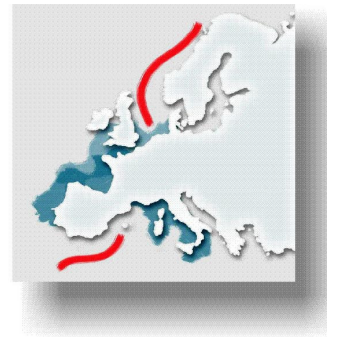


FUNDACION FRIEDRICH EBERT - ARGENTINA

S E R I E T E M A S



Michael Dauderstädt

**Alemania:
¿Furgón de cola de la vieja Europa?
Demandas críticas y ofertas alternativas**

febrero de 2003

Es probable que Alemania no sea el campeón mundial en materia de crecimiento. Sin embargo, logramos fácilmente las metas a las que otros llegan con la lengua afuera (por ejemplo, después de largas jornadas laborales). La nueva Europa, amamantada por la vieja Europa, no pone en peligro nuestro bienestar, pero es probable que amenace la distribución del mismo. No obstante, la necesidad de implementar reformas se concentra más bien en Europa que en Alemania. A través de la mal conformada reunificación, Alemania entró en una dinámica equívoca que creó fuertes estímulos para el no-trabajo y para el trabajo en negro. La sobrecarga unilateral de los sectores asalariados debe distribuirse sobre otras espaldas mediante la activación de quienes no trabajan y de la transformación de las vías de financiamiento (acentuando la aplicación de impuestos sobre una base más amplia). La integración europea limita los márgenes de reforma en la misma medida en que lo hacen las mayorías conformadas en el marco del Estado de bienestar, cuyos intereses se configuraron también en el seno de dicho Estado.

Globalización y justicia
Materiales para la Modernización de la democracia social

contacto:
Area de Análisis de Política Internacional
del departamento de Diálogo Internacional
Friedrich-Ebert-Stiftung
D-53170 Bonn
Fax: 0228-883 625
e-mail: daudersm@fes.de

Traducción al español: Fundación Friedrich Ebert en Argentina
Revisión técnica de la traducción: Pablo Bustos

Michael Dauderstädt
Alemania: ¿faro trasero de la vieja Europa?
Demandas críticas y ofertas alternativas

Índice

- 1. ¿Qué queremos comparar: ingreso, tiempo libre o justicia?**
- 2. ¿La nueva Europa amenaza el bienestar de la vieja Europa? O bien: un regalo para el populismo de derecha.**
- 3. Los problemas “hechos en casa” se resuelven en casa.**
- 3a. Política de crecimiento a modo de política de productividad: la verdadera “nueva” Europa queda en el Norte.**
- 3b. El nexos crítico entre empleo y seguridad social**
- 3c. El problema “hecho en casa” *par excellence*: demografía**
- 4. La economía política de la redistribución**

Síntesis:

1. Alemania no anda tan mal como se dice. Es probable que no seamos el campeón mundial en materia de crecimiento. Sin embargo, logramos fácilmente las metas a las que otros llegan con la lengua afuera (por ejemplo, después de largas jornadas laborales).
2. La nueva Europa, amamantada por la vieja Europa, no pone en peligro nuestro bienestar, pero es probable que amenace la distribución de ese bienestar. La integración europea en su forma actual conlleva riesgos adicionales para una Europa con justicia social, Alemania incluida. No obstante, la necesidad de reforma se concentra más bien en Europa que en Alemania.
3. A través de la mal conformada reunificación, Alemania entró en una dinámica equívoca que creó fuertes estímulos para el no-trabajo y para el trabajo en negro. Los sectores asalariados son quienes deben soportar unilateralmente esta carga en nuestra nación. Este peso habrá de repartirse sobre más espaldas a través de la activación de quienes no trabajan y de la transformación de las vías de financiamiento (acentuando la aplicación de impuestos sobre una base más amplia).

4. La integración europea limita los márgenes de reforma en la misma medida en que lo hacen las mayorías conformadas en el marco del Estado de bienestar, cuyos intereses se configuraron también en el seno de dicho Estado. Si la política no logra convencer en suficiente medida a gran parte de estas mayorías, existe la amenaza real de una crisis crónica.

Negros presagios, escenarios catastróficos¹ y malevolencias desde el otro lado del Atlántico -de todas partes llueven advertencias y reprobaciones a Alemania y/o al actual gobierno Federal y su política. En este sentido, los críticos dentro y fuera de Alemania pueden apoyarse en cifras contundentes: el crecimiento es débil, el desempleo crece, el agujero en el presupuesto del Estado es cada vez mayor (tabla 1).

Tabla 1: Datos económicos 2002 en la comparación internacional

País	Índice de crecimiento del PBN	Desempleo (índice)	Déficit presupuestario (en % del PBI)	Deuda pública (en % del PBI)
Alemania	0,8	8,3	-2,8	60,8
Francia	1,6	8,8	-1,9	57,4
UE-15	1,5	7,8	-1,1	61,9
EEUU	2,7	5,7	-0,7	52,7

Fuente: Eurostat

Este panorama se torna todavía más hostil si se toman en cuenta periodos más largos. Las épocas del milagro económico de los años 50 y 60 están tan lejos nuestro como el “Modelo Alemania” de los años 1970. Cuanto más, desde el breve boom de la Unificación en 1990-92, Alemania renguea detrás de la mayoría de sus vecinos europeos y, sobre todo, detrás de los EEUU. Entre las grandes naciones industrializadas, sólo Japón presenta peores resultados. Pero ¿qué es lo que demuestra esta comparación? Y al mismo tiempo, ¿justifica los sombríos pronósticos y las dolorosas exigencias reformistas?

1. Qué queremos comparar: ¿ingreso, tiempo libre o justicia?

Según señaló Churchill alguna vez, las estadísticas son indulgentes y no habría que confiar en ninguna que no haya sido tergiversada por mano propia. Esto sugiere que hay

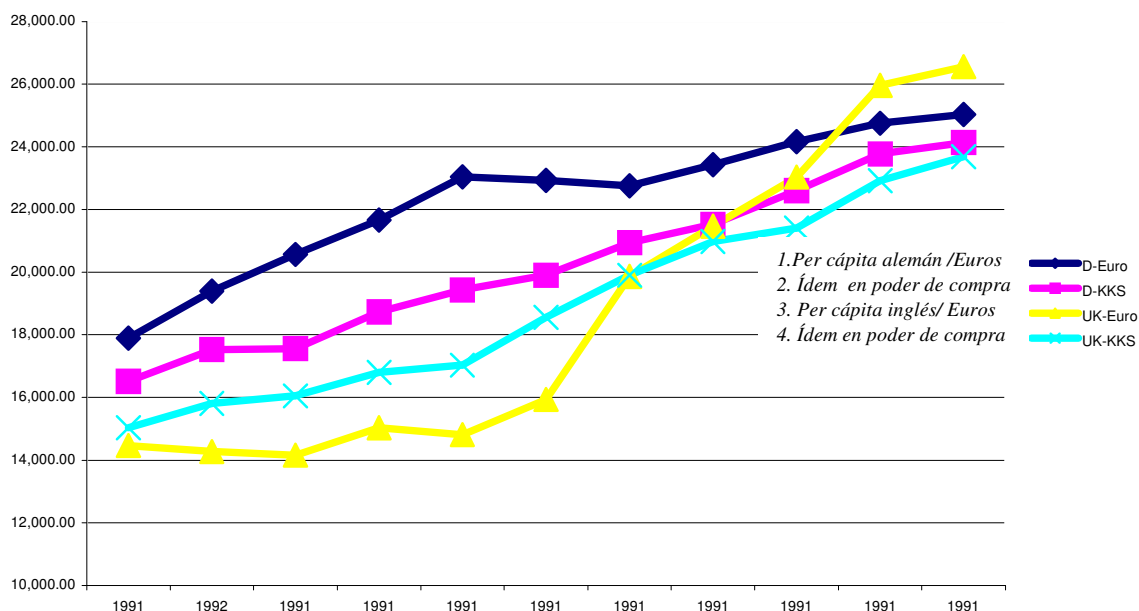
¹ Comp. como producto más nuevo con aspiraciones científicas a Hans Werner Sinn “Luz roja. Las causas de las debilidades del crecimiento alemán y las reformas necesarias” en ifo/Schnelldienst 23-2002

que ser cuidadoso con los dos países que suelen tomarse como parámetros para medir la presunta declinación alemana, es decir, Gran Bretaña e Irlanda². Tomando el Producto Bruto Interno (PBI) en Euros, se pueden obtener bonitos gráficos (ver gráfico 1 y 2), que indican que, en los años 90, ambos países superaron a Alemania a gran velocidad. Desde luego que a estos países se los elige por motivos políticos, ya que también deben servir como modelo para las encomiadas reformas.

