Globethics Repository



Equidad social en la Europa globalizada [Social equity in the global Europe]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Dauderstädt,Michael
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-06 19:36:14
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218110

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Equidad social en la Europa globalizada

La experiencia de la Unión Europea, la región del mundo que más ha avanzado en la integración de los mercados nacionales y la construcción de instancias supranacionales, arroja importantes enseñanzas acerca de la relación entre equidad e integración. En la UE, la desigualdad se ha incrementado como consecuencia del ingreso de nuevos miembros, en general más pobres, pero también como resultado del impacto de la globalización y las decisiones económicas adoptadas en el ámbito nacional. La historia de la UE demuestra que, para lograr más equidad social, es necesario tanto revertir la tendencia a la creciente desigualdad intraestatal como acelerar la convergencia interestatal. Para ello es necesario fortalecer la coordinación macroeconómica y pensar en nuevos instrumentos, como un impuesto o un seguro de desempleo europeos.

Michael Dauderstädt

Las interacciones entre globalización y equidad social no generan consenso ni entre académicos ni entre políticos. Mientras algunos creen que la apertura de los mercados generará más bienestar y contribuirá a reducir la pobreza, y suelen destacan los progresos de China, otros temen un aumento de la desigualdad y que el Estado tenga pocas posibilidades de corregirla.

Michael Dauderstädt: economista, matemático y politólogo alemán, trabajó en la oficina de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Lisboa, fue director del Departamento de Análisis de Política Internacional y actualmente es jefe de la División Política, Economía y Sociedad de la FES.
Palabras claves: integración, equidad, economía, Unión Europea.
Nota: este artículo es una versión revisada y actualizada del publicado en *Wirtschaftsdienst* Nº 4/2008. Traducción de Orestes Sandoval López. La versión original de este artículo en alemán puede consultarse en <www.nuso.org>.

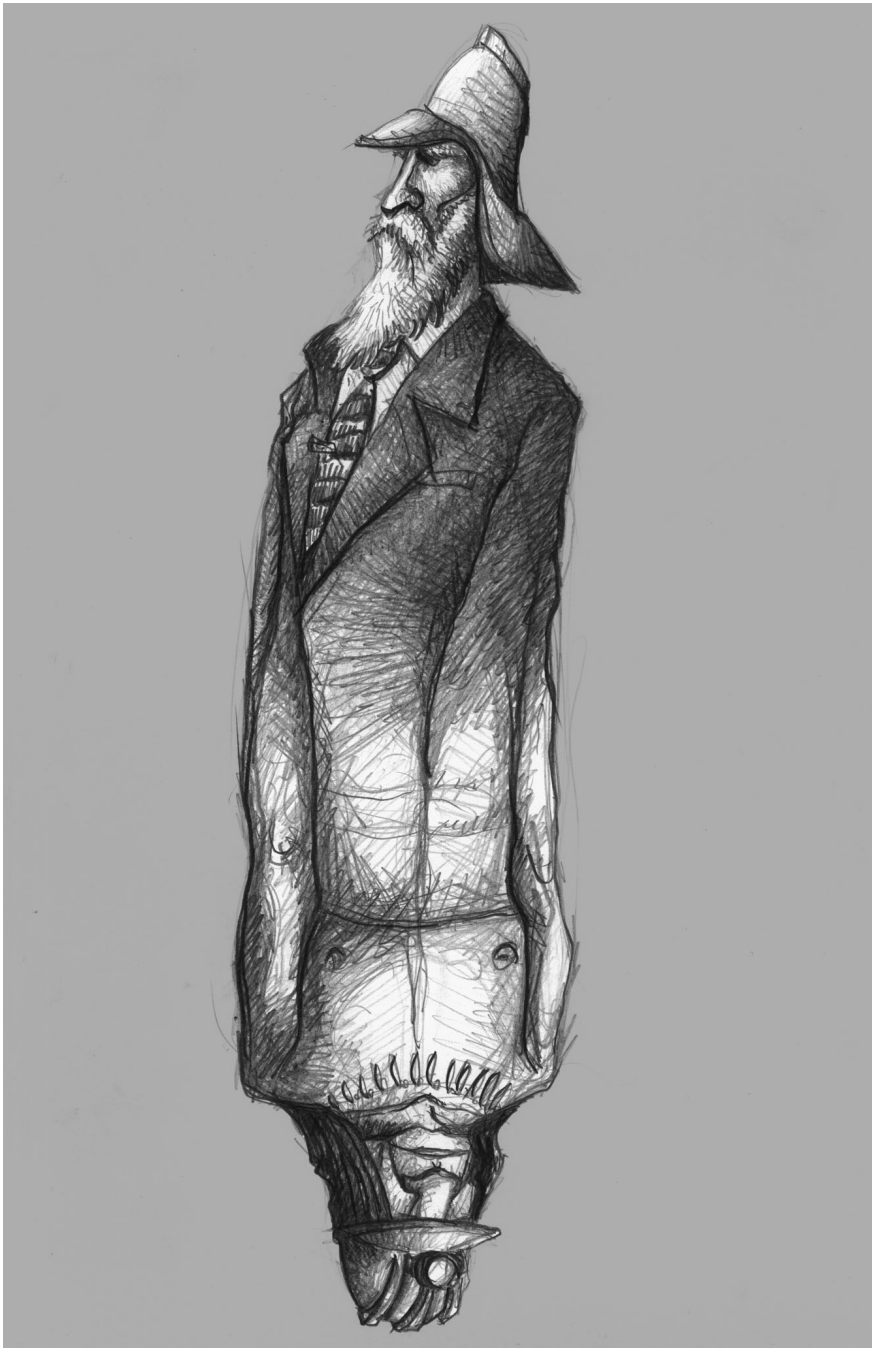
En este artículo se examinarán estas cuestiones a partir de la experiencia de la Unión Europea, por tratarse de la región del mundo en la que la integración transnacional de los mercados nacionales y su regulación se encuentran más avanzadas.

