

Las políticas sociales de la socialdemocracia en la UE-15 y en España



Vicenç Navarro
Catedrático de
Políticas Públicas
de la Universidad
Pompeu Fabra

Universalización de derechos, redistribución de la riqueza, rechazo a cualquier tipo de explotación y desarrollo de mayores cotas de democracia constituyen las cuatro principales características de la socialdemocracia europea. Los países escandinavos han sido los que han desarrollado con más éxito el modelo socialdemócrata, manteniendo un Estado fuerte que ha conseguido proporcionar respuestas a los retos de la globalización, con políticas intervencionistas y reguladoras y con un amplio gasto público. El éxito de estos países contrasta con aquellos que, influidos por las propuestas de la Tercera Vía, han renunciado al principio de universalización y redistribución, provocando déficit y deterioro de los servicios públicos y aumento de la desigualdad y la pobreza.

El socialismo no es una etapa final sino un proceso que se está construyendo o destruyendo en bases diarias en el desarrollo de las políticas públicas. Es un proceso bien definido en aquella famosa frase de los fundadores del socialismo de que en la producción y distribución de bienes se debería asignar tales bienes "a cada persona según su necesidad" y que los recursos debieran obtenerse "de cada persona según su habilidad". Tal principio es tan válido hoy como lo fue ayer o como lo será mañana. Basado en ello, la socialdemocracia europea ha ido expandiendo el concepto de ciudadanía para incluir en él derechos sociales, laborales y democráticos, y ello como parte de un proceso de construir una sociedad en la que tanto las *necesidades* como las *habilidades* se definen democráticamente, con el objetivo de alcanzar una sociedad sin cla-

ses, carente de cualquier tipo de explotación sea esta de clase, de género, de raza o de nación.

Con este fin, cuatro han sido las políticas públicas que han caracterizado a la socialdemocracia europea. Una ha sido la *universalización de derechos, transformándolos en condiciones de ciudadanía*. De ahí que la socialdemocracia haya expandido siempre tales derechos (sean estos sociales, laborales o democráticos) a toda la ciudadanía, universalizándolos. Es cierto que otras tradiciones políticas, como la democracia cristiana, han universalizado también algunos derechos sociales, pero ello lo han hecho en gran medida como consecuencia de las presiones de la socialdemocracia. En Europa, ha sido la socialdemocracia (en la cual incluyo a todos aquellos partidos, llámense como se llamen –socialistas, socialdemócratas, laboristas o incluso comunistas– que han seguido las cua-

tro políticas públicas que estoy describiendo) la que ha universalizado tales derechos. Como parte de este proceso, la socialdemocracia ha sido la mayor fuerza política responsable del establecimiento del Estado de Bienestar.

La segunda característica de esta tradición política *ha sido la progresividad en la adquisición de recursos públicos, reflejada en la progresividad fiscal*. La socialdemocracia ha sido históricamente una fuerza política redistributiva, de manera que la contribución al bien común, gestionado por el Estado, ha estado directamente relacionada con los ingresos de los ciudadanos, de manera que a mayor renta, mayor contribución al erario público. Desde este punto de vista, la demanda de que la redistribución de los recursos del Estado tiene que basarse en la manera como se distribuye el gasto público, pero no en la progresividad de los impuestos, sig-

nifica una rotura clara con la tradición socialdemócrata. En realidad, la progresividad fiscal y su impacto redistributivo ha sido una demanda constante de la clase trabajadora que, con la alianza de las clases medias, ha sido el motor del proyecto socialdemócrata, incluyendo su Estado de Bienestar. No es casualidad que aquellos países que tienen mayor carga y mayor progresividad fiscal sean los países escandinavos (como Suecia) donde la socialdemocracia ha gobernado durante mayor tiempo desde la Segunda Guerra Mundial (el 92% del tiempo comprendido entre 1950-2007). Son también los países que tienen un Estado de Bienestar más extenso y, por cierto, tienen economías más exitosas.

