

NEW LEFT REVIEW 118

SEGUNDA ÉPOCA

SEPTIEMBRE - OCTUBRE 2019

ARTÍCULOS

| | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|-----|
| DANIEL FINN | Contracorrientes | 7 |
| SIMON HAMMOND | K-punk ampliado | 43 |
| KELLY ASKEW Y RIE ODGAARD | Las dos caras de la titulación | 76 |
| FRANCO MORRETTI Y OLEG SOBCHUK | Oculto a plena vista | 97 |
| WOLFGANG STREECK | Regresión progresiva | 131 |

CRÍTICA

| | | |
|-------------------|------------------------------------------|-----|
| KHEYA BAG | Banderas rojas en el bosque | 157 |
| ANDERS STEPHANSON | ¿Potencia hegemónica neoimpresionista | 167 |

WWW.NEWLEFTREVIEW.ES

© New Left Review Ltd., 2000

Licencia Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

INSTITUTO
25M
DEMOCRACIA

ts
d traficantes de sueños

[SUSCRÍBETE](#)

REGRESIÓN PROGRESIVA

Metamorfosis de la política social europea

● SE PUEDE RECORDAR alguna entidad política que haya sufrido en toda la historia mundial una serie de transfiguraciones tan rápida y de gran alcance como la Unión Europea¹. Fundada como una organización para la planificación económica conjunta entre seis países adyacentes, en el contexto del capitalismo administrado por el Estado de la era de posguerra², se convirtió en una zona de libre comercio, cada vez más dedicada al internacionalismo neoliberal bajo la rúbrica del «mercado interno». A medida que aumentaba el número y la heterogeneidad de los Estados miembros, la «integración positiva» fue reemplazada por la «integración negativa», de hecho, la construcción del mercado: la eliminación de las regulaciones nacionales que obstaculizan el comercio, en un sentido cada vez más amplio, dentro de la Unión. Después del derrumbe del bloque soviético en 1989, la UE se convirtió además en un proyecto geoestratégico, estrechamente entrelazado con la estrategia estadounidense en relación con Rusia. De un puñado de países que administraban conjuntamente un pequeño número de sectores

¹ Esta es una versión condensada de un documento de discusión del Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades, disponible en línea, basado en el discurso de apertura pronunciado en la conferencia del cincuentenario de la Social Policy Association (Durham), celebra el 10-12 de julio de 2017. Agradezco a Ruth Dukes su información sobre los últimos acontecimientos. Todos los errores que puedan quedar son míos.

² Esa pauta era notablemente cercana a lo que Polanyi, en un artículo impresionantemente profético escrito en 1945, llamó «planificación regional», algo que veía como una alternativa muy preferible a un régimen regional basado en el patrón: Karl Polanyi, «Universal Capitalism or Regional Planning?», *London Quarterly of World Affairs*, enero de 1945, pp. 1-6.

económicos clave, la UE se convirtió en un imperio neoliberal de veintiocho Estados, obligados por los tratados de la Unión a permitir la libertad de movimiento de bienes, servicios, capital y trabajo, y a abstenerse de intervenciones «contrarias a la competencia» en sus economías.

La política social ha sido una piedra de toque para estas sucesivas iteraciones del «proyecto europeo». En lo que sigue analizaré la trayectoria de la política social europea en la *longue durée*, que ha ido mutando de un proyecto de Estado federal socialdemócrata del bienestar a un programa para el ajuste competitivo a los mercados globales³. Pero antes, los términos «europeo» y «política social» requieren algunas palabras de explicación. El sistema europeo de gobierno, organizado o desorganizado en la Unión Europea, es un engendro extraño. Consiste, en primer lugar, en la política interna de sus Estados miembros, que con el tiempo se han entrelazado profundamente. En segundo lugar, los Estados miembros, aun soberanos, persiguen en las relaciones internacionales intraeuropeas intereses definidos a escala nacional mediante sus respectivas políticas exteriores. A ese respecto, en tercer lugar, tienen la opción de confiar en una variedad de instituciones supranacionales, en acuerdos intergubernamentales entre las correspondientes coaliciones específicas, o en ambos mecanismos al mismo tiempo. En cuarto lugar, desde el comienzo de la Unión Monetaria Europea, que incluía tan solo a diecinueve de los veintiocho Estados miembros de la UE, ha surgido otra arena de relaciones internacionales europeas, que consiste principalmente en instituciones intergubernamentales informales como el Eurogrupo, la reunión de los ministros de finanzas de la eurozona, considerada con sospecha por parte de la UE supranacional. En quinto lugar, todo ello está incrustado en una matriz de ubicaciones geopolíticas e intereses geoestratégicos, que varían a escala nacional, relacionados en particular con Estados Unidos, por un lado, y con Rusia, Europa del Este, los Balcanes, el Mediterráneo Oriental y el Oriente Próximo, por otro. Y, finalmente, en el centro del sistema europeo se registra una batalla por la hegemonía entre los dos Estados miembros más importantes, Francia y Alemania, que ambos niegan que exista.

³ Para una reconstrucción similar de la historia de la política social europea, véase Antonios Roumpakis y Theo Papadopoulos, «From Social Regulation of Competition to Competition as Social Regulation: Transformations in the Socioeconomic Governance of the European Union», en Dan Horsfall y John Hudson (eds.), *Social Policy in an Era of Competition: From Global to Local Perspectives*, Bristol, 2017, pp. 55-69.

Todos esos factores dificultan la demarcación de los ámbitos y procesos políticos «europeos», siendo difícil de atribuir la responsabilidad de los resultados obtenidos. En conjunto se trata de una variedad confusa de problemas e intereses, motivos y estructuras, niveles y sectores de formulación de políticas, con agentes que operan en diferentes papeles y capacidades, trabajando principalmente, en ausencia de una esfera pública europea, a puerta cerrada. La política social es un caso destacado. Hay al menos tres formas diferentes en las que puede ser –o puede imaginarse– «europea». La primera es algo así como un denominador común de las políticas sociales nacionales, representado en la noción de un «modelo social europeo» que de algún modo abarca la esencia de los variados «modelos sociales» nacionales existentes en Europa. Un segundo significado se refiere a las políticas sociales de la Unión Europea, más allá y por encima de las políticas nacionales. Ahí la política social europea puede complementar, reemplazar, regular, coordinar, tal vez proteger, quizá reestructurar, las políticas sociales de los Estados miembros de la UE, agregando una capa supranacional adicional a los regímenes particulares de los Estados miembros. Y, finalmente, la política social europea puede, bajo algún tipo de socialdemocracia federalista, absorber y reemplazar –con otras palabras, «integrar»– las políticas sociales nacionales en el camino hacia un Estado del bienestar europeo unificado, con políticas sociales idénticas para el conjunto de Europa. La referencia a la llamada «dimensión social» del Mercado Único Europeo no logra a menudo separar los tres significados, lo que permite a los proponentes alternar entre ellos según les parezca conveniente.

Además, evaluar la validez empírica de las diferentes representaciones de un «modelo social europeo» requiere un conocimiento experto en política y derecho comparados, dada la amplia divergencia en las instituciones, la política y la sustancia de la política social en los Estados miembros de la UE, más aún después de la adhesión de Suecia, Finlandia, Grecia y, en particular, los antiguos países comunistas de Europa del Este. En la práctica, esto significa que en el debate público cualquiera puede imaginar «Europa» como le parezca. Esto también es válido en la medida en que la política social europea en el segundo sentido, como conjunto de directivas supranacionales, es realmente aplicada por los veintiocho Estados miembros de la Unión con sus muy distintos sistemas económicos, políticos y legales. En consecuencia, idealizar «Europa» y la política europea es mucho más fácil que evaluar su realidad, que se ha convertido en un dominio para especialistas, la mayoría de los cuales suelen ser «proeuropeos».

