

La Europa social en crisis. Modelo Social Europeo y políticas de austeridad

Ana Marta Guillén Rodríguez, Sergio González Begega y David Luque Balbona*

La crisis del Modelo Social Europeo (MSE) es un síntoma de los problemas enfrentados por el proyecto de integración en los últimos tiempos. El cuestionamiento del papel de Europa en el mundo, de su proyecto político de unión supra-nacional o de la capacidad de su economía para seguir siendo competitiva a nivel global se ha visto acompañado de un debate intenso sobre la idoneidad del Modelo Social Europeo. En la búsqueda de debilidades que puedan explicar las dificultades económicas de Europa se ha achacado a su dimensión social la condición de lastre competitivo. Lejos de la estimación que tenía al lanzarse la Estrategia de Lisboa, se ha convertido en el residuo de una apuesta de crecimiento que no es posible sostener.

En este artículo se explora críticamente la reducción del Modelo Social Europeo a un compañero de viaje incómodo en la carrera de la Unión Europea por la competitividad global. Se revisa el cuarteamiento de los consensos políticos en torno al MSE e identifica una serie de puntos de inflexión en el cambio de percepción sobre el mismo, tales como la fatiga de la Ampliación, el fracaso del proyecto de Constitución Europea y, por supuesto, la crisis económica y el contexto de austeridad. A estos habría que sumar la debilidad interna inicial del MSE, construido sobre una amplia diversidad de regímenes de bienestar y tradiciones nacionales de relaciones laborales.

La construcción europea ha tenido un basamento fundamentalmente económico. La articulación de un mercado de libre circulación de bienes y trabajadores, de una moneda única (aún no de un Tesoro común) o, más recientemente, de un sistema de regulación bancaria, constituyen hitos en el camino de convergencia normativa en materia económica de los Estados miembros. En paralelo a ese proceso económico, aunque de forma

más discontinua, el proyecto europeo ha impulsado también desarrollos en el área de los derechos civiles y sociales. El así llamado Modelo Social Europeo (MSE) se ha convertido en un elemento definidor de Europa, una característica particular que diferencia a la Unión Europea y a los socios que la integran de otros países y áreas de libre comercio. Europa no es única porque su proyecto de integración económica sea el más avanzado. Tam-

* Universidad de Oviedo.

poco lo es porque las instituciones que lo regulan, con origen en el conjunto de acuerdos políticos que dan lugar al Tratado de Roma, sean más antiguas, se encuentren más desarrolladas o vinculen más densamente a sus miembros. La Unión Europea es un proyecto de construcción supranacional excepcional porque a su dimensión económica se añade una dimensión de derechos ciudadanos en los que el componente social, de bienestar y laboral se presenta como un elemento central.

El desarrollo de la Unión Europea se asocia, por tanto, a los esfuerzos efectuados en materia de derechos sociales, laborales y de bienestar. La integración económica se ha visto acompañada por un empeño de aproximación de los mecanismos de seguridad colectiva que, con todas sus limitaciones, representa uno de los principales factores de seducción del proyecto europeo. El modelo de desarrollo económico europeo se apoya en una combinación de solidaridad colectiva, de equidad social y de eficiencia productiva, cuya lógica contrasta con la de otros modelos en los que el individualismo mercantilizador o el *dumping* social con fuerte déficit de derechos civiles y laborales se convierten en la principal ventaja competitiva para promover el crecimiento.

La apuesta europea por una economía de base social quedó expresada en los objetivos de crecimiento fijados en marzo de 2000 en el Consejo Europeo de Lisboa y ha sido recogida por el Tratado de Lisboa. Su objetivo es desarrollar una economía social de mercado, capaz de garantizar la competitividad de los sectores productivos europeos en el entorno globalizado. La cláusula social transversal contenida por el artículo 9 del Tratado de Lisboa ancla los objetivos de crecimiento económico de la Unión Europea en el MSE, explicitando la obligatoriedad de que las políticas públicas europeas se orienten hacia el favorecimiento del empleo, una protección social apropiada para los ciudadanos y la lucha contra la exclusión social.

