

El problema del trabajo y el Estado de bienestar en la Unión Europea

Gabriel Pérez Pérez*

En el presente artículo se desarrolla el tema de la crisis del Estado del bienestar en la Unión Europea que se ha caracterizado por la generación y por la persistencia de unas elevadas tasas de desempleo, que han traído como consecuencia la pérdida de terreno de la mano de obra no calificada y mayor precariedad en el trabajo, dentro del contexto de la ampliación de la Unión Europea de quince a veinticinco países miembros. Asimismo, se estudian las consecuencias que para el Estado del bienestar han significado los cambios que en Europa se han dado en la estructura familiar: bajos niveles de fecundidad, aumento de la longevidad de la población y mayor participación de la mujer en el trabajo.

El Estado del bienestar se asocia a la política social construida en la Europa de la posguerra. El edificio del Estado del bienestar tal como lo conocemos en la actualidad se creó, en respuesta a condiciones de riesgo y necesidad vigentes en la época. Sin embargo, desde finales de la década de 1960, la arquitectura de la acción social en la Europa contemporánea ha experimentado una serie de cambios, que algunos postulan como crisis del Estado del bienestar.

Para Esping-Andersen, en estos momentos la crisis del Estado del bienestar en Europa, se podría ver en tres causas principales: las consecuencias

laborales de la globalización (es decir, la pérdida de terreno de la mano de obra no calificada, mayor precariedad); el envejecimiento poblacional provocado en el largo plazo por los cambios demográficos (es decir, bajos niveles de fecundidad sumados a la longevidad) y los cambios revolucionarios operados en lo concerniente a la estructura familiar (es decir, la transformación del rol de la mujer y la creciente inestabilidad familiar)¹.

Frente a la crisis del Estado del bienestar los Gobiernos de la Unión

Europea han desarrollado en general políticas tendientes a reducir los sistemas de protección social, y desde 1993 se observa una reducción del peso de los gastos sociales en el PIB. Las políticas sociales se critican, sobre todo por los presupuestos desincentivos al trabajo, los posibles efectos negativos sobre los resultados macroeconómicos, o las cargas que suponen para las cuentas públicas. Aunque no hay una conclusión contundente con respecto a la existencia de estos efectos negativos, existe un consenso muy extendido acerca de la necesidad de recortar el peso del sector público. A pesar de la relevancia que tienen las políticas sociales desde el punto de vista de la caracterización de lo que se ha denominado como “modelo europeo de sociedad”, dentro del

* Profesor, Departamento de Relaciones Sociales, Licenciatura en Sociología, UAM-Xochimilco.

¹ Esping-Andersen, Gosta, “¿Burócratas o Arquitectos? La Reestructuración del Estado Benefactor en Europa”, en Ulrich Beck, et. al. *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: El Debate Europeo*, Buenos Aires, Miño y Dávila/SIEMPRO y Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2001, p. 87.

proceso de integración europea han tenido un papel muy secundario, habiéndose mantenido básicamente en la esfera nacional².

A juicio de Pierre Rosanvallon, el modelo social demócrata está agotado no nada más en Europa sino en cualquier país industrializado de democracia liberal. El programa histórico de la democracia era la regulación económica de forma que el Estado del bienestar asegurara los servicios públicos. Para este autor francés nos encontramos en una sociedad globalizada que ya no está organizada en clases estables como antes. Y eso obliga a reformular el papel del Estado y de sus relaciones con la sociedad, a redefinir las nuevas formas de solidaridad y los servicios públicos. La realidad muestra que los fundamentos del modelo, el proyecto y el programa social demócrata se hundieron entre los años 1980-1990, han sido sacudidos tanto por la desaparición del horizonte revolucionario que supuso el final del comunismo, como por las transformaciones del propio capitalismo. Con la ampliación a 25 miembros en mayo de 2004 por parte de la Unión Europea, ésta se está transformando en un gran mercado; pero no en una construcción social, ni solidaridad efectiva. La Unión Europea sólo distribuye el 1% de su PIB, y los fondos de desarrollo comunitarios únicamente suponen el 40% de ese presupuesto, o sea, el 0.4%, mientras que los Estados distribuyen el 40% de sus respectivos PIB³.

El modelo social demócrata era un modelo para administrar la justicia social y los conflictos a través de las organizaciones sindicales cuando había unas clases sociales más o menos homogéneas, cuando se trabajaba en bloque y en cadena, cuando el capitalismo producía mercancías y a la propia clase obrera. Pero como señala Rosanvallon, esta realidad ahora es diferente en razón de que está cambiando el modo de producción. Efectivamente, se puede reivindicar el programa social demócrata desde un punto de vista intelectual, pero el mundo al que va dirigido empezó a cambiar hace unos veinte años, en donde la precarización del empleo es una característica del nuevo modelo de producción⁴.

Los retos al Estado del bienestar parecen provenir de mercados laborales y de los cambios ocurridos en las rela-

ciones familiares. Durante generaciones se admitió que la producción acumulativa de bienestar que logra una sociedad es una función de los aportes de los mercados (básicamente, el empleo), las familias y la política social pública. Para el individuo, el bienestar social depende de la combinación de recursos provenientes de las transacciones de mercado, el hogar y los beneficios sociales. Es obvio que si el funcionamiento de los mercados es deficiente y todos estos cambios han afectado la forma en que se constituían las familias para una cantidad de personas cada vez mayor, el Estado del bienestar se verá obligado de facto a sobrellevar una carga excesiva.