Una consecuencia adicional de las profundas diferencias existentes entre los Estados miembros de la UE es que la propia definición de «política social» debe trazarse con brocha gorda. En lo que sigue, la «política social» se refiere a la totalidad de las intervenciones políticas públicas diseñadas para limitar, si no eliminar, la vulnerabilidad de los asalariados y sus familias –o en general de los ciudadanos menos acomodados– en relación con los vaivenes de los mercados en una economía capitalista privada dinámica. Además, una función importante de la política social es garantizar la legitimidad del régimen del trabajo asalariado y la dirección gerencial del proceso laboral. Esto puede suceder de dos maneras: eximiendo parcialmente a los asalariados reales y potenciales de las presiones del mercado –y ahí podemos hablar de protección social por desmercantilización–, o permitiéndoles obedecer las señales del mercado de manera más rentable mediante el apoyo público a la adaptación privada a las condiciones cambiantes del mismo. Ambos enfoques –el que establece límites al mercado y el que respalda su adaptación al mismo– a veces pueden ser difíciles de distinguir y, de hecho, todos los regímenes de política social incluyen de una u otra forma ambos tipos de medidas –la mercantilización y la desmercantilización– en diferentes grados y para cumplir diferentes propósitos. Teniendo en cuenta estos aspectos, examinaremos las mutaciones de la política social europea en cinco etapas distintas. Como se verá, su trayectoria siguió de cerca la tendencia general del desarrollo político-económico capitalista durante este periodo, a veces impulsado por él, a veces fortaleciéndolo o modificándolo, pero nunca controlándolo o revirtiéndolo.

ETAPA I. PLANIFICACIÓN SECTORIAL EN ECONOMÍAS MIXTAS

La historia de la política social europea comienza en 1957 con la Comunidad Económica Europea (CEE), la «Europa de los Seis». La CEE nació a partir de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, un instrumento tecnocrático diseñado por funcionarios franceses basándose en un modelo de *planificación* para gestionar las entonces «industrias clave» de la minería del carbón y la fabricación de acero. Su objetivo principal era evitar que Alemania volviera a utilizar su *Montanindustrie* [industria minera y siderúrgica] para reconstruir su poder militar; otro era garantizar el acceso francés al carbón alemán. Además, la CECA ayudaría a coordinar la modernización industrial en esos sectores clave en los que históricamente se habían desarrollado sindicatos poderosos

y propensos a la huelga. A ello la CEE agregó la idea de un «mercado común» para los seis países en el que inicialmente había excepciones significativas (hasta 1992 no se lograría lo que se denominó «la completud del Mercado Interno»). En ese contexto, la CEE también procuró acabar con la discriminación en las condiciones de trabajo y las garantías de seguridad social por motivos de nacionalidad como forma de ayudar a la movilidad de los trabajadores entre los seis Estados miembros; de hecho, para abrir los mercados laborales del norte de Europa, principalmente a la mano de obra excedente del sur de Italia

Aparte de ello, la política social no desempeñó un papel importante⁴. Los sindicatos permanecieron firmemente arraigados en las industrias clave y los gobiernos eran conscientes de la necesidad de mantener buenas relaciones con ellos. En general, aquél fue un periodo de rápido crecimiento económico, aumento de salarios y casi pleno empleo, aunque los mercados aún estaban lejos de estar completamente integrados. La política social era considerada un asunto nacional del que se ocuparía una economía en crecimiento. Los ordoliberales alemanes, que habían perdido en su país frente al catolicismo social y la «cartelización» sindical del mercado laboral, reanudaron su batalla a escala europea, con un proyecto para basar el Mercado Común en un régimen competitivo dotado de base legal, que acabara impidiendo la intervención del gobierno en la mayoría de los sectores (a largo plazo, al cabo de más de medio siglo acabarían triunfando). Mientras tanto, los Estados miembros podrían mantener sus políticas sociales de forma independiente sin sufrir desventajas competitivas, ya que sus economías seguían siendo fundamentalmente nacionales.

Dos cláusulas del Tratado de Roma, que se habían insertado por insistencia de Francia, no se ajustaban plenamente a ese patrón. Una de ellas estipulaba que, por ley, las mujeres y los hombres debían recibir el mismo salario por el mismo trabajo en todos los países miembros; la otra, que la Comunidad debía trabajar por la «armonización» de los diversos sistemas de seguridad social. Las dos disposiciones reflejaban las preocupaciones francesas de que sus regímenes de igualdad de remuneración y seguridad social, un legado del *front populaire* de la década de 1930, supusiera una carga de costes desventajosa para la economía francesa. Esa preocupación resultó injustificada en las condiciones de una economía mixta de

⁴ Sobre lo que sigue, véase Ruth Duker, *The Labor Constitution: The Enduring Idea of Labour Law*, Oxford, 2014, pp. 130 y ss.

rápido crecimiento y de una vigorosa recuperación por parte de otros países europeos. Además, si bien la igualdad salarial para las mujeres no era exigible (o al menos no se exigía) en la propia Francia, la «armonización» de los sistemas nacionales de seguridad social resultó estar tan cargada de dificultades, tanto técnicas como políticas, que, aunque permaneció en el Tratado, nunca se intentó llevarla a la práctica.

ETAPA II. FEDERALISMO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Durante las dos primeras décadas de la era de posguerra, la política social se integró en los capitalismos nacionales administrados por el Estado de los seis miembros fundadores de «Europa»⁵. La segunda etapa comenzó a principios de la década de 1970, cuando la política social europea se conformó como un área política por derecho propio, en gran parte como respuesta al aumento generalizado del activismo obrero. Enfrentados a sucesivas oleadas de huelgas autónomas, después de las protestas estudiantiles y contra la guerra de 1968, los líderes europeos se movilizaron para renovar las políticas sociales nacionales y los regímenes de negociación colectiva con el fin de restaurar la paz laboral y política. La primera oleada de la política social europea –la Cumbre de París de 1972, el Programa de Acción Social de 1974– formó parte de esta respuesta⁶. Ese esfuerzo fue liderado por gobiernos centristas y de centro izquierda: Wilson y Heath en Gran Bretaña, Pompidou en Francia, el ala izquierda de la democracia cristiana en Italia y la coalición social-liberal alemana bajo Willy Brandt. Dado que Alemania parecía haber contenido la agitación laboral de finales de la década de 1960 mejor que los demás países, muchos responsables políticos creían que los europeos podían y debían aprender de Bonn, en concreto cómo compartir el poder para mantenerlo y cómo restaurar la rentabilidad mediante concesiones a trabajadores y sindicatos. La Comunidad Europea, que en ese momento se estaba ampliando para incluir al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, fue considerada –aparentemente de modo natural– como el instrumento adecuado para una modernización supranacional de los regímenes nacionales de política social a escala europea.

⁵ Véanse Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Londres, 1965; Andrew Shonfield y Zuzanna Shonfield, *In Defence of the Mixed Economy*, Oxford, 1984. Véase también Wendy Brown, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Cambridge (MA), 2015.

⁶ R. Dukes, *The Labour Constitution*, cit., pp. 137-145.

La política social europea en esta fase puede explicarse como un proyecto socialdemócrata para salvar el acuerdo de posguerra entre el capital y el trabajo mediante la actualización de sus instituciones. Uno de los principales objetivos era alentar la negociación colectiva centralizada entre sindicatos fuertes y asociaciones patronales, a escala nacional pero también, en una perspectiva más lejana, a escala europea. Para esto último se necesitaban sindicatos europeos políticamente unificados y una organización patronal equivalente. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) fue debidamente creada por las grandes federaciones sindicales nacionales en 1973 y recibió un estatus oficial en los tratados. La Comisión Europea hizo todo lo posible para ayudar a los sindicatos europeos a superar la larga división entre las confederaciones comunistas y socialdemócratas, con cierto éxito. Pero por lo demás, los esfuerzos de reforma de la negociación colectiva fueron inútiles. Las estructuras y tradiciones nacionales estaban demasiado firmemente arraigadas. Las tasas de huelga se mantuvieron altas durante la década de 1970 y la inflación difirió espectacularmente entre los distintos países, en particular entre Alemania, por un lado, e Italia, Francia y el Reino Unido, por otro.