Globalización y desigualdad: el ejemplo de Europa

La globalización es resultado de dos procesos: por un lado, los avances técnicos y el abaratamiento del transporte y las comunicaciones; por el otro, la liberalización política de las relaciones económicas transfronterizas. Ambos procesos se verificaron con especial intensidad en Europa, hasta 1989 sobre todo en Europa occidental y desde 1989 también en Europa oriental, en el marco de los procesos de transición de los países comunistas. Dentro de la UE, las barreras al comercio internacional, la circulación de capital y la migración han sido prácticamente desmanteladas. La UE no solo ha eliminado aranceles y cuotas para el comercio sino también otro tipo de barreras comerciales de carácter no tarifario, al tiempo que los Estados miembros renunciaban incluso a subvencionar a sus empresas si no obtenían antes la aprobación de las instancias comunitarias. Pero el mayor impulso integracionista, que diferencia a la UE de otros bloques regionales, fue sin dudas la introducción de una moneda común en 1999, que comenzó a circular como dinero en efectivo a partir de 2002.

Como resultado de ello, el comercio, los flujos de capital y, en menor medida, la migración entre los países que integran la UE se han incrementado. En muchos casos, los puestos de trabajo y los ingresos de un país dependen de decisiones de consumo e inversión que se toman en otros Estados. Esto es especialmente válido para los países miembros más pequeños, en los cuales la participación del comercio exterior en el PIB suele ser alta. En general, como resultado de las sucesivas ampliaciones, el comercio exterior de la mayoría de los integrantes de la UE se dirige principalmente a otros Estados miembros.

Pero este proceso avanzado de integración no significa que los países que componen la UE no se diferencien considerablemente en su estadio de desarrollo económico y social. La desigualdad tiene varias dimensiones. Incluso si nos limitamos al análisis de la desigualdad de ingreso, dejando fuera las otras desigualdades, pueden establecerse diferencias claras entre la distribución personal, funcional y regional del ingreso, dentro de cada uno y entre los Estados miembros. La distribución personal del ingreso en la UE es extremadamente desigual. Si se la mide según la relación entre el quintil más pobre y



© Nueva Sociedad / Sebastián Santana Camargo 2008

el quintil más rico de la población, entonces es claramente más alta que la del espacio económico de Estados Unidos, comparativamente igual de extenso, y se encuentra casi al nivel de la de China (v. cuadro 1). En cuanto a la distribución funcional del ingreso, se observó en las últimas décadas una disminución de la cuota salarial. Y respecto de la distribución entre las regiones, esta no ha mejorado en mucho tiempo o incluso ha empeorado; recién en los últimos diez años se ha observado una ligera convergencia. Esto implica un aumento de las diferencias regionales en los ingresos dentro de los Estados miembros, en simultáneo con una convergencia del promedio nacional de cada país.

Cuadro 1

Distribución del ingreso en la UE-27 en la comparación internacional

Países	Q5/Q1	Países	Q5/Q1
Alemania	3,5	Lituania	6,4
Austria	3,4	Luxemburgo	3,6
Bélgica	4,2	Países Bajos	4,0
Bulgaria	4,4	Polonia	5,6
Dinamarca	4,3	Portugal	6,3
Eslovaquia	4,0	República Checa	3,5
Eslovenia	3,9	Rumania	4,8
España	5,7	Reino Unido	4,9
Estonia	6,4	Suecia	4,0
Finlandia	3,4	**UE-27**	**9,8**
Francia	4,0		
Grecia	5,7	China	12,1
Hungría	3,8	EEUU	8,5
Irlanda	4,6	India	5,6
Italia	4,6	Japón	3,4
Letonia	6,8	Rusia	7,6

Fuente: Banco Mundial: *World Development Indicators 2007*; cálculos propios.

Si los ingresos se comparan en poder adquisitivo, como muestra el cuadro 2, el panorama resulta menos desigual. Esto coincide con los resultados del Índice Big Mac de la revista *The Economist*: el precio promedio de un Big Mac en el euroespacio es de 4,17 dólares, mientras que el precio en los países de Europa oriental oscila entre 2,49 en Eslovaquia y 2,72 en Letonia (excepto Hungría: 3,33). Al diferenciar el análisis según poder adquisitivo y tipo de cambio, no solo se nota que a la población de los países más pobres de la UE

le va mejor de lo que supone la simple comparación de los ingresos per cápita según tipo de cambio vigente. Ello tiene también efectos sobre el desarrollo económico de la UE en su conjunto, incluida la distribución del ingreso, de la cual nos ocupamos más adelante.