En realidad fue a través de una ventana de oportunidad económica como el MSE se introdujo en la estrategia de crecimiento sostenible definida en Lisboa, conocida como Estrategia de Lisboa o

Agenda 2000, y después en el propio Tratado de Lisboa. Los contenidos de fortalecimiento del crecimiento económico a través de la promoción de la ciudadanía social y de la cohesión socioeconómica de territorios e individuos reforzaron el acervo comunitario de contenido social ya recogido en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam. La voluntad política de las instituciones europeas, intentando vincular más estrechamente las dinámicas de desarrollo económico y social, trataba de rescatar del naufragio de la Constitución Europea aquellos elementos imprescindibles para que el proyecto europeo no quedase reducido a su esqueleto económico, desde la convicción de que, si a este se le despoja de su envoltorio en forma de derechos sociales, laborales y ciudadanos, terminará por encallar. Esa fue la certeza política apenas contestada, al menos hasta la irrupción de la crisis económica en 2008.

La estructura del artículo es la siguiente. Las dos primeras secciones exploran el papel jugado por el MSE a lo largo de la última década, desde su incorporación entusiasta a la agenda de crecimiento económico de Lisboa hasta su puesta en cuestión bajo el contexto de crisis económica y austeridad. La tercera sección evalúa las dificultades de aprehensión conceptual del término MSE, los consensos políticos y civiles sobre los que este se apoya y sus problemas de fragmentación interna. El artículo se cierra con un apartado de discusión en el que se subraya la identidad entre dichos problemas de fragmentación y las dificultades generales del proceso de construcción política europeo.

La “ciudad en la colina”. El Modelo Social Europeo como factor de desarrollo económico

Hace solo una década, Jeremy Rifkin escribía que Europa, con su innovador proyecto de integración económica y política, se había convertido en el nuevo modelo hacia el que mirar, en la nueva “ciudad en la colina”. Rifkin evocaba de forma altamente provocadora la imagen del sermón del pastor puritano John Winthrop a los colo-

nos recién llegados a las costas de Massachussetts para defender la necesidad de emular el sueño europeo, con su arraigo de los valores democráticos, su promoción de los derechos ciudadanos o su defensa de unos estándares de bienestar altos, fundamentados en la existencia de un aparato estatal protector, solidario y capaz de producir un elevado grado de cohesión social. Frente al individualismo feroz, la brecha social y el crecimiento económico irreflexivo, Rifkin proponía a sus conciudadanos imitar a la Unión Europea “para tener futuro.” En esa imitación, el MSE representaba uno de los elementos del código genético europeo a importar.

La voz de Rifkin no estaba, en absoluto, sola. Desde Europa, Ulrich Beck y Edgar Grande, subrayaban la voluntad de cosmopolitismo de la excepcionalidad europea y señalaban que Europa se encontraba en disposición de convertir su solución particular, con el MSE en la proa, en un nuevo patrón para la articulación de las sociedades, la resolución de los conflictos y la regulación de los mercados a nivel global. La “revolución silenciosa” que, según Jean Monnet, habían desencadenado los europeos en la década de los cincuenta, se extendería al mundo, provocando un efecto dominó regional que cambiaría las ideas sobre la política y la economía en el siglo XXI.

Una vez alcanzado el objetivo de la Unión Económica y Monetaria, Europa identificaba en la inversión social uno de los instrumentos clave para hacer realidad el objetivo de crecimiento sostenible basado en la economía del conocimiento.

El entusiasmo académico se extendía también al plano político. La Estrategia de Lisboa incorporaba el desarrollo social al proceso de integración económica. Una vez alcanzado el objetivo de la Unión Económica y Monetaria, Europa identificaba en la inversión social uno de los instrumentos clave para hacer realidad el objetivo de crecimiento sostenible basado en la economía del conocimiento.

El desarrollo social se convertía así en la clave de bóveda que no solo permitiría hacer de Europa una unidad económica innovadora, competitiva y socialmente justa sino que le proporcionaría un patrón de desarrollo económico alternativo en el contexto de la globalización.

La articulación de una sinergia aparentemente virtuosa entre crecimiento económico e inversión en políticas sociales permitía, además, superar uno de los principales elementos de frustración de la construcción europea. De manera recurrente y a excepción de momentos de impulso puntual como el proporcionado por la Comisión Delors a finales de la década de los ochenta, la Europa social siempre había ido a remolque de los avances en el ámbito económico. La construcción social de Europa, discontinua y titubeante, era vista desde múltiples sectores euroescépticos y eurocríticos como un mero apuntalamiento legitimador del proceso de integración económica ante los ciudadanos, una carta de presentación hueca de un proyecto de contenidos esencialmente económicos y de mercado.