Desde la década de los setenta, la evolución del mercado laboral Europeo ha venido marcada por la generación y por la persistencia de unas elevadas tasas de desempleo. Este hecho ha puesto de manifiesto la incapacidad de la economía Europea para generar un ritmo de crecimiento del empleo suficiente como para absorber a toda la población que se incorpora al mercado laboral. En la Unión Europea, la explicación de la escasa capacidad para generar empleo de su modelo de crecimiento y del mal comportamiento de su mercado de trabajo remite, en última instancia, a una serie de factores de índole institucional que hacen del mercado laboral Europeo un mercado rígido y muy poco sensible a las condiciones de oferta y demanda de trabajo. Algunos de los factores relacionados con esto que se pueden señalar son los siguientes:

a) Los países caracterizados por tener un *mayor grado de regulación laboral* (como España, Francia o Italia), parece que tienen mayores tasas de desempleo. Y es que una regulación excesiva y distorsionante —ya sea a través de la legislación, la protección del desempleo, las condiciones de contratación y despido, las relaciones contractuales, el tiempo de trabajo, la fijación de los salarios, etc.— desalienta a los empresarios a contratar a un mayor número de trabajadores.

b) El papel desfavorable jugado por los impuestos sobre el trabajo, los cuales originan una considerable *brecha fiscal* en el mercado laboral. Y es que durante los últimos quince años (sobre todo en países como España) se ha ido desarrollando un sistema impositivo —que incluye tanto impuestos como cotizaciones sociales— desfavorable para la creación de empleo, incentivando la sustitución de trabajo por capital, particularmente en lo que respecta a la mano de obra poco calificada.

c) Un sistema de contratación indefinido con unos *costos de despido* muy elevados, tanto en términos de indemnizaciones como en términos de pleitos legales, junto con el intento (más “vendible” políticamente) de flexibilizar el

² Uxó González, Jorge, “La UEM y los Trabajadores: La Protección Social”, en *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp. 223-224.

³ Rosanvallon, Pierre, “Las bases del Modelo Socialdemócrata se Hundieron hace Años” en *El País*, Madrid, 6 de Junio de 2004, pp. 6-7.

⁴ *Ibid.*

mercado por la vía de la introducción incondicional de la *contratación temporal* (haciendo recaer la flexibilización sobre los nuevos entrantes en el mercado laboral), ha conllevado una importante distorsión y *segmentación de los mercados de trabajo* de los países de la UE. Efectivamente, son los trabajadores con contratos indefinidos (y sus representantes sindicales) los que ejercen mayor presión en las negociaciones y los convenios colectivos, dando lugar a presiones salariales excesivas, sin que los trabajadores con contratos temporales y desempleados puedan ejercer un mayor grado de influencia en la formación de dichos salarios.

d) Los problemas relativos a la *escasa movilidad del trabajo* en Europa, como consecuencia no sólo de factores socioculturales (las diferencias idiomáticas, etc.) sino también debidos a la propia acción de la política económica de los gobiernos (el sistema de prestaciones por desempleo, determinadas políticas de vivienda, etc.).

e) Los *problemas de desajuste* relacionados, por una parte, con el nivel de calificación de la fuerza de trabajo (en donde entran los efectos de la eficacia de las políticas de formación y reciclaje profesional); y, por otra, con el ineficaz funcionamiento de las oficinas de colocación.

f) Las *legislaciones sobre salarios mínimos* pueden afectar negativamente a determinados grupos de trabajadores, como los menos calificados o los jóvenes sin experiencia.

g) Las distorsiones introducidas por las autoridades económicas al instrumentar *políticas pasivas en el mercado de trabajo*, tradicionalmente asociadas a subsidios de desempleo “generosos”, tanto en el tiempo como en su cuantía, o a políticas de jubilación anticipada. Ni unas ni otras son efectivas en la reducción del desempleo, ya que los agentes afectados por este tipo de medidas pierden los incentivos para buscar de forma activa un nuevo empleo o para mejorar su calificación durante el tiempo que se encuentran sin colocación –que no se debe olvidar que es uno de los mayores lastres para los parados de larga duración.

h) Es preciso mencionar que no es tanto alguno de estos factores, por separado, lo que explica el mal funcionamiento del mercado de trabajo europeo, sino más bien la conjunción de todos ellos; es decir, que son las complementariedades (el reforzamiento mutuo de los efectos negativos) que surgen entre ellos las que determinan el pobre rendimiento del mercado de trabajo Europeo⁵.

⁵ Fernández Cornejo, José Andrés y Ángel Algarra Paredes, *El Mercado de Trabajo en la Unión Europea. Fundamentos Teóricos y Políticas de Empleo*, Madrid, Pirámide, 2000, pp. 30-33.

El desafío de la Europa de los 25

La Unión Europea se extiende ahora al Este y el Mediterráneo en la mayor ampliación de su historia. Los Quince⁶ pasan a ser Veinticinco⁷, tienen 455 millones de habitantes y concentran el 28% de la riqueza mundial. Los nuevos socios tienen indicadores económicos muy por debajo de los antiguos miembros. Pero su bien preparada fuerza laboral y sus bajos costos salariales, les convierte en foco de atracción para la inversión foránea, empezando por la de los Quince⁸.

