

## **EL PROCESO DE DIVERGENCIA SOCIAL DE ESPAÑA CON EUROPA PERSPECTIVAS EN LA UNION EUROPEA**

*Susana López y Salce Elvira. Reunión Frankfurt Octubre 2003*

### **LA PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA**

El proceso de convergencia real con la Unión Europea (UE) puede definirse como aquel que debería permitir a las economías menos desarrolladas, España entre ellas, ir equiparándose, en términos de bienestar de la población, a los parámetros medios comunitarios. Uno de los aspectos más importantes de la convergencia real, desde nuestro punto de vista, es la protección social, entendida como el conjunto de gastos públicos destinados a atender necesidades sociales.

Lo que sigue pretende situar los rasgos característicos de la protección social en España, en comparación con la UE, para comprobar que nuestro país mantiene un elevado diferencial en gasto social y que, además, este diferencial aumenta constantemente en los últimos años. Desde 1993, con Gobierno del Partido Socialista (PSOE) y, de forma más acusada, desde 1996, con los gobiernos conservadores del Partido Popular (PP), nos hemos ido alejando de Europa en protección social.

Estos gobiernos, sucesivamente, han articulado una política fiscal que ha provocado una disminución de impuestos a las rentas más elevadas y a los rendimientos del capital y ha reducido aceleradamente el déficit público, con la consecuencia de mantener importantes brechas tecnológicas y en capital humano con la UE -que limitan la eficiencia de nuestra economía- y, sobre todo, de agudizar los déficits sociales que nos separan de Europa.

El ciclo económico expansivo que comenzó a finales de 1994 no se ha aprovechado para disminuir las diferencias que nos separan de Europa en materia social. Por el contrario, las diferencias han aumentado de tal forma que podemos afirmar que los gobiernos del PP han provocado una real "desconvergencia" social con Europa.

Más en concreto, el gasto en protección social representaba en España el 24% del PIB en 1993 y en la UE el 28,8% (con un diferencial de 4,8 puntos del PIB). Sin embargo, en 2000, según datos de Eurostat, España (sobre el PIB en base 1995<sup>1</sup>) gasta en

---

<sup>1</sup> La mayoría de los países de la UE calculan ya sus magnitudes macroeconómicas sobre la base del Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC-95).

protección social el 20,1% y la UE el 27,3% del PIB comunitario, con una diferencia de 7,2 puntos porcentuales.

España, pues, ocupa hoy el penúltimo lugar de la UE en gasto social en proporción al PIB, con la particularidad de que países como Portugal y Grecia, por ejemplo, que tienen una renta por habitante muy inferior a la nuestra, gastan ya 2,6 y 6,3 puntos de su PIB, respectivamente, más que España.

En definitiva, mientras que entre 1995 y 2000 el gasto en protección social sobre el PIB en la UE se reduce ligeramente (0,6 puntos de caída), en España la disminución es muy superior (2 puntos) y esta tendencia continúa, ya que las estimaciones del gasto público en protección social en España arrojan descensos, en proporción al PIB, en 2001 (19,7%) y 2002 (19,2%), cuando el promedio comunitario parece estabilizarse en el entorno del 27%.

Conviene aclarar aquí que el crecimiento económico del PIB español ha superado la media comunitaria y aliviado el gasto en prestaciones por desempleo, argumento que el gobierno utiliza para intentar matizar estos datos negativos. Sin embargo, como queda dicho, el gasto social total entre 1995 y 2000 se ha reducido 2 puntos y el de la función desempleo 1,1 puntos; la diferencia (0,9 puntos del PIB) no puede explicarse por el menor gasto en desempleo.

Aún más: si comprobamos la evolución del gasto social por habitante en paridades de poder de compra, queda anulado el argumento del diferencial de crecimiento económico, pues tenemos que en 1995 el gasto social por habitante de España significaba el 62% de la media comunitaria y en 2000 se redujo hasta el 60% dicho promedio.