Si se afina la mirada, se puede vislumbrar que las diferencias no son tan dramáticas al tomar otros indicadores. Así, por ejemplo, el éxito de crecimiento de Gran Bretaña medido en Euros a mediados de los '90 es, ante todo, un resultado de la sobrevaluación de la libra frente al Euro, de £ 0,83 por Euro en 1995 a £ 0,61 por Euro en el 2001. Trasladando la comparación de la moneda a la comparación del poder de compra (gráfico 1), resulta que el ingreso per cápita en Gran Bretaña siempre está por debajo del de Alemania. Esto no apunta a ralear los éxitos británicos. Medido en moneda nacional, el índice de crecimiento anual en el país de Thatcher fue superior al índice alemán en aproximadamente 0,4 % promedio anual en los años 90, y aproximadamente 0,5 % en los 80 (para comparar, en la década de 1960 Alemania superaba a Gran Bretaña en un 1,5% y en los 70, todavía en 0,8 puntos).

² Así lo presenta Sinn op.cit., pp. 4, gráficos correspondientes.

Gráfico 1: Ingreso per cápita comparado entre Alemania y Gran Bretaña



Fuente: Eurostat

En forma similar, cabe cuestionar la comparación con el nuevo país europeo milagroso, Irlanda³. El crecimiento irlandés es de una particular especie y desde del punto de vista político resulta altamente dudoso si es que puede servir como modelo. El PBI per cápita de Irlanda ha crecido mucho más rápidamente que el de otros países de la UE, incluyendo a Alemania (véase también el sig. gráfico 2). Sin embargo, este crecimiento es producto de altas inversiones extranjeras y de la genialidad contable de las multinacionales allí activas, que por las bajas tasas impositivas irlandesas (10% en lugar de, por ej., el 45% de Alemania)⁴ hacen constar sus ganancias allí en lugar de hacerlo en Alemania.

Este proceso ha conducido a que la cuota salarial en Irlanda haya descendido del 77% en 1980 a un 53% en el año 2001 y que el Producto Bruto Social (PBS) se ubique aproximadamente un 15% por debajo del Producto Bruto Interno que habitualmente se observa. EL PBS mide solamente el ingreso de los irlandeses y no el de los extranjeros que trabajan en Irlanda (es decir, las empresas multinacionales). Los irlandeses mismos son, por lo tanto, mucho más pobres que lo que sugieren las estadísticas del PBI. Si bien

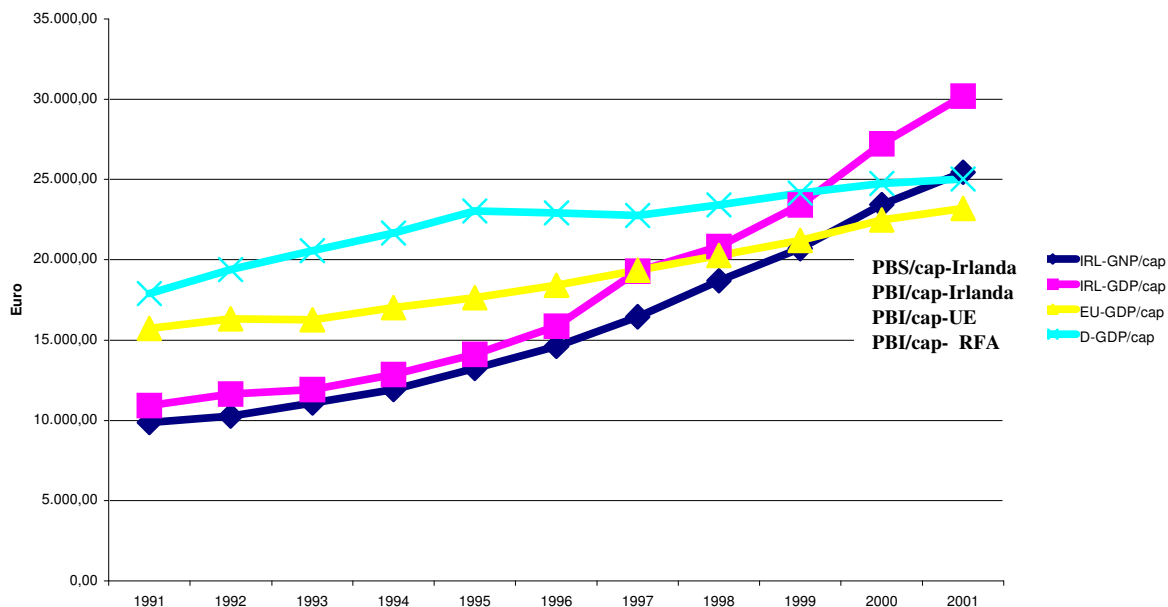
³ comp. Michael Dauderstädt 'Irland, der 'keltische Tiger': Vorbild oder Warnung für eine wachsende Europa?' en ifo-Schnelldienst 6/2001 año 54, pp. 34-41

⁴ Barry, Frank 'UE Adhesión y Prospective FDI Flows to CEE Countries: A view from Ireland', Ms. Dublín, 2002, pág.14

también es cierto que medido en PBS per cápita son muchos más ricos que diez años atrás, recién han superado por muy poco a, por ejemplo, Alemania, en donde el PBI y el PBS tienen mínimas diferencias, tal como se demuestra claramente en el Gráfico 2. En el 2001 Irlanda transfirió al extranjero 17,6 mil millones de Euros de su PBI de 114,5 mil millones de Euros como renta de los factores, con lo que a los irlandeses les quedó todavía un PBS de E 96,8 mil millones. En el tercer cuatrimestre de 2002, el PBS incluso bajó un 0,3% mientras que el PBI aumentó en un 6,9%⁵

⁵ Comp. Central Statistics Office, Ireland (<http://www.cso.ie/publications/finance/qna.pdf>)

Gráfico 2: Crecimiento del ingreso per cápita en Irlanda, Alemania y la UE en comparación



Fuente Eurostat e ifo-Institut

Pero, por una vez, dejemos las cifras a un lado. Aun el mejor indicador refleja apenas un estrecho recorte de la realidad económica y social, en tanto resume, en definitiva, únicamente el ingreso monetario. Seguramente el PBI alemán medido de esta manera crece más bien lentamente en comparación con el de otros países de la UE (ni hablar del de EEUU). Sin embargo, se debe tener en cuenta que este resultado se obtuvo con poco trabajo. Alemania se ha permitido transformar el potencial de crecimiento no en mayores rendimientos, sino en más tiempo libre.

Los críticos⁶, en particular los observadores “cercaños a la economía” objetan sobre todo los costos salariales alemanes, que en la comparación internacional resultan muy altos y, considerando los salarios de los trabajadores por hora, serían los más altos del mundo. Alemania debería estar más bien orgullosa por esto. Los críticos no pueden, por una parte, plantear como objetivo altos ingresos per cápita y quejarse de los salarios altos al mismo tiempo. Alemania es un país productivo, y por ello, rico y bien puede dar empleo a unos 30 millones de personas con altos salarios sin acumular un gigantesco déficit en la balanza de pagos ni un tremendo endeudamiento externo.

⁶ También Sinn, op.cit. 14 ss. Pero también die Arbeitgeber (<http://www.bda-online.de/>) o el Economist en su más reciente trabajo Deutschland-Survey (Economist del 7/12/2002 “An un certain giant. A survey of Germany”).