Cuadro 2

Comparación del ingreso per cápita de los Estados miembros (UE-27=100)

Estado miembro	PIB per cápita en US$	Índice PIB per cápita	Índice PIB per cápita (poder adquisitivo)	Índice de desviación del tipo de cambio
Alemania	35.232,50	119,57	114,20	0,96
Austria	40.762,09	138,34	129,60	0,94
Bélgica	37.333,43	126,70	123,70	0,98
Bulgaria	4.088,70	13,88	38,80	2,80
Chipre	16.285,71	55,27	93,20	1,69
Dinamarca	50.969,81	172,98	126,00	0,73
Eslovaquia	10.194,26	34,60	66,60	1,93
Eslovenia	18.651,50	63,30	91,70	1,45
España	28.202,49	95,71	102,60	1,07
Estonia	12.623,08	42,84	71,80	1,68
Finlandia	40.277,88	136,69	118,40	0,87
Francia	36.629,24	124,31	111,80	0,90
Grecia	22.147,47	75,16	98,40	1,31
Hungría	11.178,12	37,94	65,40	1,72
Irlanda	53.011,90	179,91	143,90	0,80
Italia	31.480,36	106,84	103,00	0,96
Letonia	8.746,09	29,68	60,60	2,04
Lituania	8.762,06	29,74	61,60	2,07
Luxemburgo	91.960,00	312,09	284,20	0,91
Malta	13.925,00	47,26	75,50	1,60
Países Bajos	40.342,94	136,92	132,70	0,97
Polonia	8.867,36	30,09	55,20	1,83
Portugal	18.340,19	62,24	73,90	1,19
Reino Unido	38.953,74	132,20	119,60	0,90
República Checa	13.902,06	47,18	82,00	1,74
Rumania	5.630,05	19,11	39,10	2,05
Suecia	42.769,67	145,15	120,80	0,83

Fuente: Banco Mundial: *World Development Indicators 2007* (columnas 2 y 3); Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011> (datos poder adquisitivo en la columna 4); cálculos propios.

La desigualdad del ingreso en la UE en comparación con años anteriores ha aumentado debido a las ampliaciones

En general, la desigualdad del ingreso en la UE en comparación con años anteriores ha aumentado debido a las ampliaciones de 2004 (ingresaron Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Polonia, República Checa, Hungría, Chipre y Malta) y 2007 (se sumaron Bulgaria y Rumania), pues estos países eran generalmente más pobres que el promedio. En casi todos los casos, su *stock* de capital es bajo y obsoleto y, por lo tanto, su productividad también es baja. Se trata de países poscomunistas que pasaron por profundas crisis que hicieron que el empleo y la producción se hundieran en términos reales. Al mismo tiempo, devaluaron fuertemente sus monedas, por lo que su ingreso nominal se derrumbó.

Pero el incremento de la desigualdad en la UE no es solo resultado de las ampliaciones, pues la distribución del ingreso dentro de muchos países miembros también ha empeorado significativamente. La creciente desigualdad interna tiene distintas causas, entre ellas algunas de origen externo, de las que se hablará más adelante. Pero tanto en los Estados miembros más ricos como en los más pobres del espacio poscomunista, la política económica y social nacional contribuyó a empeorar la distribución del ingreso. En la mayoría de los antiguos y más ricos países europeos los sistemas de seguridad social fueron debilitados y el mercado laboral fue parcialmente liberado de regulaciones. Supuestamente, esta liberalización generaría más crecimiento y contribuiría a controlar el gasto público en tiempos de deudas crecientes y mayores cargas derivadas del desarrollo demográfico (envejecimiento de la población) y el desempleo. En los países poscomunistas, la transformación de los sistemas de seguridad social siguió la misma línea liberalizadora. Y en estos casos, considerando la importancia que habían adquirido el empleo estatal y la distribución equitativa del ingreso antes de 1989, el aumento posterior de la pobreza y la desocupación resultó especialmente doloroso.

Interacciones entre la desigualdad intraestatal e interestatal

Las dos desigualdades, entre los Estados y dentro de cada uno de ellos, no son independientes. La integración negativa de los mercados de países con diferentes niveles de ingreso influye mediante los flujos de bienes, servicios, capital y trabajo sobre los ingresos de todos los países que integran la UE.

Entre los procesos que influyen en la distribución del ingreso podemos destacar, en primer lugar, el *proceso productivo Ricardo*: la integración económica –en el sentido de la liberalización del comercio– promete a todos los participantes ganancias de bienestar, las cuales provienen de la especialización en las actividades más productivas en cada país (aprovechamiento de las ventajas comparativas). Esta promesa siempre fue exagerada, pues el cambio estructural necesario no es fácil de realizar e implica costos. Además, la mayor productividad resulta en menores niveles de empleo si la demanda no crece en correspondencia.

Otro proceso que influye en la distribución del ingreso en un marco de integración económica es el *proceso distributivo Ricardo*: las ganancias de bienestar y de empleo se distribuyen inversamente, tanto entre los países involucrados como dentro de cada uno de ellos, de acuerdo con las nuevas relaciones de intercambio que surgen tras la especialización. Esto implica que el país o el sector que acepta la relación de intercambio menos favorable (o que la impone, por ejemplo al devaluar) tiene que invertir más trabajo para poder comprar la cantidad deseada de importaciones. Tiende, por lo tanto, a un mayor índice de empleo. El otro país o sector, en cambio, obtiene una mayor ganancia de bienestar, pero al costo eventual de más desempleados[1].