Por si faltaba algo, podemos también considerar, al hablar de gasto en protección social con relación al PIB, que -según estimaciones de la Comisión Europea- la economía sumergida significa en España más del 20% del PIB (muy superior al promedio comunitario). Esto quiere decir que, si nos aproximásemos al PIB real, el porcentaje de gasto social sería muy inferior y la diferencia con Europa aún mayor.

En todo caso, es evidente que el mayor crecimiento de nuestro país no se ha utilizado para mejorar nuestra protección social en el contexto comunitario sino que, al contrario, éste ha sido un periodo caracterizado por una política regresiva y antisocial. Efectivamente, no puede existir progreso social cuando en un país como España, con una renta per cápita equivalente en 2000 al 83% de la media europea, su gasto social público por persona sólo equivale al 60% del promedio europeo en ese año.

Remitiéndonos a Eurostat, que estima el gasto por funciones en la UE en % del PIB en 2000, los resultados son los siguientes.

En *Enfermedad y atención sanitaria* (prestaciones económicas por enfermedad y gastos de asistencia sanitaria) España dedica el 5,4% del PIB frente al 7,1% de la UE, una diferencia de 1,7 puntos porcentuales. En nuestro país, el gasto en este capítulo se ha reducido en los últimos años como consecuencia de la contención del gasto sanitario y la disminución del gasto en prestaciones económicas por enfermedad. Además, según datos de la OCDE, el gasto sanitario público per cápita<sup>2</sup> español representa alrededor del 68% del promedio comunitario.

---

<sup>2</sup> Establecido en paridad de poder de compra.

También es importante destacar que, si descontamos el gasto farmacéutico, las comparaciones serían aún más desfavorables para nuestro país, ya que el gasto farmacéutico en España (por la presión de las multinacionales de la industria farmacéutica) representa casi el 25% del gasto sanitario público y sólo es superado, en el espacio europeo, por Portugal (27%).

En la función *Invalidez* (gastos en pensiones por incapacidad permanente para menores de 65 años) el gasto se sitúa en el 1,2% del PIB en España, con similar proporción que en la UE.

El gasto en *Vejez* (pensiones de todo tipo para mayores de 65 años) registra las mayores diferencias, ya que representa el 7,5% del PIB en España y el 9,5% en la UE; una distancia de 2 puntos.

En la función *Supervivencia* (gastos en pensiones de orfandad y viudedad de los menores de 65 años) España dedica el 0,8% del PIB frente al 1,2% comunitario (diferencia de 0,4 puntos porcentuales).

En el resto de pensiones que considera la clasificación de Eurostat (pensiones de jubilación anticipada y parcial) España gasta el 0,5% del PIB y la UE el 0,6% (una diferencia de 0,1 puntos).

**Si sumamos las funciones que hacen referencia a pensiones, es aquí donde se encuentran las mayores diferencias respecto a la media comunitaria. España dedica el 10% del PIB frente al 12,5% de la UE, una diferencia de 2,5 puntos porcentuales.** Sin desestimar las tendencias demográficas futuras (pero considerando también otros aspectos fundamentales como la creación de empleo y la calidad del mismo, o a las tasas de actividad y ocupación), estos datos no pueden olvidarse a la hora de abordar el “futuro de las pensiones” y ciertos escenarios catastrofistas (interesados y mediatizados) que se nos presentan, para justificar nuevas restricciones, como las que se anuncian (aumento de la edad de jubilación, extensión a toda la vida laboral del periodo para el cálculo de las pensiones, etc.).

Los gastos en *Familia* (función que recoge el gasto en asignaciones por hijo a cargo y por maternidad) significan el 0,4% del PIB en nuestro país y el 2,2% en la UE (una diferencia de 1,8 puntos). España es, con diferencia, el país de toda la UE que menos recursos dedica a este capítulo.