Quien desee altos ingresos y bajos salarios, evidentemente desea en primer lugar una distribución diferente con mayores ganancias y rentas por capital. El ejemplo de Irlanda se ajusta a ese contexto. También los EEUU y Gran Bretaña, los otros países que suelen verse como modelos, se caracterizan por tener peores estructuras distributivas (ver tabla 2). Lamentablemente el paraíso de los trabajadores alemanes tampoco es tan bonito, como lo demuestran las famosas comparaciones de costos laborales. Dejando de lado la industria y la estrecha categoría laboral de ‘trabajador’, se observa que los ingresos y los costos salariales se aproximan a los valores del PBI per cápita y Alemania queda entonces detrás de los EEUU o Suiza⁷.

Tabla 2: La desigualdad en la comparación internacional

País	10% más rico - 10% más pobre*	Coefficiente Gini
Alemania	7,1	30,0
Gran Bretaña	10,4	36,1
Irlanda	11,0	35,9
EEUU	16,6	40,8

Fuente: UNDP. Informe sobre Desarrollo Humano 2001

**indica la cantidad de veces que el ingreso del decil más rico multiplica el ingreso del decil más pobre*

Pero Alemania logra incluso este ingreso per cápita -que ya no es tan espectacularmente alto pero sí bastante aceptable- con relativamente poco trabajo (reducido tiempo de trabajo semanal y vacaciones largas, factores que conjuntamente llevan a un total de 1.500 horas anuales de trabajo contra 1.700 de Gran Bretaña y 1.950 de los EEUU⁸, alto desempleo, temprana edad de retiro, niveles medios de población económicamente activa). El problema, no obstante, es que sobre la base de estos salarios y de estas jornadas laborales no se puede emplear a todos los trabajadores potenciales.

La fuerza de trabajo desaprovechada y con ello la renta nacional menor, hacen que descienda, entre otros factores, la recaudación impositiva. De hecho no se puede disponer de más bienes públicos y privados y, al mismo tiempo, tener más tiempo libre. Pero el precio que se paga por un desvío de este proceso, es la disponibilidad hacia más trabajo. Además habría que ver que Alemania tienen una economía subterránea⁹ cada vez mayor. La ciudadanía utiliza su tiempo libre productivamente para aumentar el bienestar mutuo y el propio. Y no solamente la ciudadanía alemana: cientos de miles de inmigrantes -a menudo, ilegales- (muchos de ellos de la ‘nueva Europa’) también hacen lo mismo. Lamentablemente, esto pasa de largo frente al fisco. Esta gente es la

⁷ Comp. Wolfgang Scheremet “Arbeitskosten im internationalen Vergleich: Eine Auseinandersetzung mit bestehenden Konzepten” DIW, Informe semanal 38/99.

⁸ Comp. Ralf-Henning Peters, Viktor Steiner „Der Einfluss von Arbeitszeitverkürzungen auf Arbeitskosten und Beschäftigung“ (<http://www.flexible-unternehmen.de/kv0411.htmgl>).

⁹ Comp. Sinn, op.cit., pág. 6.

que viaja “colada” en un sistema en donde la cobertura de bienes públicos es relativamente buena. Resulta evidente que hay estímulos para ello, pero no debería darse por sobreentendido que haya que responder a dichos estímulos.

En síntesis: Alemania no anda tan mal como se dice¹⁰. Probablemente no seamos el campeón mundial en materia de crecimiento. Sin embargo, logramos fácilmente las metas que otros alcanzan con la lengua afuera (ejemplo, después de largas jornadas laborales).

Pero ¿podemos seguir permitiéndonos esto, o también nos toca poner el hombro?

2. ¿La nueva Europa amenaza el bienestar de la vieja Europa? O bien: un regalo para el populismo de derecha

Hay una vieja tradición en el debate sociopolítico y económico en Alemania que consiste en que, para fundamentar recortes supuestamente necesarios a la red social, al poder de los sindicatos o a la “mentalidad de l ocio” en franco avance, se aluda a la amenazante competencia extranjera. Con frecuencia, el marco de referencia para esto ha sido una balanza de pagos negativa. Así por ejemplo, en 1979/1982 hubo un primer gran debate en torno a la competitividad. En los años 1990 se trataba de la globalización. El cuadro de situación del mercado mundial debilita supuestamente al Estado social y a los sindicatos¹¹. El cuco más reciente es la expansión hacia el Este. “*Las dificultades de nuestro país como zona de radicación industrial originadas por los altos salarios se potenciarán cuando la Unión Europea incluya 10 países más en el año 2004. (...) No hace falta ser economista para reconocer que el problema alemán como zona de radicación industrial se extenderá a toda la economía hasta alcanzar proporciones de crisis estructural extremadamente grave, si es que no se toman medidas para la inmediata y profunda flexibilización del mercado laboral alemán*”¹². Si a la ciudadanía se le venden de esta forma los recortes en el área social, no habría por qué sorprenderse frente al rechazo que provoca lo extranjero, y en definitiva, los extranjeros mismos.

¹⁰ The Economist lo sintetizó así ‘It would be entirely misleading to paint Germany as a country that is shabby or miserable, prone to political instability or in danger of terminal economic decline. On the contrary, it remains rich, stable and, for the overwhelming majority of its people, very pleasant to live in. Growth may be slow, unemployment high and the Mittelstand gloomy, but on the whole the climate of society still strikes the outsider as fairly sunny. There is hardly any visible poverty of the kind found in the more depressing bits of Britain or France. Germany’s high tax regime and rigid labour markets may be damaging to its economic prospects, but its welfare and health-care systems are generous and its infrastructure is superb.’ The Economist del 7/12/2002 “An uncertain giant. A survey of Germany”, pág.23

¹¹ Comp. Michael Dauderstädt „Sachzwang Weltmarkt? Knapp daneben. Besitzstand Wohlfahrtsstaat!“ FES Bonn 2002

¹² Comp. Sinn, op.cit., pág.15-16.

Porque es allí en donde el descenso social y la salida del comercio internacional o la marginación, parecen alternativas lógicas.

En este sentido Alemania como zona de radicación industrial es altamente competitiva - incluso midiéndola según los equívocos indicadores utilizados en las comparaciones internacionales habituales. Desde 1991, los costos nominales por unidad de producto subieron en Alemania (índice 100) sólo a 113 en el año 2001, en tanto que en la Unión Europea ascendieron a 117 en promedio y en EEUU, a 121. En Gran Bretaña los costos por unidad de producto aumentaron desde 1995 en aproximadamente 25% -sobre todo por la revaluación de la libra- mientras que en Alemania sólo aumentaron en un 3%¹³. Aun cuando Alemania entró al Euro¹⁴ con un marco alemán sobrevaluado, pronto compensará esta desventaja en los costos (si es que no lo logró ya hoy). Incluso los costos reales por unidad de producto alemanes disminuyeron. Esto significa entonces que a los altos costos laborales, que se critica con tanto entusiasmo, se les contrapone una alta y creciente productividad. Es posible que esto se pague a costa del empleo, pero no de la competitividad.

En lo que hace a la participación de Alemania en el comercio mundial, la proporción alemana en el mismo ha disminuido¹⁵, pero las exportaciones alemanas crecieron nominalmente entre 1991 y el 2000 en un 80%. Este porcentaje es menor al de la Unión Europea o Japón, que duplicaron el valor de sus exportaciones, o bien al de EEUU, que lo acrecentó en un 146%, pero no significa un descenso en términos absolutos. La participación en el mercado mundial es un mal indicador. Refleja también los efectos del tipo de cambio y de los precios, o el ascenso de nuevos exportadores como China o los aumentos aparentes de las exportaciones por la caída de otros países como la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia que transformaron parte de lo que había sido su comercio interior en exportaciones. Finalmente, la reunificación alemana también es un motivo para la relativa retracción de las exportaciones alemanas, dado que aumentó la absorción al interior de Alemania y, con ello, descendió la proporción de las exportaciones en el PBI alemán. Por último el crecimiento alemán observa una sensibilidad mayor a la promedio frente a las exportaciones¹⁶.