La reforma de las relaciones laborales de acuerdo con el modelo alemán perdió relevancia después de 1979, cuando la Reserva Federal estadounidense aplastó la inflación en todo el mundo elevando los tipos de interés a un nivel que causó un alto desempleo, tanto en Estados Unidos como en otros países. Poco después, Gran Bretaña hizo lo mismo bajo Thatcher. Con aquella política monetaria no acomodaticia, los sindicatos perdieron la capacidad de obtener concesiones de gobiernos que, después de la experiencia de Thatcher y Reagan, ya no estaban preocupados porque el desempleo se interpusiera en el camino de su reelección. La reforma de la negociación colectiva dejó de ser un problema a resolver para la política social europea; cuando se retomó veinte años después, con ocasión de la unión monetaria, tomó la dirección opuesta: hacia la descentralización e individualización de la fijación de salarios.

Otro aspecto del proyecto socialdemócrata fue la participación de los trabajadores, tanto en los consejos de administración de grandes empresas como en el puesto de trabajo en los centros productivos. También ahí se trataba de aprender de Alemania. Durante muchos años, bajo las presidencias de Roy Jenkins y Gaston Thorn, la Comisión Europea trató de aprobar una legislación que obligaba a los Estados miembros a introducir la «codeterminación» paritaria en los consejos de administración de las

empresas cotizadas en bolsa. Las propuestas de la Comisión se encontraron con una fuerte resistencia de los patronos europeos, pero también se opusieron algunos de los sindicatos más poderosos (fuera de Alemania), que protestaban por verse obligados a colaborar con el enemigo de clase o a comprometer derechos establecidos desde hacía mucho tiempo en cuanto a la negociación colectiva autónoma. A lo largo de la década de 1970 los Estados miembros debatieron sobre distintos regímenes de participación de la fuerza de trabajo en las empresas. En última instancia se aprobaron leyes en algunos de ellos –como Alemania y Suecia–, mientras que en otros, especialmente Italia y el Reino Unido, esas propuestas fracasaron. Entretanto, a escala europea, las propuestas legislativas se volvieron cada vez menos ambiciosas. Los intentos paralelos de institucionalizar la voz de los trabajadores a escala del puesto de trabajo, en el punto de producción, sufrieron un destino similar. Al final solo unos pocos países aprobaron una legislación nacional. A escala europea el proyecto de la «Directiva Vredeling» de la Comisión fue derrotado por la presión concertada de las empresas, representadas por primera vez por bufetes de abogados estadounidenses, que aprovecharon la oportunidad para establecerse en Bruselas, donde ahora constituyen una fuerza formidable⁷.

En la década de 1980 los esfuerzos de la Comisión en pro de un sistema europeo de relaciones laborales para dar cabida a sindicatos fuertes comenzaba a parecer un vestigio de una era socialdemócrata que había llegado a su fin a escala nacional. Los patronos se sentían molestos con una «Europa» que identificaban con un enfoque anticuado de participación social para los problemas de baja rentabilidad y lento crecimiento. Con el keynesianismo en retirada y el monetarismo en el horizonte, con Thatcher firmemente asentada en el Reino Unido y Mitterrand recurriendo a la «economía de la oferta» y la reforma institucional neoliberal, ya no veían la necesidad de hacer concesiones a una clase trabajadora cada vez más debilitada y desorganizada. Además, a medida que la «globalización» se convertía en una perspectiva realista, las ideas más antiguas de la «Fortaleza Europea» perdían peso dentro de UNICE, la principal asociación industrial europea⁸. Hasta el capital francés comenzó a mirar

⁷ En su versión inicial, el borrador de la Directiva Vredeling habría requerido que todas las empresas por encima de cierto tamaño, nacionales y multinacionales, establecieran acuerdos que asegurasen una notable participación de los trabajadores en la gestión. Finalmente se retiró en 1986.

⁸ UNICE eran las siglas de la Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe. En 2007, la organización pasó a llamarse BusinessEurope; entre sus miembros figura la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

al mundo de libre mercado fuera de Europa, donde ya no era necesario hacer concesiones a las fuerzas laborales domésticas que podrían ser disciplinadas por las presiones del mercado tanto más que por la representación colectiva, y con menor coste.

Fue en ese momento cuando la Comisión Europea comenzó a buscar nuevos campos para una política social que fuera menos controvertida que las relaciones capital-trabajo y que aún no estuvieran ocupados por la política nacional. Encontró dos. El primero fue la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, un área en la que las asociaciones empresariales nacionales y los sindicatos compartían el interés en eliminar la competencia de baja calidad mediante la promulgación de normas obligatorias para toda Europa; además, el sector de la maquinaria industrial en particular presionó para lograr la armonización al más alto nivel, ya que ello convertiría en obsoleto parte del capital fijo instalado en la industria europea. El segundo tema de la Comisión fue la igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado laboral. El rápido aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo desde la década de 1970 no se había reflejado aún en las políticas sociales nacionales, propiciando una brecha en la regulación mediante la cual la Comisión confiaba en influir en los sistemas nacionales. Ahí los legisladores europeos pudieron recurrir a la histórica disposición sobre igualdad de remuneración del Tratado de Roma. También disfrutaron del apoyo de los empresarios que buscaban una oferta de trabajo ampliada y más «flexible», felices de que la presión del gobierno se aplicara a los empleados «privilegiados» representados por sindicatos dominados por hombres y hostiles a la liberalización del mercado laboral.

En la década de 1980 se aprobaron una serie de directivas sobre salud y seguridad e igualdad de oportunidades, en un frenesí de activismo legislativo, que se apagó no obstante a medida que se cerraron las brechas existentes en la regulación, se agotaron los intereses compartidos entre patronos y sindicatos y se pusieron al día los regímenes nacionales de política social. Por otra parte, durante este periodo se fueron abandonando los objetivos de construcción del Estado federal de principios de la década de 1970 en favor del proyecto más firmemente arraigado de construcción liberal del mercado, que en realidad encajaba mejor con la soberanía nacional de los Estados miembros y la integridad de sus instituciones políticas nacionales. Las políticas económicas comunes se expandieron desde la planificación sectorial selectiva hasta la institucionalización del libre comercio por encima de las fronteras nacionales y sectoriales, mientras

los modos de regulación política se alejaron del federalismo del Estado del bienestar, evolucionando de una integración positiva a una negativa.

ETAPA III. EL CAPITAL SE IMPONE DE NUEVO

A mediados de la década de 1980 Bruselas había caído en descrédito entre la clase empresarial europea, como se reflejaba en la incansable denuncia de Thatcher de la UE como burocrática, contraria a la competencia e incluso socialista. Esto comenzó a cambiar cuando Mitterrand y su ministro de Finanzas, Jacques Delors, se valieron de «Europa» como palanca internacional para la reforma neoliberal nacional⁹. Para ello era necesario resucitar el proceso de integración en una dirección que requería y contribuía a renovar la confianza empresarial en él. Un motivo era ciertamente preservar la integración europea como instrumento para que Francia vinculara a Alemania a un orden continental (dominado por Francia). Sin embargo, la intención más inmediata era utilizar una Comunidad Europea reconfigurada como una restricción externa para las economías nacionales, especialmente en Francia, donde los sindicatos y el Partido Comunista eran considerados cada vez más como un impedimento para el progreso económico.

Para recuperar al capital, Delors fue situado en la Presidencia de la Comisión Europea donde centró su primer mandato (1985-1990) en lo que se denominó «la completud del Mercado Interno», programada por él para 1992. Era un proyecto al gusto del gobierno de Thatcher, ya que implicaba una integración «negativa» lograda mediante la desregulación económica impuesta a escala de la UE¹⁰. En el horizonte estaba ya el próximo proyecto de liberalización, la Unión Monetaria Europea, que sería la piedra angular del Mercado Interno completado¹¹. Para tranquilizar a los sindicatos, la Comisión ofreció la posibilidad de dotar de una «dimensión social» al Mercado Interno, una vez que estuviera completado. Argumentando que uno no puede «enamorar de un mercado», Delors (¡que no conocía a Jeff Bezos, el fundador y presidente de Amazon!) afirmó que la estabilidad del mercado interno dependía en última instancia de que se integrara en

⁹ Véase el análisis de Bruno Amable, *Structural Crisis and Institutional Change in Modern Capitalism: French Capitalism in Transition*, Oxford, 2017.