Con la Europa de los 25 se constituyó el mayor bloque económico del mundo. La población de la UE aumenta un 20% y crece su PIB un 5%. Ocho de los 10 países que entran provienen del área de la antigua Unión Soviética, y antes de finalizar su integración política han tenido que realizar su transición militar (del Pacto de Varsovia a la OTAN) y su transición económica (de la planificación central a la economía de mercado). Su entrada se produce en un momento de recesión económica, a una economía comunitaria que se desarrolla muy poco⁹.

Al incorporarse los nuevos miembros a la Unión Europea se decidió por miedo a una oleada migratoria de mano de obra barata, que quedara suprimida para los Diez la libertad de movimiento y establecimiento de trabajadores, al menos durante tres años, prorrogables a dos o incluso cuatro más. Sólo Irlanda ha dejado las puertas abiertas. Lo cual rompe uno de los derechos ciudadanos, de libre circulación, y constituye a unos ciudadanos de segunda categoría. El miedo parece exagerado, toda vez que la propia Comisión calcula que sólo habrá unos 220.000 inmigrantes del Este al año hasta 2014, procedentes sobre todo de Polonia (30%). Otro temor concentrado es el de la deslocalización, traslado de fábricas y empresas al Este. El salario medio por hora en los Quince es de 22,2 Euros y en Letonia, 2,42. En los Quince se trabajan 38 horas a la semana. Mientras que en el Este se trabaja entre 40 y 48, por ejemplo en Letonia, 43 y en Estonia, 40. Además de que tienen menos vacaciones pagadas, dos semanas al año. El

⁶ La Unión Europea de 15 miembros estaba constituida por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

⁷ La Unión Europea de 25 miembros incluye, además de los 15 ya señalados arriba, a Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.

⁸ *El País*, “La Nueva Unión Europea”, Suplemento “El Difícil Puzzle de Europa”, Madrid, 2 de Mayo de 2004, pp. 4.

⁹ Estefanía, Joaquín, “La Política Económica en la Europa de los 25” en *El País*, Sección Economía, Madrid, 2 de Mayo de 2004, pp. 19.

impuesto de sociedades en los Quince ronda el 35%. En Estonia es inexistente para empresas no residentes, salvo que repatrien beneficios, y en Hungría, del 18%. Las multinacionales han visto una gran oportunidad para sus negocios con la ampliación al Este. Por ejemplo, Peugeot-Citroën se llevó una de sus factorías a Eslovaquia. Lo mismo ha hecho Volkswagen, que ya tiene el 13% de su producción en Europa central y oriental. Y las también alemanas Siemens (en Hungría) y Lufthansa (Polonia), la sueca Electrolux (Hungría) o la holandesa Philips¹⁰.

Los Quince han perdido así una gran cantidad de puestos de trabajo y el fenómeno no ha hecho más que empeorar, porque las grandes ventajas fiscales a las empresas no desaparecerán totalmente sino hasta 2011. A su vez, los Gobiernos de los países beneficiarios ven que esas multinacionales se han constituido en verdaderos poderes fácticos. El flujo de inversiones extranjeras en los nuevos países de la UE ha sido de tal magnitud (más de 100.000 millones de euros sólo en 2000, aún sin ser miembros oficiales) que esos nuevos actores, llegados de Europa occidental, Estados Unidos o Japón, dominan ya la escena económica. Más del 75% de las exportaciones de Hungría, casi el 70% de las de Eslovaquia o el 50% de las polacas tienen su origen en inversiones extranjeras que contribuyen a más del 40% de sus PIB. Esto contrasta con el hecho de que por el lado del sector agrícola, los nuevos socios son muy poco competitivos y sufren “una falta de capital e infraestructura, deficientes técnicas en la cría de animales y bajos niveles veterinarios y fitosanitarios, además de problemas en el mercado y procesamiento de sus productos, por lo pronto tendrán prohibido vender productos fuera de sus propios mercados hasta que no cumplan los requisitos establecidos por la Unión Europea”¹¹.

El proceso de ampliación ayuda a unos y perjudica a otros. España, quien hasta ahora había sido beneficiada por el fenómeno, ha sido ahora afectada por la deslocalización con el traslado a Eslovaquia del 10% de la producción del modelo Ibiza de SEAT, por ejemplo. Pero el verdadero efecto negativo sobre el país Ibérico vendrá del nuevo reparto que se haga de los fondos regionales y del de cohesión, una fuente de recursos que en el período 2000-2006 supone más de 56.000 millones de euros para España. Dado el bajo nivel de renta de los nuevos socios, gran parte de las ayu-

das irán hacia ellos y España perderá al menos el 30% de los fondos entre 2007 y 2013, según ha propuesto la Comisión Europea¹².