En lo que hace al empleo industrial, es decir, el empleo en los sectores que deben afrontar la competencia internacional, Alemania necesita más bien ponerse relativamente al día en materia de disminución del empleo. En Alemania, la proporción de empleados en este sector está claramente por sobre el promedio de la OCDE (sólo en

¹³ Comp. DIW „Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004“ Wochenbericht 1 -2/2003, pág.34.

¹⁴ Como sugiere Sinn, op.cit., pág. 13 ss.

¹⁵ Lo que, por ej. Sinn señala como síntoma de la crisis (Sinn, op.cit., pág.5)

¹⁶ A esto apuntó el estudio de la Comisión Europea ‘Germany’s growth performance in the 1990’s’ Bruselas 2002.

Japón y en Suiza la proporción es mayor¹⁷). A largo plazo, la desindustrialización secular tampoco seguirá de largo frente a Alemania -más allá de las cuestiones relativas a la radicación de industrias. Para lograr pleno empleo a pesar de ello, o al menos que no aumente el desempleo, se requieren nuevos trabajos en el sector servicios. El problema de Alemania es también un problema del Estado de bienestar “sobreindustrializado”.

Ahora bien: ¿cuál es el panorama ante la amenaza de la “nueva Europa”? ¿La expansión hacia el Este pone en peligro a Alemania como zona de radicación de industrias por la competencia vía importaciones, traslados de la producción y migraciones? Algunas fundamentadas hipótesis contradicen estos argumentos:

- **Competencia a través de importaciones:** El mercado alemán está abierto ya desde hace años a los productos manufacturados de los futuros países miembros asociados. De hecho, la proporción de estos países en las importaciones alemanas ha aumentado marcadamente (Tabla 3). Pero las exportaciones también aumentaron. Los efectos netos más bien favorecen a Alemania, tal como lo demuestran, una y otra vez, diversos estudios. Difícilmente se pueda suponer que la participación en el comercio de los países candidatos a ingresar a la UE vaya a aumentar drásticamente una vez incorporados. Los modelos de gravitación* del comercio internacional tienden a partir de la base de que el proceso de liberalización y apertura desarrollado hasta ahora, ya ha alcanzado un equilibrio con creces¹⁸.

Tabla 3: El comercio exterior alemán con países seleccionados del Este de Europa

Importaciones alemanas desde:	Mill. DM*	%	Mill. €	%	Mill. €	%
País	1990		1998		2001	
Polonia	6964	1,21	8407	1,98	13503	2,45
República Checa	4423	0,77	8785	2,07	14510	2,63
Eslovaquia		0	3089	0,72	4179	0,75
Hungría	4487	0,78	7458	1,76	11973	2,17
Exportaciones alemanas hacia:						
País	1990		1998		2001	
Polonia	7653	1,12	12340	2,52	15227	2,38

¹⁷ Esto señaló Scharpf en Scharpf, Fritz W., and Vivien E. Schmidt “Welfare and Work in the Open Economy”. 2 vols. Oxford, 2000, Tomo 1, pág.110 y la tabla A8 en el anexo de la pág.345.

* N. de T.: “Modelos de gravitación” refiere a modelos matemáticos (económicos) que estiman o predicen el volumen comercial según la dimensión de las economías nacionales involucradas (en forma proporcional) y la distancia entre ellas (en forma inversamente proporcional).

¹⁸ Comp. DIW „Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf“ Berlin 1997 o Wolfgang Quaisser, „Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa“ FES Bonn 2000.

República Checa	6484	0,95	9583	1,96	14937	2,34
Eslovaquia		0	3169	0,64	3927	0,61
Hungría	6060	0,89	7806	1,59	10519	1,65

* DM= marcos alemanes

Fuente: Estadísticas anuales RFA, 1993, 2002

Traslado de la producción: Queda por ver si habrá un gran *boom* de las inversiones alemanas en los países que se incorporarán a la UE. En primer lugar, ya se llevaron a cabo numerosas inversiones, que por sobre todo aprovecharon la oferta de las empresas a privatizar (ej. Skoda en la República Checa), proceso que, entretanto, está prácticamente agotado. En segundo lugar, tras su incorporación, estos países deben ajustarse a todas las regulaciones de la UE, también en el área social y ambiental, lo que no les permitiría aumentar su relativa competitividad o atractivo como zona de radicación de industrias. Precisamente, los economistas liberales advierten sobre la exportación del “mal” modelo de la UE hacia Europa Central y Oriental¹⁹. Finalmente, las monedas de los países que se incorporarán más bien van a tender a aumentar su valor por el flujo de recursos de la UE (y, si se cumplieran las expectativas de los pesimistas respecto de las zonas de radicación industrial, también aumentarían las inversiones), y esto llevaría a que sigan disminuyendo las ventajas en los costos y la competitividad de sus precios.

- **Migración:** prescindiendo de la mera migración social²⁰, que aspira a acceder a la cobertura social del país que constituye su meta, la migración depende sobre todo de la relación entre los salarios y la oferta de puestos de trabajo en el país meta. Si los otros dos procesos (crecimiento de las exportaciones y traslado de la producción, así como sobrevaluación de la moneda) corren a favor del país que se incorporará a la UE, entonces los potenciales migrantes tienen más estímulos para quedarse en su país de origen. Observadores de los mercados del Este señalan también la reducida tendencia a la migración de las fuerzas laborales de esos países, fenómeno que, por ejemplo en Hungría, llevó a que en el sudeste y noroeste escasee la fuerza de trabajo pese a los altos índices de desempleo existentes.

De esta forma, la cohesión económica y social entre la vieja y la nueva Europa muestra tantas grietas como la atinente a la política exterior en relación con la crisis iraquí. Más

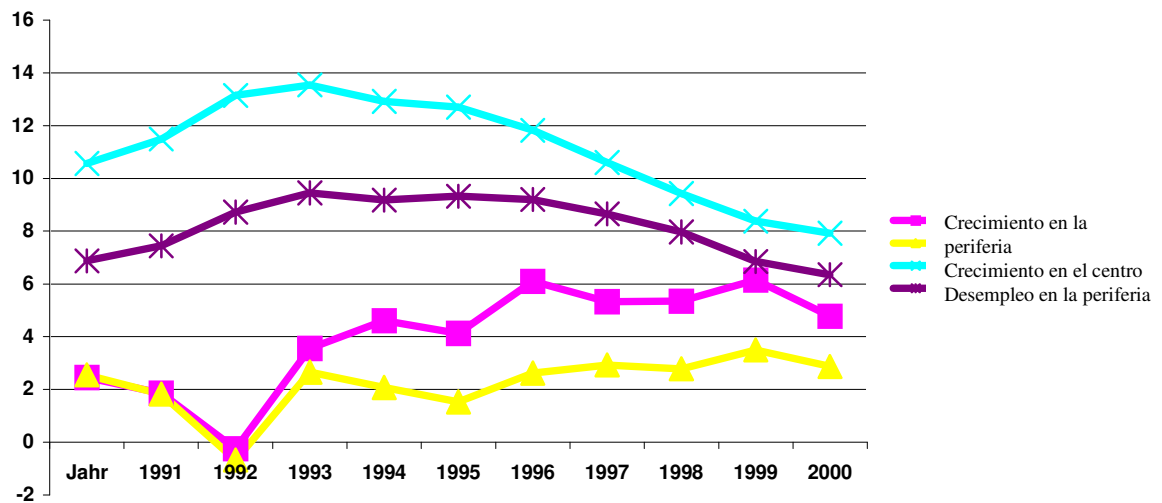
¹⁹ Comp. Belke, Ansgar, and Martin Hebler „EU -Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte“, Munich–Viena. 2002.

²⁰ Comp. para ello Hans-Werner Sinn “EU Enlargement and the Future of the Welfare State”, Munich, Center for Economic Studies 2000.

bien se podría temer que, en el marco de la unificación europea, se repita en Europa Central y Oriental lo que ya sucedió en el proceso de Unificación alemana, si bien con menor intensidad: un retroceso de la competitividad vinculado con alto desempleo, alimentado por altas transferencias de Occidente, dicho brevemente, la “enfermedad holandesa”.

