

Lecciones aprendidas y cuestiones abiertas

El Estado del bienestar en los países post-comunistas miembros de la UE

Claus Offe

Claus Offe, sociólogo y politólogo de proyección internacional, es actualmente profesor en la Hertie School of Governance, Berlín. El presente artículo es una versión ligeramente revisada del capítulo que se recoge en Alfio Cerami y Pieter Vanhuyse (eds.), *Post-Communist Welfare Pathways: theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Nueva York 2009. El documento fue publicado por primera vez por la Hertie School of Governance, *Working Papers*, nº 40, marzo de 2009. Como artículo apareció originalmente en alemán en la revista *Transit* 38 (2009) y ha sido amablemente cedido para su publicación en Pasajes a través del portal europeo de revistas culturales Eurozine (www.eurozine.com). © Claus Offe / Transit.

Los nuevos estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea en 2004 y 2007 –con la excepción de una pequeña isla y de media isla, también pequeña, ambas en el Mediterráneo: Malta y la parte meridional de Chipre– comparten la particularidad de haber surgido, después de 1989, del régimen económico, social y político del socialismo de Estado. En los capítulos del presente volumen¹ las siguientes cuestiones son temas recurrentes: ¿Hasta qué punto puede la evolución del Estado del bienestar de los países de Europa central y oriental explicarse como resultado de una dependencia del camino marcado y de la continuidad de las pautas del socialismo de Estado así como de los modelos institucionales adoptados en la región durante el período de entreguerras? ¿Hasta qué punto encontramos desviaciones del camino marcado que se vieron condicionadas por las dos novedades dominantes, a saber: a) el desmoronamiento del socialismo de Estado con la profunda crisis de transformación que le siguió y b) la adhesión de los nuevos miembros a la Unión Europea y a sus modelos de democracia capitalista, así como las condicionalidades que rigieron la ampliación oriental? Al tratar dichas cuestiones, los autores comparten un marco analítico que domina gran parte de las publicaciones académicas sobre asuntos de actualidad en Europa central y oriental. Enunciado al nivel más general, dicho marco sugiere que los acontecimientos que observamos en la región deben explicarse como resultado de la acción conjunta de dos cosas: el «pasado» y «Occidente».

Por lo que respecta al pasado, el desaparecido sistema institucional del socialismo de Estado alimentó, durante su hegemonía de aproximadamente 40 años, expectativas y nociones de justicia social que pervivieron tras su desaparición, en particular la expectativa de que el gobierno es responsable de que haya niveles elevados de empleo. «Mucho tiempo después de la transición, las expectativas acerca de un papel expansivo del Estado seguían siendo sumamente altas».² Además, los países de la región habían recibido herencias institucionales, en particular un modelo decididamente «bismarckiano» de garantía de seguridad social, que arrancaban del período de entreguerras. Por lo que respecta a los determinantes «occidentales» de la forma que han tomado en la región las transformaciones del Estado del bienestar, hay también dos factores de influencia. Uno de ellos es la función de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, que formulaban sugerencias firmes y «condicionalistas» sobre la forma en que los Estados post-socialistas debían ajustar sus sistemas de pensiones y la sanidad. Eso fue, en concreto, lo que ocurrió cuando tales países se enfrentaron a ingentes déficit fiscales bajo el impacto de las crisis de transformación de la primera mitad de la década de los 90. El otro factor occidental es la Unión Europea y la difusión hacia el este de los diversos modelos de Estado del bien-

1. Téngase en cuenta lo que se dice a propósito del origen de este artículo en la nota inicial sobre el autor.

2. Haggard, S. y Kaufman, R. R., *Development, Democracy, and Welfare States*, Princeton, Princeton University Press 2008, pág. 308.

estar de sus estados miembros. Se ha interpretado que dicha función sigue un mecanismo de «tira y afloja». El mecanismo de «tira», que tiene su origen en la Comisión de la UE y los tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997), se manifestó cuando las perspectivas para la ampliación oriental empezaron a exigir la «racionalización del gasto social»³ en lo que pronto serían países candidatos. Pero había también un factor de «afloja» al menos igual de fuerte, derivado de la circunstancia de que las élites políticas de Europa central y oriental buscaban modelos a seguir en los Estados del bienestar de Europa occidental y se inspiraban en propuestas procedentes de organizaciones internacionales (el Banco Mundial, la OIT, el Consejo de Europa, la OCDE) para ajustar como correspondiera sus propios sistemas (Schimmelfennig y Sedelmeier, 2005).⁴