La vida real no es la misma en los 15 países de la Unión Europea y en los 10 nuevos miembros, principalmente de Europa del Este. La nueva Unión permitirá la libre circulación de capitales como conviene a un vasto mercado único. Por lo demás Bruselas concederá subvenciones a las regiones más atrasadas, pero no se ocupará en absoluto de la política social de los nuevos miembros. La idea oficial que preside la unificación es que un crecimiento fuerte beneficiará a todos y que, en unos años, el nivel de vida del este será similar al de Occidente. Sin embargo, nada sostiene esta tesis, ni la experiencia occidental ni, con más motivo aún la de los países del Este. La debilidad de los sindicatos de los nuevos Estados miembros permite realizar despidos sin la menor protesta. Un ejemplo sobresaliente es la compra por el banco francés Société Générale del mayor banco checo, Komerční Banka, que se ha saldado con el despido de más de la mitad del personal —de 16.400 a 8.000 personas—, sin un solo minuto de huelga. La rivalidad entre los diversos países para atraer a los inversionistas occidentales les lleva a bajar aún más los salarios que de todos modos, son muy inferiores que los de la Europa de los 15. Así es como Eslovaquia se hizo con la factoría de Peugeot, inicialmente prevista en la República Checa. No resulta nada extraño que las empresas se deslocalicen precisamente hacia los nuevos países miembros. Pero hay que reconocer que el costo de la vida también es inferior en estos países con bajos salarios¹³.

En 1990, tras la caída del Comunismo, el Fondo Monetario Internacional guió a los países del Este a la transición hacia el capitalismo, incitando a privatizar y a crear fondos de pensiones privados. Por ello, toda la estructura de seguros sociales fue desmantelada o reducida al mínimo necesario. El 80% de las empresas fueron privatizadas y la corrupción alcanzó unos niveles hasta entonces desconocidos. Las nuevas élites se sentían atraídas por la UE con la esperanza de recibir subvenciones de Bruselas y, por otro lado, poder exportar la mano de obra que ya no encontraba empleo. Este sueño sólo se hace realidad muy parcialmente. La coyuntura negativa en Occidente ha incitado a los mayores contribuyentes —Alemania y Francia— a reducir su participación en el presupuesto de la Comunidad,

¹⁰ Yárnoz, Carlos, “Desaparecen las Barreras Entre Este y Oeste” en *El País*, Suplemento: “El Difícil Puzzle de Europa”, Madrid, 2 de mayo de 2004, pp. 3.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Karol, K. S. “La Fractura Social en la UE Ampliada” en *El País*, Sección Internacional, Madrid, 24 de mayo de 2004, pp. 10.

además de las limitaciones a la libre circulación de los ciudadanos ya señalada¹⁴.

Polonia con sus casi 40 millones de habitantes, vale por sí sola casi tanto como los otros nueve nuevos miembros juntos. Pero este gigante dentro del pelotón de los nuevos socios de la UE es un enano económico comparado con los países de la Europa de los 15. Su producto nacional bruto representa menos de una tercera parte del de España, país de tamaño similar. Según un estudio de la *Economist Intelligence Unit*, Polonia necesitará 60 años para recuperarse de su retraso, a condición de registrar un crecimiento del 3,8% anual frente al 2% de los 15. El tiempo de dos generaciones. Para *Le Monde de l'Economie*, la apuesta actual sólo puede agravar la distancia que separa a los 15 de los 10 nuevos miembros. Dicho de otro modo, al proseguir la política liberal, los 10 nuevos miembros se sumergen en una sociedad dual en la que una minoría de ricos convive con una gran mayoría de desamparados, que no disponen del más mínimo colchón social¹⁵.

De acuerdo con datos de Eurostat (La Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas). En la Europa de los 25 el desempleo fue de 8,9% en abril de 2005. En esa fecha los menores índices registrados de desempleo fueron en Irlanda (4,2%), el Reino Unido (4,5% en febrero de 2005), Luxemburgo y Austria (ambos 4,6%), y Chipre (4,8%). Donde se registró el desempleo más alto fue en Polonia (17,9%), Eslovaquia (15,6%), Grecia (10,2% en diciembre de 2004), Alemania y España (ambos 10,0%). Véase el Cuadro 1 en donde se puede ver en orden ascendente el desempleo de la Europa de los 25 en abril de 2005¹⁶.

Cuadro 1
Desempleo (%) en abril de 2005 en orden ascendente

Unión Europea (25)	8,9	Estonia	7,9
Irlanda	4,2	Bélgica	8,0
Reino Unido	4,5 Feb 05	Italia	8,0 Dec 04
Luxemburgo	4,6	República Checa	8,2
Austria	4,6	Lituania	8,5
Chipre	4,8	Finlandia	8,6
Dinamarca	4,9	Letonia	9,2
Holanda	5,0	Francia	9,8
Eslovenia	5,8	Alemania	10,0
Hungría	6,3	España	10,0
Suecia	6,3 Mar 05	Grecia	10,2 Dec 04
Malta	6,9	Eslovaquia	15,6
Portugal	7,2	Polonia	17,9

* Fuente: Eurostat, 1 de Junio de 2005.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Eurostat. Euro-Indicators, Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1 de Junio de 2005.

Eurostat estima que en abril de 2005, 19.3 millones de hombres y mujeres estaban desempleadas en la Europa de los 25. Por otra parte y comparativamente en el mismo mes de abril de 2005 en los Estados Unidos el nivel de desempleo fue de 5,2% y en Japón fue de 4,4%¹⁷. Todos estos datos que hasta ahora hemos presentado nos hacen ver la difícil situación laboral de la Unión Europea y los retos a los que se enfrenta no nada más con la ampliación a los nuevos 10 miembros, sino con las futuras ampliaciones de países en condiciones similares a los nuevos que se acaban de integrar.