¹⁰ Fritz Scharpf, «Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States», en Gary Marks et al. (eds.), *Governance in the European Union*, Londres, 1996, pp. 15-39.

¹¹ Ashoka Mody, *EuroTragedy: A Drama in Nine Acts*, Oxford, 2018.

un Estado del bienestar social adecuado, algo de lo que incluso las empresas tendrían que darse cuenta en algún momento.

Para avanzar en esos frentes, Delors tuvo que deshacerse antes del difunto proyecto europeo de construcción del Estado del bienestar y, sobre todo, poner fin al conflicto sobre los derechos de los trabajadores a la participación y representación, sin enfrentarse a los empresarios ni a los trabajadores. Al final, prefigurando una tendencia general de la política social europea, esto se logró limitando la legislación de la UE a las empresas multinacionales que optaran por incorporarse al derecho societario europeo, en lugar del nacional, permitiéndoles elegir entre una amplia gama de modelos de representación de los trabajadores¹². La Directiva de los Comités de Empresa Europeos de 1994 exigía que las grandes empresas con presencia en más de un país europeo negociaran con una delegación multinacional de su fuerza de trabajo sobre la creación de un organismo representativo supranacional, un «comité de empresa europeo» (European Works Council, EWC), con derechos legales a la información y consulta, pero no a la toma de decisiones conjunta¹³.

La «dimensión social» prometida por Delors debía ser conferida al Capítulo Social adjunto al Tratado de Maastricht de 1992¹⁴. Ese Capítulo, del que el Reino Unido se excluyó temporalmente¹⁵, iba acompañado

¹² Habiendo eliminado todo lo que podría haber debilitado la posición doméstica de los patronos o sometido la gobernanza empresarial a la interferencia de los trabajadores o de los sindicatos, en 2004 se creó un nuevo tipo jurídico de sociedad anónima europea, cuyo estatuto es regulado por el derecho comunitario (la *Societas Europaea*), como opción para las empresas multinacionales europeas que prefirieran incorporarse al derecho europeo en lugar del nacional.

¹³ Los detalles, tanto procedimentales como sustantivos, son complejos, sobre todo porque la Directiva se redactó para no perturbar o reemplazar los acuerdos nacionales existentes. Actualmente los Comités de Empresa Europeos (CEE) ofrecen a los delegados de los trabajadores de diferentes países la oportunidad de reunirse regularmente no solo con la dirección, sino también entre ellos, para intercambiar información y, tal vez, coordinar actividades. Aún se debate cuán efectivos son para los trabajadores y parece haber diferencias entre países, sectores y empresas. Las administraciones parecen usar los CEE principalmente como foros para promover la identificación de los trabajadores con la empresa más que como organización internacional.

¹⁴ Para detalles precisos y las consecuencias prácticas de la legislación, véase R. Dukes, *The Labor Constitution*, cit., pp. 125-130, 138-155.

¹⁵ La naturaleza fuertemente simbólica de la política social europea se confirma por el hecho de que el fin de la exclusión voluntaria de la misma por parte del Reino Unido (el Nuevo Laborismo se reincorporó en 1997) no hizo nada para evitar el aumento de la desigualdad, la decadencia de la negociación colectiva y el deterioro de las condiciones laborales en el Reino Unido durante los años siguientes.

de un Protocolo Social, que proporcionaba un papel privilegiado a los «interlocutores sociales», esto es, a las principales confederaciones de empresarios y trabajadores. Se basaba en el llamado Diálogo Social, una institución informal que involucra a la Comisión, a UNICE y a la Confederación Europea de Sindicatos (CES) creada por Delors al principio de su mandato y aclamada por él mismo, por la CES y por la izquierda socialdemócrata como el comienzo de una era de auténtico tripartidismo paneuropeo. Según el Tratado de Maastricht, si las empresas y los trabajadores acordaban una propuesta de política social a escala europea, la Comisión debía adoptarla como propia y someterla al proceso legislativo europeo. Si «las dos partes de la industria» no lograban llegar a un acuerdo, la Comisión tenía la opción de proponer una ley de modo independiente, lo que, sin embargo, no estaba obligada a hacer.

Como escenario político, el procedimiento tripartito tomó el lugar del Comité Económico y Social Europeo (CESE), que en principio decidía por mayoría de votos. Como el CESE incluía representantes de los gobiernos nacionales y municipales además de la Comisión, las empresas y los trabajadores tenían solo una cuarta parte de los votos. Esto dio lugar a que los empresarios fueran a veces derrotados, lo que contribuyó a su descontento con «Europa». A cambio, el nuevo procedimiento otorgó a los empresarios un veto *de facto* sobre la política social europea, siempre y cuando pudiera presionar con éxito a la Comisión para que se abstuviera de introducir su propia legislación en caso de desacuerdo entre los interlocutores sociales. A mediados de la década de 1990 podía afirmarse que Delors había construido lo que un comentarista *eurofóricamente* llamó una «comunidad de políticas corporativas»¹⁶ en torno a la Comisión Europea, un estrato supranacional de «participación social» que reunía a empresarios y trabajadores, al tiempo que generaba políticas e instituciones centralizadas para un régimen de políticas sociales multinivel.

Puede que los funcionarios de la UE esperaran poder utilizar esta «comunidad de políticas corporativas» para algo más que codificar los elementos comunes de los marcos nacionales y hacerlos compatibles entre sí. Sin embargo, lo que pasaron por alto –o tal vez reprimieron, en aras del optimismo europeo– fueron ideas más antiguas sobre el corporativismo tripartito: que sólo funciona cuando los patronos tienen la obligación legal o política de negociar de buena fe; cuando los sindicatos

¹⁶ Gerda Falkner, «The European Union's Social Dimension», en Michelle Cini y Nieves Pérez-Solórzano Borrágán (eds.), *European Union Politics*, Oxford, 2016, p. 277.

tienen tanto el derecho como la capacidad de huelga; o cuando un gobierno amenaza creíblemente con legislar si las negociaciones se estancan. Delors, sin embargo, no pasó por alto esas ideas y tuvo mucho cuidado en no alterar la nueva relación de la UE con el capital al sancionar a los empresarios por su «inactividad estratégica». Teniendo en cuenta su bloqueo *de facto* de las nuevas iniciativas de política social, lo que algunos celebraban como corporativismo a escala europea resultó ser solo una apariencia sin sustancia¹⁷.

Aunque el Protocolo Social había sido un importante instrumento de contención en los debates sobre el Tratado de Maastricht, al final su resultado fue escaso. Como mucho se detallaron estándares mínimos que la mayoría de los Estados miembros ya cumplían, o se construyeron puentes por encima de los sistemas nacionales mediante instituciones a escala europea, que dejaron intactas instituciones de los Estados miembros, como los compromisos sobre la representación de los trabajadores en las empresas multinacionales. Además, la aplicación nacional de la legislación de la UE se vio obstaculizada aún más en 1995 por la adhesión de Suecia, con su tradición de autonomía de las relaciones laborales frente a la intervención política y legal; para proteger esa tradición, los sindicatos suecos insistieron en que se les permitiera implementar la legislación europea mediante convenios colectivos en lugar de mediante la aprobación de legislación nacional. Entretanto, el canal tripartito de la formulación de políticas sociales cayó en desuso, ya que la Comisión dejó a los interlocutores sociales la tarea de presentar iniciativas conjuntas que los patronos podían sabotear. Para mantener vivo el Protocolo Social, la Confederación Sindical Europea firmó varios acuerdos con UNICE que eran sustancialmente irrelevantes, ya que casi ningún país miembro tuvo que cambiar sus leyes tras su promulgación, lo cual contribuyó a hacer de la política social europea algo meramente simbólico¹⁸.

¹⁷ A este respecto, véase el temprano diagnóstico de Wolfgang Streeck y Philippe Schmitter, «From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market», *Politics and Society*, vol. 19, núm. 2, 1991. Véase también un extenso análisis efectuado a posteriori del «corporativismo» de la UE en el contexto de la «pasividad estratégica» y el surgimiento de la Mesa Redonda Europea de Industriales: Armin Schäfer y Wolfgang Streeck, «Korporatismus in der Europäischen Union», en Martin Höpner y Armin Schäfer (eds.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt, 2008.

