. La Agenda de Política Social 2000-2005 parece ahuyentar nuevamente tal estrategia, al apostar por triangular economía competitiva, la generación de empleo de calidad y la cohesión social. La aprobación de la Agenda 2000, el marco presupuestal de la Unión para el periodo 2000-2006, supone un recorte relativo de la dimensión social de la política de cohesión, el cual coexiste con el avance cualitativo que supone conectar el Fondo Social Europeo y el nuevo programa comunitario Equal con las acciones derivadas de la política común de empleo. Finalmente, cabe destacar la no incorporación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales al Tratado de Niza, vetada por algunos Estados, contra la voluntad del Parlamento Europeo, en un revés más del lento camino hacia el federalismo europeo de bienestar.

II. EL CARÁCTER DE LA EUROPEIZACIÓN SOCIAL: HACIA EL GOBIERNO MULTINIVEL

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

La europeización concebida de forma integral, bajo el paradigma de la armonización como una regulación a escala europea de todos los componentes de la política pública, y excluyente respecto del resto de los niveles territoriales, se salda con un notable fracaso en el campo de las políticas sociales: a lo largo de la década de los noventa se fue presentando como un camino muy difícilmente transitable. En el otro polo, la irrupción en el TUE del principio de subsidiariedad, interpretado bajo el esquema clásico del federalismo segmentado, con una distribución nítida de responsabilidades y competencias entre niveles territoriales, podía haber situado a la política social europea en un horizonte de vaciamiento en beneficio de los Estados, y, sobre todo, de los poderes públicos de proximidad. Pero entre la armonización de sesgo tecnocrático e infravaloradora del pluralismo nacional y político, y la subsidiariedad como coartada

deseuropeizante, se fue abriendo camino una alternativa global europea de *governance* que empezó a tener expresiones muy potentes en el campo de la política social: el gobierno multinivel (*multilevel governance*), entendido como *un federalismo plural y reticular, en el que los diferentes niveles se saben interdependientes y confluyentes, más que tramados por jerarquías y segmentaciones*. En el esquema del gobierno multinivel, la esfera social europea juega papeles muy relevantes, los cuales pasan a menudo por el establecimiento de *marcos legislativos estratégicos*. Pero tales papeles no excluyen, sino *que activan los papeles de los poderes estatales y de proximidad* que pueden, y deben, desplegar con sus propias opciones de política social de acuerdo a sus propias correlaciones de fuerzas.

El cuadro 1 muestra los cuatro escenarios que surgen de cruzar los niveles de europeización con el carácter o naturaleza de ésta. Durante la década de los años noventa, una parte importante de las políticas sociales se situó en el escenario del gobierno multinivel, aunque debemos introducir tres tipos de matices. En primer lugar, no se superó la debilidad fiscal de la política social europea, la cual siguió descansando en la regulación y en la generación de marcos epistémicos, mucho más que en las capacidades de gasto público. En segundo lugar, el peso relativo de la UE en el contexto del gobierno multinivel variaba de política a política dentro de la agenda social. Por último, seguían existiendo piezas clave del régimen de bienestar casi excluidas del ámbito europeo. Todo ello lo dejamos ahora sólo apuntado para desarrollarlo ampliamente en el apartado siguiente.

CUADRO 1

LA GOVERNANCE MULTINIVEL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EUROPEAS

| | <i>Europeización estratégica</i> | <i>Europeización integral</i> |
|-----------------------------|--|--|
| Nivel alto de europeización | Gobierno multinivel de las políticas sociales | Armonización social |
| Nivel bajo de europeización | Aprendizaje intergubernamental (<i>social policy learning</i>) | Transferencia intergubernamental (<i>social policy transfer</i>) |

FUENTE: Elaboración propia.

III. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: ÁMBITOS DE POLÍTICA PÚBLICA E INSTRUMENTOS DE ACCIÓN

La agenda social del Estado nacional de bienestar

El modelo clásico de bienestar se desplegó en la Europa de la segunda posguerra mundial, a lo largo de más de tres décadas, a partir de la interrelación de diferentes variables contextuales: un esquema de producción y consumo fordista; una estructura social homogénea de base clasista con clara expresión política en el sistema de partidos; un amplio consenso normativo reforzado por el imperativo de reconstrucción posbélica, bajo parámetros de solidaridad *de carácter nacional*, y un funcionamiento sostenido de la ecuación keynesiana (Baldwin, 1990).

Sobre estas variables contextuales, la agenda social del Estado presenta una estructura básica de políticas públicas que va plasmándose en cada una de las democracias avanzadas de Europa occidental. En la práctica, el Estado de bienestar keynesiano cristalizó en un entramado de políticas sociales generalmente conformado por seis grandes regímenes sectoriales de actuación pública: *protección social, educación, empleo, asistencia social, vivienda/territorio y familia/género*. Cada sector de política social construye su propia identidad a través de un abanico de programas concretos, con presencia predominante de instrumentos prestacionales y de transferencia, por encima de los meramente regulativos. A su vez, se establecen lógicas de interrelación entre las diferentes políticas sociales.

Subyacente a su anatomía de políticas sociales, uno de los rasgos clave del Estado de bienestar es su *carácter y fundamentación fiscal*. En el periodo que transcurre entre 1945 y finales de los años ochenta, los presupuestos nacionales multiplicaron por cuatro su participación relativa en el PIB; el gasto en protección social se convirtió en el motor de ese incremento y en columna vertebral de la política presupuestaria. Los países europeos destinaron un promedio de 25.1% de su PIB a financiar la agenda social pública. Con un rango de variación que iba de 32% de Suecia, Dinamarca y Holanda, hasta 15%-17% de España, Grecia o Portugal. La seguridad social se convirtió en el componente principal, y el paquete global de transferencias (pensiones, desempleo y salarios mínimos) (13.47% del PIB) superó el peso relativo de los servicios universales (educación y salud) (11.02% del PIB).

A lo largo de la última década, un conjunto de procesos socioeconómicos emergentes se desplegaron en los países de la UE. A modo de ejemplo: los paros afectaron a 18 millones de personas en la UE; crecieron las tasas de pobreza; el cambio demográfico redobló los índices de dependencia, y la monoparentalidad se situó en 30% de las familias europeas. Todo ello puso al abanico preexistente de políticas sociales bajo *fuertes presiones de reestructuración*. En la práctica, los regímenes de bienestar de los países de la UE han trazado sus propias rutas de cambio por medio de un conjunto de elecciones sustantivas realizadas en el marco de *cuatro dimensiones de transformación*:

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

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

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

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

La agenda social de la Unión Europea

La Unión Europea empezó a configurar un espacio de regulación social de forma muy tardía. Lo hizo, además, en el marco de arreglos institucionales y de reglas formales de juego que tienen poco en común con la institucionalidad estatal clásica. El resultado de ambos factores es una anatomía de políticas sociales específica, diferente en muchos aspectos de la de los Estados nacionales de bienestar que se integran en la Unión (cuadro 4).