El Estado de bienestar y los cambios en la estructura familiar

Los problemas en la actualidad del Estado del bienestar significan que las capacidades de los mercados y las familias para producir bienestar, sobre las que alguna vez se fundó la política pública han dejado de existir. Durante el periodo de auge del Estado del bienestar, se podía suponer que cualquier hombre, sin importar cuáles fueran sus capacidades o nivel de capacitación, era capaz de dar sostén a su familia por medio del salario y los beneficios sociales que recibía. También era posible suponer que la familia se ocuparía de la mayor parte de las responsabilidades relacionadas con el bienestar social, tales como atención de los ancianos y niños, porque existía el ama de casa dedicada por completo a su tarea. Hoy día, no podemos dar por sentados ninguno de esos hechos. La sumatoria de inestabilidad familiar, separaciones y divorcios, notable incremento de los "hogares atípicos" y las menores perspectivas de empleo y capacidad de generar ingresos de los trabajadores jóvenes da como resultado una transformación de la estructura de necesidades y riesgos¹⁸.

El hecho de que no se realicen las inversiones necesarias en servicios de guardería, licencias por maternidad e infraestructura para la atención de los ancianos puede resultar indirectamente costoso para toda la sociedad. Así como los hombres que abandonaban el ámbito rural y los que se licenciaban de las fuerzas armadas constituyeron la gran reserva de fuerza de trabajo que creó el alto industrialismo de la posguerra, las mujeres integran la gran reserva laboral con la cual se construirá la economía de servicios que hoy esta surgiendo. En relación con este as-

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Esping-Andersen, Gosta, *Op. cit.*, pp. 92.

pecto es posible observar una diferencia radical con el período de auge del Estado del bienestar. La declinación relativa de la capacidad de generar ingresos de los hombres (jóvenes) y su mayor riesgo de desempleo hacen que los ingresos aportados por la cónyuge se vuelvan decisivos en lo que respecta al bienestar familiar. La capacidad de asegurar un ingreso adecuado con que cuenta la familia convencional integrada por dos progenitores, en la que el hombre es quien gana el pan, es cada día menor. En una sociedad en donde la creciente inseguridad laboral y el aumento de la probabilidad de sufrir interrupciones en la continuidad en el trabajo, la presencia de dos personas que generen ingresos constituirá un elemento importante para amortiguar oscilaciones y una fuente de adaptación flexible frente a la creciente inseguridad individual en materia de empleo y bienestar.

Otra cuestión que tiene que ver con las mujeres trabajadoras, se relaciona con la nueva lógica de la fecundidad. Si bien hasta el momento no se han establecido con claridad los mecanismos que intervienen en este hecho, existen indicaciones de que las mujeres renuncian a tener hijos si el costo de oportunidad asociado en términos de posibilidades de desarrollo profesional es demasiado elevado. Si, como en Escandinavia (y, en menor medida en Bélgica y Francia) el Estado del bienestar baja el costo de oportunidad por medio de subsidios para guarderías o la provisión gratuita del servicio, además de programas generosos de mantenimiento de ingresos, las tasas de natalidad se elevan. Si no es así, como sucede en la mayoría de los países de Europa continental, cabe la posibilidad de que se establezca un equilibrio de baja fecundidad de largo plazo: las tasas en el sur de Europa rondan el 1.2% desde hace más de una década; en buena parte de Europa continental, varían entre el 1.3 y el 1.5%.¹⁹

Existen dos argumentos de peso para afirmar que tasas de natalidad tan bajas como las que acabamos de mencionar resultan problemáticas, tanto desde el punto de vista del bienestar como el de la eficiencia. Sobre la base de datos censales, se sabe que el hombre y la mujer medios desean ser padres de 2.2 hijos en promedio. Si en la realidad, el resultado alcanza tan sólo la mitad, entonces nos encontramos obviamente frente a condiciones de bienestar que están por debajo del nivel óptimo. En lo que concierne a la “eficiencia”, es indispensable contar con niveles de fecundidad adecuados para lograr equili-

brios demográficos de (muy) largo plazo. Uno de los grandes desafíos radica en encontrar el modo de romper un potencial de bajo equilibrio de la fecundidad y volver a niveles que respondan a los intereses individuales y colectivos. Entonces, los individuos y la colectividad social se encontrarían en mejores condiciones tanto en términos de bienestar como de eficiencia con niveles de fecundidad que se corresponden con los deseos de los ciudadanos, existen argumentos sólidos a favor de redistribuir los costos generados por los hijos. Un equilibrio de baja fecundidad amenaza la sustentabilidad futura del Estado del bienestar mismo y, sin duda, influirá en forma negativa sobre el desempeño macroeconómico²⁰.