La tercera característica de la socialdemocracia ha sido el desarrollo de una *sensibilidad ciudadana opuesta a cualquier tipo de explotación, y muy en especial, explotación de clases y género*. El desarrollo de tal sensibilidad ha requerido políticas públicas encaminadas a liberar el enorme potencial que cualquier ser humano tiene. Esta liberación exige, en la gran mayoría de los casos, la integración en el mercado de trabajo de la ciudadanía adulta, lo cual requiere el desarrollo de una infraestructura de servicios públicos a los miembros de las familias —como escuelas de infancia y servicios a domicilio— que faciliten combinar sus responsabilidades familiares con sus compromisos profesionales. Ello junto con un sistema educativo y una cultura promovida por el Estado que estimule una igualdad de responsabilidades, de deberes y de derechos entre los géneros, libera a la mujer, facilitando su desarrollo. Estas políticas públicas no han sido desarrolladas históricamente por las tradiciones cristiano-

demócratas o conservadores que no han facilitado la integración de la mujer al mercado de trabajo. Estas políticas públicas explican también que a mayor presencia socialdemocrática en un país europeo, mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, lo cual determina también otra consecuencia de esta característica, es decir, el elevado porcentaje de la población adulta que trabaja. Esta característica es también una condición para el elevado desarrollo de sus Estados de Bienestar, pues a mayor número de trabajadores, mayor es la riqueza del país y mayores son los ingresos del Estado.

La cuarta característica de la socialdemocracia ha sido la de *expandir*

balizados en Europa (Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca) cuyas exportaciones e importaciones representan un elevado porcentaje de su PIB, y que son considerados como los más exitosos económicamente en la UE, sean países con un amplio gasto público y con Estados altamente intervencionistas y reguladores.

Las supuestas modernizaciones de la socialdemocracia: la Tercera Vía, ¿reforma o ruptura?

Estos cuatro principios han ido desarrollándose de distintas formas según la historia y contexto político de cada país, alcanzando su mayor desarrollo en el norte de Europa, los países escandinavos, y el menor des-

La supuesta 'modernización' de la socialdemocracia promovida por la Tercera Vía supone una auténtica ruptura, ya que se renuncia al principio de universalización y al de redistribución de la riqueza, herramientas básicas para la construcción del Estado de Bienestar.

la democracia, enfatizando que sea el colectivo de ciudadanos los que definan los conceptos (y prioridades) de necesidad y de habilidad (definiendo los mecanismos e instrumentos que el Estado desarrolla para adquirir sus recursos), considerando al Estado como ejecutor de la redistribución de los recursos y el garante de los derechos. Y este Estado ha adquirido incluso mayor importancia en la medida en que la actividad económica se ha ido internacionalizando, según el proceso comúnmente llamado globalización. En contra de lo que sostiene "la sabiduría convencional" de nuestro país, la globalización requiere Estados fuertes que faciliten la respuesta de la sociedad a los retos planteados por la globalización. De ahí que los países más glo-

arrollo, en el sur de Europa, donde la democracia cristiana y otros partidos conservadores han gobernado durante mayor tiempo durante los últimos cincuenta años siendo responsables del enorme subdesarrollo social de estos países. Ni que decir tiene que existe una gran diversidad de políticas públicas desarrolladas por Gobiernos socialdemócratas. Ahora bien, dentro de ellas hay que señalar algunas que significan claramente una ruptura con los principios socialdemócratas, adoptando principios pertenecientes a las tradiciones cristianodemócratas o liberales. Una de ellas, promovidas por la Tercera Vía, es la que *renuncia al principio de universalización, sustituyéndolo por*