De acuerdo con el *proceso Heckscher-Ohlin*, de las diferencias en el equipamiento de factores resultan efectos redistributivos adicionales de la integración económica. Debido a la especialización derivada de la integración, cada país tiende a concentrarse en la producción de aquellos bienes capaces de aprovechar al máximo el factor productivo que existe en mayor abundancia en su territorio. Los países ricos disponen de más capital y de una fuerza de trabajo más calificada, mientras que los más pobres cuentan con mucho menos trabajo calificado. Por lo tanto, los primeros se especializan en la producción basada en la explotación intensiva de capital y habilidades (*high-tech*), mientras que los segundos se orientan hacia actividades intensivas en trabajo de bajos salarios (*low-tech*). Esta tendencia hace que, en los países ricos, los menos calificados pierdan oportunidades en el mercado, posibilidades de trabajo e ingresos, mientras que en los países más pobres son los más

1. Pero incluso las ganancias de bienestar que se producen gracias a relaciones favorables de intercambio y se compran al precio de una mayor desocupación pueden perderse más tarde, cuando por progresos en la productividad en el otro país las relaciones de intercambio vuelven a empeorar. Entre socios comerciales más ricos y más pobres este proceso es probable incluso como consecuencia del desarrollo económico, como lo mostró Paul Samuelson. Ver P. Samuelson: «Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization» en *The Journal of Economic Perspectives* vol. 18 Nº 3, verano de 2004, pp. 135-146.

calificados quienes salen perjudicados. En los países ricos crecería, por tanto, la brecha de salario, y en los pobres disminuiría.

El *proceso Milberg* también influye en la distribución del ingreso. Debido a la globalización, y sobre todo a la consolidación de un mercado común europeo, lo que cuenta es cada vez menos el comercio entre países con un equipamiento dado de factores y cada vez más la distribución transnacional de producción con factores de producción móviles. Esto debería beneficiar, en teoría, a aquellos países capaces de ofrecer mejores condiciones para la producción, como salarios o impuestos bajos. Sin embargo, debido a la enorme competencia por atraer inversiones y la posibilidad de las actividades *low-tech* de trasladarse de un lugar a otro, solo una pequeña parte del valor creado en cadenas productivas globales o europeas queda en los países pobres que integran la UE. Por ello, y por el alto desempleo, en los países pobres de la UE también se profundiza la brecha salarial. Además, a diferencia del proceso productivo Ricardo, la simple sustitución de trabajo caro por trabajo barato no implica de ningún modo elevar la productividad real del trabajo, sino solo bajar los costos, mientras que el *output* por hora puede incluso disminuir.

¿Hasta qué punto la creciente desigualdad registrada entre los países de la UE y dentro de cada uno está determinada sobre todo –o incluso solo– por el contexto económico externo? La respuesta es polémica ■

¿Hasta qué punto la creciente desigualdad registrada entre los países de la UE y dentro de cada uno está determinada sobre todo –o incluso solo– por el contexto económico externo? La respuesta es polémica. Evidentemente, la integración genera efectos que fortalecen la desigualdad. Pero también otros factores más generales, como la tecnología o las estructuras del mercado laboral, podrían constituir una causa y una explicación del incremento de la desigualdad. Pero estos no son independientes de las influencias económicas exteriores. Estadísticamente, las relaciones tampoco se pueden demostrar con claridad y la mayor parte del comercio y de las inversiones se realiza entre países ricos, lo que a su vez relativiza la importancia de la competencia por parte de los países pobres.

En el caso ideal de mercados y competencia perfectos, la integración reduciría las diferencias de ingreso entre los países, elevaría la renta de los trabajadores menos calificados de los países más pobres y la disminuiría en los más ricos (compensación de precio de factores / Heckscher-Ohlin). De hecho, los

efectos de aglomeración fortalecen las diferencias regionales, y la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo empeora en casi todas partes debido a que la especialización internacional ahorra trabajo. El poder de mercado del capital móvil asciende cuando por ejemplo los países o las regiones quieren atraer inversionistas o temen el desplazamiento de la producción. A causa de esta presión, se desacoplan los salarios y la productividad en la UE. En tanto los bajos costos por unidad de trabajo se traspasan a los consumidores, los ingresos reales de todos aumentan un poco. Pero muchas cosas indican que la parte del león va a parar a las ganancias.

Son los países pequeños los que mejor pueden atraer a las empresas por medio de impuestos y salarios bajos. En estos casos, las ganancias en empleo e ingresos generadas a través de la producción adicional compensan las pérdidas. En los países más grandes, en cambio, la disminución general de los salarios y de los impuestos implican pérdidas, tanto en los niveles de ocupación como en los ingresos tributarios, que superan las ganancias derivadas de la atracción de inversiones extranjeras. Por eso, la competencia por ofrecer impuestos más bajos dentro de la UE parte sobre todo de países pequeños, como Irlanda, Eslovaquia, Hungría y los países bálticos. La armonización del sistema tributario empresarial podría frenar esta carrera competitiva entre los países.