En efecto, España destina casi siete veces menos recursos a ayuda familiar que la media de los países europeos. Según un estudio publicado en 2000<sup>3</sup> la falta de una política global de ayuda a las familias hacen de España el país del mundo con menor tasa de fecundidad, con 1,07 hijos por mujer (otra cuestión a considerar en el tema de las pensiones). En todo caso, es una prioridad desarrollar los servicios públicos para personas dependientes y explorar mecanismos (la reducción de la jornada de trabajo, por ejemplo) que permitan conciliar, verdaderamente, la “vida familiar” y la laboral (de hombres y mujeres, naturalmente) y que facilite, a su vez, una distinta distribución del trabajo doméstico, que en nuestro país presenta uno de los mayores desequilibrios hombre-mujer de toda la UE.

---

<sup>3</sup> *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación “la Caixa” 2000.

También queremos destacar aquí que las reformas fiscales propiciadas por el Gobierno del Partido Popular, con el argumento de que favorecerían a las familias con menos recursos, es absolutamente regresiva en este sentido, pues son las familias con mayores ingresos las que obtienen un tratamiento fiscal más ventajoso, por el juego de las desgravaciones en la base imponible del tributo.

Sea como fuere, la “desconvergencia” en esta materia choca frontalmente con la propaganda oficial del gobierno conservador sobre ayuda a la familia. Según un estudio reciente, sólo el 8% de niños de 0 a 3 años tiene acceso a las escuelas de infancia públicas, comparado con el 40% en Suecia, el 44% en Dinamarca, 21% en Finlandia, 23% en Francia, ó 30% en Bélgica. De la misma forma, **sólo un 1,5% de nuestros ancianos tiene acceso a servicios públicos de atención domiciliaria, frente al 30% en Suecia, 20% en Dinamarca, 28% en Finlandia, 7% en Francia, 8% en Holanda, ó 9% en el Reino Unido.**

El gasto en la función *Desempleo* (prestaciones económicas a las personas en paro, gastos en formación profesional, incluyendo, paradójicamente, las indemnizaciones por despido) es el único donde España supera, en términos relativos, al promedio europeo. España le dedica el 2,5% del PIB y la media europea se sitúa en el 1,8% (0,7 puntos superior en nuestro país), si bien es cierto que nos encontramos por debajo de países como Bélgica (3,2% del PIB), Dinamarca (3,2%), Finlandia (2,9%) y Suecia (2,6%).

Sin embargo, no es de extrañar que España gaste más en Desempleo en % del PIB, cuando nuestra tasa de paro es también muy superior. Pero esto no significa que nuestro sistema de protección al desempleo sea “más generoso”. Muy al contrario, España dedica realmente menos recursos a esta contingencia que otros países comunitarios con tasas de desempleo menores. Una forma de observarlo es medir el gasto en % del PIB por cada punto de tasa de paro: España gasta el 0,15% y la UE, como media, el 0,19%. Nuestro gasto, así medido, es sólo superior al del Reino Unido (0,14%), Grecia (0,10%) e Italia (0,06%).

Además, es importante reseñar que, **actualmente, casi el 40% de los recursos que destina nuestro país a las llamadas “políticas activas de empleo” se utilizan para financiar a las empresas.** Es decir, que los recursos destinados a las subvenciones a empresas privadas para la contratación (en % del conjunto de políticas activas de empleo) superan en España con mucho a la media de la UE.

En la función *Alojamiento* (gastos que sufragan ayudas para acceder a una vivienda) España gasta el 0,2% del PIB (y el gasto se concentra, además, en la subvención de intereses), mientras Europa dedica el 0,6%.

Por último, en *Exclusión Social* (prestaciones económicas como por ejemplo las “rentas mínimas de inserción”) España dedica el 0,1% del PIB frente al 0,4% que como media gasta la UE.