La Estrategia de Lisboa trataba de atajar la sospecha de que el MSE era un simple trampantojo, intentando resolver para ello uno de los principales problemas de diseño institucional del mecanismo de construcción europea: la apuesta por la convergencia económica como motor que arrastra al resto de dimensiones de la integración. El enfoque de *spillover* (o desbordamiento) desde el ámbito económico ha dominado la dinámica europea desde sus comienzos en la década de los cincuenta, cuando las demandas de eliminación de barreras comerciales en los sectores del carbón, el acero y la energía atómica rebasaron los aspectos meramente económicos y provocaron la creación de las primeras instituciones políticas comunitarias.

La construcción política, social y ciudadana de Europa ha sido explicada como un encadenamiento de reacciones de regulación a los estímulos de mercado. Más allá del mecanicismo de la secuencia, los avances en materia social no pueden ser entendidos en ausencia de horizontes eco-

nómicos como los del Mercado Único, primero, o la Unión Monetaria, después. De igual forma, la parálisis experimentada por el MSE tras la irrupción de la crisis económica puede ser explicada, al menos parcialmente, a partir de la ausencia de objetivos económicos claros.

¿Qué hacer cuándo lo económico deja de “tirar” claramente del resto? El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 creyó encontrar la solución. Los futuros retos de la Unión Europea, como la Ampliación al Este o la Constitución, continuarían siendo, lógicamente, económicos pero también políticos y sociales. Para alcanzarlos sería necesario revisar el diseño de *spillover* y actuar políticamente de forma coordinada, imbricando crecimiento económico sostenible y MSE. La inversión social se convertía así en la solución distintiva de Europa al problema del crecimiento y cumplía una doble función: al exterior, proponía un modelo de desarrollo alternativo al paradigma neoliberal; y al interior, permitía seguir alimentando el proceso de integración.

modo. La crisis ha hecho que Europa haya dejado de confiar en la capacidad de seducción de su modelo de crecimiento y que este se haya ido diluyendo. Las dudas formuladas sobre el MSE reflejan, en realidad, el cuarteamiento general de las voluntades políticas y de las certezas sobre el conjunto del proyecto europeo.

La crisis ha hecho que Europa haya dejado de confiar en la capacidad de seducción de su modelo de crecimiento y que este se haya ido diluyendo.

Dentro de un ambiente general de debate sobre la capacidad de los países occidentales para seguir sosteniendo el liderazgo económico, político y de modelo de sociedad y no verse rebasadas, la cuestión del futuro de Europa cobra un interés particularmente relevante. Aspectos tales como el declive de la Unión Europea y su posible futura irrelevancia en un escenario global con nuevos actores mucho más dinámicos en lo económico, han puesto sobre la mesa la necesidad de abandonar algunas de las ideas más ambiciosas de Lisboa y acometer un programa de reformas que, por supuesto, afecta al MSE.

El gasto social europeo que, en países como Alemania o Francia llega casi a duplicar al estadounidense en porcentaje de esfuerzo sobre el PIB, según datos de la OCDE, ha dejado de constituir un modelo a imitar y se ha convertido en un factor de riesgo para la supervivencia de Europa. La insostenibilidad del MSE se ha convertido en un mantra que no solo ha justificado la introducción de duros programas de racionalización del gasto social sino que ha proporcionado argumentos para que figuras políticas de primer orden, como el presidente del Banco Central Europeo, hayan confirmado públicamente su defunción. En unas declaraciones al diario *Wall Street Journal* a finales de febrero de 2012, Mario Draghi señalaba literalmente que “el modelo social europeo esta[ba] muerto” y que no existía “escapatoria posible a la aplicación de políticas de austeridad muy duras en todos los países endeudados en exceso, aunque

Crisis y cuarteamiento de certezas. ¿El Modelo Social Europeo como lastre competitivo?

El sueño europeo ha dejado paso a su cuestionamiento. Las dudas sobre el MSE se entrecruzan con los desequilibrios provocados por la Ampliación, el fracaso del proyecto de Constitución o el recrudescimiento de las tensiones competitivas en el contexto de la crisis económica. El estancamiento de la dimensión política, social y ciudadana de la Unión Europea arranca antes de la crisis, justo después del momento de euforia que acompaña a la puesta en marcha del euro, pero solo se hace evidente dentro de ella. En este sentido, la crisis no constituye un punto de inflexión para el proyecto europeo o para su modelo social sino que más bien visibiliza una serie de imperfecciones de diseño que habían quedado ocultas con anterioridad.