La economía dual como fundamento de la carrera hacia costos y salarios más bajos

La divergencia entre los tipos de cambio y el poder adquisitivo aumenta la presión sobre los salarios, pues permite que los países más pobres de la UE ofrezcan servicios más o menos iguales a precios más bajos que los países más ricos. Esto es así sobre todo con la fuerza de trabajo, cuyos costos de reproducción dependen del poder adquisitivo. La fuerza de trabajo es más barata, en casos de productividad análoga, en los países con tipo de cambio devaluado, pues detrás de los salarios nominales más bajos se esconden salarios reales mayores. Ello refleja el nivel de precios más bajo en los países miembros más pobres. Los principales beneficiarios son, sobre todo, las empresas que quieren desplazar el lugar en el cual producen y comparan los costos según el tipo de cambio vigente.

Es cierto que los precios de los bienes comercializables en los países más pobres se van adaptando poco a poco al nivel promedio de la UE. Sin embargo, los precios de los servicios y de los alquileres en los nuevos Estados miembros

son todavía claramente más bajos. Además, en el caso de los alquileres, en los países del Este europeo las viviendas pertenecen a quienes viven en ellas en una proporción mayor que en Occidente, incluso entre los grupos de bajos ingresos. De esta manera, los salarios pueden en realidad ser más altos de lo que aparentan.

En los países poscomunistas más pobres existe una economía dual similar a la de los países en desarrollo. Sin embargo, esta dualidad no resulta tanto de la existencia paralela de, por un lado, una economía de subsistencia preindustrial, principalmente agraria, y por otro, una economía de exportación moderna. Aunque es cierto que la agricultura desempeña en algunos casos, como en Polonia y Rumania, un papel importante, la dualidad es resultado de los procesos de privatización e internacionalización de sectores económicos antes estatales, por un lado, así como de la continuación de actividades privadas clandestinas provenientes de la época de la economía planificada comunista, por el otro.

En los nuevos Estados miembros, los ingresos en los sectores modernos e internacionalizados son más altos que en los sectores tradicionales ■

En los nuevos Estados miembros, los ingresos en los sectores modernos e internacionalizados son más altos que en los sectores tradicionales. En este punto queda pendiente la cuestión de cómo están distribuidos los ingresos dentro de estos dos sectores. Hay muchos indicios de que los salarios, si bien en promedio son más altos, constituyen una parte relativamente pequeña del valor total creado en el sector moderno y más productivo. En los sectores tradicionales puede que la distribución entre capital y trabajo sea menos desigual, pero el valor creado y la productividad son mucho más bajos. Una equiparación de los precios y los ingresos requiere también de una recuperación de esas ramas, que a menudo producen bienes y servicios no comercializables y, de esta manera, también una tasa de inflación más alta que en los Estados miembros más ricos (efecto Balassa-Samuelson).

Desde un punto de vista más general, esta estructura de ingresos genera una subvención al sector internacionalizado, en la medida en que recibe *inputs* del sector tradicional. En todo caso, los salarios están subvencionados de hecho, pues la propiedad de la vivienda, así como el hecho de que existan bienes y servicios locales baratos, permite pagar salarios nominales más bajos. Los bajos ingresos que van acompañados de ello, especialmente según el tipo de

cambio, limitan la capacidad de demanda, sobre todo para importaciones desde los países europeos más ricos. Los principales beneficiarios son los inversionistas internacionales y los consumidores de los bienes producidos por ellos. En el caso de Irlanda, este efecto de redistribución fue especialmente claro: a pesar de la alta productividad y el alto valor creado, los salarios en el sector moderno crecieron tan lentamente como los salarios del sector tradicional. La cuota salarial disminuyó en casi veinte puntos porcentuales y el ingreso nacional de los irlandeses quedó en igual medida detrás del PIB.

A ello contribuyeron también los bajos gravámenes a las ganancias de las empresas, que aumentaron la aparente creación de valor y la productividad (también a través de los precios de transferencia) y fortalecieron este efecto de subvención real a los sectores productivos internacionales. Esta política tributaria, que observamos también en muchos países de Europa del Este, es en buena medida responsable de la crítica situación fiscal en los nuevos países miembros. Esta situación impide, a su vez, una mejor remuneración de los trabajadores en el sector público, que constituyen una parte importante de los sectores tradicionales. No es casual que la cuota estatal sea en general más baja en los países pobres que en los ricos, pues el gasto público en gran medida consiste en salarios o, en el caso de la protección social, en prestaciones salariales compensatorias vinculadas a esta. Y lo mismo sucede a la inversa: la competencia tributaria sirve también para justificar desgravaciones fiscales a las empresas y la reducción del gasto público en los Estados miembros más ricos.

La creciente competencia internacional sirvió, también en los países más ricos, como justificativo para exigir un alivio para los sectores sometidos a esa competencia. Supuestamente, los altos impuestos y gastos sociales ponían en peligro la competitividad de los países más ricos. Esto hizo que, junto con la ya mencionada competencia tributaria, que se expresó en una reducción del gravamen empresarial, muchos países intentaran también disminuir los costos no salariales o crear un sector de bajos salarios por medio de la desregulación del mercado laboral. Alemania trató exitosamente de sustituir los costos no salariales a través del financiamiento fiscal y disminuir por esta vía los costos por unidad de trabajo. Así, la disminución de las contribuciones a la seguridad social, financiada a través de un incremento al impuesto al valor agregado (IVA), implica de hecho una subvención a las actividades de exportación.