Sin embargo estos planteos no deberían engañar en cuanto a que, en la Europa unificada en la que la ‘nueva’ debería incluir a la ‘vieja’, la cuestión pasa por la equiparación de las condiciones de vida. La periferia de los Estados miembros pobres, entre los cuales a partir de 2004 también habrá ocho países de la transformación post-comunista, debería crecer más rápidamente que el centro más rico. Por último esto también le sirve al centro, porque una periferia próspera no emigra ni se vuelca a las importaciones. La integración relativamente exitosa de Portugal y de España desde 1986 lo demuestra. Lamentablemente la UE no fue exitosa en su política de cohesión²¹. Pasadas ya décadas desde su incorporación, Irlanda y Grecia apenas pueden mostrar resultados de repunte. Recién después de 1992 se produjo una convergencia fluida (ver gráfico 3) gracias a la unión monetaria que bajó los intereses en la periferia y desató un boom de inversión y consumo. También en ello se puede ver un juego de suma cero, que le sustrae capital al centro, sobre todo a Alemania.²²

Gráfico 3: Crecimiento y empleo en la vieja y nueva Europa



Fuente: Eurostat; cálculos propios; el “centro” incluye Alemania, Francia, Bélgica, Holanda; la “periferia” abarca Grecia, España, Portugal, Irlanda.

²¹ Comp. Michael Dauderstädt y Lothar Witte (Ed.) „Cohesive Growth in the Enlarging Euroland” FES Bonn 2001

²² Sinn, op.cit., pág.11 ss.

La ironía consistiría precisamente en que la “vieja Europa” todavía apoya este proceso a través de la política de cohesión (fondos estructurales y regionales). Como principal contribuyente neto de la UE, Alemania en cierta medida “nutre” a sus propios competidores. La vieja periferia (Grecia, España, Portugal, Irlanda) ha recibido varios miles de millones de Euros, la nueva de Europa central y oriental, ha recibido mucha ayuda durante la transformación y en el futuro también habría de recibir varios miles de millones que recaen sobre todo en el ajustado presupuesto alemán, que anualmente gira más de 20 mil millones de Euros a la Unión Europea, sobre ese total, casi la mitad neta (€ 117 per cápita) mientras que los países más ricos de la “nueva Europa” se mantienen relativamente moderados con € 51 per cápita de Gran Bretaña (todavía siempre fieles al principio thatcheriano *I want my money back*) o los € 10 per cápita de Italia.²³

En caso de que triunfe, el modelo irlandés resultará en escala ampliada. Los fondos de la UE financian una estrategia de preinversión para agrupaciones multinacionales, que, además, llevan a cabo evasión fiscal. Si se extendiera el modelo de Irlanda hacia Europa central y oriental, y si además se trasladaran hacia allí partes aun relevantes de la producción europea o al menos de la alemana, esto implicaría entonces la correspondiente transformación en la distribución del ingreso en la Europa ampliada. Hungría, que en relación con la adquisición de inversiones extranjeras marcha a la cabeza de los futuros países miembros, deja vislumbrar por dónde van las cosas. La cuota salarial baja y las ganancias las obtienen los propietarios de capital europeos o alemanes. Así por ejemplo, el ingreso de la UE actual, proveniente de inversiones directas en Europa central y oriental, subió de 0,5 mil millones de Euros en 1996 a 3,3 mil millones en el año 2000. La mitad de este monto proviene de Hungría, que es el país que más consecuentemente ha recorrido el camino irlandés. Allí el índice de rentabilidad es del 15%.²⁴ Un sector de ricos propietarios de capitales se beneficiaría con un modelo que reemplaza el trabajo con altos salarios por otro con bajos salarios, sea en el proceso del traslado de la producción o bien a través de la correspondiente política social y salarial. El escenario más aceptable desde la política distributiva pero peligroso desde la deflación sería: los precios bajan con más bajos costos salariales, lo que alegraría a todos los consumidores y elevaría nuevamente los salarios reales.

Al mismo tiempo, la competencia impositiva aumentaría (Hungría, por ejemplo, tiene una tasa impositiva empresarial del 18%, razón por la cual Audi hace constar gran parte de sus ganancias allí), de modo tal que la redistribución no sólo de los salarios, sino también de los impuestos recaería en los propietarios del capital. Probablemente habría resistencia política frente a ello. Ya ahora hay cada vez más señales que indican que las competencias de la UE en materia de política impositiva aumentarán, y ante su presión,

²³ Aportes de la UW, según Heinz-Jürgen Axt “Was kostet die EU -Erweiterung?” en WSI-Mitteilungen 1/2003, pág. 8

²⁴ Comp. European Commission, „European Union foreign direct investment yearbook 2001“ Luxemburgo 2002, pág.58.

Irlanda elevará la tasa impositiva a un 12,5%, que todavía sigue siendo relativamente baja.²⁵

Tabla 4: Desigualdad en el proceso de la unificación alemana(Coeficiente Gini)

Región	1993	1998
Alemania Occidental	0,2623	0,2640
Alemania Oriental	0,1988	0,2162
Alemania en total	0,2655	0,2631

Fuente: BMAS „Condiciones de vida en Alemania. El primer informe de pobreza y riqueza del Gobierno Federal“ Bonn 2001, tomo 2 pág. 48 (tabla anexa I.12)

Al mismo tiempo, la distribución del ingreso ha empeorado en las dos regiones, el centro y la periferia, aun cuando, hasta ahora, el efecto en Europa central y oriental no se puede atribuir tanto a la integración, como al proceso de transformación²⁶. También en este punto, la unificación europea amenaza con seguir los pasos de la alemana. En Alemania ha aumentado la desigualdad entre el Este y el Oeste, aun cuando en la Alemania unificada como totalidad, las diferencias se moderaron por la convergencia entre ambas zonas (ver cuadro 4).

Los observadores liberales del proceso de integración consideran que también el camino alemán transitado hasta el momento resulta insuficiente. Ante sus ojos la forma específica de globalización que la unificación europea conlleva exige, o casi impone, que en Alemania se reduzcan los salarios, aumente la desigualdad y se renuncie a corregir estos males vía el Estado de bienestar²⁷. Sería casi imposible transmitir un concepto tal de la unificación europea a la ciudadanía. De hecho, desde comienzos de los años 90, en Alemania se ha acrecentado la cuota de escepticismo respecto de Europa, y ni hablar de ciertos intentos populistas aquí y en otros lugares.

El desafío consiste en organizar un proceso de integración que logre plasmar en la realidad los beneficios de una división del trabajo ampliada y las ganancias productivas posibles, sobre todo en los Estados miembros más pobres, y que distribuya en forma justa estos beneficios. Para ello puede resultar necesario que el modelo de integración desarrollado hasta ahora, de tipo “negativo” en tanto se apoyaba sobre todo en la liberación de las fuerzas del mercado y en una orientación estabilizadora unilateral, se complemente por una integración “positiva”, que impulse el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Solamente de este modo se puede asegurar políticamente el proceso de unificación europea.

²⁵ Comp. Barry, op. cit

²⁶ Michael Dauderstädt “The Enlarging Euroland: Deepening and Widening Unemployment and Inequality?” en: Michael Dauderstädt, Lothar Witte: „Work and Welfare in the Enlarging Euroland” FES Bonn 2001

²⁷ Comp. para ello nuevamente a Hans-Werner Sinn „Globalisierung“ en ifo Schnelldienst 24 -2002, pág.5

En síntesis: la nueva Europa, amamantada por la vieja Europa, no amenaza nuestro bienestar pero tal vez sí la distribución del mismo. La integración europea en su forma actual conlleva riesgos adicionales para una Europa con justicia social, Alemania incluida. No obstante, en este sentido, la necesidad de reforma se concentra más bien en Europa que en Alemania.