En una mirada retrospectiva, hoy podemos considerar que la época de posguerra fue bastante singular desde el punto de vista histórico: en esa época los cursos de vida alcanzaron un grado notable de homogeneización y estandarización. El hombre típico (el obrero manual estándar de la OCDE) empezaba su vida laboral a los 16 años y, con escasas interrupciones, continuaba trabajando hasta la edad jubilatoria de 65 años. Este hombre podía esperar morir algunos años después. Para las finanzas del Estado del bienestar, estas condiciones implicaban unos 45 o 50 años de aportes y muy pocos años de jubilación. La mujer típica trabajaba hasta que contraía matrimonio o daba a luz su primer hijo (a los 25 años, aproximadamente); una modesta proporción volvía a la actividad laboral una vez que los hijos abandonaban el hogar. La doble carga que debían asumir las mujeres en materia de atención y cuidados a menudo implicaba que, al llegar a los 50 o 55 años, tuvieran que hacerse cargo de los más ancianos. Lo que es evidente, es que las mujeres más jóvenes dejaron atrás el tradicional pasaje de la escuela al trabajo y, de allí, a la crianza de una familia²¹.

²⁰ Es importante admitir que la recuperación de niveles de fecundidad de reemplazo no producirá una gran diferencia en los que respecta a sostener las finanzas provisionales en el mediano plazo (digamos, hacia el 2030 o 2050), aunque si lo hará en el largo plazo (2080, por ejemplo). Las proyecciones demográficas (suponiendo que la inmigración y los niveles actuales de fecundidad se mantuvieran constantes) sugieren que, para fines de este siglo, la población de Italia se habrá reducido a la mitad. *Ibid.*, pp. 97-101.

²¹ En una investigación hecha con mujeres Italianas en términos de matrimonio y nacimiento del primer hijo: mientras que las mujeres nacidas en la década de 1940 casi invariablemente daban a luz su primer hijo entre los 25 y los 26 años, las mujeres nacidas a mediados de la década de 1960 resultan, básicamente, impredecibles: existe tanta probabilidad

¹⁹ *Ibid.*, p. 96.

Comparemos esos ciclos de vida lineales con el que hoy está pasando a ser la norma: un ciclo que se vuelve cada vez más fortuito pero, por sobre todo, muestra un nuevo ordenamiento. Hoy, el hombre prototipo suele hacer la transición de la escuela al trabajo entre los 18 y los 21 años, pero es probable que esa transición implique un período prolongado de búsqueda de empleo, combinado a veces con una serie de trabajos temporales. En el otro extremo de la vida, la edad de jubilación promedio ha bajado a 58 o 59 años, lo cual significa un período de actividad de poco más de 35 años. Sin embargo, la longevidad masculina y femenina aumentaron más de 10 veces, es decir que el período durante el cual se reciben pagos jubilatorios es de 15 años o más²².

La disminución drástica de la edad jubilatoria durante la última década constituye una causa fundamental de la mayor carga que hoy representa el gasto de jubilación y del creciente desequilibrio entre ingresos y erogaciones en los sistemas convencionales de reparto. Además, la productividad relativa de los trabajadores sin duda declina con la edad, y lo que constituye un incentivo que reciben las empresas para deshacerse de los trabajadores de más edad. En Francia, por ejemplo, los salarios de los trabajadores a los 60 años equivalen al 140% de la media; la mayoría de los países de Europa garantizan, al menos, que los salarios después de los 45 años no disminuyan. El incentivo para jubilar a los trabajadores de mayor edad se ve aumentado cuando prevalecen condiciones de cambio tecnológico rápido, en especial si la fuerza de trabajo más antigua está formada en su mayoría por integrantes poco calificados y con bajo nivel educacional en comparación con los trabajadores más jóvenes. Es obvio que este estímulo se verá fortalecido cuando: a) el costo relativo de los trabajadores mayores sea elevado; y b) leyes laborales estrictas prohíban los despidos. Todas estas circunstancias están presentes en aquellos países donde la jubilación anticipada se encuentra más difundida, como por ejemplo Francia, Alemania o Italia²³.

de que sean madres a los 23 como a los 33. Es obvio que los cambios estándar en la vida se han tornado sumamente complejos y que implican el manejo simultáneo de una gran cantidad de parámetros, entre los que se incluyen casamiento, hijos, abandono del hogar paterno y búsqueda de empleo estable. *Ibid.*, pp. 102-103.

²² *Ibid.*, p. 102.

²³ Las recientes olas de jubilaciones anticipadas se originan en una compleja combinación de factores. Por un lado, son consecuencia del mejoramiento del sistema previsional y la flexibilización de las normas

Si los actuales sistemas previsionales no se reforman y no se producen cambios profundos en lo referente a aportes, productividad, inmigración y fecundidad, mantener el *status quo* conducirá a un aumento drástico del gasto y déficit financiero. La fuente principal de futuras inequidades radica no tanto en la generosidad de los beneficios como en las consecuencias para la sociedad de no restringir la salida anticipada del empleo. El problema fundamental reside en que los integrantes de las generaciones por venir en edad activa serán cada vez menos, mientras que la población jubilada irá en aumento, lo cual es la doble consecuencia de matrimonios que fueron muy numerosos, producto de una explosión en los nacimientos, que hoy están envejeciendo, sumado a bajas tasas de fecundidad en las décadas pasadas²⁴.

Los hombres franceses de 65 años de edad tienen una expectativa de 10 años de vida libres de minusvalías moderadas; en el caso de los hombres alemanes, la expectativa es de 12 años. Más aun, la tendencia es fuertemente positiva, lo cual significa que los futuros adultos de 65 años dispondrán de muchos más años sin experimentar algún tipo de minusvalía. En términos realistas, un hombre de 55 años de edad podría continuar trabajando por otros 15 a 20 años sin que esto implique penurias físicas.