¹⁸ Se aprobaron tres directivas en virtud del procedimiento del Protocolo tripartito: sobre el permiso parental (1995), el trabajo a tiempo parcial (1997) y el trabajo temporal (1999), seguidas por cinco acuerdos bilaterales, implementados y supervisados directamente por los interlocutores sociales, en teletrabajo (2002), estrés

Los medios conservadores británicos hablaron mucho de la Directiva sobre el Tiempo de Trabajo (2003), que tal vez por esa razón fue a veces sostenida por los sindicatos británicos y los líderes laboristas centristas como ejemplo de legislación de la UE útil y beneficiosa, aunque la semana laboral promedio de cuarenta y ocho horas que propuso estaba sujeta a tantas excepciones y oportunidades para eludirla que apenas importaba¹⁹. Finalmente, el seudocorporativismo sin Estado y, por lo tanto, sin mordiente de Delors no fue más que una etapa intermedia en la transformación de la política social europea en un régimen de libre mercado en el que las concesiones a los trabajadores se dejaron a la buena voluntad de la patronal, principalmente multinacional.

De hecho, la parte probablemente más importante de la legislación europea en materia de política social durante ese periodo se aprobó al margen del Protocolo Social. La Directiva sobre el Desplazamiento de Trabajadores de 1996 se refería a un problema, la migración, fundamental no solo para los sindicatos y los patronos, sino también, y en particular, para los Estados miembros. Los «trabajadores desplazados» son enviados por su patrono a trabajar en un país diferente al de su empleo. Si los salarios y las condiciones de trabajo en su país de origen son inferiores a los del anfitrión, eso puede dar a las empresas del primero una ventaja competitiva dentro del Mercado Interno con la posibilidad de perjudicar el régimen del mercado laboral del país receptor. También daría lugar a la coexistencia en un mismo país de diferentes condiciones de empleo («pluralismo legal»), que erosionaría el poder soberano de los Estados nacionales para determinar el derecho vigente en su país. Esto fue reconocido por primera vez a principios de la década de 1990 por Francia, que reaccionó rápidamente con su legislación nacional obligando a las empresas europeas extranjeras que prestasen servicios en Francia a cumplir con las normas laborales francesas. Para no quedar atrás la UE siguió su ejemplo al aprobar una directiva que permite a los países miembros hacer que su régimen laboral sea en gran medida vinculante para todas las empresas que operan en su territorio, incluidas

laboral (2004), acoso y violencia en el trabajo (2007), mercados laborales inclusivos (2010) y un «marco de acción» sobre el desempleo juvenil (2013).

¹⁹ Con respecto a la Directiva sobre el Tiempo de Trabajo y la tendencia general entre algunos sindicalistas británicos a exagerar los beneficios de la legislación laboral de la UE, véase Mary Davis, «The Chimera of Labour Rights in the EU», *Full Brexit: Analysis*, 15 de julio de 2018.

las extranjeras²⁰. En las décadas posteriores, a medida que avanzaba la liberalización del mercado, la Directiva sobre el Desplazamiento de Trabajadores siguió siendo un tema polémico, socavada por decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el caso *Laval* (véase más adelante) y fortalecida para evitar conflictos laborales en los países receptores y proteger la soberanía de los Estados miembros sobre sus constituciones laborales nacionales.

ETAPA IV. EUROPA EN LA TERCERA VÍA

A mediados de década de 1990, con la compleción efectiva del Mercado Interno, el giro favorable al lado de la oferta de la segunda Comisión Delors y la cuenta atrás para la unión monetaria, el deseo de los gobiernos nacionales de que «Europa» los liberara de las «rigideces» institucionales internas obtuvo lo mejor de la dimensión social²¹. Atrás quedaron los días en que «Europa» se convertiría en un Estado del bienestar supranacional, que integraría y mejoraría los regímenes de bienestar existentes de los países miembros. Los esfuerzos menos ambiciosos para regular las políticas nacionales desde arriba, a fin de armonizarlas «de acuerdo con el modelo impuesto», también perdieron fuelle, al igual que los intentos más o menos exitosos –en el derecho societario o la representación en el lugar de trabajo–, para complementar las instituciones nacionales con las supranacionales²². A medida que la política social europea se hacía cada vez más simbólica –dejando a un lado donde se usó en defensa de la soberanía nacional contra los efectos colaterales indeseables de la integración del mercado, como en la Directiva sobre el Desplazamiento de Trabajadores– se fue preparando el escenario para que los gobiernos

²⁰ Véase Werner Eichhorst, *Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit: Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU*, Frankfurt, 2000. Dada la diversidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales, la puesta en práctica de la nueva directiva requirió maniobras políticas y legales muy complejas. Eichhorst sostiene que la mayor parte de la sustancia legal de la directiva había sido durante mucho tiempo el derecho internacional a tenor de la Convención de Roma.

²¹ El giro de la Comisión Delors se estableció en el Libro Blanco ‘Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century’, COM (93) 700, 5 de diciembre de 1993; versión en castellano «Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI», Diario Oficial de las Comunidades Europeas, núm. C 295 de 22 de octubre de 1994, p. 0047; en línea: <https://bit.ly/2mrB5dG>.

²² Véase también George Menz, «Whatever Happened to Social Europe? The Three-Pronged Attack on European Social Policy», en George Menz y Amandine Crespy (eds.), *Social Policy and the Euro Crisis: Quo Vadis Social Europe*, Londres, 2015, pp. 45-62.

nacionales utilizaran el derecho sobre la competencia de la UE para llevar a cabo una reestructuración neoliberal de sus economías políticas.

A finales de la década de 1990 y principios de la siguiente comenzó la era del «Estado de competencia»²³. Con el avance de la globalización, los gobiernos de centro-izquierda europeos –Blair, Jospin, Schroeder– entendieron que su tarea principal era hacer sus economías nacionales más «competitivas» internacionalmente, haciéndolas más competitivas internamente. Para sus ideólogos, los sindicatos sólo representaban a «los que están dentro», a expensas de «los que están fuera», que supuestamente debían ser protegidos aboliendo las «rigideces» que protegían a la fuerza de trabajo tradicional. Esto no impidió que los gobiernos –y ocasionalmente, los patronos– llegaran a alianzas con los sindicatos, allí donde estos todavía eran lo bastante fuertes como para convertirse en un obstáculo o en un colaborador. Pero a diferencia del corporativismo democrático de la posguerra, cuyo objetivo era establecer y asegurar un compromiso negociado entre los intereses en conflicto del capital y el trabajo, el objetivo era ahora forjar una estrategia común para la prosperidad económica en competencia con otros países, haciendo más «flexibles» las economías políticas internas. Esto implicaba no tanto ataques directos a los sindicatos, ahora mucho más débiles que en la década de 1970, sino más bien una reorientación de lo que había sido antes la política social hacia objetivos tales como la «flexiseguridad» y la «empleabilidad».

Se prometía que, si bien las empresas podrían despedir a los trabajadores con mayor facilidad, la pérdida de un empleo no significaría un desempleo prolongado, sino que generaría una recontractación inmediata. La tarea de las políticas públicas era proporcionar una transición fluida de un empleo a otro, ayudando a los trabajadores a construir el «capital humano» necesario para los mercados laborales de la era neoliberal. La desregulación en el extremo inferior daría lugar a una gran cantidad de empleos con bajos salarios, que los trabajadores que habían estado recibiendo subvenciones por desempleo se verían obligados a aceptar. Las políticas del mercado laboral del Estado competitivo giraban en torno a nociones como «activación» e «inversión social», sugiriendo que las habilidades requeridas garantizarían la movilidad ascendente

²³ Bob Jessop, «From the Welfare State to the Competition State», en Patricia Bauer (ed.), *Die Europäische Union — Marionette oder Regisseur? Festschrift für Ingeborg Tömmel*, Wiesbaden, 2004.

una vez obtenido un empleo²⁴. Los teóricos sociales blairitas lo denominaron Tercera Vía, posicionada entre las «rigideces» del capitalismo de posguerra gestionado por el Estado y la «flexibilidad» de una economía de libre mercado del tipo defendido por Reagan-Thatcher.