A esos dos complejos conjuntos de variables bien podríamos añadirles dos más, a saber, la posición de poder (los recursos políticos) y las oportunidades estratégicas de las que gozan las elites políticas y de las que carece, en mayor o menor medida, la variada gama de las no elites. En este punto, viene a la mente la debilidad de los a menudo profundamente fragmentados sindicatos postcomunistas. Frente a parámetros externos como «el pasado» y «Occidente», éstas son variables internas que despliegan sus repercusiones causales en el marco de las nuevas instituciones políticas y las condiciones socioeconómicas de los nuevos estados miembros. Como tales, esas variables son candidatos prometedores para explicar las diferencias entre los estados de la región, más que sus características y trayectorias comunes. El autor que con mayor claridad y coherencia adopta la perspectiva analítica de los recursos de poder y la acción estratégicas es Pieter Vanhuyse.⁵ Ni que decir tiene, las dos perspectivas analíticas no son en modo alguno excluyentes, ya que los factores externos (que representan tanto la UE como «el pasado» de las sociedades postsocialistas) también tienen poder y, como depositarios de poder interno, se vieron a su vez potenciados por las condiciones y oportunidades que se presentaron en la secuencia de desmoronamiento, transformación y, finalmente, integración en la UE. Las características de dicha secuencia nos permiten entender los recursos de poder de las elites del antiguo régimen que podían mantenerse y transformarse en el contexto del nuevo régimen y los que no.⁶

En lugar de insistir en la construcción y combinación de variables y modelos causales, quisiera utilizar el limitado espacio de las presentes reflexiones para centrarme en dos conjuntos de factores que se sitúan, de algún modo, al principio mismo de la transformación del Estado del bienestar en la región y al final. Para ser menos críptico, quisiera abordar los valores, ideas, normas sociales, actitudes y expectativas prevalecientes, es decir, las *ideas* que informan tanto a las elites como a las no elites. También quisiera centrarme en el rendimiento, logros o *resultados* finales de la política social aplicada en los nuevos estados miembros, en la forma de garantizar seguridad y oportunidades a sus bases sociales/clientes, y hasta qué punto lo consiguen, y, por lo tanto, en su eficacia para combatir la exclusión.

EL SISTEMA SUBYACENTE DE VALORES DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Todo sistema de seguridad social y prestación de servicios traza una línea de demarcación implícita. Esa línea separa, por una parte, las categorías de riesgos y contingencias enmarcados en una esfera en la que cabe esperar que los individuos afectados por tales

3. *Ibid.*, pág.344.

4. Schimmelfennig, F. y Sedelmeier, U. (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca/ Londres, Cornell University Press, 2005.

5. Vanhuyse, P., *Divide and Pacify. Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, Budapest, CEU Press, 2006; también Alfio Cerami y Pieter Vanhuyse op. cit. [Véase la nota sobre el autor].

6. Stark, D. and Bruszt, L., *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

condiciones puedan hacerles frente *por sus propios medios*, y las categorías de condiciones que *exigen la adopción de disposiciones colectivas*, por otra. Si tengo un resfriado común, de acuerdo con la lógica de la mayoría de los Estados del bienestar y sistemas de salud, me encuentro a este lado de la línea, puesto que se supone que sé lo que debo hacer (y actuar en consecuencia) para lograr una recuperación rápida y pagar lo que cueste conseguirla. Por el contrario, si tengo una neumonía, las medidas curativas que deben adoptarse normalmente se especifican, ofrecen y financian a través de dispositivos públicos y otros acuerdos colectivos (seguros, instituciones médicas autorizadas, planes de salud en el trabajo subsidiados con impuestos, etc.). Desde esa perspectiva, el Estado del bienestar puede considerarse una máquina de distribución que asigna méritos, derechos o necesidades legitimadas para recibir asistencia a categorías de personas en condiciones específicas, al tiempo que dejan otras condiciones en la esfera de lo que se considera «normal»: cada uno tiene que enfrentarse a ellas por sus propios medios, confiando en los mercados y el apoyo familiar o, en ausencia de éstos, simplemente aceptándolas como vicisitudes de la vida. En el seno de los Estados del bienestar y en sentido longitudinal, la línea de demarcación nunca es fija ni se pone en entredicho. Ahora bien, en sentido transversal y entre diferentes Estados del bienestar, la ubicación de la línea divisoria varía considerablemente de un estado a otro y según el tipo de Estado del bienestar.