En el ámbito de la política económica, el MSE se ha convertido en un compañero de viaje incó-

ello implique renunciar a un modelo social basado en la seguridad del empleo y en una redistribución social generosa”.

En menos de un lustro, el MSE se había transmutado de activo competitivo y bandera de un modelo de desarrollo económico en un lastre, para algunos incluso difícilmente reformable. El discurso de la insostenibilidad del MSE se resumía en tres cifras, detrás de las cuales probablemente se encuentren las dos grandes preguntas acerca del futuro de la especificidad de Europa en materia social: ¿Puede la Unión Europea mantener un 50% del gasto social global, con una participación del 25% en el PIB mundial y con una población que solamente alcanza el 7%? ¿Podrá, además, seguir haciéndolo si las presiones sobre el gasto social se ven incrementadas en los próximos años como resultado del envejecimiento de la población mientras que los otros dos indicadores, en un reverso de la misma moneda, se encuentran en retroceso?

¿Puede la Unión Europea mantener un 50% del gasto social global, con una participación del 25% en el PIB mundial y con una población que solamente alcanza el 7%?

La intensidad de las voces públicas que insisten en la reforma en profundidad del MSE o incluso en su abandono por parte de aquellos países que no puedan mantenerlo se han intensificado desde 2010. Las conclusiones del Informe Proyecto Europa 2030, elaborado por un grupo de expertos con amplia experiencia en la política europea, han señalado en un tono algo más ponderado, pero igualmente pesimista, las dificultades para mantener la excepcionalidad social europea en las próximas décadas. Entre los desafíos a resolver, la redefinición del MSE aparece como un aspecto transversal de las tensiones sobre el presupuesto público generadas por los rescates bancarios, el comportamiento demográfico o las transformaciones laboral-productivas relacionadas con la espiral de competencia global a la baja en costes, salarios y condiciones de

trabajo, la deslocalización industrial o el cambio tecnológico.

Dado lo brusco del cambio, del ánimo a la desmoralización, cabe preguntarse cómo ha operado esta transformación. ¿Ha sido la crisis demasiado profunda y sus consecuencias irrefrenables para quienes defendían un patrón de desarrollo socio-económico alternativo? O, por el contrario, ¿existían fracturas internas dentro del diseño institucional de la Unión Europea y del MSE que permiten explicar su baja capacidad de resistencia? Más allá de los déficits de competitividad de Europa, del envejecimiento de su población, de las fallas de solidaridad entre socios o de un sistema de gobernanza que, al envite de la crisis, se ha desnudado como fundamentalmente inter-gubernamental, los problemas se incubaron antes de la crisis. En realidad, las certezas y voluntades en torno a la Estrategia de Lisboa y al MSE nunca fueron tan estables porque el terreno sobre el que se apoyaban no era firme.

Una construcción endeble. El Modelo Social Europeo antes y durante la austeridad

El MSE constituye una realidad débil, fragmentaria, de difícil aprehensión conceptual y que plantea importantes retos explicativos. El análisis del MSE, entendido como un conjunto de prácticas de política social y bienestar, así como rasgos institucionales heterogéneos pero comunes en sus principios orientadores a los distintos socios de la Unión Europea, ha constituido un ámbito de discusión muy prolífico en las dos últimas décadas.

La utilización, por vez primera, de la etiqueta MSE se atribuye al Comisario Delors en el marco del debate político de la Cumbre del Consejo Europeo de Val Duchesse, en 1985, considerada comúnmente como el momento de arranque de la actual fase de construcción de la Europa social. Desde entonces, el término se ha utilizado como una palabra-contenedor para aludir, por un lado, a las políticas comunitarias de cohesión social y crecimiento económico sostenible en el contexto de la globalización; y por otro, a los dispositivos de

bienestar de los socios nacionales, cuya diversidad se ha visto sustancialmente incrementada con las dos últimas oleadas de Ampliación de la Unión Europea.