Las reformas de la Tercera Vía tuvieron lugar principalmente a escala nacional. El papel de «Europa» se redujo a ayudar a la transformación lenta –o no tan lenta–, de la política social nacional en una dirección neoliberal poskeynesiana; por ejemplo, difundiendo ideas como la «flexiseguridad», e instando a los Estados miembros a adoptar voluntariamente las «mejores prácticas nacionales»²⁵. Las herramientas de política supranacional incluían la «evaluación» comparativa de las prácticas nacionales; la promulgación de estándares mínimos, suficientemente bajos como para no ser una carga para los gobiernos nacionales; y la información sobre políticas presumiblemente efectivas tal y como son implementadas en otros Estados miembros europeos. La política social europea en esa fase se basó principalmente en el derecho blando, en un marco neovoluntarista de «gobernanza» tipificado por el llamado Método Abierto de Coordinación, *eurofemísticamente* celebrado como un proceso de aprendizaje mutuo y experimentación de políticas conjuntas²⁶.

²⁴ Véase Bettina Leibetseder, «Social Investment Policies and the European Union: Swimming against the Neoliberal Tide?», *Comparative European Politics*, vol. 16, núm. 4, 2018, p. 597.

²⁵ Véanse también las diversas cartas de «derechos sociales» adjuntas a los tratados, siendo la más reciente el «Pilar Europeo de Derechos Sociales» de 2017, que es lo bastante general como para ser aceptable para países tan diversos como Suecia y Bulgaria. Poco se sabe sobre los efectos reales sobre el terreno de esas medidas en los Estados miembros, un tema que rara vez se discute en la literatura especializada. Una excepción es la comparación en profundidad del impacto de las directivas de política social de la UE efectuada en Gerda Falkner *et al.*, *Complying with Europe: EU Minimum Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge, 2005. Como resume Falkner, ese estudio encontró «fallos importantes en su puesta en práctica», ya que los distintos países «privilegian sus preocupaciones políticas internas sobre los requisitos de la ley europea». La extensión del análisis a los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental mostró que los estándares de la UE «siguen siendo con demasiada frecuencia “letra muerta”», G. Falkner *et al.*, «The European Union's Social Dimension», *cit.*, p. 279.

²⁶ El Método Abierto de Coordinación, introducido por el Tratado de Ámsterdam de 1997, incluye pautas políticas anuales no vinculantes en áreas como la estrategia de empleo, las pensiones, la inmigración, la educación, la cultura y la investigación; los Estados miembros deben informar a la Comisión y a los demás Estados sobre cómo han abordado las directrices. Ahora se ha integrado en el Semestre Europeo, concebido como un complejo acuerdo para la supervisión y el control presupuestario de la UE. En «Neovoluntarism: A New European Social Policy Regime?», *European Law Journal*, vol. 1, núm. 1, 1995, describí el neovoluntarismo

Con la adhesión de la mayor parte de Europa del Este en 2004, que aumentó el número de Estados miembros a veinticinco, difícilmente podría haber sido de otra manera. A principios del nuevo siglo la UE era ya demasiado heterogénea para mantener una política social europea integrada. La liberalización, más o menos protegida políticamente, era ahora la única fórmula en la que todos los países miembros podían estar de acuerdo, dadas las incesantes presiones del Mercado Interno de la UE, así como de fuera de «Europa». La integración positiva a partir de un modelo social común se había vuelto imposible, ya que ningún modelo podría haber conseguido una mayoría en el Consejo. Al mismo tiempo, cualquier retroceso en la liberalización también había quedado descartado por la constitución implícita de la UE, con sus altos umbrales mayoritarios y los poderes constitucionales *de facto* detentados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)²⁷.

ETAPA V. LA POLÍTICA SOCIAL, SUBSUMIDA

Ahora, una década después de la crisis financiera mundial, la política social europea se ha desvanecido como proyecto político, incluso al estilo de la Tercera Vía²⁸. Ello no significa que ya no exista una política social, ni que haya dejado de ser un asunto controvertido; por el contrario, las batallas por la protección social dentro del sistema estatal europeo se han intensificado. Sin embargo, han cambiado al menos dos cosas. La primera es que los conflictos sobre la política social europea ahora se están librando en confrontaciones entre los defensores de los Estados nacionales del bienestar y los «reformadores» europeístas, entre los que se encuentran en instituciones supranacionales como la Comisión Europea, el TJUE y el Banco Central Europeo, que todavía siguen el curso anterior a 2008 de construcción

como un posible (entonces justo) «régimen de política social del Estado de posbienestar para Europa», caracterizado por la «cohesión por exención», la «unidad por subsidiariedad», la «gobernanza por elección» y la «homogeneidad por difusión». No se anticipaba su posterior sustitución por las medidas anticrisis de la Unión Económica y Monetaria bajo la presión del mercado.

²⁷ El TJUE ha ampliado constantemente su jurisdicción desde finales de la década de 1980; el principio de la supremacía del derecho europeo sobre el derecho nacional fue en sí mismo una creación del Tribunal, que luego se incorporó al Tratado de Lisboa de 2009. A diferencia del Tribunal Supremo estadounidense, los jueces del TJUE no están sujetos a audiencias de confirmación por parte de representantes electos. En cambio, cada Estado miembro nombra a un juez, que luego es ratificado por todos los demás países.

²⁸ En el mismo sentido, véase Philip Whyman, Mark Baimbridge y Andrew Mullen, *The Political Economy of the European Social Model*, Londres, 2012, p. 321: «A social Europe is an impossible dream».

neoliberal del mercado. La segunda es que las batallas en torno a la política social se han reubicado en los campos de la política monetaria, fiscal y de inmigración, que reclaman prioridad sobre todas las demás. En ese proceso, el estatus de la política social dentro de la economía política europea ha experimentado un cambio profundo. Bajo el modelo socialdemócrata estándar de posguerra, la política social se había institucionalizado como un área semiautónoma, gobernada por una lógica de integración social que desafiaba y en parte contrarrestaba el impulso de la política económica en pro de un despliegue del capital lo más eficiente posible. Desde entonces, la política social ha perdido su semiautonomía. Ha sido absorbida por una lógica neoliberal más o menos monista de racionalización mediante la mercantilización en la que se instrumentalizó y subsumió en un proceso de reestructuración competitiva de toda la sociedad.

Abundan los ejemplos de la subordinación regresiva de la política social a la reestructuración neoliberal. Un mecanismo clave es la pretensión de prioridad del derecho europeo de competencia sobre las políticas sociales nacionales. Los empresarios siempre inventivos en cuestión de políticas públicas han invocado repetidamente las limitaciones de los tratados sobre la «ayuda estatal» para terminar con los subsidios concedidos a proveedores de servicios sin ánimo de lucro, de modo que las empresas privadas puedan competir con ellos en un «campo de juego nivelado»²⁹. Aunque los tribunales no tienen necesariamente que fallar a su favor, permanecen abiertas las puertas para otro intento posterior. Los Estados miembros que se niegan a someter sus servicios públicos a los mercados privados están operando bajo una espada de Damocles judicial que puede caer sobre ellos en cualquier momento. La novedosa interpretación del TJUE de las «cuatro libertades» del Mercado Interno ha jugado ahí un papel crucial. Originalmente, los países miembros simplemente se comprometieron a no discriminar a los trabajadores, inversores o proveedores de bienes y servicios extranjeros. A principios de la década de 2000, en cambio, se pedía al Tribunal que sancionara como incumplimiento de los tratados cualquier práctica nacional que pudiera restringir la actividad económica transfronteriza al hacerla «menos atractiva» para los inversores internacionales.

²⁹ Un caso reciente tenía que ver con la demanda de un hogar de ancianos privado contra el Bundesland alemán de Baja Sajonia en relación con su asistencia financiera a hogares de ancianos sin fines de lucro. Curiosamente, la cuestión no es si dicha asistencia está permitida en virtud de los tratados (ya no lo está), sino solo el hecho de si se había estipulado desde hacia suficiente tiempo como para estar protegida por una cláusula especial de prórroga de su vigencia.