CUADRO 2

ANATOMÍA BÁSICA DE LA AGENDA DE POLÍTICAS SOCIALES DE LA UE

| | <i>Predominio de componentes regulativos</i> | <i>Predominio de componentes de gasto</i> | <i>Predominio de componentes epistémicos</i> |
|--|---|--|--|
| Peso relativo menor de la UE en el gobierno multinivel | <ul style="list-style-type: none"> • Núcleo duro de la legislación laboral • Política europea de empleo | <ul style="list-style-type: none"> • Agenda social • Dimensión social de la política de cohesión | <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de protección social |
| Peso relativo mayor de la UE en el gobierno multinivel | <ul style="list-style-type: none"> • Política de igualdad de género | <ul style="list-style-type: none"> • Política de salarios de política agraria común (PAC) | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas contra la discriminación y la exclusión social |

FUENTE: Elaboración propia.

El cuadro 2 presenta de forma esquemática la anatomía básica de la agenda de políticas sociales de la Unión Europea a principios de siglo XXI. *La regulación normativa del mercado de trabajo, la política común de promoción del empleo y la dimensión social de la cohesión conforman las piezas fundamentales de la agenda.* Las dos primeras con claro predominio

de los componentes regulativos, la tercera con una proyección mayor hacia el terreno fiscal o de gasto. *El conglomerado de directivas y programas de acción en materia de igualdad de género y el conjunto de posiciones y programas de acción de lucha contra la discriminación conforman los dos componentes adicionales* que desarrollaremos en adelante. En el campo del género, los aspectos regulativos han tenido un peso notable. En el campo de la discriminación, en cambio, prácticamente no existen directivas comunitarias; el papel de la Unión ha sido, sobre todo, el de fijar valores y posiciones de fondo (marcos epistémicos) que después los Estados y las regiones han podido recoger ya en un marco legislativo. Dejamos al margen la política salarial de la PAC, dada la complejidad y especificidad de esta política, así como las posiciones de la UE en torno a los sistemas de protección social, dado que su incidencia real sobre las políticas de los Estados ha sido hasta ahora más bien baja.

La regulación europea del mercado de trabajo y las relaciones laborales

Desde las fases más tempranas del proceso de integración, el diseño de un régimen regulativo europeo sobre el mercado de trabajo ha sido percibido como la prueba de fuego de la voluntad política de articular una verdadera esfera supranacional de derechos laborales. La tarea no ha sido fácil y la prueba, en muchos aspectos, aún no ha sido superada (Hine y Kassim, 1998). Tanto desde la apelación a la variedad de modelos nacionales como desde la invocación de criterios desregulacionistas, se han alzado intereses múltiples e intensos contra las *iniciativas de integración positiva y regulada* de los mercados de trabajo. Sin embargo, se han dado algunos pasos relevantes en la articulación de un marco propiamente comunitario de derechos laborales de las personas, el cual opera como valor añadido a las políticas nacionales y con voluntad de impactar parcialmente sobre el desarrollo futuro de éstas.

El cuadro 3 muestra las piezas básicas del mapa regulativo europeo en todas sus dimensiones. A lo largo de todo el periodo pre-Maastricht, en un contexto aún de madurez de los mercados nacionales de trabajo estables, rígidos y poco segmentados, el núcleo duro de la regulación laboral comunitaria se conforma de un paquete legislativo orientado a *proteger a los trabajadores en caso de terminación de la relación contractual*; la directiva acerca de despidos colectivos, de 1992, marca el punto álgido de dicha estrategia. Tras Maastricht, el cambio ya generalizado de contexto hacia mercados nacionales de trabajo flexibles y generadores de empleo de baja calidad obligó a la rápida reorientación del núcleo de la regulación europea hacia aspectos de nuevo tipo: *la organización de la jornada y la protección de las formas atípicas de trabajo*.² En esta línea pueden destacarse las directivas de 1993 en torno a la organización del tiempo de trabajo y su reforma ampliada de 2000, la directiva de 1994 de protección del empleo juvenil

² En la terminología comunitaria se entienden por formas atípicas de empleo, básicamente, el trabajo de tiempo parcial y el trabajo temporal. Es decir, las dos modalidades contractuales que rompen con los dos aspectos centrales del empleo fordista: la estabilidad en el tiempo y la dedicación a jornada completa.

(uno de los más precarizados), y las directivas de 1997 y 1999 reguladoras del empleo de tiempo parcial y del empleo temporal. Más allá, no puede pasarse por alto la progresiva definición de una política europea de salud laboral, en el centro de las dos directivas-marco de 1980 y 1989 y toda una serie de directivas específicas de desarrollo.

Aunque la acción pública europea en lo referente al mercado de trabajo se concreta mayoritariamente en la esfera legislativa, no se agota en ella. Tres ejemplos pueden resultar ilustrativos: en el terreno de la *regulación simbólica*, la Comisión adoptó, en 1993, una Opinión sobre el derecho a un salario justo, única incursión de la UE en política salarial, en un momento de fuertes presiones hacia la precarización salarial en Europa;³ en el terreno de la *creación de marcos epistémicos*, la Comisión aprobó sendos documentos argumentales a los actores implicados en los múltiples conflictos nacionales y regionales sobre reducción y reparto del empleo; finalmente, en un terreno *directamente operativo*, se creó la Agencia Europea de Condiciones de Trabajo en Dublín y la Agencia Europea de Salud Laboral en Bilbao y se puso en marcha el 4º Programa Marco de Salud Laboral para el periodo 1996-2000.

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

En el campo de la *mediación de intereses entre las organizaciones sindicales y patronales de la UE*, se hace preciso deslindar, por una parte, las negociaciones entre los agentes sociales tendentes a proponer desarrollos legislativos y, por la otra, el diálogo social tendente a regular la esfera laboral por medio de convenios colectivos a escala europea.

³ También en este terreno cabe destacar la discusión actualmente en marcha en la comisión sobre la necesidad de adoptar un Código Europeo de Acción en caso de reestructuración empresarial con pérdida de empleos, aplicable por lo menos a aquellas compañías asentadas en dos o más países de la Unión. Dicha discusión fue impulsada por el Caso Vilvoorde, es decir, la decisión patronal unilateral del cierre de una planta de Renault en Bélgica con la consecuente eliminación masiva de empleos. La europeización del conflicto de Vilvoorde puso sobre el tapete la necesidad de profundizar los papeles comunitarios en este campo.