La cultura de política social propia del socialismo de Estado situó esa línea de demarcación moral muy lejos del extremo de provisión privada a través del mercado y muy cerca del extremo opuesto, representado por el Estado benefactor universal. El hecho fundamental de que no hubiera, al menos oficialmente, un «mercado» de trabajo, sino un sistema omnipresente de asignación administrativa de mano de obra a los trabajos y de derechos de estatus a los que ocupaban los puestos, se consideraba (correctamente, mientras duró el sistema) como una protección integral de toda la población contra el riesgo del desempleo. Las expectativas de las no elites convergían con la orientación estratégica del partido gobernante en régimen de monopolio en que el paternalismo benevolente del Estado debía gobernar la mayoría de las esferas de necesidades (incluidas, por ejemplo, la alimentación básica, vivienda, educación, vacaciones) de la mayoría de las categorías de personas.⁷ Desde un punto de vista estratégico, las instituciones que fueron concebidas para encarnar y poner en práctica ese conjunto de normas de política social funcionaban al servicio de los objetivos de mantener a los trabajadores dependientes, disciplinados y conformes, de recompensar la lealtad al régimen (y de amenazar con sanciones por deslealtad) e impedir un «individualismo pequeño burgués» y la diferenciación social entre los ciudadanos-trabajadores, y de motivar el esfuerzo y la productividad a través de una garantía general de seguridad (laboral, económica, sanitaria, cívica, de vivienda, etc.). Los servicios y prestaciones se adjudicaban en gran medida en el centro de producción y a discreción de los directivos, no en función de derechos individuales que pudieran hacerse valer en los tribunales. El sistema que garantizaba la seguridad era claramente «productivista», ya que los derechos sociales de los ciudadanos (frente a los derechos estatutarios de los trabajadores) desempeñaban, en el mejor de los casos, una función marginal.⁸ La asistencia colectivista y paternalista favorecía a los que se preparaban para desempeñar funciones productivas en escuelas y universidades, a los que participaban en el

7. Offe, C., «The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents, and Agenda of Reform», *Social Research*, 60 (1993), págs. 649-684.

8. Incluso hoy en día, ideas de política social, como las garantías de ingresos básicos, son prácticamente desconocidas en la región.

proceso de producción, y la función reproductiva de las mujeres (así como en el proceso de la administración del Estado, el mantenimiento del orden público y la protección de la sociedad frente a sus «enemigos»). Los que no participaban en las funciones productivas o reproductivas, mayoritariamente pensionistas, se encontraban en una situación considerablemente peor por lo que se refiere a la protección social. (Esto último nos advierte del error de pensar que la política social del socialismo de Estado estaba basada en la «ciudadanía»; más bien, la ciudadanía efectiva se basaba en el desempeño de las diversas funciones «productivas» antedichas.)

Me he centrado en este conjunto muy coherente de normas, situaciones y estrategias (que probablemente se reforzaban mutuamente) con objeto de abordar la siguiente pregunta: ¿qué ocurre con las *normas* cuando las *instituciones* desaparecen, bien porque ya no son económicamente viables debido a la privatización de las empresas y la consiguiente crisis de transformación, o por la liberalización y democratización, que provocan que el paternalismo estatal tenga dificultades y se vea expuesto a grandes restricciones presupuestarias? Mi respuesta provisional es que las normas y expectativas ligadas al síndrome de la «asistencia paternalista universal» *no desaparecen* con las correspondientes instituciones, sino que sobreviven a ellas durante un período considerable de tiempo y puede que incluso cobren fuerza (por los efectos de la nostalgia) cuando sus partidarios tienen que enfrentarse a las consecuencias de la desaparición de tales modelos institucionales con el advenimiento de un incipiente capitalismo democrático.

Si no me equivoco, existe una extendida, aunque implícita, jerarquía en el interés de los estudiosos por los Estados del bienestar tras el socialismo de Estado. Gran parte de los trabajos comparativos se centran en los estados del llamado grupo Visegrad [Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia] y los estados bálticos, mientras que se dispone de muchísimos menos datos y análisis sobre los dos estados miembros del sureste europeo, a saber, Bulgaria y Rumanía. Todavía menos estudiadas están la situación y circunstancias de los Balcanes occidentales, mientras que el resto (Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Rusia) sigue siendo casi en su totalidad asunto de especialistas autóctonos. Hay muy poca información sobre la RDA, el más próspero de los estados del antiguo COMECON. Un lugar obvio (aunque infrautilizado en las publicaciones especializadas) para comprobar la hipótesis (o la «teoría del retraso cultural» de las transiciones desde el socialismo de Estado) es la parte de Alemania que fue, hasta el fin oficial de ese Estado mediante la unificación de 1990, la base demográfica y territorial de la RDA.⁹ Aun cuando han transcurrido casi 20 años desde el final del ejemplo alemán de socialismo de Estado, la línea de demarcación normativa entre las responsabilidades públicas y las individuales sigue manifestándose claramente en las encuestas de opinión en las que se comparan muestras de Alemania Oriental y de Alemania Occidental. Como si de un experimento natural se tratara, la antigua RDA (el único ejemplo de transición por *fusión* estatal, o muerte de un Estado, frente a los seis casos registrados en Europa Central y Oriental de transición por *separación* o nacimiento de Estados) nos permite estudiar la robusta vida póstuma de las bases normativas y de las ideas orientadoras del socialismo de Estado. Para resumir tan sólo unas cuantas conclusiones derivadas de encuestas de opinión realizadas recientemente en Alemania: los alemanes orientales son partidarios de una definición bastante más sustancial