Interpretadas de ese modo, las «cuatro libertades» pueden anular la legislación parlamentaria nacional en prácticamente cualquier política que afecte al mercado, lo que requiere revisiones profundas en el tejido institucional de los Estados miembros. Por ejemplo, la Comisión ha hecho repetidos intentos para que el TJUE declare que la participación pública minoritaria en Volkswagen está en conflicto con la «libertad» del capital, alegando que podría disuadir a los inversores extranjeros de comprar acciones de Volkswagen. Por endeble que pueda parecer ese argumento, aparentemente habla al corazón de los jueces del TJUE favorables al mercado. Dos casos emblemáticos se refieren a la relación de la legislación laboral nacional con las «libertades» europeas³⁰. En sus resoluciones de 2007 sobre los casos *Laval* y *Viking*, el TJUE estableció que los derechos nacionales a la negociación colectiva y a la huelga tenían que matizarse en razón del derecho de las empresas de cualquier país europeo a operar en otros países de la UE, y podrían tener que subordinarse a ese derecho. *Viking*, una empresa finlandesa que fleta transbordadores que operan entre Finlandia y Estonia, decidió acogerse a la ley estonia para escapar de los convenios colectivos finlandeses; como respuesta, los sindicatos finlandeses emprendieron acciones laborales contra ella. *Laval*, una empresa de construcción lituana creada para trabajar en Suecia, pagando a sus trabajadores (lituanos) salarios lituanos, se negaba a firmar el acuerdo salarial nacional sueco, tal como exigía el sindicato sueco de trabajadores de la construcción. En ambas ocasiones, el Tribunal dictaminó que las libertades del Mercado Interno europeo tenían prioridad sobre los derechos sindicales nacionales.

Las resoluciones sobre los casos *Viking* y *Laval* tienen muchas facetas. Los abogados cercanos a la Confederación Europea de Sindicatos insisten en que el Tribunal reconoció por primera vez los derechos laborales colectivos como derechos básicos, sin importar lo que esto signifique en la práctica. Sin embargo, lo más importante es que el Tribunal también dictaminó que esos derechos no tienen que primar necesariamente

³⁰Thomas Blanke, «Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert — Domestizierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung der industriellen Beziehungen», *Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung*, núm. 18, 2008; Christian Joerges y Florian Rödl, «Informal Politics, Formalized Law and the “Social Deficit” of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval», *European Law Journal*, vol. 15, núm. 1, 2009; Simon Deakin, «The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgements and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe’s “Social Market Economy”», en Niklas Bruun, Klaus Lörcher e Isabelle Schömann (eds.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, 2012.

sobre las «cuatro libertades» y exigió a los tribunales nacionales que aplicaran una prueba complicada –proporcionalidad, adecuación justificada por «razones convincentes de interés general»– para justificar la legalidad de la acción laboral nacional en el Mercado Interno. Aunque los dos veredictos parecen haber sido moderados parcialmente más tarde, proporcionan a los tribunales nacionales poderosos instrumentos legales para restringir la acción colectiva sindical en nombre de la libertad de mercado³¹.

Ya se rija por el derecho «europeo» o el internacional, la inmigración también puede funcionar en esencia como política social. La llegada de trabajadores no cualificados puede socavar la negociación colectiva en sectores de bajos salarios, en la medida en que aún exista; también puede aumentar la desigualdad de ingresos. En ese proceso, además, puede debilitar las percepciones públicas de la pobreza y la desigualdad como un problema y, de hecho, puede permitir que los adversarios de la protección social declaren que la aceptación de la desigualdad en un determinado país es un mandamiento de solidaridad global con los «realmente pobres»³². La inmigración también puede ejercer presión sobre los presupuestos de asistencia social al tiempo que debilita la voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos, ya que una parte cada vez mayor del gasto puede ir a los no-ciudadanos recién llegados. En Suecia existen pruebas de que la inmigración puede dar lugar a la segregación educativa local, ya que los padres de clase media y alta sacan a sus hijos de las escuelas que educan a hijos de inmigrantes y los envían a instituciones más selectivas³³.

³¹ Decisiones posteriores del TJUE, entre ellas *AGET Iraclis* (2016), han seguido la línea de los casos *Laval* y *Viking*. Además, Stefano Giubboni argumenta que, por la puerta trasera, *Laval* ha convertido el salario mínimo vigente a tenor de la directiva en un salario máximo, lo cual responde a una tendencia general presente en la jurisdicción del TJUE: «Freedom to Conduct a Business and EU Labour Law», *European Constitutional Law Review*, vol. 14, núm. 1, 2018.

³² En 2004 el gobierno de Blair permitió la plena libertad de movimiento en el Reino Unido para los trabajadores de los países recién adheridos –una recompensa para los gobiernos de la «Nueva Europa» que habían apoyado la invasión de Iraq–, aunque los tratados establecieron un periodo de gracia de varios años. Agregado a la inmigración mucho más alta de los países de la Commonwealth, ello no contribuyó precisamente a detener la transformación en curso del Reino Unido en una economía de bajos salarios con gran desigualdad salarial.

³³ Véanse Philip Mehrrens, *Staatsschulden und Staatstätigkeit: Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens*, Frankfurt, 2014; Lukas Haffert y Philip Mehrrens, «From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity», *Politics and Society*, vol. 43, núm. 1, 2015.

Finalmente, con la crisis financiera de 2008, lo que quedaba de la política social europea se subordinó a la legislación supranacional de emergencia adoptada en un esfuerzo por salvar el euro. Aunque la unión monetaria se había introducido sin unión política, precisamente para preservar la soberanía de los países europeos, con la crisis se convirtió de hecho en una unión político-social, que impuso estrictas normas presupuestarias («austeridad») y profundas «reformas estructurales» en los Estados miembros. Las herramientas de gestión de la crisis diseñadas para fortalecer la gobernanza económica de la UE y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, entre las que se cuentan el Paquete 6 (2011), el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (2012) y el Paquete 2 (2013), se han convertido en parte de la constitución socioeconómica de la UE. Las «operaciones de rescate» que tuvieron lugar después de 2008 para garantizar el servicio de la deuda pública de los Estados miembros fueron acompañadas por las lecciones enseñadas por la legendaria «ama de casa suaba», en el sentido de que nadie puede gastar más de lo que ha ganado. El surgimiento de lo que he llamado el «Estado de consolidación» ejerció presión sobre el acervo social de los países, en la medida en que se consideró necesaria la disciplina fiscal para proteger el acervo comercial de los bancos acreedores³⁴. No sólo se impuso a los llamados «países del programa» que redujeran su gasto social, por ejemplo en sanidad o pensiones, con el fin de recuperar la confianza de los mercados financieros; también hubo demandas detalladas de cambio institucional, incluida la descentralización de la negociación colectiva, con el objetivo de desindustrializar las economías nacionales. A este respecto, la política social llegó a ser absorbida por la política de estabilización fiscal, según lo dictado por los gobiernos acreedores «proeuropeos».

VI. PERSPECTIVAS DE FUTURO

La última vez que la política social europea como tal se convirtió en tema de debate general fue en 2005, cuando el Tratado sobre una Constitución para la Unión Europea fue rechazado en los referéndums francés y holandés. Una explicación –presentada por el presidente francés Jacques Chirac, entre otros– fue que los gobiernos no habían prestado suficiente atención a la política social. Ahora la oposición a la liberalización impulsada por la

³⁴ Wolfgang Streeck, «The Rise of the European Consolidation State», en Hideko Magara (ed.), *Policy Change under New Democratic Capitalism*, Londres, 2017.

UE de los regímenes de política social nacionales proviene en toda Europa de movimientos «populistas», a menudo de derechas y, por lo tanto, vulnerables a la condena moral de la opinión internacionalista para la cual la alternativa democrática a la «xenofobia» y al «racismo» debería ser la apertura de las economías nacionales a la competencia externa, sin que importe la ausencia de una política social europea supranacional que compense a los perdedores de la liberalización. Conceptos como «Europa social» y «modelo social europeo» han desaparecido casi por completo³⁵. «Europa» y el «proyecto europeo» se promueven actualmente como vehículos de paz universal, de los derechos humanos internacionales y de discurso civilizado, más que como una alternativa al capitalismo desenfrenado.