CUADRO 3
RÉGIMEN EUROPEO DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES
(ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN POSITIVA)

| <i>Temporalidad y parcialidad laboral</i> | <i>Organización del tiempo de trabajo</i> | <i>Inicio y terminación de la relación laboral</i> | <i>Salud laboral</i> | <i>Participación de los trabajadores</i> |
|--|--|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> •D. Protección laboral, contratos atípicos (1991) •D. Protección del empleo juvenil (1994) •D. Trabajo a tiempo parcial (1997) •P.D. Estatuto de •D. Trabajo temporal (1999) | <ul style="list-style-type: none"> •D. Organización del tiempo de trabajo (1993) •D. Organización del Tiempo de trabajo II (2000) •D. de desarrollo sectorial de las DOTT (1993 y 2000) •Rec. trabajo a domicilio •Agencia Europea de Condiciones de Trabajo (Dublín) | <ul style="list-style-type: none"> •D. Protección de trabajadores por transferencia de propiedad (1977) •D. Protección de trabajadores por insolvencia (1980) •D. Protección de trabajadores por DOTT (1975 y 1992) •D. Prueba de existencia de relación contractual •P. Código de acción por regulación de empleo | <ul style="list-style-type: none"> •D. Salud Laboral (DSL) (1980) •D. de desarrollo de la DSL-1980 •D. Marco de Salud Laboral (DMSL) (1989) •D. de desarrollo despido colectivo •Agencia Europea de Salud Laboral •4o. Programa-Marco de Salud Laboral (1996-2000) | <ul style="list-style-type: none"> •D. Comités de empresa europeos (1994) •D. Estatuto sociedad europea (2000) •PD-Marco de participación de trabajadores de la DMSL-1989 Estatuto de cooperativas y mutuas europeas •Opinión sobre salario justo (1993) •Rec. participación empleados en beneficios •Proceso Val Duchese •Opiniones conjuntas •Convenios colectivos europeos |

NOTA: D.= Directivas; Rec.=Recomendaciones; PD=Propuestas de directivas.

FUENTE: Elaboración propia.

En el primer caso, los marcos jurídicos de Maastricht, Amsterdam y Niza ofrecen a los agentes sociales la posibilidad de desempeñar papeles muy relevantes. En la práctica, las directivas en lo referente a permisos de maternidad/paternidad (1996), sobre empleo a tiempo parcial (1997), empleo temporal (1999), y una de desarrollo sectorial de la directiva de organización del tiempo de trabajo (1999) son ya expresión directa de acuerdos alcanzados entre sindicatos y organizaciones patronales. Por lo que respecta a la negociación colectiva, la enorme debilidad es el rasgo clave: los rendimientos del proceso de diálogo iniciado en 1985 en Val Duchesse bajo el impulso de Jacques Delors se han limitado a un abanico de opiniones conjuntas y un número muy

reducido de convenios colectivos europeos, el primero de ellos firmado en los sectores ferroviario y energético (1990).

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

Más allá del campo regulativo del mercado de trabajo y las relaciones laborales, los regímenes de empleo de los Estados miembros de la UE se han abierto hacia *la protección social del paro* y hacia *las políticas activas de ocupación* (formación, intermediación y promoción directa). En todos estos terrenos, las actuaciones públicas han ido evolucionando desde iniciativas tradicionales, propias de los años ochenta, hacia programas de nueva generación, surgidos durante la década de los noventa (cuadro 4).

CUADRO 4

ANATOMÍA BÁSICA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

| | <i>Políticas regulativas del mercado de trabajo</i> | <i>Políticas de protección social del desempleo</i> | <i>Políticas activas de empleo</i> | | |
|-------------------------------|---|---|--|--|--------------------------------|
| | | | <i>Formación</i> | <i>Orientación e intermediación laboral</i> | <i>Promoción del empleo</i> |
| Políticas clásicas | •Regulación de contratos con finalidad de inserción | •Prestaciones contributivas. •Pensiones asistenciales | •Programas de formación ocupacional y continua | •Servicios públicos centrales y en monopolio | •Planes de empleo comunitario |
| Políticas de nueva generación | •35 horas tiempo parcial | •Políticas de <i>workfare</i> . subsidios vinculados a inserción | •Dispositivos de formación-inserción | •Empresas de trabajo temporal | •Nuevos yacimientos •Pactos |

FUENTE: Elaboración propia.

¿Hasta qué punto esta agenda, en sus vertientes de protección social y activa, tiende también hacia una configuración multinivel? Si es así, ¿qué políticas se han impulsado desde la Unión Europea? La respuesta no es simple. En el campo de la protección social por desempleo las actividades de la Unión han sido residuales. En cambio, *la UE sí ha ido fortaleciendo una agenda de políticas activas*. Como puede observarse en el cuadro 5, las políticas activas de la UE se han proyectado sobre *la formación ocupacional, el impulso al empleo de base local y la promoción directa de la ocupación en coordinación con los Estados*. En los tres ámbitos, la década de los años noventa marca un antes y un después. Los puntos de inflexión se sitúan en diferentes momentos, pero son siempre claros.

En *el eje formativo*, los programas Comett, Eurotecnec, Petra y Force, todos ellos diseñados en la etapa pre-Maastricht, sientan las bases del actual programa Leonardo Da Vinci, vigente para los periodos 1995-2000 y 2000-2005, y entendido desde la UE como el embrión de una verdadera política común de formación ocupacional.

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

- el diseño de una *política comunitaria de nuevos yacimientos de empleo*, con el impulso y financiamiento de un paquete de 82 experiencias orientadas a crear empleo ligado a la satisfacción de nuevas necesidades en los ámbitos social, urbano, cultural, ambiental.

- el diseño de una *política comunitaria de Pactos Territoriales por el Empleo (PTE)*, con el establecimiento, bajo el paraguas de la UE, de 60 PTE experimentales, entendidos como redes de actores de base local que interactúan para promover un tipo de desarrollo intensivo en empleo con el apoyo de las instituciones comunitarias.

CUADRO 5

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA

| | <i>Políticas de formación</i> | <i>Políticas de empleo de base local</i> | <i>Políticas de promoción de la ocupación</i> |
|---------------------------------|---|---|--|
| Políticas de primera generación | •Programas Comett (1986-1994) y Eurotecnec (1990-1994) de formación tecnológica. Petra (1988-1994 de formación para jóvenes) y Force (1991-1994) de formación continua. | •Programas Leda, Spec y LDEI (1989-1995) de apoyo a las iniciativas locales de empleo y desarrollo económico. | •Conjunto de iniciativas pre-Amsterdam: redes de información (Nec/Misep) System/Eures); libro blanco de Delors; acuerdos de Essen (1994) |
| Políticas de nueva generación | •Programa Leonardo Da Vinci (1995-2005). Agencia Cedefop de Tesalónica, Agencia Europea de Formación de Turín | •Programa de Nuevos yacimientos (82) Programa de Pactos Territoriales (60) | •Tratado de Amsterdam capítulo y comité de empleo •Estrategia Europa de Empleo (EFE). (Proc. de Luxemburgo) |

FUENTE: Elaboración propia.