El gobierno español afirma reiteradamente que una de sus principales prioridades son las políticas sociales. Sin embargo, lo que se está consolidando en nuestro país es una etapa de divergencia con la UE y un elevado déficit en protección social. Los datos así lo avalan, y las necesidades sociales -presentes y futuras- por cubrir, chocan frontalmente con los planteamientos que en política económica mantiene el ejecutivo. La estructura de los ingresos públicos, las reformas fiscales y el “déficit cero” presionan

sobre el gasto público e impedirán superar la divergencia social con la UE –cada vez más amplia- y mejorar la protección social de la población.

## **PERSPECTIVAS EN LA UE**

La Europa social es más una declaración de principios que una realidad. La subsidiaridad en temas fundamentales como son los derechos de los trabajadores, legislación, seguridad social, servicios sociales, etc. y la exclusión de mecanismos impositivos como herramienta de redistribución de la riqueza, hace que sea imposible homogeneizar los derechos sociales de los distintos países y colectivos, y la ampliación que ya se está materializando complica aún más el panorama.

La Ampliación va a ser una prueba de fuego para la UE porque ésta pasará, en los próximos años, de los 15 estados miembros actuales a un total de 25 a 30 países. Países que, aún con significativa diferencia entre ellos, presentan niveles de bienestar muy por debajo de los actuales parámetros comunitarios y con una estructura productiva donde la agricultura tiene, en buena parte de ellos, un peso relativo importante.

El reto político es enorme y no es difícil imaginar la acentuación de los problemas sociales que puede plantear ya que, **por primera vez, la Unión afronta su mayor ampliación sin prever un Presupuesto que permita preservar su acervo y reforzar la cohesión económica y social.** Esta es una contradicción insalvable porque los esfuerzos presupuestarios, si bien insuficientes, que se produjeron con motivo de la puesta en marcha del Acta Única y la transición al euro, se relajan ahora, de forma incomprensible, en el momento más necesario.

Con las políticas de solidaridad interna puestas en cuestión, Europa no será mucho más que una zona de librecambio con tensiones internas y aspiraciones frustradas para los trabajadores, limitando -o imposibilitando- el proyecto de integración política. El coste real de una ampliación cicatera puede ser mucho más elevado (desde luego, en términos sociales) que el de una ampliación con recursos para mitigar las desigualdades.

Además de todo ello, a la vista de los niveles de desarrollo de los países candidatos, será preciso, como condición necesaria, un crecimiento económico muy superior en algunos de estos países en los próximos años, para acortar distancias con el promedio comunitario. Esto va a ser muy difícil, sin embargo, si se aplican a los nuevos miembros los criterios de Maastricht y los ajustes que ello implica.

No hay que olvidar que los criterios de convergencia económica han dejado de lado, beligerantemente, los de convergencia social. Pero, por otra parte, la falta de coordinación en la lucha y de solidaridad real entre las organizaciones sindicales europeas (especialmente las que conforman la CES), a la hora de equiparar condiciones de trabajo -incluso en el mismo grupo o empresa europea- fragmenta y debilita la resistencia de los trabajadores ante las agresiones de que están siendo objeto sus derechos, de forma sistematizada, por parte de las multinacionales y de los respectivos gobiernos, amparados por el ejecutivo comunitario.

El objetivo que persiguen es lograr una economía europea más competitiva, mediante la reducción de la protección y de las garantías sociales. Dicho en otras palabras, la competitividad se basa en el recorte a la baja de los derechos y garantías laborales, de

manera más descarnada, quizá, en países como España y otros con déficits importantes en esta materia.

La penetración de determinados "clichés" en la opinión pública, a este respecto, va pareja a la falta de respuesta eficaz por parte de la izquierda política y sindical: se está aceptando, como algo normal, que esta sociedad no puede seguir alimentando vagos con sus impuestos; que quien está en paro o es pobre lo es porque quiere. En definitiva, se ahonda en la exclusión social, en el individualismo -como ruptura de lo colectivo- y se debilita la solidaridad, pieza clave para movimiento obrero organizado y para la construcción del modelo social europeo.