políticas públicas que en lugar de hablar de universalización de derechos habla de la prevención de la exclusión social y que en lugar de redistribución habla de igualdad de oportunidades. El énfasis en la prevención de la exclusión social recuerda el lenguaje antipobreza de la tradición cristianodemócrata. En estas políticas públicas, el gasto público social se centra en los pobres o en los vulnerables a la exclusión social, sin referirse al resto de la ciudadanía. Este enfoque sustituye el discurso y la práctica redistribuidora del Estado (indispensable, por cierto, para eliminar la pobreza) por políticas orientadas a los pobres o a los excluidos. Como los expertos en política social, profesores Korpi y Palme, han señalado, los países más exitosos en eliminar la pobreza han sido precisamente los países que han seguido políticas redistributivas de carácter universal. La evidencia empírica de ello es abrumadora. Para resolver el problema de la pobreza, el Estado no puede centrarse en los pobres. En cuanto a la igualdad de oportunidades, ésta no puede realizarse dentro de un contexto donde no hayan políticas redistributivas. Asumir que un niño de una familia de renta baja pueda tener las mismas oportunidades que un niño de una familia de renta alta mediante la mera provisión de becas de estudio es subestimar la importancia que el contexto social tiene en la configuración de las oportunidades.

Otra ruptura con la socialdemocracia es la dilución del intervencionalismo público, promoviendo la financiación privada del Estado del Bienestar, privatizando la financiación de los servicios públicos, medidas también promovidas por la Tercera Vía. Estas medidas se justifican mediante la referencia a la libertad de elección, siguiendo una narrativa muy característica

del pensamiento liberal. Tal postura asume erróneamente que la privatización asegura para la mayoría de la ciudadanía una mayor capacidad de elección. La evidencia, sin embargo, muestra que el país desarrollado que tiene menor capacidad de elección en los servicios sanitarios, y menor satisfacción del usuario por ejemplo, es EEUU (se aconseja ver la película *Sicko* de Michael Moore), donde la financiación y gestión sanitaria son privadas. Un servicio público puede tener mayor capacidad de elección y mayor satisfacción del usuario que un servicio privado.

Otra dimensión de esta ruptura es la disminución de la carga fiscal o el aumento de su regresividad. Un punto de especial importancia en España, donde la carga fiscal es una de las más bajas de la UE-15. El problema mayor que tiene España es su bajo gasto público (consecuencia de los escasos ingresos del Estado) que determina unas enormes tensiones inter-territoriales, consecuencia de la insuficiencia de recursos públicos en las CCAA, tensiones aprovechadas por los nacionalismos tanto centrales españoles como los nacionalismos periféricos, ocultando con ello el problema mayor que tiene España que es el bajo gasto público, el cual se ha debido históricamente a la gran resistencia del 35% de la población de renta superior del país (que no utiliza los servicios públicos) a pagar los impuestos que le corresponde por su nivel de ingresos.

La socialdemocracia en Europa

Hay que recordar que en su momento las izquierdas eran la mayoría del Parlamento Europeo. No así ahora. Y ello está relacionado con la decepción de grandes sectores de las clases populares hacia la manera en la que se está construyendo esta

Europa, decepción que está justificada, pues ha sido durante el periodo de construcción de la Unión Europea que el desempleo ha aumentado, la protección social ha disminuido, los beneficios sociales se han reducido, el crecimiento del gasto público se ha enlentecido y los salarios han bajado, mientras que los beneficios empresariales han crecido de una manera muy notable (ver Navarro, V: "El deterioro de la situación social europea", *Le Monde Diplomatique*, octubre de 2007). Todas las encuestas muestran que las clases más reacias a la UE son las clases trabajadoras y las clases medias (de renta media y baja), y ello se debe no a su ignorancia (como los *establishments* mediáticos, políticos, financieros y empresariales asumen), sino a su percepción (que se basa en un hecho real) de que estas políticas son causadas por las políticas públicas liberales propuestas por la Comisión Europea, el Pacto de Estabilidad y el Banco Central Europeo. Esta decepción de las clases trabajadoras hacia la manera como se está construyendo Europa ha afectado a los partidos socialdemócratas que han sido percibidos por parte de tales sectores populares como responsables en parte de estas políticas.