El reto de construir una Europa más social e igualitaria

El cambio económico y social que se encuentra en curso no nada más en Europa sino en todo el mundo, crea a su paso un conjunto de nuevas desigualdades, difíciles y tal vez

que establecen los requisitos jubilatorios de las décadas de 1960 y 1970, reformas cuyos objetivos eran mejorar los ingresos de los adultos mayores y hacer más flexible la salida del mercado laboral de los trabajadores discapacitados o minusválidos de más edad. Por otro lado, esa enorme cantidad de jubilaciones anticipadas también tiene su origen en la regulación del mercado laboral, el incremento de la seguridad laboral y los sistemas de pago basados en antigüedad que se pusieron en práctica en la década de 1960. *Ibid.*, pp. 103-104.

²⁴ El hecho de que hoy resurja la fecundidad no significa que el equilibrio demográfico se vaya a restaurar durante las próximas cinco décadas, sino en un futuro más lejano. Otra alternativa que se ha mencionado es la de permitir una tasa más alta de migración. Esta opción es poco realista. Las estimaciones de la OCDE (1988) indican que el incremento de la inmigración no tendrá más que una leve incidencia en el déficit proyectado. En cambio, elevar las tasas de participación entre quienes tienen 55 años o más constituiría un curso de acción alternativo mucho más eficaz. *Ibid.*, pp. 105-108.

imposibles de erradicar. En primer lugar, la sociedad del conocimiento que está naciendo fortalecerá las desigualdades que derivan de las capacidades intelectuales y cognitivas. Segundo, una estructura ocupacional basada en el sector de servicios estará acompañada de nuevas desigualdades salariales y de empleo. Una economía de servicios que busca alcanzar altos niveles de empleo implica una gran proporción de “Mcjobs”²⁵, y el lento crecimiento de la productividad implica la caída relativa de los salarios correspondientes al extremo más bajo del sector servicios. Como tercer punto, los mercados de trabajo emergentes exigirán una flexibilidad mucho mayor; la posibilidad de desarrollar carreras laborales estables y lineales será escasa. En su lugar, los trabajadores enfrentarán la necesidad de llevar a cabo ajustes más frecuentes, como actualizaciones de conocimientos y cambios ocupacionales. El resultado neto es una economía en la cual no es fácil dar garantías de “igualdad” a todos los ciudadanos en todo momento.

La mayor parte de los Estados del bienestar, en distintos grados, han abrazado el principio de igualdad que promete de manera implícita “igualdad para todos, aquí y ahora”. Debemos conceder que el concepto original y rector de igualdad se encontraba más próximo a la noción socioliberal de igualdad de oportunidades: hasta la década de 1960 y 1970, existió la creencia difundida de que la reforma y la expansión de la educación proveerían los medios para lograr ese fin. A medida que se acumulaban los datos que mostraban que la educación como gran nivelador social había fracasado, la política se orientó hacia la redistribución activa.

No obstante, si la igualdad ha de permanecer como un objetivo primordial de la política de bienestar, debe ser formulada en términos de las oportunidades de vida de las que disponen las personas. La prueba de fuego del igualitarismo y la justicia no es si existen malos trabajos o salarios bajos. Tampoco tiene que ver necesariamente con cuántas personas ocupan puestos mal remunerados en un momento dado. Para la mayor parte de las personas, pasar un período en condiciones de pobreza o trabajando en un

pésimo empleo no significa que, inevitablemente, sus oportunidades de vida se vean afectadas en forma negativa. La cuestión crucial reside en que existan probabilidades de movilidad a fin de que los ciudadanos no se vean atrapados en esas condiciones de vida.

La mayoría de las personas (o familias) que viven en condiciones de pobreza o perciben salarios bajos en un momento dado salen de la pobreza en un momento en que se agrega un cambio positivo. Pero también, un núcleo considerable permanece atrapado en el desempleo de larga duración, la exclusión, la pobreza o pésimos trabajos. Y también sabemos que los conocimientos, la educación y las capacidades cognitivas —junto con variables menos tangibles como las redes sociales y el capital cultural— constituyen las mejores garantías en contra de la imposibilidad de salir de condiciones desventajosas y a favor de la movilidad. Los trabajadores con escasas calificaciones tienen mayor probabilidad de permanecer atrapados en condiciones de bienestar deficientes durante toda su vida. Cualquier estrategia de capacitación debe acompañarse con garantías de ingresos y recursos básicos. En síntesis, cualquier diseño de un nuevo Estado del bienestar deberá incorporar un fuerte compromiso con la igualdad. Para la sociedad por venir, la clase de compromiso que mejor se ajustaría sería un esquema que ofreciera garantías en materia de oportunidades de vida (en lugar de garantías de igualdad “aquí y ahora”), es decir, la idea de que dar a los ciudadanos una segunda y, tal vez, una tercera oportunidad constituyen una responsabilidad de la sociedad.

Ante lo que hasta aquí hemos mencionado podemos resumir algunas estrategias necesarias para enfrentar los desafíos para la construcción de una Unión Europea más social e igualitaria:

1. *Tiene que aflorar una nueva mano de obra.* Para mantener la proporción activos/pasivos en unas tasas razonables se ha de incrementar la tasa de empleo entre los trabajadores de más de 50 años y entre las mujeres.