Considerando que el empleo, pero, sobre todo, la calidad del empleo, es uno de los pilares fundamentales en que se sustentan los sistemas de protección social, debemos incluir el PLENO EMPLEO de calidad como objetivo fundamental de estrategia desde la izquierda, entendida no como una rebaja de las condiciones de trabajo, de empleo a cualquier precio y sin derechos que impone el modelo de empleo precario hoy en alza (32% de empleo en España, con una alta rotatividad).

En la misma línea, es preciso también considerar el fiasco de la "Constitución Europea", con sus acusados déficits democráticos y en lo que se refiere al derecho de ciudadanía, a los derechos sociales y laborales, etc., que la hacen inaceptable.

En materia económica y social no hay progresos, porque la Convención que ha redactado el borrador de "texto constitucional" da por válidas la actual coordinación económica existente entre los Estados miembros, el papel de la política monetaria común y las orientaciones generales de política económica. El modelo social europeo no ha estado, hasta el momento, en la agenda de la Convención y se ha rechazado cualquier compromiso que deje atisbar una política social y fiscal de dimensión europea. Es muy significativo que el avance que supone aumentar las materias a decidir por mayoría cualificada, en el seno de la UE, no se extienda a la fiscalidad ni a buena parte de la política social, que siguen sometidas a las reglas de la unanimidad.

Todo lo anterior nos lleva a un par de conclusiones. Por un lado, la necesidad de procurar verdaderas reformas para lograr que la UE avance hacia un espacio social y económicamente cohesionado:

- ✓ Una política macroeconómica coordinada más flexible, eficiente y democrática (ampliando los objetivos de la política monetaria e incluyendo, junto a la estabilidad de precios, el crecimiento y el pleno empleo, y flexibilizando el Pacto de Estabilidad).
- ✓ Un embrión de fiscalidad europea, aumentando el Presupuesto Comunitario, estableciendo impuestos europeos, y adecuando normas armonizadoras en la fiscalidad directa.
- ✓ Un proceso de convergencia real hacia los sistemas sociales más desarrollados en la UE, con el pleno empleo como objetivo y recuperando la idea de Servicio Público en la construcción europea.
- ✓ Un compromiso con más políticas europeas abordando cambios estructurales en los modos de producción y consumo para asegurar la sostenibilidad ecológica del modelo de desarrollo.

Por otro lado, e íntimamente relacionado con lo anterior, la necesidad de una respuesta colectiva organizada de los trabajadores a nivel europeo y la necesidad de fortalecer un sindicalismo europeo plural, reivindicativo y movilizador.

Es imprescindible **un programa común de la izquierda europea que, junto con el movimiento sindical, sirva de instrumento de** lucha -en clave de solidaridad entre todos los trabajadores y trabajadoras europeos- por la armonización de las políticas de empleo y protección social y el reconocimiento de los derechos políticos, sociales y sindicales. En su caso, la Confederación Europea de Sindicatos debe dar un paso más, pasando de ser una mera coordinadora de los sindicatos de los Estados miembros, para constituirse en un auténtico sindicato de los trabajadores y trabajadoras europeos, sin exclusiones.

Al mismo tiempo, desde nuestro punto de vista, desde los partidos de izquierda europeos se debe jugar un papel fundamental de impulso al movimiento antiglobalización, sin miedos y sin falsos recelos o disputas por el espacio y la representatividad.

Los objetivos mínimos inmediatos de esta lucha y estas alianzas deberían incluir los siguientes aspectos:

- REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO A 35 HORAS SEMANALES, SIN REDUCCION DE LOS SALARIOS.
- PROTECCIÓN SOCIAL HOMOGÉNEA, ir progresivamente equiparando la protección de los países en peores condiciones con lo de mejor nivel, (no al revés) AL MENOS EN ESTOS TRES ASPECTOS: SALARIO MÍNIMO, DESEMPLEO Y JUBILACIÓN.
- DERECHOS Y GARANTÍAS DE PARTICIPACIÓN EN LAS EMPRESAS Y GRUPOS DE EMPRESAS.