3. Los problemas de origen doméstico se resuelven en casa

La falta de crecimiento, el desempleo, las finanzas públicas devastadas –aun cuando en la comparación internacional no se vean tan mal y no se puedan atribuir básicamente al exterior- deben enfrentarse. Sin embargo, no habría que justificar la demanda de reformas más allá de lo necesario desde el punto de vista de la política exterior. Esto azuza tendencias populistas y temores frente a la globalización. Debemos cambiar las alternativas políticas en la política salarial, social e impositiva, y no porque corramos el riesgo de que sino otros europeos nos miren desde arriba o porque la globalización nos lo imponga, sino porque no queremos seguir con esta forma de distribución de ingresos, tiempo libre (mejor dicho: remunerar a quien no trabaja) y otras oportunidades y riesgos vitales. Se trata de nuestros propios problemas distributivos entre trabajo (remunerado), entre consumo y ahorro, entre consumo público y privado. El equilibrio relativamente exitoso que alcanzó Alemania (Occidental) en este sentido, se perdió a partir de 1990 con la fallida política de unificación²⁸. La dimensión del trabajo no remunerado en Alemania (Alemania Oriental, ayuda social, desempleo y jubilaciones) podría superar poco a poco y en el contexto de las transformaciones demográficas previsibles, los límites de la disposición a la solidaridad de quienes trabajan.

Es posible que los alemanes tengan los salarios más altos, pero sobre todo tienen los “costos salariales” más altos. Un considerable porcentaje del salario bruto –importante para el empleador y la competitividad- se destina a financiar el no-trabajo que se presenta bajo la forma de desempleo (más del 10% de la población económicamente activa) y los haberes jubilatorios (aproximadamente 50% de la población económicamente activa). Incluso desde una perspectiva keynesiana de la lógica del crecimiento debe quedar claro que: la redistribución de cada Euro sólo eleva la demanda si en lugar de redistribuirse no hubiese sido consumido ni invertido –una suposición más bien heroica, ante todo considerando el hecho concreto de que se acentúa la tendencia a que los asalariados menos ricos corran con los costos de la redistribución. En relación con otros aportes colectivos (impuestos y seguros de salud) estos asalariados, a quienes ya se exprimió hasta agotarlos, “compran” bienes públicos como salud y educación a un mal precio en relación a los productos brindados, si es que se puede creer en comparaciones como las que presenta el estudio de la OMC sobre el sistema de salud o PISA. En este sentido, en ambos sistemas subyace una cierta dosis de redistribución, por

²⁸ Comp. el completo estudio de la Unión Europea “Germany’s growth performance in the 1990’s” Bruselas 2002

ejemplo, a favor de economías domésticas que incluyen niños, que no recibe igual apoyo de todos, aunque rige como objetivo ‘nacional’. Por lo tanto, son sobre todo los trabajadores quienes deberían interesarse por reformas radicales de un Estado de bienestar ineficiente que se mantiene a costa suya.

3ª Política de crecimiento a modo de política de productividad: la verdadera “nueva” Europa queda en el norte

La economía de un país crece solamente mediante mayor productividad o más empleo. Quien prescinda de este último factor, prescinde del bienestar (excepto del que se presente bajo la forma de tiempo libre). Durante varios años, el “modelo” alemán (y el europeo) tendió a agotar ambas fuentes del crecimiento.

- **Frenos a la productividad:** numerosas regulaciones de protección ambiental, desde la protección al consumidor hasta la protección de los trabajadores (incluidos derechos de cogestión) bajan la productividad, al menos en el corto plazo, en tanto impiden que los costos sociales de la producción se externalicen, y con ello elevan el gasto de trabajo necesario para la producción de determinado volumen de bienes. A largo plazo, estas regulaciones pueden crear sustentabilidad y tal vez incluso elevar el potencial productivo, pero en lo inmediato frenan el crecimiento, tal como se presenta estadísticamente y de acuerdo a cómo se pueda distribuir monetariamente (incluso bajo la forma de impuestos).
- **Frenos al trabajo:** Los progresos en la productividad registrados en tiempos pasados se convirtieron parcialmente en reducciones del tiempo de trabajo (también más vacaciones). Más adelante, para que la reducción del empleo se desarrolle en un marco “socialmente aceptable” y/o para combatir el desempleo, los gobiernos y las contrapartes sociales involucradas implementaron instrumentos como la reducción de la jornada laboral, el trabajo de tiempo parcial y la jubilación anticipada. Esta subutilización del potencial laboral se corrigió parcialmente a través de la marcada inclusión de mujeres en el mercado laboral. Como resultado, en muchos Estados miembros la gente trabaja relativamente poco, por ende producen menos y aportan a una situación de estancamiento. También tienen menos ingresos y generan poca demanda –si no en forma directa, al menos indirectamente, en tanto se reducen los ingresos (netos) y con ello la demanda de los que aun son económicamente activos.

En sentido opuesto ocurre que la reducción del trabajo probablemente aporta al aumento de la productividad, en tanto los trabajadores menos productivos, primero son despedidos o se los jubila y la semana laboral más corta (o también los puestos de trabajo de tiempo parcial) favorece una intensidad de trabajo más alta. Por el contrario, sobre todo en el exterior, los intentos de los últimos años de reinsertar a la gente en

relaciones laborales vía la flexibilización del mercado laboral y programas “*welfare to work*”, contribuyeron al *rallentamiento* del crecimiento productivo.

Cada intento por desarticular estos dos frenos para impulsar el crecimiento busca, en definitiva, redistribuir el bienestar, por lo general a costa del bienestar, del medio ambiente, de la salud, etc. Esto podrá ser un objetivo deseable si es que las alternativas son aun peores. Pero Alemania y Europa están bastante alejadas de una situación tal. Por lo tanto habrá que tratar de aprovechar las fuentes de crecimiento que no sólo redistribuyan. En lo que hace al mayor gasto de trabajo, esta cuestión se trata en el apartado 3b sobre empleo. En lo sucesivo se trata, por lo tanto, de desarrollar caminos socialmente aceptables para el aumento de la productividad.

Por lo general, el aumento real de la productividad requiere innovación, inversiones, mejoras en la organización empresarial, nuevos productos, mejor calidad, etc. Sería importante que la presión hacia el aumento de la productividad creada en el sector privado básicamente por la competencia, se extendiese también a la producción de bienes públicos. La retracción secular de los crecimientos productivos desde los años 70 también se vincula con un estancamiento relativo de la producción industrial, ya que en el área de servicios, que es cada vez mayor, resulta más difícil aumentar la productividad.

Para Alemania, los modelos en Europa no serían tanto Gran Bretaña e Irlanda sino Suecia, Dinamarca, Holanda y Finlandia. Estos países son la verdadera “*hueva Europa*”, que articula consolidación con cohesión social y modernización. No sólo han logrado ordenar sus balances macroeconómicos (presupuesto público), sino que también han acelerado el crecimiento productivo gracias a inversiones inteligentes y masivas en educación e investigación. En este sentido, no han retrocedido frente a una alta proporción impositiva y del Estado en el PBI. Las inversiones públicas son un factor de crecimiento importante, aun cuando se pueda arreglar a corto plazo los índices de crecimiento y los balances del presupuesto público, en tanto se vive de la sustancia. En algún momento se impone la necesidad de ponerse al día en materia de infraestructura, como lo constata Gran Bretaña. Alemania también se ve amenazada por un proceso similar si sigue descuidando las inversiones en pos del financiamiento del no-trabajo.

Tabla 5: Rendimiento de las economías europeas en comparación

País	Índice *	Crecimiento productivo	Empleo	Deuda pública
Bélgica	6	10	11	3
Dinamarca	4	8	1	2
Alemania	14	12	7	14
Grecia	7	5	13	7
España	10	13	14	11
Francia	12	11	9	13
Irlanda	3	1	10	1

Italia	13	9	12	8
Holanda	5	14	4	4
Austria	8	7	3	12
Portugal	11	3	5	10
Finlandia	2	2	8	6
Suecia	1	4	2	5
Gran Bretaña	8	6	6	9

índice mixto, formado por una escala de 12 indicadores

Fuente: Aiginger, op. cit., pág.10 (Tabla 3)

Aquí también Alemania presenta pésimos resultados, ya que no se miden factores como tiempo libre ni justicia distributiva. Pero la comparación de Aiginger²⁹ apunta a los modelos correctos. Irlanda está en el tercer lugar gracias a la sobrevalorada productividad, que en cierta medida fue manipulada por el *transfer pricing*.