Además de las actuaciones públicas en el ámbito de las políticas sociales y de bienestar, que incluyen de forma genérica las pensiones y la seguridad social, la sanidad, la educación, los servicios sociales o la vivienda, se ha defendido la necesidad de incorporar al MSE las dinámicas de relaciones laborales, la regulación de las formas de trabajo y el impulso público del empleo. En este sentido, el MSE se presenta como un proceso político en constante transformación, cuyos cambios se explican no tanto por nuevas adquisiciones o abandonos de elementos sino por los constantes intercambios y alteraciones en la densidad de los mismos.

La identidad de los regímenes de bienestar y laborales europeos se encuentra en el anclaje de sus dispositivos institucionales sobre un sistema común de valores que entiende los derechos sociales como derechos básicos de ciudadanía.

Debido a su carácter mutable e incompleto, el MSE descansa sobre la indeterminación conceptual. Esta indefinición es resultado también de la propia heterogeneidad de realidades nacionales sobre la que este se apoya. La diversidad de tradiciones en materia de política social conforma un caleidoscopio diverso: desde las soluciones liberales y de mercado de base beveridgeana propias de los países anglosajones hasta las construcciones de fundamento bismarckiano de la Europa continental, pasando por el modelo universalista socialdemócrata de los Países Nórdicos. Lo mismo ocurre con los marcos de regulación laboral. Por eso, antes de en su aspecto exterior, multiplicado en su diversidad por la polinización de rasgos entre modelos, la identidad de los regímenes de bienestar y laborales europeos se encuentra en el anclaje de sus dispositivos institucionales sobre un sistema común de valores que entiende los derechos sociales como derechos básicos de ciudadanía.

El MSE es, por tanto, y difícilmente puede ser de otra forma, una construcción de mínimo común denominador, lo cual queda perfectamente expresado en la práctica y en la normativa comunitaria en materia de política social y de regulación del trabajo. Su definición se ha apoyado en la identificación de un conjunto de principios comunes de política social, laboral y de promoción del empleo, en torno a los cuales ha sido posible encontrar consenso.

Este consenso se apoya en el reconocimiento de tres elementos. El primero de ellos es la identificación del Estado como social y la exigencia a los poderes públicos de que, a través de sus políticas, efectúen un esfuerzo de desmercantilización de las necesidades sociales, de forma que su cobertura no dependa exclusivamente de la capacidad de adquisición individual de servicios de bienestar a través de mecanismos de mercado. El Estado provee de un conjunto de coberturas a los individuos, por encima de un mínimo vital más o menos generoso en los distintos regímenes de bienestar y se convierte, también con mayor o menor ambición, en garante de la cohesión social.

El segundo elemento sobre el que se ha desarrollado el MSE responde al reconocimiento de la obligación social del Estado hacia los individuos, como ciudadanos dotados de una serie de derechos sociales que se establecen a través de diversos mecanismos: desde principios constitucionales orientadores de las políticas públicas hasta desarrollos normativos específicos. La noción de ciudadanía social, desarrollada por Marshall, atribuye al individuo unas determinadas garantías públicas con respecto a su situación socioeconómica en función del ejercicio de sus derechos. El debate en torno a si el reconocimiento de esos derechos sociales debe vincularse a la situación de empleo del individuo o, simplemente, a su condición de ciudadano, se sitúa en el origen de la divergencia entre las lógicas de provisión de servicios de bienestar contributiva y universalista dentro del MSE.

El tercer y último elemento de soporte del MSE tiene que ver con el reconocimiento de la

desigualdad material, económica y social que está en la base del modelo de trabajo de la sociedad capitalista. El MSE obliga al Estado a determinar un cuadro general de derechos para los trabajadores, a regular las relaciones laborales en un sentido democrático, a comprometerse en la promoción del empleo como instrumento de reducción de la desigualdad y, al menos en su variante continental, a transferir a los agentes sociales capacidad de participación en el diseño de las políticas públicas de carácter socioeconómico. Más allá de la heterogeneidad de sistemas nacionales de relaciones laborales y de la debilidad de algunos de los elementos anteriores en los nuevos socios comunitarios o también, por ejemplo, en el Reino Unido, la regulación pública del trabajo constituye un elemento diferencial de Europa con respecto a otros espacios económicos en los que la relación de empleo se establece exclusivamente a partir de un acuerdo privado.