Finalmente, la crisis del empleo post-Maastricht obligó a la UE a activar un campo de intervención pública a escala europea dirigido a incentivar y estructurar las políticas estatales de promoción directa de la ocupación. Los avances en la constitucionalización del empleo, reflejados en el Tratado de Amsterdam, la cumbre de Luxemburgo en 1997 y las tres primeras rondas de directrices sobre una política común de empleo, aprobadas por el Consejo en 1998, 1999 y 2000, impulsaron el camino recientemente recorrido por la UE en esta materia. En concreto, la llamada *Estrategia Europea de Empleo* (EEE) o *Proceso de Luxemburgo* (PL) se sostiene en cuatro pilares de fondo, en una metodología que fija las reglas de la *governance* multinivel y en un conjunto de compromisos específicos:

- Los cuatro pilares de fondo son: *a*) la capacidad de empleo; *b*) su calidad de miembros de la Unión; *c*) la capacidad de adaptación, y *d*) la igualdad de género en el mercado de trabajo.
- El método de actuación se fija de la siguiente forma: el Consejo aprueba al inicio de cada año ciertas Directrices Comunes de Empleo; en ese marco, los Estados aprueban y ponen en práctica los PNAE (Programas Nacionales de Acción por el Empleo), donde se pueden articular también los programas regionales; hacia el último trimestre, cada estado debe presentar a la Comisión una evaluación de resultados de su PNAE; la Comisión presenta al Consejo los resultados globales y una propuesta de redefinición de las directrices comunes; finalmente, el Consejo aprueba tales directrices, así como las recomendaciones específicas para cada Estado.
- En cuanto a los compromisos directamente medibles, las directrices para 1998 (aprobadas en la Cumbre de Luxemburgo) establecen tres: *a*) una oferta de empleo a cada joven desempleado en un plazo inferior a 6 meses; *b*) una oferta de empleo a cada adulto desempleado en un plazo inferior a 12 meses, y *c*) una tasa de cobertura de las políticas de formación por encima de 20% de la población sujeta de empleo. Las directrices para 1999 (aprobadas a raíz del Consejo de Viena) y para 2000 (aprobadas a raíz del Consejo de Helsinki) refuerzan el tercer compromiso y obligan a los Estados a situarse en el promedio de cobertura de los tres países con la tasa más alta de inclusión de desempleados en programas de formación.

La dimensión social de la política de cohesión

La dinámica política europea, desde el Tratado de Roma, ha sido presidida por una lógica integracionista, la cual ha operado principalmente en la esfera económica, bajo parámetros mercantiles, y por medio de *estrategias negativas*, es decir, de desmontaje de barreras y de mecanismos protectores nacionales. A pesar de todo ello, sin embargo, la Comunidad Europea ha ido generando instrumentos propios para operar fuera de la esfera estricta del crecimiento, más allá del mercado, y a partir de *estrategias positivas*, es decir, de diseño de soluciones específicas a escala comunitaria. Y lo ha hecho desde sus inicios y siguiendo una lógica de tipo incremental: el mismo Tratado de Roma establece el Fondo Social Europeo (FSE) para incentivar las entonces escasas dinámicas de movilidad interna; poco después, en 1962, se creó el Fondo Europeo de Garan-

ría Agrícola (Feoga), como instrumento financiero de la incipiente política agraria de la Comunidad; finalmente, en 1975, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) como mecanismo de apoyo europeo a las políticas económico-regionales emergentes de los Estados.

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

Cabe señalar que, en 1993, el Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca (IFOP) se añadió como cuarto fondo estructural, y que el Tratado de Maastricht estableció el Fondo de Cohesión, dotado con 15 000 millones de euros, para el periodo 1993-1999, como nuevo paquete de recursos destinados al desarrollo ambiental e infraestructural de los cuatro Estados con renta inferior a 90% de la media comunitaria: España, Grecia, Portugal e Irlanda. A España se le asignó una proporción que va de 52% al 58% de esos fondos. Grecia y Portugal deberían recibir entre 16% y 20%; finalmente, Irlanda recibiría entre 7% y 10%. Tras la aprobación de la Agenda 2000 y el Tratado de Niza surgió una nueva tensión derivada de las perspectivas de ampliación de la UE hacia el Este. Y ello es así en la medida en que los *países de la ampliación* tienen unos niveles de renta muy por debajo de los actuales *países de la cohesión*.

A. Las variables clave: objetivos, programas y fondos (1994-1999)

El cuadro 6 presenta de manera esquemática la estructura-marco de la estrategia de cohesión para el periodo 1994-1999, y distingue las tres políticas sectoriales (desarrollo regional, social y rural), con sus respectivos objetivos, iniciativas y fondos de financiamiento.

B. Las políticas del Fondo Social Europeo (1994-1999): lucha contra el paro, formación e igualdad de oportunidades

A continuación presentaremos algunos elementos de profundización y análisis en relación, sobre todo, con la dimensión social: políticas de lucha contra la exclusión laboral, de igualdad entre hombres y mujeres, y de formación ocupacional específica, las cuales se ponen en práctica por medio de los programas financiados a cargo del FSE (Ordóñez, 1997; Amin y Tomaney, 1995). Entre 1994 y 1999, la estrategia de cohesión implicó un gasto comunitario cercano a los 150 000 millones de euros, lo que supone hacia 36% del presupuesto de la UE. Dicho volumen representa alrededor de 1% del

gasto público agregado de los Estados (o lo que es lo mismo, casi 0.46% del PIB de la Unión). De ese paquete presupuestario, alrededor de 130 000 millones de euros (86%) se destina a financiar iniciativas de desarrollo diseñadas por los Estados, en el contexto de los marcos comunitarios de apoyo. Sólo 15 000 millones de euros, es decir 10%, se destinan a programas regionales, sociales y rurales elaborados de manera estrictamente comunitaria. Todo ello supone un gran avance cuantitativo en relación con el periodo 1988-1993, cuando el gasto global en políticas de cohesión se situó en torno a los 65 000 millones de euros. Sin embargo, el patrón de baja europeización en la formulación de los programas —relación 90/10 entre iniciativas nacionales (IN) y comunitarias (IC)— sigue sin alterarse sustancialmente.