3b. El nexo crítico entre empleo y seguridad social

El pleno empleo es el sendero real hacia el crecimiento. En vistas de los 14 millones de desempleados en Europa y más de 4 millones en Alemania, la reactivación del empleo aumentaría enormemente el crecimiento y los presupuestos públicos, aliviando claramente los sistemas de seguridad social –ni hablar del progreso en la integración social de los desempleados involuntarios. En general se da que los que permanecen en situación de desempleo, son aquellos cuyas pretensiones salariales superan la productividad (esperada). En especial quienes tienen poca calificación, los discapacitados, los enfermos y ancianos presentan menores índices de productividad y por lo tanto resulta casi imposible emplearlos por salarios “decentes”. Los salarios más bajos llevan a la contratación de personas menos productivas. En sentido opuesto, los aumentos salariales conducen a que los empleados menos productivos pierdan su puesto de trabajo.

Y el crecimiento es, por su parte, el sendero real hacia el empleo. Si la economía crece, conduce a más empleo cuando el crecimiento del producto supera al de la productividad. Si se parte de índices de crecimiento de la productividad relativamente fijos –en todo caso específicos para cada país- resultan entonces índices de crecimiento mínimos, que deben ser alcanzados o bien superados, para que surjan nuevos puestos de trabajo. El “*jobless growth*” (crecimiento sin empleo) se da cuando el crecimiento de la productividad es igual o mayor al crecimiento del producto. En Alemania, la intensidad de trabajo de la producción es relativamente baja (es decir, la productividad alta) y por eso, el crecimiento del output debe bajar para descomprimir el mercado de trabajo. En otros países estos índices son más favorables, al menos desde la perspectiva de la política de empleo. Cabe suponer que este valor tiene que ver con el nivel salarial y con

²⁹ Comp. Karl Aiginger “The New European Model of the Reformed Welfare State” Ms., European Forum Working Paper 2/2002 Stanford.

ello, con la estructura del mercado laboral: cuanto más altos sean los salarios y más fuertes los estímulos para el no-trabajo, menor será la intensidad laboral del crecimiento.

Si se apunta a evitar la marginación social y el fenómeno del “*working poor*” (pobreza incluso para quien tiene empleo), entonces surge la posibilidad de subvencionar los salarios de una u otra forma, ej. por medio de exenciones impositivas y reducciones en los aportes sociales, o bien pagos suplementarios directos. Aquí existe la amenaza de sustituir fuerza de trabajo no subvencionada por otra subvencionada. Dejando de lado las objeciones sociales, se puede tornar más atractivo el trabajo asalariado de baja remuneración reduciendo las prestaciones destinadas a reemplazar salarios. Ambos planteos intentan desarticular la trampa de pobreza que reduce los estímulos para el empleo.

En principio, la reducción de los costos salariales como tal y sobre todo su pseudodistribución entre los aportes de los trabajadores y los de los empleadores no puede profundizarse todavía más³⁰. Para el empleador, los aportes son un componente de los costos brutos del trabajo y no importa tanto para qué se utilizará el dinero (consumo individual propio, bienes públicos, previsión social, solidaridad, etc.). Sin embargo no resulta claro por qué el sector que está obligado a hacer aportes a la seguridad social deba ser el único responsable de financiar prestaciones de la comunidad toda, entre las cuales no solamente se cuenta la producción de bienes públicos que se financia vía impuestos, sino también una serie de elementos redistributivos, incorporados al sistema de seguridad social sobre todo después de la Unificación alemana. En la medida en que la reducción de los costos salariales disminuye los costos laborales brutos, aumenta las chances de empleabilidad de las fuerzas de trabajo menos productivas.

No obstante, el financiamiento de los correspondientes sistemas debe cimentarse sobre bases diferentes que las deducciones salariales. Debe hacer partícipe a toda la ciudadanía (eventualmente también a beneficiarios extranjeros). En este sentido cabe considerar la propuesta de financiamiento impositivo desarrollada en Escandinavia. El financiamiento debería sustentarse sobre una base impositiva mayor. Tampoco resulta claro por qué no habrían de pagarse impuestos más altos sobre la herencia y el patrimonio, si al mismo tiempo los propietarios del patrimonio se ven favorecidos por el desarrollo y la política económica.³¹

En general, los empleados (y en forma indirecta sus empleadores) no pueden determinar libremente el monto de los costos salariales y no ven una correlación directa ente precio

³⁰ Comp. Alfred Pfaller „Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Absicherung sind dysfunktional geworden“ FES Bonn 2002 (Serie Politikinfo).

³¹ Comp. ver.di „Staatsfinanzen stärken. Zukunftsaufgaben zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum“ Berlin (2002).

y rendimiento, ya que una parte aporte a la redistribución. O bien no quieren las prestaciones en absoluto o las quieren por un precio menor; en casos extremos, como “colados” en un viaje pagado por otros, consumiendo bienes públicos sin aportar a su costos de producción. Por eso evitan las relaciones laborales formales que implican las correspondientes deducciones. El resultado es el crecimiento de la economía subterránea y del mercado negro, sobre todo de los servicios. En realidad la producción (crecimiento) y el empleo son mucho más altos de lo que se objeta, pero el Estado se empobrece relativamente. Como estrategias para la reformatización de la economía subterránea existe, en primer lugar, el refuerzo de controles y sanciones que le quiten la aureola de “delito de guante blanco”. Si la ciudadanía (o los extranjeros) corrigen arbitrariamente (Ej. robando bienes privados) los resultados redistributivos del mercado que les resulten irritantes, la ley y la conciencia entran en juego con mucha mayor fuerza que cuando se trata de bienes públicos, al no respetar las decisiones estatales en materia de redistribución definidas democráticamente.

Paralelamente se plantean pasos liberalizadores, que o bien reducen la carga de aportes y/o reducen las transferencias de prestaciones hacia quienes no trabajan o individualizan el consumo de bienes públicos a determinado costo. Apuntan en este sentido, la privatización de seguros de enfermedad y vejez por ejemplo, o la estimación de prestaciones públicas (por ejemplo, subsidio escolar o subvenciones para estudios universitarios, pagos suplementarios para medicamentos y prestaciones médicas, etc.). De este modo, siguen siendo accesibles eventualmente sólo para la franja de quienes ganan más, o bien habría que aumentar las prestaciones de transferencia a jubilados, desempleados, beneficiarios de la ayuda social y otros sectores de bajos ingresos. Si empeoran las condiciones de acceso a la educación y la salud para parte de la población más pobre, surge la amenaza de un círculo vicioso de baja productividad, bajos ingresos y/o desempleo. Porque tanto la educación como la cobertura de la salud son factores decisivos para asegurar y acrecentar la productividad o al menos el potencial productivo. En general se puede partir de la base de que en caso de existir una relación razonable entre precio y prestación, la demanda de ese tipo de servicios aumenta, y, sobre todo, el sector de la salud es una rama en crecimiento.

3c. El problema “hecho en casa” *par excellence*: la demografía

Los grupos más grandes y de mayor crecimiento de beneficiarios de ese tipo de ingresos de transferencia son los ancianos. El problema básico del seguro de vejez radica precisamente en que, gracias a la mayor expectativa de vida, cada vez son más las personas que esperan ser “mantenidas” durante más tiempo sin percibir ingresos laborales y a costa de la población activa. Esperan un flujo de ingresos que les permita una determinado nivel de consumo sobre la base de ciertos “derechos” que creen haber adquirido a través del pago de aportes o por la formación de capital, es decir, en ambos casos por renunciar al consumo. Esta creencia es inherentemente engañosa.