9. Alesina, A. y Fuchs-Schuendeln, N., «Good-Bye Lenin (or not?): The Effect of Communism on People's Preferences», *American Economic Review*, 97 (2007), págs. 1507-1528.

de «democracia» en comparación con la definición formal y de procedimiento que aplican los alemanes occidentales. Un 55% de los encuestados orientales (frente al 39% en el oeste) creen que «democracia» implica que el Estado garantiza puestos de trabajo y se ocupa de reducir el desempleo, y un 40% (frente al 26% en el oeste) opina que un Estado verdaderamente democrático debe controlar los bancos. Igualmente, en 2006, un 74% en el este creía que «el socialismo es una buena idea mal ejecutada», declaración con la que solamente estaban de acuerdo el 49% en el oeste. La semántica que ha sobrevivido del término «democracia» está fuertemente asociada en la región con la justicia distributiva y niveles elevados de protección estatal. Con estas premisas, la percepción de deficiencias en los resultados «democráticos», explica, por tanto, la insatisfacción considerablemente superior con respecto al «funcionamiento de la democracia» en el este en comparación con el oeste.

Dado que la transición de socialismo de Estado a capitalismo democrático que tuvo lugar en la región a partir de 1989 no tiene precedentes históricos, y que no se guiaba por ningún proyecto o programa revolucionario (sino que, más bien, «sucedió» inesperadamente), no hubo un modelo o patrón coherente que sirviera de guía para la transformación. Ello explica la peculiaridad del modelo de formulación de políticas (sociales). La formación de los Estados del bienestar post-socialistas se produjo en un contexto de formulación de políticas de emergencia, con el recalibrado de instituciones existentes en el marco de múltiples restricciones políticas y económicas, de acuerdo con un modelo de medidas puntuales y de *bricolage*, con muchos bandazos, un elevado grado de volatilidad y el resultado de la adopción de híbridos «impersonales» en los diversos países que diferían tanto unos de otros como de los Estados del bienestar existentes en Europa occidental, en cierto modo coherentes desde un punto de vista ideológico, ya sean de la variedad «socialdemócrata», «conservadora» o «(neo)liberal». Además, en algunos de los estados de Europa central y oriental las condiciones se fraguaron a partir de una composición étnica específica y de tensiones étnicas y culturas religiosas (que no aparecen aquí como posibles variables independientes para explicar las estructuras y trayectorias de los Estados del bienestar).

RESULTADOS: SEGURIDAD, INCLUSIÓN, DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES VITALES

Como sabemos, los nuevos estados miembros son en general más pobres que los antiguos, y ese será el caso durante una generación o más. Asimismo, presentan un rendimiento relativamente deficiente por lo que respecta a una distribución «justa» de las oportunidades vitales. Merkel y Giebler¹⁰ han emprendido un intento heroico, pero instructivo, de confeccionar un «índice de justicia social» (IJS) y aplicarlo a 30 países de la OCDE, entre ellos los cuatro miembros del grupo de Visegrad. El índice oscila del valor 1 (peor) al 10 (mejor) y consta de siete dimensiones de justicia social (prevención de la pobreza, educación, resultados del mercado de trabajo, gasto social en salud y cohesión, distribución de la renta, justicia intergeneracional, política antidiscriminación), cada una de las cuales se analiza a través de uno o varios indicadores empíricos. En el índice resultante, la pobreza está ponderada con el factor 4, la educación con el 3 y los resultados del mercado de trabajo el 2. A pesar de estas atribuciones cuantitativas algo arbitrarias, los resultados son notablemente plausibles. Los cinco países escandinavos se sitúan en la parte supe-

10. Merkel, W. y Giebler, H., «Measuring Social Justice and Sustainable Governance in the OECD», en Stiftung, B. (ed.) *Sustainable Governance Indicators 2009*, Gütersloh, Bertelsmann, 2009.

rior de la lista de 30 países, la mayoría de los antiguos estados miembros continentales se encuentran en el segundo cuarto de la clasificación, seguidos por Eslovaquia (puesto 14), República Checa (15), Hungría (16) y Polonia (en un distante puesto 26, inmediatamente por encima de Corea del Sur). Dado que esos cuatro países son, junto con Eslovenia, los «éxitos» económicos y políticos entre los nuevos estados miembros, es probable que los cinco restantes (de los que no se tienen datos comparables) salgan bastante peor parados. Al mismo tiempo, el nivel de «justicia social» de los cuatro países es generalmente mejor, según tales medidas, que el de los Estados del bienestar anglosajones, que ocupan los puestos 18 (Australia), 21 (Reino Unido) y 24 (Estados Unidos).