Es preciso hacer mención aquí a la Inmigración, aunque más propiamente deberíamos hablar de mano de obra inmigrante, ya que es la única condición que se les reconoce, despojándoles de su cualidad de personas y de ciudadanos.

En efecto, el endurecimiento de las leyes de inmigración en la mayoría de países de la UE y las concepciones que avanza la "Cumbre de Sevilla" (más control de fronteras, más control policial), ponen en solfa las reiteradas declaraciones posteriores sobre políticas de integración, que habrían de pasar, inexcusablemente, por el reconocimiento de los derechos de ciudadanía plenos, incluido el de sufragio, y, por supuesto, los derechos laborales y sociales de los inmigrantes (en España, a quienes no tienen una situación administrativa regular se les niegan derechos básicos como el de reunión y manifestación, el de asociación y el de sindicación y huelga, entre otros).

Estas políticas, que intentan la consolidación de una "Europa Fortaleza", mientras aumenta el empobrecimiento y la desestructuración de muchos de los países donde se originan los movimientos migratorios (atrapados, en tantos casos, por la deuda externa y las políticas del FMI, o por las decisiones de la OMC), pretenden ocultar –o al menos

sustraer del debate público- el irresistible "efecto llamada" que supone la demanda de mano de obra de una Europa que envejece y con bajas tasas de natalidad, **cuyo "ejército de reserva" (los trabajadores en paro) disminuye y ha logrado unos mínimos niveles de protección y de organización que le permiten, al menos, oponer resistencia a la aceptación de cualquier empleo, con cualquier salario y en cualesquiera condiciones de trabajo.**

Empeñados en lograr una Europa "más competitiva" mediante el abaratamiento de los costes laborales y sociales de mantenimiento de la mano de obra, el engrosamiento de una auténtica masa de personas en situación irregular, sin derechos o presas de la inseguridad jurídica en que les colocan las nuevas legislaciones, les convierte en instrumento idóneo para la desregulación de las condiciones laborales y la bajada de los costes laborales, sin apenas conflicto con el movimiento obrero organizado autóctono. Es por eso que la exigencia del reconocimiento de derechos laborales, sociales y políticos a los inmigrantes, la no discriminación y la igualdad plena, trascienda la mera acción humanitaria o solidaria para constituirse en puntal básico de la defensa de nuestros propios derechos conquistados y del modelo social europeo, que la desigualdad y el "apartheid" de la población inmigrante amenazan.

El desplazamiento de los flujos migratorios y la imposibilidad de que millones de personas puedan gestar un proyecto de vida en sus lugares de origen, es una de las muchas razones por las que consideramos que la solidaridad con el resto de países no pertenecientes a la UE (especialmente con los menos desarrollados o en vías de desarrollo) es algo a potenciar cada día con más fuerza.

Para finalizar y como conclusión, se trata de apostar por otro modelo de crecimiento y de distribución de la riqueza en la UE y romper con el llamado "pensamiento único", que consiste en recetar siempre, sea cual sea el problema social al que haya que hacer frente, la misma forma de proceder: a saber, dejar al mercado actuar con libertad total y cargar sus crisis sobre los más débiles.

En definitiva, la construcción de una Unión Europea solidaria, de ciudadanos y ciudadanas con plenos derechos, igualitaria, que tenga como objetivo prioritario reducir el paro y crear empleo de calidad, garantizando un sistema de protección social que cubra las necesidades, presentes y futuras, de su población.

Lo contrario –el camino que se ha emprendido- no solo supone un retroceso en el modelo social y en las conquistas logradas, sino que lleva a la desestructuración y a la exacerbación del conflicto dentro de la propia clase trabajadora.