2. *Habrá que imaginar de otra forma los ciclos vitales.* Desde luego, el periodo de formación deberá extenderse a lo largo de toda la vida y las condiciones de entradas y salida del mercado de trabajo, ni podrán ser tan rígidos como ahora, ni tan llenos de elementos discriminatorios contra las mujeres y los hombres de edad madura.

3. *Resulta imprescindible un nuevo contrato social entre hombres y mujeres, que les permita a ellas las mismas oportunidades y poder conciliar vida familiar y profesional.* Todo ello

²⁵ El término “Mcjob” (en inglés, “Mcjob”) designa un empleo para el cual se requiere un bajo nivel de cualificación y por el que se percibe un salario igualmente bajo. El término se originó a partir del tipo de puesto ofrecido en la cadena de comidas rápidas McDonald’s. *Ibid.*, pp. 115-116.

está demandado desde la más elemental justicia, y por una necesidad tan imperiosa como es levantar las maltrechas tasas de fecundidad. En caso contrario, las pensiones y el conjunto de la vida económica y social pagarán la factura de una sociedad patológicamente envejecida.

4. *Sumar y contar con todas las potencialidades.* Carece de todo sentido enfrentar lo económico a lo social, o lo privado a lo público, o unas generaciones con otras. El modelo social Europeo necesita del concurso y del desarrollo de todas las capacidades en un mundo que hay que ordenar desde la idea de cooperación mejor que desde la competencia feroz²⁶.

Conclusión

Los Estados miembros de la Unión Europea frente a los problemas que hasta aquí hemos mencionado están tratando de ofrecer a todos los jóvenes y adultos desempleados alguna oportunidad de empleo o formación antes de que pasen 6 o 12 meses desempleados. Se están introduciendo progresivamente medidas tendentes a mejorar los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, para ofrecer incentivos a favor de la incorporación a la vida laboral de mujeres y trabajadores con edad superior a 50 años. No obstante, esto parece insuficiente frente al gran reto que representan los cambios económicos y el problema estructural del desempleo en Europa, es necesario que los Estados miembros de la Unión puedan encontrar una forma de enfrentar la problemática del trabajo y del Estado del bienestar. La formación permanente debe ser el punto central de la estrategia de empleo, en un contexto de progreso técnico que incide significativamente en la organización del trabajo. Es preciso realizar avances en la adaptabilidad de trabajadores y empresas a las nuevas circunstancias de los mercados, en un contexto de globalización de las economías. En este sentido parece inevitable enfrentarse al reto de poder elaborar una estrategia en donde flexibilizar el mercado de trabajo no debería ser sinónimo de desmantelamiento del Estado del bienestar en Europa.

²⁶ Cercas Alonso, Alejandro, "La Europa Social que se está Conformando: Realidad y Perspectivas", en *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Europa: Proyecto y Realidad*, Madrid, No. 123, Abril-Junio 2001, pp. 140-141.

La Unión Europea parece encontrarse nuevamente frente a la vieja necesidad de equilibrar empleo e igualdad social. Como ha ocurrido a través de la historia de las democracias capitalistas, surge el desafío de encontrar algún modo de reconciliar objetivos conflictivos de manera tal de obtener un resultado positivo. El objetivo principal de un Estado del bienestar es, sin duda asegurar el bienestar social de los ciudadanos. No obstante, puesto que el bienestar agregado es además una función de la riqueza económica, es claro que el criterio mínimo para definir el correcto funcionamiento de un Estado del bienestar será que ese Estado debe ser "favorable" al crecimiento, en el sentido que deberá ayudar a movilizar al máximo las capacidades productivas de la sociedad.

El Estado del bienestar es una parte fundamental, desde una perspectiva histórica, política y económica, del modelo de sociedad que la Unión Europea dice representar y potenciar. Por tanto, la necesidad de llevar a cabo las adaptaciones adecuadas para afrontar los problemas objetivos que se derivan del cambio en el contexto socioeconómico debe aprovecharse para consolidarlo, no para ponerlo en cuestión.

El proceso de integración Europea no debe implicar necesariamente una presión a la baja sobre el Estado del bienestar, existiendo de hecho determinados factores que realzan su importancia en este contexto (aumento del riesgo, efectos redistributivos, importancia de las instituciones del Estado del bienestar como factor de competitividad). Desde el punto de vista de los trabajadores, por otro lado, el sostenimiento de los sistemas de protección social contribuye a legitimar el propio proyecto de la Unión Europea.

El proceso de construcción Europea plantea el reto de si son capaces los Europeos de dar el salto cualitativo para construir la Europa política y la Europa social. En definitiva, si son capaces de construir la Europa democrática. Porque hasta ahora lo que han construido en términos reales es la Europa económica, la Europa del mercado, la Europa de la moneda única. Si se quedan únicamente en eso, tendremos una Europa estrictamente mercantil, donde sólo un sector de los ciudadanos Europeos, fundamentalmente aquel sector vinculado a la economía, a las finanzas, al empresariado, al negocio, será el que salga beneficiado en ese ilusionante proyecto que es el proyecto de cohesión de toda una región.