Más probablemente, este desigual desarrollo de los ingresos constituye una de las principales causas del escepticismo que prevalece en la UE. En los países

más ricos, la gente se siente amenazada por la competencia proveniente de los nuevos miembros más pobres, cada vez más numerosos. Temen una desenfrenada carrera por ofrecer tarifas más bajas. Paralelamente, en los Estados más pobres la población espera que, luego de ingresar a la UE, la situación mejore rápidamente para todos.

Equidad social intraestatal en tiempos de globalización

Los temores a que la creciente integración aumente la desigualdad y dificulte su disminución por medio de políticas estatales de bienestar coinciden con miedos semejantes, ampliamente difundidos, respecto de la profundización de la globalización. Pero ¿están justificados estos temores? Es cierto que en muchos países, también dentro de la UE, se registra una creciente desigualdad. Pero, como ya se señaló, sus causas son muy controvertidas. ¿Cuáles son entonces las posibilidades de corrección a través de políticas sociales?

Para disminuir las diferencias intraestatales se utilizan, en primer lugar, políticas nacionales redistributivas: la política laboral (a través del salario mínimo, los suplementos salariales y las reglamentaciones de acceso al mercado), la política tributaria progresiva, el sistema de seguridad social y el acceso libre o subsidiado a los bienes y servicios públicos, como educación y salud. El hecho de que el gasto social en general no ha disminuido, sino que se ha incrementado, indicaría en principio que la alarma es exagerada. Sin embargo, dentro del gasto social a menudo se incluyen las necesidades derivadas del aumento del desempleo y la transformación de la estructura etaria de la población. Considerar simplemente el total del gasto social podría esconder, entonces, un recorte de los servicios que recibe cada hogar, lo cual sería percibido como un deterioro social.

En general, se suele argumentar que los altos gastos sociales son dañinos para la competitividad internacional de un país pues elevan los costos salariales. Sin embargo, un nivel salarial demasiado alto tendría que conducir a un ajuste del tipo de cambio por medio del déficit en la balanza de pagos generado justamente por ese alto nivel salarial. Queda por tanto la cuestión de si los costos no salariales condicionados por la seguridad social son más problemáticos que otros costos que influyen en la magnitud de los salarios, como por ejemplo los alquileres. Como ya se explicó al observar la economía dual, los salarios en dinero pueden resultar más bajos si determinados costos de reproducción, debido a estructuras económicas específicas, son más bajos y, por consiguiente, los salarios reales son lo suficientemente altos.

Pero los gastos en la seguridad social solo se pueden disminuir bajando el nivel de prestación por beneficiario (algo que la mayoría rechaza) o reduciendo la cantidad de beneficiarios (por ejemplo, mediante normas de acceso más estrictas tales como elevar la edad de jubilación).

Si los trabajadores asegurados optan por un alto nivel de protección social, eso tiene el mismo efecto que preferir una mayor cantidad y calidad de espacio habitacional. Los gastos que hay que dedicar a esto constituirán una parte correspondientemente alta en los gastos generales de los trabajadores. Como los ingresos salariales tienen que cubrir esos gastos, tendrán que tener un valor correspondientemente alto. Si esto no se ajusta a la productividad, los precios aumentan y surgen problemas económicos externos que se resuelven con una devaluación. Luego, los salarios reales se nivelan de nuevo de acuerdo con su productividad.

Lo mismo vale para los impuestos y para los bienes públicos financiados a través de ellos. Estos no perjudican la competitividad. Sin embargo, en el mundo globalizado las fuentes móviles de impuestos, como las empresas y los hogares ricos, pueden escapar del fisco abandonando su lugar de residencia y eligiendo como sede empresarial o domicilio particular un sitio con menor presión tributaria. De hecho, muchos países de la UE han decidido bajar la carga impositiva a las empresas a raíz de la competencia de otros Estados miembros que ofrecen menos impuestos, como Irlanda y algunos países del Este europeo. Pero esta disminución de los impuestos no es gratuita: ha generado una reestructuración impositiva sobre la base del incremento de otros gravámenes, sobre todo de los impuestos al consumo. En muy pocos casos han disminuido los ingresos tributarios totales.

Muchos países de la UE han decidido bajar la carga impositiva a las empresas a raíz de la competencia de otros Estados miembros que ofrecen menos impuestos, como Irlanda y algunos países del Este europeo

Un sistema tributario progresivo y el acceso igualitario a bienes públicos como seguridad, educación y salud, así como ayuda social en caso de pobreza, constituyen la principal forma de redistribución (es decir, de corrección de la desigualdad en la distribución primaria). En principio, esta está en peligro a causa de la globalización, sobre todo en la forma que adquiere en la UE. Por una parte, la competencia por ofrecer impuestos más bajos a las empresas

amenaza el carácter progresivo del sistema impositivo. Por otra, la UE tiende a someter muchos sistemas de servicios públicos a un régimen mercantil, en el que los usuarios ya no tienen acceso libre sino que tienen que pagar tarifas u otro tipo de aranceles.

Esta tendencia a la competencia mercantil debería, en teoría, mejorar la oferta pública y lograr una mejor asignación de los recursos. Sin embargo, al producirse simultáneamente una gran desigualdad de ingresos, los hogares más pobres pueden consumir cada vez menos de estos bienes y servicios originalmente de libre acceso. Tendrían que ser compensados mediante otras formas de redistribución.