CUADRO 6

POLÍTICA SOCIAL Y ESTRATEGIA DE COHESIÓN. ESTRUCTURA-MARCO 1994-1999

| POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL | | |
|--|---------------------------------|--|
| <i>Objetivos</i> | <i>Iniciativas comunitarias</i> | <i>Fondo principal (Fondos de Apoyo)</i> |
| 1) desarrollo de regiones con renta inferior a 75% (UE) | •Urban-resider | •Feder (FSE, Feoga, IFOP) |
| 2) reconversión zonas industriales en declive y crisis | •Interreg-peace | •Feder (FSE) |
| 6) Desarrollo de regiones de muy baja densidad poblacional | •Regis-rechar | •Feder |
| | •Pyme-retex | |
| | •Textil-konver | |
| POLÍTICA SOCIAL | | |
| <i>Objetivos</i> | <i>Iniciativas comunitarias</i> | <i>Fondo principal (Fondos de Apoyo)</i> |
| 3) lucha antiexclusión laboral y por igualdad de género | •Youthstart-now | •Fondo Social Europeo |
| 4) adaptación de capital humano a cambio de sistemas productivos | •Horizon-integra | •Fondo Social Europeo |
| | •Adapt | |
| POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL | | |
| <i>Objetivos</i> | <i>Iniciativas comunitarias</i> | <i>Fondo principal (Fondos de Apoyo)</i> |
| 5a) adaptación de estructuras agrarias y pesqueras | •Pesca | •Feoga, IFOP |
| 5b) desarrollo de zonas rurales bajo nivel de renta agraria | •Leader | •Feoga, IFOP |
| | | •Feder, FSE |

FUENTE: Elaboración propia.

En el marco de las IN,⁴ el gasto en política social (lucha contra el paro, igualdad de género y formación) se sitúa en los 47 116 millones de euros (más de 7.8 mil millones de pesos), lo que supone 36.6% del gasto *nacionalmente programable* de cohesión; por debajo de las políticas regionales (69 348 millones de euros), pero claramente por encima de los programas de desarrollo rural (12 246 millones de euros). En el marco de las IC, los programas sociales se llevan 42 769 millones de euros (unos 5 500 millones de pesos), lo que implica 30.3% del total. En ambos casos, la distribución territorial del gasto social de la cohesión, por grandes bloques de Estados de bienestar, sigue unas pautas similares: los países del arco latino-mediterráneo concentran 50% de los fondos de programación estatal y 45% de los recursos de programación comunitaria. En total, el gasto europeo en programas sociales de cohesión, en los países del sur, asciende a 25 508 millones de euros (4.3 mil millones de pesos) (cuadro 7).

CUADRO 7

GASTO SOCIAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN
(en millones de euros)

| Países | Iniciativas estatales | | | Total | Iniciativas comunitarias | | | Total |
|---------------|-----------------------|-----------------|----------------|-----------|--------------------------|-----------------|----------------|---------|
| | Política regional | Política social | Política rural | | Política regional | Política social | Política rural | |
| Escandinavos | 1 110.0 | 2 726 | 648.5 | 4 484.5 | 149.2 | 154.2 | 01.1 | 304.5 |
| Continental | 11 182.2 | 13 495 | 7 546.3 | 32 223.5 | 2 776.3 | 1 400.4 | 558.2 | 4 734.9 |
| Anglosajones | 6 122.0 | 7 337 | 1 256.3 | 14 715.3 | 1 101.0 | 772.0 | 212.0 | 2 085.0 |
| Mediterráneos | 50 934.0 | 23 558 | 2 795.2 | 77 287.2 | 3 822.4 | 1 950.3 | 1 163.9 | 6 936.6 |
| Total | 69 348.2 | 47 116 | 12 246.3 | 128 710.5 | 7 848.9 | 4 276.9 | 1 935.2 | 1 406.1 |

Todos los recursos destinados a las políticas sociales de la cohesión se gestionan vía Fondo Social Europeo. En el marco de las iniciativas nacionales, 56% de los recursos del FSE se acumulan en territorios de objetivo 1 y 2; en el paquete social de programación comunitaria, las regiones de objetivo 1 y 2 se llevan 47% de los recursos. Así pues, las zonas de menor renta de la Unión y las golpeadas por crisis industriales acumulan 28 395 millones de euros (unos 3.6 mil millones de pesos) para financiar programas sociales de cohesión. En síntesis, tanto si se toma la distribución territorial por bloques de Estados de bienestar, como si se adopta la distribución que deriva de niveles de renta regionales, se llega a la conclusión que las políticas sociales de la cohesión *incorporan una fuerte dimensión de focalización territorial*: se tornan selectivas no sólo por la vía de colectivos de atención prioritaria, sino también por la de territorios de atención

⁴ Todas las cifras que se manejan en los párrafos siguientes se refieren al periodo 1994-1999. Sus fuentes: *Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 1994-1999* y *Guide to the Community Initiatives 1994-1999* (Comisión).

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

Cabe destacar finalmente que la distribución temática interna de la dimensión social de la cohesión presenta cierto equilibrio. De los recursos, 49.2% se destina a financiar programas contra la exclusión laboral y el desempleo; en este campo operan los programas comunitarios Horizon, Integra y Youthstart, dirigidos a la inserción laboral de desempleados de larga duración, de personas con minusvalías y de colectivos de jóvenes con déficit formativos. De los fondos, 47.7% se dirige a políticas activas de empleo (formación, asistencia técnica, apoyo a la estabilidad, etc.); en este campo opera el programa comunitario Adapt. Finalmente, sólo 3.1% de los recursos se asigna a programas específicos de igualdad de género en el mercado de trabajo, buena parte de ellos vehiculados por el programa Now; sin embargo, bajo la lógica del *mainstreaming*, que avanza en la UE, tanto las políticas contra la exclusión laboral como las activas de empleo, deben ir incorporando también una lectura en clave de superación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

C. La Agenda 2000 y la reforma de la dimensión social de la cohesión (2000-2006)

Muy a grandes rasgos, el periodo 1994-1999 dibujó una ecuación sencilla. La fórmula "tercio-tercio-mitad": *un tercio del presupuesto comunitario para cohesión; un tercio de la cohesión para políticas sociales; la mitad de la dimensión social de la cohesión para los países del sur*. A partir de 2000 la ecuación se revisó a la baja. A la luz de la Agenda 2000, aprobada por el Consejo de Berlín y ratificada finalmente por el Parlamento Europeo en mayo de 1999, y de la reforma de la política de cohesión para el periodo 2000-2006, puede ya afirmarse que se ha dado un relativo paso atrás; que la edad de oro de las políticas sociales de la cohesión puede haber pasado. Ello, sin embargo, plantea un serio interrogante estratégico de futuro. La ecuación "tercio-tercio-mitad" podía ser un punto aceptable de partida para fortalecer la cohesión de una UE de 15 Estados. Ahora parece ser que fue una meta excesiva. Bajo esta tendencia, ¿es posible plantearse una UE cohesionada de 27 Estados? Parece claro que no. *O se imprime un giro a la voluntad política a partir de 2007, o la debilidad de la dimensión social de la cohesión resultará un golpe muy fuerte a lo que de lógica solidaria hay en el proceso de construcción europea*.

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

- *Se establece una cifra global de gasto estructural de 213 mil millones de euros*, lo que supone una caída de tres puntos (de 36% a 33%) en la participación de la cohesión sobre

gasto total de la UE. Gasto que, por otra parte, se sitúa alrededor de 1.1% del PIB de la Unión, lejos del techo teórico de 1.27% que se venía manejando.