Otra forma de medir los resultados de los Estados del bienestar consiste en analizar el grado de satisfacción subjetiva con la situación existente después de la transición y de la adhesión a la UE. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo¹¹ ha confeccionado una exhaustiva base de datos con la que dar respuesta a esas preguntas. Una de las preguntas trataba de las prioridades para «inversiones extra (del gobierno)». Sin excepción, en los 10 países se citaba la «asistencia sanitaria» como la prioridad número uno, con las «pensiones» siguiendo de cerca en el segundo lugar. Dicho patrón parece reflejar la muy extendida opinión de que la protección social sigue siendo deficiente en esos dos ámbitos fundamentales de todo Estado del bienestar. En otro conjunto de preguntas se sondeaba si la «democracia» y la «economía de mercado» eran preferibles a otros sistemas políticos o económicos. Es interesante observar no ya el número de respuestas afirmativas (que se situaban aproximadamente entre la mitad y tres cuartas partes en el caso de la «democracia» y entre dos quintas partes y tres quintas partes en el caso de la «economía de mercado»), sino la distribución de las opiniones favorables en diferentes categorías por edades e ingresos. De nuevo vuelve a registrarse una curiosa uniformidad. Con dos excepciones (Eslovenia y Hungría) los partidarios de la democracia más convencidos se encuentran en la franja de edad de 18-34 y la categoría de ingresos «superiores», mientras que las personas de más edad y menos recursos mostraban un menor acuerdo en general, que en muchos casos se hundía por debajo de la línea del 50%. Ese mismo patrón se observa de forma todavía más clara en el apoyo a la economía de mercado: en ese caso prácticamente sólo los jóvenes y los de mayores recursos económicos se sitúan por encima de la línea del 50% (de nuevo con la excepción de Eslovenia). Un último aspecto que debe examinarse aquí son las respuestas al enunciado: «En general, estoy satisfecho con la vida de ahora». Una vez más, los valores pico de respuestas afirmativas se dan entre los jóvenes y los pudientes (es decir, los que menos dependen de la seguridad social, las ayudas para paliar la pobreza y los servicios del Estado del bienestar) mientras que la mayoría de los no jóvenes y los no pudientes se situaba de manera uniforme por debajo del 50% (una vez más, con la excepción de Eslovenia y, en este caso, también de Estonia). Esos resultados plantean la siguiente pregunta: los Estados del bienestar posteriores a la transición, y la estructura institucional de la economía y el sistema político, ¿reciben apoyo solamente de las minorías que han prosperado en ellos (o que, en cualquier caso, esperan prosperar)? De ser así, hay pocas razones para pensar que la actuación de esas instituciones las haya hecho merecedoras de la confianza y credibilidad generalizada de la que puede que dependan para su estabilidad. A partir de resulta-

11. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), *Life in Transition. A Survey of People's Experiences and Attitudes*, Londres, BERD, 2007.

dos como estos, cabe concluir que los Estados del bienestar de Europa central y oriental tienen aún mucho camino por recorrer antes de alcanzar los estándares establecidos por los occidentales continentales, y no digamos ya los escandinavos. La consolidación de sus democracias y su firme integración en el marco institucional de la UE serán estables solamente si consiguen efectivamente reducir la brecha.

EL DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA DINÁMICA EN CURSO EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

Nicholas Barr¹² ha resumido con acierto el dilema estratégico que subyace a la política europea de adhesión/ampliación. Ese dilema, según Barr, queda plasmado en dos preguntas: 1) «¿Fueron los acuerdos de adhesión [tal como los negociaron las elites de la Europa de los 15 con los países candidatos] lo suficientemente *contenidos* para que los políticos de la Unión Europea los vendieran a sus electorados?». Desde esa perspectiva, los acuerdos quizá no fueran «*demasiado* generosos». Igualmente, la pregunta contraria tenía que formularse: 2) «¿Fueron los acuerdos propuestos suficientemente *generosos* para que los políticos de los países en vías de adhesión pudieran venderlos a sus electorados?» (cur-sivas mías, CO). Entre esas dos condiciones límite, tuvo que encontrarse un «término medio». Pero no estaba claro (y sigue sin estarlo en las turbulencias posteriores a la adhesión) si ese punto de encuentro existe. En otras palabras, cabe la posibilidad de que los dos equilibrios no converjan en un equilibrio superior.