Desde un análisis apresurado cabría pensar que los consensos sobre los que se apoya este MSE de “mínimo común denominador” comienzan a cuartearse cuando irrumpe la crisis económica en 2008. Efectivamente, la crisis económica y las políticas de austeridad han incrementado el carácter fragmentario del MSE y han reducido su grado de ambición. La asimetría en la aplicación de los ajustes sobre el gasto social en los distintos países ha aumentado la brecha, ya existente, en el esfuerzo de financiación de los servicios de bienestar. La heterogeneidad del MSE se ha visto incrementada, así como la contradicción interna de las políticas sociales nacionales en las que se apoya.

La diversidad de coberturas, servicios y diseños institucionales de la Unión Europea se vio significativamente elevada tras la Ampliación.

Ahora bien, las dificultades de aproximación entre regímenes de bienestar comienzan mucho antes. Son identificables, de hecho, desde que el incremento de las tensiones de competitividad a escala global, a comienzos de los ochenta, abrió

los primeros senderos de reforma de los sistemas nacionales de bienestar. Además, la diversidad de coberturas, servicios y diseños institucionales de la Unión Europea se vio significativamente elevada tras la Ampliación. La incorporación de nuevos socios ajenos al consenso básico sobre el que descansa el MSE ha abierto un nuevo frente de fragmentación que sumar a la heterogeneidad preexistente. El abrupto desmantelamiento del sistema de servicios sociales comunista en estos países tuvo como resultado la articulación de un modelo de bienestar y laboral de bajos umbrales de garantías y cohesión social, con una fuerte presencia de elementos de mercado, que se convirtieron en un elemento adicional de estrés interno para el MSE. El efecto de estas tensiones sobre la apuesta social de Europa también se desbordó hacia otros ámbitos. El fracaso de la Constitución Europea tras los referendos de la primavera de 2005 tuvo mucho que ver con lo que los ciudadanos franceses y holandeses percibieron como una nueva cuña sobre sus derechos sociales tras la Ampliación de la Unión Europea al este.

La fragmentación y la timidez representan características genotípicas del MSE ya antes de la crisis. Pero no toda la culpa de esta Europa social *light* es de las instituciones comunitarias, de su bajo grado de ambición o de la incapacidad para promover un estándar común de derechos sociales y laborales coherente y fuerte. Quizá ni siquiera lo sea en su mayor parte, sino más bien de los socios nacionales. Las políticas sociales y laborales de los Estados de la Unión Europea se parecen bastante a las políticas monetarias de esos mismos Estados antes de la Unión Económica y Monetaria: coordinadas entre sí pero también mirando los unos a los otros y compitiendo. Los umbrales de derechos sociales y laborales en la Unión Europea se establecen a partir de las debilidades del eslabón más frágil, aquel que sucumbe a las presiones de los mercados y de la competitividad global mediante la reducción de coberturas sociales y derechos laborales más rápidamente. Hoy, los potenciales puntos de fractura del MSE se encuentran, obviamente, en el *dumping* social externo de las economías liberales de mercado anglosajonas y de las economías emergentes o

en el *dumping* social interno de los nuevos socios del Este. Pero además, y debido a la aplicación de políticas de austeridad, a la redefinición de derechos laborales y a la racionalización de los servicios de bienestar en la periferia Mediterránea de la Unión Europea, también en países como Grecia, Portugal o España.

Después de Lisboa, ¿qué espacio para el Modelo Social Europeo en una Europa fragmentada?

El proyecto comunitario se encuentra hoy lejos de la "edad de oro de la Europa social", que fue rebasada aproximadamente hace una década. Las estadísticas de Eurostat muestran el agravamiento del desempleo, la pobreza y la desigualdad socio-económica. Los retos financieros de la crisis han llevado a postergar los aspectos sociales, esta vez en una situación de urgencia, aunque la Comisión ha tratado de mantener vivo el espíritu de Lisboa dentro de la nueva estrategia Europa 2020, presentando un Paquete para el Crecimiento y la Cohesión, a comienzos de 2013, en el que se insta a los socios a reorientar sus esfuerzos de inversión hacia el fortalecimiento del capital humano y la cohesión social.

El principal problema del MSE, más incluso que el planteado por las restricciones presupuestarias asociadas a las exigencias de austeridad, se encuentra en la fragmentación de las realidades sociales y laborales sobre las que este se apoya.