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

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

- *Se diseña una reducción y simplificación de las iniciativas comunitarias.* Las de política regional pasan de diez a tres (Interreg, Urban y Leader). Las de política social pasan de cinco a una (el programa Equal). Cabe destacar, como aspecto positivo desde la perspectiva social, el hecho de que los tres programas regionales, y especialmente el Urban, tienden a concentrar recursos en áreas socialmente deprimidas y hacia la inversión en infraestructuras sociales, relacionadas con las necesidades de los colectivos residentes.

- *Se diseña una última simplificación. Cada IC se conecta a un solo fondo estructural.* Así el programa Equal será financiado exclusivamente por el Fondo Social Europeo (el Feder financiará los programa Urban). El FSE podrá destinar también fondos al financiamiento de la EEE, incluso por la vía del Equal, hecho que completa la fuerte vinculación entre el Proceso de Luxemburgo y la reforma de la cohesión.

La dimensión de género de la agenda social europea: las políticas de igualdad entre mujeres y hombres

En las sociedades europeas avanzadas de finales del siglo XX, las desigualdades entre hombres y mujeres no han desaparecido. El núcleo de dichas desigualdades se expresa en la siguiente realidad: el trabajo asalariado presupone un sistema de apoyo de trabajo doméstico-familiar en el que predomina un patrón de división de tareas, donde las mujeres cumplen funciones cruciales sin ningún tipo de valoración salarial. Dicha realidad, a su vez, tiende a conducir a experiencias de desigualdad en el mercado de trabajo: a la discriminación laboral directa de las mujeres—menos salario por igual trabajo—se superpone la discriminación indirecta, determinada por la imposibilidad de desatender las obligaciones familiares que el modelo patriarcal impone, y expresada por la sobrerrepresentación de las mujeres en todo tipo de empleos precarios. En el ámbito estatal, muchas políticas sociales, durante años, interiorizaron las desigualdades de género; a lo largo de la última década, la necesidad de introducir el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres se convirtió en uno de los grandes ejes de reestructuración del Estado de bienestar. Desde luego, no todos los Estados responden ni

con la misma intensidad ni en la mismo sentido (véase cuadro 2), pero sí puede afirmarse que el modelo patriarcal está sufriendo alteraciones generalizadas, aunque desiguales, en múltiples planos: igualdad salarial, individuación de derechos, papeles domésticos, relación profesión-familia.

¿Qué papel ha tenido la UE en todo ello? A nuestro entender, un papel relevante: quizá el terreno de acción —en el marco de las políticas sociales— en el cual la Unión Europea ha aportado *más valor agregado y de carácter más estratégico*. De hecho, la misma agenda social de la Comunidad puso a funcionar su esfera legislativa, durante los años setenta, con la tríada de directivas clásicas en materia de igualdad. Ya durante la década de los años ochenta, en un marco de parálisis neoliberal y eurorregresión, la Comunidad puso en circulación el principio de acción positiva; lo desarrolló en la lucha contra el paro diferencial de las mujeres, y adoptó dos programas de acción sobre igualdad de oportunidades (1982-1985 y 1986-1990). Finalmente, en los años noventa, la Unión se convirtió en un motor de *innovación epistémica* con fuertes impactos sobre los Estados. Situó, por una parte, la igualdad en *el núcleo de las interacciones entre las esferas profesional y familiar*, y decidió, por la otra, apostar por la transversalidad (*mainstreaming*) de la igualdad entre hombres y mujeres. Es decir, por hacer *una relectura, en torno a nuevas claves de igualdad de género, de todas las políticas sociales*. Veamos como todo ello se ha concretado en un amplio programa regulativo y operativo (cuadro 8).

El programa regulativo europeo de igualdad entre hombres y mujeres se concreta, en primera instancia, en un amplio bloque legislativo desarrollado en dos etapas. A lo largo de la década 1976-1986, el Consejo adoptó las directivas de igualdad de acceso, formación y promoción (1976), de igualdad salarial (1977), de igualdad en materia de seguridad social (1979 y 1986) y de igualdad en el régimen de autoempleo (1986). Tras la Carta Social, y hasta la actualidad (1989-1998), la panoplia legislativa se completó con las dos directivas de protección de las mujeres embarazadas (1989 y 1992) y con las dos directivas de género aprobadas bajo la vigencia del Acuerdo de Política Social de Maastricht: la que incorpora el acuerdo social sobre permisos retribuidos de maternidad (1996) y la que regula la carga de la prueba en casos de discriminación sexual (1997). Actualmente, se encuentra en fase de negociación una propuesta de directiva sobre reconciliación entre vida familiar y profesional, cuyos contenidos apuntan hacia el modelo familiar de doble salarización parcial y paritaria, así como una propuesta de revisión de la directiva de 1976, donde se incorporan los avances que tanto los Tratados como las sentencias del Tribunal Europeo han ido aportando desde entonces.

Más allá de los avances legislativos, la UE ha desplegado un amplio abanico de regulaciones simbólicas; destacan, por su valor estratégico en circunstancias históricas diversas: *a)* la recomendación de 1984 sobre introducción de programas de afirmación positiva en favor de las mujeres; *b)* las resoluciones de 1984 y 1988 sobre el combate contra al paro femenino y las estrategias de reintegración tardía de las mujeres al trabajo asalariado de manera más reciente; *c)* las recomendaciones (de 1992 y 1997) sobre atención educativa preinfantil y su relación con la vida profesional de las mujeres (tex-

CUADRO 8

POLÍTICAS EUROPEAS DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

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

NOTA: D.= Directiva, Rec.= Recomendación; P.D.= Propuesta de directiva; Resol.= Resolución; Comunic.= Comunicado.

FUENTE: Elaboración propia.

tos que, en buena parte, consolidan las bases epistémicas de la propuesta de directiva antes mencionada), y *d*) la comunicación de 1997 sobre individualización de derechos sociales, cuyos contenidos impugnan una de las lógicas más profundas inscritas, sobre todo, en los sistemas bismarckianos de seguridad social: *la subordinación fáctica de las mujeres al marido en la recepción de transferencias sociales*.

De forma paralela al programa regulativo, las políticas de igualdad de género de la Unión Europea han incorporado una relevante dimensión operativa concretada en cuatro programas comunitarios de igualdad de oportunidades y en diez redes europeas de igualdad entre hombres y mujeres. En la actualidad se encuentra en fase de instrumentación muy avanzada el "IV Programa de Acción Comunitaria a Mediano Plazo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres" (1996-2000). Dicho programa, dotado con cerca de 4 300 millones de pesos, financia acciones de igualdad en el marco de varios objetivos que convergen hacia algunas de las líneas estratégicas ya apuntadas: superación de la segregación en el mercado de trabajo, conciliación del trabajo y la vida familiar de hombres y mujeres, promoción de la igualdad en diversos ámbitos sectoriales (educación, medios de comunicación, fondos estructurales, etc.) y garantía de aplicación de la legislación comunitaria. Por último, la creación de redes transnacionales de igualdad, incentivadas por la Comisión en muchos casos, responde al objetivo de generar ciertas pautas de acción colectiva de ámbito UE, la cual presione para el cumplimiento de las políticas de igualdad y, simultáneamente, genere demandas procesables a escala europea que vayan sosteniendo los niveles de legitimación institucional de la Comisión en este campo de acción (Rees, 1998). Cabe señalar, por último, la importancia que tiene para la política de igualdad el hecho que ésta haya quedado también explicitada como el cuarto pilar del Proceso de Luxemburgo.