Esta situación alcanzó su máxima expresión cuando la Comisión Europea dirigida por Romano Prodi (que había sido propuesto por la socialdemocracia europea) aprobó una propuesta en su programa de liberación de los servicios (estimulando su movilidad a lo largo de toda la UE) que hubiera permitido, por ejemplo, que a los trabajadores de una empresa polaca de la construcción que trabajara en España se le pagaran sueldos polacos (que son una tercera parte de los sueldos españoles) en lugar de salarios español-

les. Esta propuesta, conocida como "país de origen", fue apoyada por la Tercera Vía y por Anthony Giddens, quien lamenta en su último libro que tal propuesta fuera anulada por el Parlamento Europeo. Este es un ejemplo entre otros de que "la modernización" de la Tercera Vía es, en realidad, una regresión del proyecto socialdemócrata.

Los retos de las políticas sociales de las fuerzas socialdemócratas en España

La socialdemocracia española ha sido la creadora del Estado del Bienestar español que se desarrolló durante el Gobierno PSOE y muy en particular en la segunda parte del período 1982-1993, como consecuencia de las movilizaciones populares y huelgas generales, lideradas por los sindicatos, que han sido las fuerzas más consistentes y coherentes en la defensa del Estado de Bienestar.

Ahora bien, esta expansión del Estado de Bienestar experimentó un cambio muy notable a partir de 1993 cuando se tomaron decisiones apoyadas por CiU y expandidas más tarde por el Gobierno PP, que significaron que el crecimiento del déficit de gasto público social por habitante entre España y el promedio de la UE-15 aumentara un 68% (durante el período 1993-2004), con el consiguiente deterioro de las transferencias y servicios públicos (lo cual creó gran número de huelgas de los profesionales y trabajadores de los servicios públicos). Estas políticas de austeridad respondían al deseo de transferir fondos públicos de las áreas sociales (disminuyendo su tasa de crecimiento) a la reducción primero y eliminación después del déficit del presupuesto del Estado, de manera tal que cuando, por

fin, se equilibraron las cuentas del Estado, el déficit del gasto público social de España con el promedio de la UE-15 había alcanzado su dimensión mayor. España era un "gigante económico" (expresión utilizada por el Presidente Aznar en 2003) con pies sociales de barro. Las escuelas, las universidades, la sanidad, los servicios sociales, estaban entre los más subfinanciados en la UE-15.

Ello determinó que la socialdemocracia hiciera de tal déficit social el centro de su crítica al Gobierno Aznar en las elecciones del 2004 presentando su propuesta de correc-

—como consecuencia de las presiones realizadas por las bases del partido— una dimensión social avanzada. Gran número de estas promesas se han ido desarrollando, respondiendo a la vocación socialdemócrata del Gobierno. Pero no debe ignorarse que las políticas fiscales y presupuestarias del equipo económico han dificultado tal desarrollo durante el período 2004-2008 como consecuencia de la moderación del gasto público. Tal moderación quedó bien reflejada en las declaraciones del Ministro de Economía, el señor Solbes, a *El País* (22.07.07) en el que subrayaba que "la medida de la cual él es-



C. BARRIOS

ción de tal déficit como el eje de su programa electoral, comprometiéndose a converger el gasto público social *per capita* de España con el promedio de la UE-15, convergencia que tendría lugar en varias legislaturas. Con ello el PSOE se comprometía a revertir la desconvergencia de gasto público social que había ocurrido durante el período 1993-2004, cuando el déficit social de España con la UE-15 había ido creciendo. El compromiso del PSOE era que tal déficit fuera reduciéndose. El programa del 2004 incluía

taba más orgulloso era el de no haber aumentado el gasto público". Tal actitud ha obstaculizado el desarrollo de las propuestas sociales incluidas en su programa electoral. El Gobierno del PSOE ha desarrollado políticas sociales que han significado un aumento claro de los derechos sociales, cuyo desarrollo, sin embargo, ha sido dificultado por tal moderación presupuestaria. Tales políticas deberían cambiarse en un segundo mandato a fin de poder desarrollar más completamente la vocación socialdemócrata del Gobierno. **TEMAS**