Resulta difícil soslayar que el principal problema del MSE, más incluso que el planteado por las restricciones presupuestarias asociadas a las exigencias de austeridad, se encuentra en la fragmentación de las realidades sociales y laborales sobre las que este se apoya. La mayor parte de las afirmaciones sobre la coherencia del MSE son declaraciones políticas. Desde el ámbito académico, sin embargo, son muchas más las voces

que insisten en la existencia no de un MSE sino de varios modelos sociales en Europa, conviviendo cuando no compitiendo entre sí. La diversidad de los diseños institucionales de protección social, con un nivel de gasto social que, según datos de Eurostat para 2011, se sitúa en una horquilla del 15,1% (Letonia) al 34,2% (Dinamarca) o la presencia de distintas realidades de regulación social, sustentan estas afirmaciones sobre argumentos sólidos.

La disparidad nacional, además, ha crecido tras la adhesión de los países de la Europa del Este, erosionando los consensos del MSE y haciendo más difícil establecer sus rasgos comunes. Más incluso que en la densidad de las coberturas sociales, la principal brecha entre viejos y nuevos socios se encuentra en sus sistemas de derecho del trabajo y de relaciones laborales. Frente al reconocimiento del carácter colectivo y (todavía) coordinado de las relaciones laborales en los países de la Europa occidental, los nuevos países miembros ofrecen sistemas mucho más débilmente regulados y descentralizados.

Por otro lado, las políticas de austeridad han alimentado las desemejanzas incluso dentro de un bloque, el de los países de la zona del euro, que había efectuado importantes esfuerzos de homogeneización de sus políticas sociales, laborales y de empleo a lo largo de la última década. Los memorandos de entendimiento firmados por países como Irlanda, Portugal, Grecia o España han acercado a estos países a una especie de limbo intermedio en el *dumping* social Este-Oeste que fractura a la Unión Europea. Las instituciones comunitarias son solo parcialmente responsables de este incremento de las diferencias porque la marginalidad de su presupuesto, que con alrededor de 140.000 millones de euros para 2014 constituye únicamente el 1% del PIB de los 28 Estados miembros, le impide emprender actuaciones de cohesión efectivas. A pesar de la amputación de las declaraciones políticas y de algunas voluntades, la Unión Europea sigue siendo un instrumento de reglamentación del mercado antes que una entidad de redistribución.

Coda. *Eppur si muove*

Pese a todo, el MSE es uno de los elementos de identidad de la Unión Europea. Aún como simple desiderátum político, cuenta con la capacidad de movilización ciudadana de la que carecen otras dimensiones del proyecto europeo. Los problemas de construcción de la Europa social se encuentran en la médula de las dificultades para hacer avanzar la integración europea una vez rebasados los objetivos económicos establecidos en la década de los noventa. La evolución reciente del proyecto comunitario desmiente el determinismo optimista de los padres fundadores porque la Europa social no puede construirse “de arriba hacia abajo”, sin compromiso por parte de los actores nacionales y a espaldas de los ciudadanos. La crisis económica de 2008 ha traído consigo la politización del proceso europeo, desnudando las debilidades de la agenda económica y social establecida en Lisboa. También ha demostrado que la integración no es un proceso irreversible ni se completará en modo de piloto automático y por sí sola. En ausencia de un *demos* europeo no es posible seguir avanzando en la construcción de Europa. El MSE, aún en su tímida y fragmentada versión actual se ofrece como uno de los instrumentos clave para desarrollar esa ciudadanía europea y fortalecer los vínculos de solidaridad social entre Estados miembros.

Referencias

- BARBIER, J.C. (2013), *The Road to Social Europe. A contemporary approach to political culture and diversity in Europe*, Abingdon, Routledge.
- BECK, U., y GRANDE, E. (2007), *Pour un empire européen*, Paris, Flammarion.
- COMISIÓN EUROPEA (2010), *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, mayo de 2010, Bruselas, Comisión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM(2013) 83.
- MARSHALL, T.H., y BOTTOMORE, T. (1950) [2007], *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- MORENO, L. (2012), *La Europa Asocial*, Barcelona, Península.
- RIFKIN, J. (2004), *The European Dream. How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream*, New York, Penguin.
- VANDEBROUCKE, F. (2013), “A European Social Union: Why we need it, what it means”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/13: 221-247.