Asimismo, había una clara asimetría con respecto a las motivaciones dominantes de cada parte. Visto desde la perspectiva de los nuevos estados miembros, la incorporación a la UE supone el sacrificio *político* de cumplir la regla de la «gobernanza externa» europea. Los estados nación recientemente independientes, que alcanzaron su soberanía después de 1989, recuerdan perfectamente la integración obligatoria en los sistemas supranacionales soviéticos del COMECON y el Pacto de Varsovia.¹³ La adhesión a la UE implica, entre otras cosas, la adopción del *acquis communautaire*, con sus 85.000 páginas de normas jurídicas, en las que los nuevos estados miembros no tuvieron arte ni parte, así como el cumplimiento de los criterios de convergencia de Maastricht. Este sacrificio resulta políticamente tolerable en el ámbito de la política interna de los nuevos estados miembros solo si se estima que queda compensado por los beneficios *económicos* tangibles que se supone que la integración en la UE ofrece en términos de crecimiento y prosperidad. La perspectiva de los antiguos estados miembros de la Europa de los 15 constituye un reflejo perfecto de ese intercambio compensatorio de consideraciones políticas y económicas. En este caso, los sacrificios *económicos* de la mayoría de las economías de Europa occidental, al menos a corto plazo, por lo que se refiere a la salida de inversiones y fondos de la UE, y la entrada de mano de obra inmigrante, se ven compensados por una mejor perspectiva de *estabilidad política* en las nuevas democracias capitalistas de la región de Europa central y oriental.¹⁴ Los dos balances muestran síntomas de tensión y precariedad a finales de la primera década del siglo XXI.

En cuanto al balance de Europa central y oriental, la mayor prosperidad y seguridad de las que disfrutaban las nuevas economías capitalistas, junto con sus nuevos Estados del bienestar y su integración supranacional en la UE, se consideran en general demasiado moderadas y demasiado desigualmente distribuidas, de modo que no compensan por la pérdida de autonomía nacional. No es sorprendente que, dada la debilidad de las tradi-

12. Barr, N., *From Transition to Accession*, Washington, Banco Mundial, 2005, pág. 16.

13. Schimmelfennig, F. y Sedelmeier, U., «Governance by Conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe», *Journal of European Public Policy*, 11 (2004), págs. 661-679.

14. Fuchs, S. y Offe, C., «Welfare State Formation in the Enlarged European Union. Patterns of Reform in the Post-Communist New Member States», en Rumford, C. (ed.) *The SAGE Handbook of European Studies*, Londres, Sage, 2009.

ciones liberales en la cultura política de la región, ese desequilibrio ofrezca vastas oportunidades políticas para la movilización etnonacionalista, populista y antieuropea en prácticamente todos los nuevos estados miembros.¹⁵ Tales respuestas también se avivarán al comprobar que la crisis de los mercados financieros afecta a los estados miembros de la UE de modo muy desigual, ya que los nuevos estados miembros se encuentran en una posición muchísimo peor en comparación con, al menos, algunos de los antiguos. La falta de voluntad y la incapacidad de estos últimos¹⁶ para poner en marcha una gestión efectiva de la crisis en el conjunto de la UE que permita defender las economías de los nuevos estados miembros frente a las consecuencias de la crisis contribuirán asimismo al antieuropeísmo. Esas economías son en gran medida dependientes, tanto por lo que respecta al sector financiero como al industrial. Como ilustración de esto último, el gobierno húngaro ha afirmado que antes de la adhesión del país en 2004 un 40% del PIB era generado por filiales alemanas en Hungría, una cifra que indica un grado extremo de vulnerabilidad en caso de contracción de la economía alemana.¹⁷ El perfil se ve claramente confirmado con los acontecimientos de los mercados financieros acaecidos a principios de 2009. La dependencia significa que si el oeste se constipa, el este padecerá una pulmonía. De ahí la pregunta que todos se hacen en la región de Europa central y oriental, tanto las elites como las no elites: ¿valía realmente la pena la adhesión con los sacrificios que comportaba en términos de *autonomía política*?

Por lo que respecta a la versión occidental de la ecuación, cada vez hay más dudas sobre si la lógica de la ampliación oriental, a saber, la lógica de invertir, abriendo los mercados de capitales y de trabajo en la región y ofreciendo asistencia con cargo a los fondos de la UE, tendrá realmente los resultados esperados de estabilidad política en Europa central y oriental y de cooperación paneuropea. En todo caso, las dudas se intensifican (o al menos se justifican) con la percepción de síntomas de una reacción antiliberal, etnocéntrica y antieuropea en el escenario político de muchos de los nuevos estados miembros. Mungiu-Pippidi¹⁸ enumera los siguientes indicadores de dicha reacción: el avance de grupos populistas, la radicalización política, mayorías débiles, comportamiento sectario en partidos y coaliciones gobernantes inestables, infracciones ocasionales de las normas democráticas (como el fraude electoral). Con la excepción de la diminuta Eslovenia, incluso los países con mejor crecimiento económico de la región –la República Checa, Polonia, Hungría– han retrocedido en las evaluaciones de su evolución democrática entre 2000 y 2007. Las elites políticas, internamente inestables y externamente (por lo que se refiere a los programas europeos de integración) poco dispuestas a colaborar, a todas luces suscitan dudas entre los antiguos estados miembros: ¿valía realmente la pena la ampliación con el esfuerzo que suponía en cuanto a *cargas económicas*? No es sorprendente que tales dudas se intensifiquen en un momento en que no solo se desencadenan crisis económicas y financieras globales sino, más concretamente, en que la adhesión misma es un trato cerrado y la condicionalidad ha perdido la mayor parte de la fuerza que tenía con anterioridad a 2007. Pues «al día siguiente de la adhesión [...] la influencia de la UE se desvanece como una anestesia de corta duración».¹⁹