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

Durante los últimos 15 años, se desataron por lo menos cuatro dinámicas paralelas que explican la transición de la pobreza a la exclusión social: *a*) el impacto del modelo posfordista de producción sobre el empleo: nuevos tipos de paro, masivos, juveniles, estructurales y de larga duración; *b*) la deshomogeneización de la sociedad, como resultado de nuevas rupturas sociales en un mínimo de tres planos: étnico-cultural (incremento de la emigración extracomunitaria), familiar (incremento de la monoparentalidad) y generacional (incremento de la tasa de dependencia demográfica); *c*) la consolidación de fracturas de la ciudadanía social sobre el diseño excluyente de algunas políticas fuertes del Estado de bienestar keynesiano (por ejemplo, la seguridad social contributiva), y *d*) el funcionamiento polarizante de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública estructuralmente débil (por ejemplo, suelo y vivienda). Bajo estas nuevas coordenadas, la desigualdad se tornó pluridimensional y se expresaron necesidades de nuevo cuño. Los jóvenes con dificultades de inserción laboral; los adultos en paros de larga duración; la gente mayor con ingresos muy bajos

y con mayor número de problemas físicos; las madres solas con graves problemas de conjunción de los papeles laborales y familiares; grupos de emigrantes ilegales; jóvenes con dificultad estructural de acceso a la vivienda, y sectores de la población en guetos y sin acceso real a la protección social conforman la nueva y cambiante geografía de la exclusión social europea. Dicha exclusión se caracteriza por *necesidades intensas y complejas (definidas en planos múltiples que se refuerzan mutuamente), carencia de estímulos de desarrollo personales y comunitarios y tendencia a prolongarse*. La necesidad de articular respuestas políticas contra las nuevas marginaciones se convierte en otro de los grandes ejes de reestructuración del Estado de bienestar. En el marco de la diversidad, se generalizan las políticas de servicios sociales y salarios mínimos, los programas contra el paro juvenil o los planes integrales en barrios en crisis.

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

En el terreno de la pobreza, la UE llevó a cabo tres Programas-Marco de Acción Comunitaria, entre 1975 y 1994, con un presupuesto global de cerca de 100 millones de euros, y unos 130 proyectos concretos de base territorial. El programa Pobreza-III (1989-1994) supuso la realización de 41 proyectos piloto muy innovadores contra la exclusión. Más allá de sus rendimientos sustantivos, un objetivo clave de la acción europea pasaba por los métodos de intervención: probar un enfoque multisectorial, de concertación multinivel (municipios/Unión Europea) y con una gran participación ciudadana. De forma simultánea a Pobreza-III, la UE expresó dos posiciones de valor estratégico: en 1989, la resolución sobre combate contra la exclusión y, en 1992, la recomendación sobre suficiencia de recursos en programas de asistencia. Esta última ejemplifica la importancia del plano simbólico europeo, como estructurante de marcos cognitivos y catalizador de nueva acción pública vinculante: en un contexto de huelga galopante y de caída en las tasas de la cobertura contributiva del desempleo, la recomendación comunitaria operó como acicate en la definición y profundización de programas regionales y estatales de salarios mínimos. El activismo comunitario de principios de los años noventa en el terreno de la pobreza contrasta con un hecho clave: *la cancelación radical de esta línea de actuación después de 1994*, cuando el Consejo negó la aprobación del IV Programa de Acción Comunitaria contra la exclusión (1994-1999), presentado por la Comisión, tras evaluar los métodos y los resultados del programa Pobreza-III. Esta poco usual eliminación de una política comunitaria responde, sobre todo, a la inamovible posición del gobierno democristiano alemán. El ejecutivo de Kohl optó por deslegitimar la acción de la UE al enarbolar la subsidiariedad. En el fondo, pretendía impedir que la política común de empleo contara con un posible referente

comunitario. Tras los cambios progresistas de las mayorías en Europa (1997-1998) la política común de empleo se abrió paso, pero no así la política común contra la exclusión. Sin embargo, la Agenda de Política Social 2000-2005 abre cierta perspectiva de apertura, pues en ella se afirma el compromiso de aprobar un nuevo Programa de Acción de la Unión para combatir la discriminación. De concretarse, hay muchas posibilidades de retomar las acciones históricas que culminaron en Pobreza III, aunque en el contexto actual los componentes étnico-culturales de la discriminación pesan mucho más en el diseño de las acciones concretas.

La edad, el origen étnico-cultural y las discapacidades han operado también como criterios con entidad propia para generar programas europeos contra la exclusión social. En el terreno de la inmigración, la política social comunitaria ha vivido hasta el año 2000 en estado permanente de debilidad. A la única directiva sobre inserción escolar de los hijos/as de inmigrantes (1977) no siguieron programas de acción concretos. Las declaraciones institucionales contra el racismo y la xenofobia se habían articulado con programas de redes (Rimet, Elaine) de intercambio de experiencias de integración de inmigrantes a escala local. El año 2000 marca un punto de inflexión relevante. El Consejo *aprobó dos nuevas directivas de igualdad étnica* —sobre la base jurídica que proporciona el nuevo capítulo anti-discriminación del Tratado de Amsterdam— una centrada en la esfera laboral y otra que se extiende más allá de ésta. Ambas conforman el nuevo marco legal de la política europea contra la discriminación, con un gran potencial de desarrollo, el cual puede empezar a concretarse en el anunciado *Programa de Acción contra la discriminación (2001-2006)*. A ello cabe añadir la creación de la Agencia Europea contra el Racismo y la Xenofobia, con sede en Viena. En el terreno de las minusvalías, la UE ha adoptado resoluciones favorables a la plena inserción social de las personas discapacitadas y ha elaborado múltiples programas comunitarios de acción: Helios III (1996-2000), sistema Handynet e iniciativa Telematics (1996-2000). La Agenda de Política Social 2000-2005 explicita también el compromiso de declarar al año 2003 como Año Europeo de las Personas con Discapacidades. Por último, es importante destacar la existencia de tres programas de acción, para el periodo 1996-2000, en torno a los dos problemas sanitarios de incidencia más elevada en el terreno de la marginación social: drogadicción y el sida.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este artículo se ha intentado ofrecer una panorámica de la política social de la Unión Europea a principios del siglo XXI desde tres perspectivas: su dinámica evolutiva, su naturaleza multinivel y su estructura de ámbitos e instrumentos de intervención. En relación con su dinámica evolutiva, destacamos dos grandes ciclos históricos: uno de debilidad estructural de la política social comunitaria, entre 1957 y 1987, y otro de europeización social relativa, entre 1988 y 2001. En este último destaca el impulso que