Pero estas necesidades de redistribución vuelven a aumentar cuando los salarios, sobre todo los de los trabajadores menos calificados, disminuyen o se estancan en un contexto de desempleo alto. La solución preferida en el marco de la economía de mercado es mantener los salarios bajos para elevar el índice de ocupación, y luego completarlos con pagos suplementarios. Muchos países de la UE ya han adoptado medidas al respecto y las complementan con salarios mínimos legales o por convenio colectivo, para evitar que los empresarios sustituyan a los trabajadores mejor pagados por otros con sueldos más bajos, argumentando que estos últimos pueden solicitar pagos suplementarios.

En la UE, el aumento de la competencia generada por los inmigrantes provenientes de los países miembros más pobres y dispuestos a aceptar bajos salarios hace que los salarios mínimos sean un medio adecuado para frenar esta carrera por lograr tarifas más bajas. En este contexto, se podría pensar en una política europea de salario mínimo que se ocupara de evitar que las empresas no se lancen a una carrera con efectos sociales negativos. Los salarios mínimos disminuyen también la necesidad de subvenciones salariales que, como toda subvención, desfiguran la competencia. Aunque es cierto que las subvenciones se aplican mediante pagos o desgravaciones fiscales a los trabajadores y no directamente a las empresas, el efecto distorsionador de la competencia es en última instancia el mismo. En la mayoría de los Estados miembros existen salarios mínimos, aunque en niveles muy diferentes. Su magnitud podría ser objeto de una coordinación por parte de la UE.

Se podría pensar en una política europea de salario mínimo que se ocupara de evitar que las empresas no se lancen a una carrera con efectos sociales negativos ■

En suma, no es tanto la globalización o la integración de los mercados la que dificulta la equidad social, sino el ordenamiento específico de los mercados. En ese ordenamiento influyen los distintos grupos sociales y sus respectivos intereses. Al respecto, en los últimos años los intereses de las empresas y los de los ciudadanos más acomodados han logrado imponerse utilizando hábilmente la globalización como instrumento para defender sus posiciones. Los mismos intereses casi no encuentran resistencia incluso en el orden supranacional europeo. Y, como se sabe, es cada vez más la UE, y cada vez menos el Estado nacional, la que se encarga de regular los mercados y garantizar la equidad distributiva.

La difícil gestión de la convergencia nominal y real

Dentro de la UE, cada país puede decidir en forma relativamente libre la distribución de bienes públicos y las políticas de protección social, de acuerdo con el nivel de productividad de su economía. El intento de consumir –incluyendo el consumo colectivo– más de lo que ese nivel de productividad permite genera inflación y excedentes de importación. Para restablecer el equilibrio económico exterior, suele recurrirse a una devaluación. Y lo mismo a la inversa: un crecimiento de la productividad económica por encima del promedio exige que también los precios y los ingresos en los sectores menos productivos suban (efecto Balassa-Samuelson). Tales procesos tienen que ir acompañados, por tanto, de una revalorización real, en forma de mayor inflación o de un ajuste en el tipo de cambio.

Tradicionalmente, como señalaba el artículo 2 del antiguo Tratado de Niza de la UE, uno de los objetivos del proceso de integración era lograr un equilibrio del ingreso regional en un sentido de cohesión social. A la luz de todo lo señalado, esto implica un componente real, es decir, elevar la productividad económica de los Estados más pobres, y un componente nominal, es decir, manejar los tipos de cambio reales entre los Estados miembros.

El primer objetivo se intentaba alcanzar, en primer lugar, con la política regional y estructural de la UE. Ambas políticas implican la transferencia de recursos desde los países más ricos a los más pobres, por una suma que equivale a aproximadamente 0,3% del PIB de la UE, y que constituye alrededor de 3% del PIB de los países receptores. De esa forma, los países receptores logran elevar sus ingresos en el corto plazo. Sin embargo, los efectos a largo plazo del incremento de la productividad son menos claros. Mientras algunos países y regiones, como por ejemplo Irlanda, emplearon exitosamente los recursos comunitarios, otros,

a pesar de las gigantescas ayudas, permanecieron relativamente pobres: es el caso de Grecia, el Mezzogiorno en Italia y Alemania Oriental. La política de equiparación de ingresos más exitosa desde 1995 fue la unión monetaria, que a través de reducciones del interés real desencadenó fuertes procesos de crecimiento en los países más pobres de la eurozona. En la medida en que ese crecimiento estuvo dirigido hacia las inversiones, elevó también la productividad. Sin embargo, a menudo se produjo también una expansión del consumo, acompañada por una suba de la inflación y un incremento del déficit de la balanza de pagos, que luego requirieron dolorosos ajustes, como sucedió en Portugal.