Desde la crisis, la subordinación de la política social europea a los imperativos del capital se ha vuelto más visible. Como consecuencia se está produciendo un conflicto cada vez más intenso en torno a «Europa» y la «integración europea» en su conjunto. El primer artículo de fe de la integración, según el cual el derecho europeo debe prevalecer por encima del derecho y la política nacionales, está siendo desafiado ahora por un amplio contramovimiento «nacionalista»³⁶. Los intentos neoliberales de convertir la política social y el Estado del bienestar en instrumentos para la promoción de la competitividad económica están siendo respondidos

³⁵ Los datos bibliográficos muestran que los libros sobre la «Europa social» y el «modelo social europeo» alcanzaron un máximo en 2004 y 2005, de aproximadamente ochenta títulos anuales, después de un aumento constante registrado desde 1980, y luego disminuyeron rápidamente a unos veinte en 2016. El número de artículos de revistas aumentó de menos de diez en 2003 a más de cincuenta en 2009; en 2016 se habían reducido a veinticinco.

³⁶ Dado que el Reino Unido se ha mantenido fuera de la unión monetaria, la austeridad en Gran Bretaña es endógena más que impuesta por Bruselas. Aunque Londres lideró la batalla contra la construcción del Estado del bienestar europeo, la derecha radical inglesa considera la política social de la UE como un excelente ejemplo del dominio europeo sobre Gran Bretaña, independientemente de las muchas exenciones que sus gobiernos han logrado negociar. En la izquierda británica, por el contrario, muchos ven la escuálida política social de la UE como una razón para permanecer en la Unión ante el temor de que una Gran Bretaña posterior al Brexit esté aún más firmemente en manos del fanatismo actual del libre mercado. El sentimiento «populista» contrario a la UE en Gran Bretaña, a diferencia del antieuropeísmo elitista, se centra principalmente en la inmigración. En la medida en que tal sentimiento se extiende a la izquierda mayoritariamente favorable a la inmigración, considera la UE como un dispositivo para que la clase política de los Estados miembros evada sus responsabilidades internas. Desde esa perspectiva, «recuperar el control» significa que los ciudadanos «reclaman su Estado», para restaurar la democracia popular y preservar una opción socialista para el futuro. Véase William Mitchell y Thomas Fazi, *Reclaiming the State: A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, Londres, 2017.

cada vez más por demandas populares para que los gobiernos nacionales rindan cuentas de lo que sucede con las vidas y los modos de vida de las ciudadanía nacionales. En algunos casos eso ha dado fruto. Los gobiernos nacionales están haciendo concesiones a los votantes y a los trabajadores, por ejemplo posponiendo «reformas» o asumiendo déficits presupuestarios superiores a los permitidos, como en Italia, Francia y España, mientras que la Comisión mira para otro lado y el BCE les presta un apoyo tácito. Además, ahora que el breve interludio de la inmigración mediante el asilo al estilo alemán se ha demostrado políticamente insostenible en la propia Alemania, los Estados miembros están volviendo a regular la inmigración por su cuenta. Entretanto, las presiones en favor de la «reforma estructural» se han estancado políticamente. Grecia, con sus deudas bancarias asumidas esencialmente sin experimentar reducción alguna, que pudiera sentar un precedente, queda abandonada a su suerte, mientras que hasta los «reformadores» más decididos saben que Italia nunca aceptará el tipo de trato al que fue sometido el gobierno de Syriza³⁷.

Más recientemente, en la fase de construcción imperial de la integración europea, las líneas de conflicto sobre la política social se han vuelto internacionales, pasando del trabajo contra el capital a la confrontación de países pobres del sur de Europa –y quizá también del este–, frente a países ricos del norte y el oeste. Paradójicamente, fue la moneda común, imaginada como el último clavo en el ataúd del nacionalismo europeo, lo que animó las recriminaciones internacionales en Europa, en particular entre los países mediterráneos –incluyendo a veces a Francia–, por un lado, y Alemania y sus aliados europeos del norte, por otro. Ahora el problema ya no es si los gobiernos, los patronos o ambos deberían pagar el permiso familiar o la inversión social, sino cómo los países que se benefician del euro pueden ser considerados responsables del pago de indemnizaciones o daños a los países condenados a perder bajo el régimen de la moneda común. En lugar del precio de la paz social y la colaboración económica en una economía nacional capitalista, lo que se negocia es el precio que debe pagarse por las relaciones internacionales pacíficas entre países vecinos, de modo que los beneficiarios puedan salvar la cara y los pagadores ocultar la transacción a sus contribuyentes.

Hay señales de que, en ausencia de equivalentes funcionales a las instituciones de gestión de conflictos en la política social, la negociación

³⁷ Yanis Varoufakis, *Adults in the Room: My Battle with Europe's Deep Establishment*, Londres, 2017; ed. cast.: *Comportarse como adultos*, Barcelona, 2017.

suele ser dura e ir acompañada de fuertes emociones colectivas; es probable que la política social interestatal sea más explosiva políticamente que la política social interna. En cualquier caso, trasladar la compensación de los «perdedores» del mercado a las relaciones internacionales—donde puede degenerar convirtiéndose en sobornos para las elites locales que mantienen a sus países bajo una dependencia imperial—contribuye al resurgimiento, real o imaginado, del Estado-nación como agente unitario y homogéneo dotado de un interés corporativo consolidado, falseando el concepto pluralista de política nacional que había sido característico de la «democracia estándar» de la posguerra.

Las políticas sociales europeas han experimentado un continuo vaivén, cambiando con la dinámica de la economía capitalista, de las relaciones de poder entre el capital y el trabajo, así como al hilo del tamaño y la heterogeneidad de «Europa» como entidad política. Lo que se estableció como un ejercicio internacional en la gestión pública tecnocrática de sectores económicos específicos se convirtió durante un corto periodo de tiempo en un proyecto de construcción del Estado del bienestar socialdemócrata, lo cual desafió y fue posteriormente desafiado por el proyecto de construcción neoliberal de un mercado supranacional, que para entonces había comenzado a surgir de la crisis de la economía mixta característica del capitalismo administrado por el Estado de la Europa de posguerra. Ese conflicto se resolvió en la década de 1980 a favor de la construcción supranacional del mercado con el advenimiento del «mercado interno» en 1992 y la introducción de la moneda común carente de Estado a fines de la década, lo cual constitucionalizó el «déficit democrático» de la Unión con respecto de la política monetaria, a escala supranacional, y de la política fiscal, económica y social en los Estados miembros. A ello se sumó en la primera década del nuevo siglo un proyecto de construcción imperial, que utilizó el apoyo financiero y fiscal a los países periféricos para atraerlos a la órbita del centro de Europa occidental, ayudando a «Occidente» a extender su periferia hasta las fronteras de Rusia.

La política social europea actual ya no es un campo de política («relativamente») autónoma impulsado por intereses en conflicto, por débiles y limitados que fueran, con los imperativos de la acumulación de capital. En lugar de retrasar o modificar el curso del desarrollo capitalista, la política social europea, en sus muchas y diversas versiones, se vio envuelta en la crisis general de la acumulación capitalista y del sistema estatal de

posguerra, y más recientemente en la batalla por un orden posneoliberal y, de hecho, por el futuro del capitalismo. ¿Qué pasará con la política social europea, dada su actual condición de crisis y debilidad, ahora que se ha estancado el proceso de «integración europea» de posguerra? Depende de lo que llegue a ser el sistema estatal de Europa occidental dada su sobreextensión, su frustrada ambición de centralización tecnocrática, sus disparidades cada vez mayores entre regiones y Estados, la creciente desigualdad de sus ciudadanos y las ambiciones geopolíticas de París, Berlín y, de un modo diferente, Bruselas. Sin embargo, lo que parece claro es que el proyecto, que se remonta a la década de 1970, de un Estado del bienestar a escala europea, que otorgaba contenido político a un supuesto «modelo social europeo», ha llegado a su fin.