CUADRO 9

POLÍTICAS DE LA UE CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

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

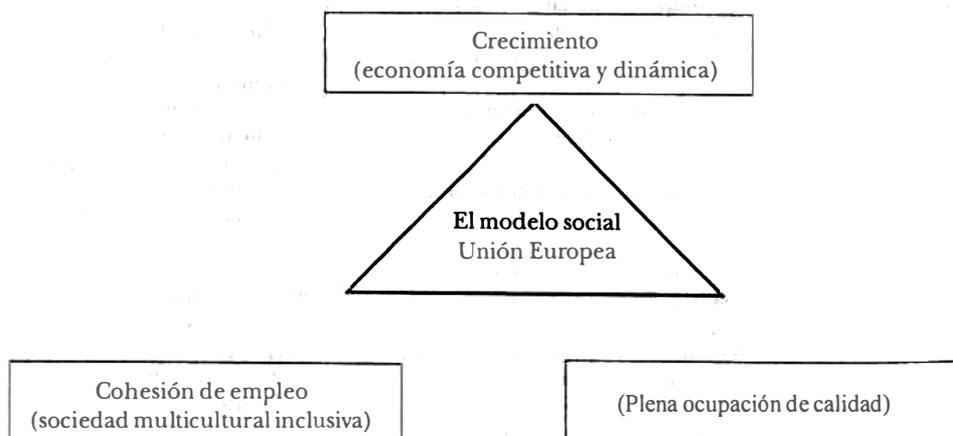
FUENTE: Elaboración propia.

el Tratado de Amsterdam y la cumbre de Luxemburgo sobre el empleo suponen para la agenda social europea. En lo relativo a su estructura de ámbitos de actuación, destacamos las políticas laborales, las de igualdad entre hombres y mujeres y las de lucha contra la exclusión. En ellas, la legislación comunitaria se articula con la regulación simbólica y a los programas de acción. Destacamos también las políticas sociales de cohesión, cuyas notas características pasan por su importante volumen presupuestal, su tendencia a la focalización territorial y su concentración temática en la inserción laboral y las estrategias de formación ocupacional.

Sobre la base de todo lo anterior, puede afirmarse que el Estado de bienestar dispone hoy ya de una esfera supranacional, de una dimensión europeizada. Las pautas de la europeización social no siguen el modelo armonizador tradicional de, por ejemplo, la PAC; más bien utilizan un modelo de integración más estratégico y flexible, en el cual tiene plena cabida el gobierno multinivel. Los contenidos de esta esfera europea del bienestar no tienden a adoptar las posiciones privatizantes preconizadas por el neoliberalismo a partir de los años ochenta. Al contrario, la Europa social, con todas sus insuficiencias y debilidades, expresa la única respuesta realmente existente, mínimamente progresista y supranacional, al modelo de capitalismo global desregulado que hoy se encuentra en crisis. Esperamos que las fuerzas progresistas sigan apostando de manera importante por la profundización del Estado de bienestar a escala europea, al tomar el empleo, la igualdad de género y la cohesión como referentes básicos; den por fin el paso hacia una ciudadanía social europea, inclusiva de todas y todos los habitantes de la Unión, con independencia de su lugar de origen.

FIGURA 1

EL TRIÁNGULO DEL MODELO SOCIAL EUROPEO



FUENTE: Elaboración propia (a partir de Agenda Social Europea, 2000-2005).

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

BIBLIOGRAFÍA

- Addison, J. y W. Stewart, 1997, *Labour Markets in Europe*, Dryden Press, Londres.
- Amin, A. y J. Tomaney, 1995, *Behind the Myth of European Union*, Routledge, Londres.
- Baldwin, P., 1990, *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Blanpain, R. y Ch. Engels, 1993, *European Labour Law*, Deventer, Kluwer.
- Brewster, Ch. y P. Teague, 1989, *EC Social Policy. Its impact on the United Kingdom*, IPM, Londres.
- Bridgford, J. Stirling, 1991, "Britain in a Social Europe: Industrial Relations and 1992", en *Industrial Relations Journal*, vol. 22, núm. 4.
- Cram, L., 1993, "Calling the Tune Without Paying the Piper?", en *Policy and Politics*, vol. 21, núm. 2.
- Eriksen, E. y J. Fossum, 2000, *Democracy in the European Union*, Routledge, Londres.
- Esping Andersen, G., 1993, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons el Magnànim, València.
- Esping Andersen, G., 1996, *Welfare States in Transition*, Sage, Londres.
- Esping Andersen, G., 1999, *The Social Foundations of Postindustrial Societies*, OUP, Oxford.
- Gold, M., 1993, *The Social Dimension*, Macmillan, Londres.
- Hantrais, L., 1995, *Social Policy in the European Union*, Macmillan, Londres.

- Héritier, A., 1999, *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hine, D. y H. Kassim, 1998, *Beyond the Market*, Routledge, Londres.
- Hooghe, L., 1996, *Cohesion Policy and European Integration*, Clarendon Press, Oxford.
- Hudson, R. y A. Williams, 1999, *Divided Europe*, Sage, Londres.
- Leibfried, S. y P. Pierson, 1995, *European Social Policy*, Brookings, Washington.
- Marks, G. et al., 1996, *Governance in the European Union*, Sage, Londres.
- Morata, F. (comp.), 2000, *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.
- Muñoz, R. y R. Bonete, 1997, *Introducción a la Unión Europea*, Alianza, Madrid.
- Ordóñez, S., 1997, *Fondos estructurales europeos*, Marcial Pons, Madrid.
- Pierson, Ch., 1991, *Beyond the Welfare State?*, Polity Press, Cambridge.
- Leibfried S. y P. Pierson, 1995, *European Social Policy*, The Brookings Institution, Washington.
- Purdly, D. y P. Devine, 1994, "Social Policy", en M. J. Artis y N. Lee, *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Rees, T., 1998, *Mainstreaming Equality in the European Union*, Routledge, Londres.
- Rhodes, M., 1997, "Market Integration, Globalization and the Welfare State", en *Journal of European Public Policy*, vol.2, núm. 3.
- Scharpf, F., 1997, "Economic Integration, Democratization and the Welfare State", en *Journal of European Public Policy*, vol.4, núm. 1.
- Scharpf, F., 1999, *Governing in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Teague, P., 1998, "Monetary Union and Social Europe", en *Journal of European Social Policy*, vol.8, núm. 2.
- Titmuss, R., 1974, *Social Policy*, Allen and Unwin, Londres.