El segundo objetivo de la UE debería ser el ajuste del ingreso nominal a la productividad promedio. Pero la UE no persigue este objetivo sino que se esfuerza, en primer lugar, por alcanzar la estabilidad de precios y del tipo de cambio. De todas maneras, dentro de la eurozona el tipo de cambio nominal está establecido. El tipo de cambio real depende del desarrollo de la inflación y de los salarios en cada país. En los últimos años, Alemania ha devaluado en términos relativos y ha elevado así, a costa de los demás Estados miembros, su competitividad de precios. Una política económica coordinada tendría que impedir tales políticas de *beggar-my-neighbour*, urgiendo a elevar los salarios de manera apropiada –es decir, según la productividad– e igualmente impedir excesos en los aumentos salariales. Para ello, el Banco Central Europeo (BCE) podría elevar las tasas de interés. Pero como una política monetaria restrictiva de este tipo afecta a todos los países, independientemente de su situación económica coyuntural, resulta poco apropiada como instrumento redistributivo. Por tanto, la UE tendría que practicar un intenso diálogo macroeconómico que ponga sobre el tapete la política salarial y fiscal de sus Estados miembros. Más eficiente aún sería un seguro europeo de desempleo, similar al de EEUU, que apoyara el efecto de los estabilizadores automáticos mediante asignaciones a la seguridad en caso de desempleo coyuntural.

Con respecto a los Estados miembros más pobres, la convergencia apunta sobre todo a preparar apropiadamente la introducción del euro. La UE espera de los nuevos miembros tasas de inflación igual de altas que las de la vieja UE y tipos de cambio estables con respecto al euro. De esta forma quedarían excluidas las revalorizaciones reales, que han constituido hasta ahora una parte importante de los procesos de convergencia. En correspondencia con ello, la brecha entre tipo de cambio y poder adquisitivo se va cerrando lentamente. Sin embargo, la mayoría de los nuevos miembros apenas son capaces de cumplir

con estas exigencias políticas de la UE, por lo que hay escepticismo en cuanto a un pronto ingreso a la eurozona, como se vio claramente en el caso de Lituania en 2006.

Es que, a diferencia de lo que ocurrió en su momento con Irlanda, casi todos los nuevos miembros de Europa central y oriental registran un alto déficit fiscal y de balanza de pagos. Incrementar la demanda interna mediante salarios más altos parece por lo tanto aconsejable solo de manera muy limitada, si bien la productividad en el sector moderno de la economía debería permitirlo. Pero incluso si el déficit no existiera, la UE frenaría una equiparación más rápida de los ingresos mediante la política de preparación de los nuevos miembros para la entrada al euro.

Es que a diferencia de lo que ocurrió en su momento con Irlanda, casi todos los nuevos miembros de Europa central y oriental registran un alto déficit fiscal y de balanza de pagos

De todas maneras, habría que asegurar que también los empleados en sectores con escaso progreso de productividad física (como por ejemplo, peluqueros y maestros) participen del incremento de bienestar general de la sociedad (efecto Balassa-Samuelson). Junto con los salarios, aumenta en esos sectores también la productividad medida en términos monetarios. Un posible punto de partida sería una coordinación de la política salarial en el sector público. También aquí debería tratar de lograrse, en el largo plazo, una remuneración igual, medida en poder adquisitivo, para toda la UE. Al mismo tiempo, una política salarial coordinada apuntaría a prevenir sobrevaloraciones reales en el euroespacio, junto con sus dolorosas consecuencias de ajuste. Para avanzar en una política de ingresos común, que procure un desarrollo salarial orientado hacia la productividad, y en vista de las débiles competencias de la UE en ese sector (con excepción del sector agrario), puede pensarse en el método abierto de coordinación.

Perspectivas: enseñanzas para y de Europa

Para lograr más equidad social en Europa hay que revertir la tendencia a la creciente desigualdad intraestatal, así como acelerar la convergencia interestatal. Una Europa social necesitaría una política macroeconómica coordinada para fortalecer la demanda y el empleo. Para ello, habría que equiparar el desarrollo de los salarios y el de la productividad. Las prioridades nacionales de

la organización de la oferta de bienes y servicios públicos deberían conservar suficiente margen de acción. La revaloración real (mediante inflación más alta o revaloración nominal de la moneda nacional), imprescindible para lograr que los países más pobres ganen terreno, no debería seguir siendo sacrificada a los criterios de Maastricht, que establecen una convergencia nominal. Estas macropolíticas deberían complementarse mediante una extendida política de competencia que frene la carrera de las subvenciones a las empresas a través de salarios e impuestos bajos. Un impuesto empresarial europeo unificado, que podría servir también para financiar el presupuesto de la UE, sería a largo plazo la mejor solución.

¿Qué puede aprenderse de Europa para mejorar la equidad social en el mundo? También aquí valen en principio los mismos objetivos: disminución de la desigualdad intra- e interestatal. Intraestatalmente se trata, en primer lugar, de lograr la modernización y el desarrollo de la productividad. Los mercados abiertos de bienes y capitales podrían contribuir a ello. Pero se requiere de intervenciones políticas para que los progresos de productividad que produce la competencia global se conviertan en crecimiento sostenible para todos:

a) Una política monetaria internacional que asegure que se corrijan tanto las sobrevaloraciones como las subvaloraciones, de modo de minimizar los grandes desequilibrios en la balanza de pagos y las caídas de la demanda.

b) La equidad social dentro de los países tiene que garantizar una adecuada participación del sector tradicional (sobre todo, servicios estatales y privados no comercializables, así como el sector agrario) en el crecimiento de la productividad y de los ingresos. Esto es esencial para frenar la carrera por lograr las tarifas más bajas en la subvención a los sectores internacionalizados. Si se deja esto en manos del proceso de ajuste de precios, se perpetuarán las deformaciones. Una política de competencia con carácter internacional tendría que examinar estos procesos y advertir sobre ellos.