Es probable que no anden demasiado desencaminadas las conjeturas en el sentido de que las condiciones que «Bruselas», esto es, los antiguos estados miembros, impuso

15. Mungiu-Pippidi, A. «Is East Central Europe Backsliding? EU Accession is no End of History», *Journal of Democracy*, 18 (2007), págs. 8-16.

16. «No existe política fiscal conjunta, ni política tributaria conjunta, ni política conjunta sobre los sectores que deben subvencionarse o no», escribe el *New York Times* (2 de marzo de 2009) en un artículo titulado «La creciente crisis económica amenaza la idea de una Europa unida».

17. Sinn, H.W., *Ist Deutschland noch zu retten?*, Munich, Econ, 2003, págs. 65-66.

18. Op. cit., pág. 9.

19. *Ibid.*, pág. 16.

a los países candidatos fueron tan rigurosas justamente porque se preveía que el momento propicio para aplicarlas llegaba a su fin, porque el fin de la condicionalidad podía ser anticipado. Mientras que los antiguos estados miembros «hicieron lo que pudieron», los futuros nuevos miembros tuvieron que hacer lo que pudieron, e incluso podría decirse que más que eso. Nicholas Barr (2005) ha planteado una pregunta que sin lugar a dudas corresponderá a futuros historiadores responder de modo concluyente: las condiciones de la adhesión (por ejemplo, el *acquis* más los criterios de convergencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento) tal como fueron definidas por los antiguos estados miembros ¿contribuyeron realmente a la transición económica y política en la región post-socialista de Europa central y oriental? Barr sugiere prudentemente que «una protección considerable de los trabajadores», tal como se exige en el *acquis*, junto con la condicionalidad macroeconómica (por ejemplo, duras restricciones presupuestarias derivadas de los criterios de convergencia) «agravaron innecesariamente los costes de la transición»²⁰ e impidieron que los nuevos estados miembros sostuvieran los «elevados gastos en prestaciones sociales directamente conectados con la transición, por ejemplo los subsidios de desempleo y las ayudas para paliar la pobreza».²¹ Con las restricciones impuestas por la adhesión, incluso un crecimiento sólido no se hubiera traducido en una protección social igualmente sólida. Falta por ver hasta qué punto las otras deficiencias en protección social y ayudas para paliar la pobreza afectan a la estabilidad política en la región, en caso de que dejen de ser viables las estrategias de «divide y pacificarás»²² que utilizan las elites.

En el presente artículo he examinado, de una forma ciertamente especulativa, la relación causal entre cuatro macrovariables: 1) las condiciones de adhesión; 2) sus repercusiones en los resultados económicos tanto de los antiguos estados miembros como de los nuevos; 3) las consecuencias para la efectividad del Estado del bienestar; y 4) la estabilidad política (el imperio de la ley y la consolidación democrática). En primer lugar, preguntarse si la condicionalidad de la adhesión potencia o debilita los resultados económicos de la región no es probable que tenga una respuesta igualmente válida a corto que a largo plazo, o para los vecinos geográficos inmediatos de los antiguos estados miembros que para los países más alejados. Sin embargo, los resultados económicos de los nuevos estados miembros siguen siendo inferiores a los de los antiguos, y es muy probable que lo sigan siendo en un futuro previsible. Hay indicios de que en 2010, solamente la República Checa y Eslovenia sobrepasarán la marca del 50% del PIB per cápita, tomando como referente del 100% la media de la Europa de los 15. Incluso si la hipótesis más optimista resulta ser cierta, por ejemplo un crecimiento anual del 3,5% para la Europa de los 10 y del 1,5% para la Europa de los 15, la previsión para 2030 es que solamente los dos países mejor situados en la región por sus resultados, la República Checa y Eslovenia, se comportarán ligeramente mejor que la media de la Europa de los 15.²³ El crecimiento puede verse afectado de diversos modos por la pertenencia a la UE. El acceso de los productos industriales y agrícolas a los mercados occidentales es claramente fundamental, al igual que la inversión extranjera directa, que a su vez es en parte una variable que depende de la estabilidad política. Ahora bien, el régimen normativo del *acquis*, la fuga de cerebros ligada a la pérdida de fuerza de trabajo espe-

20. *Ibíd.*, pág. 20.

21. *Ibíd.*, pág. 17.

22. Vanhuyse, *op. cit.*, 2006.

23. Datos citados en Fuchs y Offe, *op. cit.*, 2009, tabla 2.

cializada, la dependencia con respecto a las economías occidentales, así como las restricciones presupuestarias de la convergencia, son en conjunto factores que pueden contribuir a la reducción de los índices de crecimiento.

En segundo lugar, la expansión del Estado del bienestar y la proporción de los gastos sociales están relacionadas con el PIB per cápita por la regla empírica de que el *porcentaje* de gastos en prestaciones sociales aumenta con el *valor absoluto* del PIB. Esa ecuación, no obstante, es probable que se vea considerablemente modificada por el hecho de que las economías de los nuevos estados miembros deben competir por las inversiones manteniendo ventajas comparativas en el terreno de los costes laborales, incluidos los no salariales, tales como las contribuciones a la seguridad social. El otro parámetro principal de competición es la tasa de imposición directa (impuesto de sociedades) e indirecta. Varios de los nuevos estados miembros han adoptado tipos uniformes muy bajos para dichos impuestos (en Bulgaria, tan solo el 10%), lo que supone importantes restricciones de ingresos y rigurosas limitaciones en el gasto social. En tercer lugar, debe de haber alguna especie de vínculo causal entre crecimiento y gasto en prestaciones-seguridad social, por un lado, y la estabilidad política-consolidación democrática, por otro. La naturaleza y dirección de esos vínculos causales sigue suscitando un gran interés entre los estudiosos y los políticos, ya que los participantes en el sistema de partidos políticos, los patrones de cultura política y la estructura de la representación de intereses desempeñan funciones mediadoras.

En cuanto al tercero de los vínculos causales antedichos –la influencia que ejerce en la estabilidad política la generosidad en política social–, es sin duda alguna especialmente interesante para los observadores de los acontecimientos que se producen en la región y los participantes en los mismos. Gran parte de la investigación actual apunta a que la estabilidad del régimen democrático depende de los buenos resultados del Estado del bienestar. Por ejemplo, Carles Boix²⁴ ha propuesto el simple argumento de que los conflictos de intereses pueden dirimirse en el marco de procedimientos democráticos siempre y cuando los perdedores de unas elecciones (u otras formas de adopción de decisiones vinculantes colectivamente) tengan razones para esperar unos mejores resultados en las próximas elecciones o negociación. Dicha esperanza, a su vez, se refuerza si «mejora el equilibrio de los recursos políticos y organizativos de la mayoría y la minoría». «La distribución de la renta puede afectar a las posibilidades de instaurar y mantener un régimen democrático», porque «a medida que los menos pudientes se enriquecen y sus ingresos se acercan a los de los votantes con elevados ingresos, las tensiones económicas disminuyen», y tanto los ricos como los menos ricos son más proclives a aceptar un régimen democrático o autoridad supranacional existente. Dicho razonamiento se ve confirmado por el hecho de que la probabilidad de quiebra de la democracia era del 6,6% por año en sociedades con un índice de Gini superior a 0,5, mientras que ha sido nula entre 1950 y 1990 en sociedades con un índice de Gini inferior a 0,35.²⁵ Del mismo modo, la estabilidad de las instituciones de integración regional (como la UE y su lógica de combinar autoridades supranacionales) depende de la relativa homogeneidad socioeconómica de los estados miembros que la integran. Ahora bien, con la segunda ronda de ampliación hacia el este en 2007, la Europa de los 27 presenta un índice Gini de 0,399, peor que

24. Boix, C., «The Institutional Accommodation of an Enlarged Europe», *Europäische Politik* (04). Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

25. *Ibid.*, pág. 2.

el de Estados Unidos (0,394). Exactamente una tercera parte de la población total de la Europa de los 27 vive por debajo de la mitad de la mediana de los seis países que fundaron originalmente la UE. Con dichos resultados es posible concluir que, a menos que la seguridad social y los ingresos puedan mejorarse y encauzarse hacia algún tipo de convergencia, tanto en cada uno de los países miembros como en su conjunto, las democracias liberales de los nuevos estados miembros, y su integración institucional estable en la UE, correrán peligro.

Todas esas pautas empíricas, categorías analíticas, explicaciones teóricas y predicciones podrían, sin embargo, haber empezado a experimentar un proceso que las hace obsoletas. A medida que nos adentramos en la nueva era de la crisis financiera y económica global, ante la que los nuevos estados miembros de la UE son bastante más vulnerables que la mayoría de los antiguos, ni los acontecimientos políticos ni los económicos pueden entenderse partiendo de conceptos e hipótesis anteriores a la crisis, y mucho menos predecirse o moldearse. ■

□ Traducción de Pilar Aguilar