- Los **pagos de aportes** sirven para financiar los pagos vigentes a los actuales jubilados y por ende no tienen ninguna vinculación económica con pagos posteriores a quienes entonces serán beneficiarios de la jubilación y actualmente aportan al sistema. Se trata por sobre todo de una promesa política. Incluso la expresión “contrato generacional” es equívoca, ya que las generaciones que fueron beneficiadas por los actuales jubilados y por lo tanto podrían estar obligadas a alguna contraprestación, ya no viven y las generaciones futuras aun no existen o no están en condiciones de intervenir en contrato alguno. La medida en que la promesa pueda cumplirse, depende de la capacidad política de ejecución, que disminuye rápidamente en un contexto en el que la sustentabilidad económica del modelo se ve menoscabada.
- La **formación de capital** es más realista sólo en apariencia, dado que genera un nexo económico (y no sólo político). Consiste en que los ahorristas esperen que en el futuro sus inversiones les garanticen un flujo de inversiones y/o un ingreso por ventas. El flujo de ingresos puede ser directamente monetario (intereses, dividendos, alquileres) o real (por ejemplo vivir sin pagar alquiler en la propia casa). Su monto y aun más marcadamente el monto de un eventual ingreso por venta depende de la demanda de las generaciones futuras, que no está asegurada de ningún modo, más aun cuando en épocas de una ola jubilatoria previsible desde el punto de vista demográfico ingresa al mercado una sobreoferta de valores patrimoniales que ejerce presión sobre el mismo.

Fundamentalmente se trata de la organización de una transferencia paralela de productores todavía activos a los ancianos inactivos, por una parte de bienes y servicios y por la otra de ingresos, para pagar dichos bienes y servicios. En el sistema de reparto, los activos pagan los aportes de los seguros de jubilación y/o impuestos, mientras que en el modelo de formación de capital, ahorran para adquirir valores patrimoniales de los ancianos o lo pagan como remuneración por la utilización de estos valores patrimoniales (ej. alquiler). Si se da la relación numérica de los activos hacia los ancianos y la relación de ingresos, surge de ello el volumen de redistribución (por ej. si dos activos corresponden a un anciano y si el anciano debe recibir dos tercios del ingreso del activo, entonces cada activo debe aportar un cuarto de su ingreso). La decisión por un determinado proceso debería fundamentar por qué dicho proceso garantizaría mejor que otro los estímulos o sanciones previstos para las transferencias efectivas.

Un experimento mental pone en claro la igualdad relativa de ambos procesos: si en el modelo de formación de capital, los afectados colocaran sus ahorros solamente en papeles de la deuda pública, deberían financiar su renta a partir de los intereses y el producto de las ventas de esta colocación, que –en tanto la población activa no adquiera en forma directa los títulos públicos- debería ser financiada a través de la recaudación

impositiva del Estado que esté vigente, que a su vez estaría a cargo de las personas activas en ese momento. De esta forma, el resultado no se diferenciaría de una renta financiada por reparto sobre una base impositiva. En este contexto también se torna insostenible argumentar que el endeudamiento público recaerá sobre las generaciones venideras. Los herederos de los créditos no se quejarán. Sólo se trata de la redistribución dentro de la generación futura entre ellos y los contribuyentes impositivos y/o los ahorristas. Si en caso de muerte del acreedor, todos los créditos de endeudamiento público retornaran al Estado o se dejaran sin efecto, las generaciones futuras ya no tendrían esta carga.

La solución que parece justa desde el punto de vista distributivo sería el ajuste de la edad de retiro, ya que entonces los beneficiarios y quienes cargan con los costos son la misma persona. Pueden estar en peor situación que sus “antecesores” en tiempos en que las expectativas de vida ya eran altas pero la edad jubilatoria era todavía baja, aunque no peor que sus antecesores, para quienes fue pensado el sistema y cuyas expectativas de vida eran bajas y la edad de jubilación respondía a su situación. Sin embargo, cabe señalar que la prolongación de la vida laboral activa conlleva recortes en la productividad, que en definitiva corren a cargo de todos.

En síntesis: A través de la mal conformada reunificación, Alemania entró en una dinámica equívoca que creó fuertes estímulos para el no-trabajo y para el trabajo en negro. La sobrecarga unilateral de los sectores asalariados debe distribuirse sobre otras espaldas, también a través de la activación de quienes no trabajan y de la transformación de las vías de financiamiento (más claramente vía impuestos sobre una base más amplia).

4. La economía política de la redistribución

El viejo juego, que aun obsesiona también a nuestro sistema político partidario, pasaba por la distribución del valor agregado entre capital y trabajo. Las reglamentaciones legales garantizaban los “derechos del trabajador”, impedían una competencia que correría a costa de las condiciones de trabajo y del tiempo libre. Hoy en día, estas reglas tienen un límite inferior que se establece a nivel europeo. El valor agregado se define a través de la productividad, la proporción mínima del capital a través de niveles de interés establecidos trasnacionalmente. Los precios los dicta en gran medida el mercado europeo o mundial. Las diferencias de productividad ya no pueden corregirse por medio de ajustes al tipo de cambio (ni pensar en subvenciones o aranceles aduaneros). Alemania ha tenido y tiene capacidad para manejar devaluaciones reales por la vía de la deflación y de una política salarial responsable, lo que también funciona en Europa continental. También por esta cuestión es que Suecia y Dinamarca, habituadas a las devaluaciones, no se integraron a la unión monetaria.

Sin embargo, la mitad del valor agregado total se distribuye por medio del Estado a través de impuestos y sistemas de seguridad social. De esta forma, estos mecanismos tienen mayor impacto que el comercio exterior, que representa aproximadamente un tercio del PBI. El Estado de bienestar cubre, entretanto, a más de la mitad de los votantes alemanes a través de ingresos de transferencia o remunerando actividades vinculadas al Estado de bienestar (ver tabla 5; los valores actuales podrían ser más altos que los señalados). El desarrollo demográfico engrosará las filas del ejército de opositores a las reformas. No obstante, el ejemplo de Suecia con su Estado de bienestar aun poderoso, demuestra que con una buena administración política, las reformas son posibles.

Tabla 6: Sectores que componen las bases de interesados en el Estado de bienestar (personas, 1995)

Tipo de ingreso	Suecia	Alemania	EEUU
Jubilaciones	1.584.304	21.630.000	43.388.000
Discapacidad laboral	408.576	1.180.000	5.876.656
Asignaciones para desempleados	37.734	1.990.000	7.900.000
Ayuda social	474.159	2.080.000	4.869.000
Empleo en el Estado de bienestar	1.245.800	1.590.000	2.540.000
Suma	3.750.573	28.470.000	64.554.656
Electorado	6.551.591	56.090.000	196.089.000
Proporción (en %)	57,25	50,76	32,92

Fuente: Paul Pierson „Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies“ en Paul Pierson (ed.) “The New Politics of the Welfare State” Oxford 201, p. 413

En tanto que entre capital y trabajo la cuestión pasaba por la distribución, hoy en día pasa (también) por la distribución entre los ganadores del Estado de bienestar y los que pagan impuestos y tributos. La mayoría electoral que representan los beneficiarios de las transferencias de ingresos tiene fuertes interés en el traslado de las ganancias de la productividad hacia los precios (en lugar de mayores ingresos por capital o salarios), para asegurar o incrementar sus ingresos reales. También quieren evitar una inflación, que podría servir a los productores de bienes y servicios para corregir la distribución real. Mientras tanto, estos intereses se han instalado a nivel europeo: el Banco Central Europeo independiente combate la inflación y el mercado interno, vigilado por una política europea competitiva, presiona para que se trasladen las ganancias de la productividad hacia los precios.

La decisión para la reforma parcial del Estado de bienestar implica siempre una redistribución del ingreso real, ya sea través de mayores exigencias para el acceso al ingreso de transferencia, o bien condicionando aun más el ingreso a los bienes y servicios públicos según lo que indique el mercado, o también mediante una mayor individualización de los riesgos de vida. Esto no debe ser un juego de suma cero, si en definitiva la productividad aumenta y/o se incorporan factores productivos subutilizados. Cada sociedad tiene diferentes criterios respecto de qué esfuerzos son exigibles y cuáles no lo son, procesos que en parte también ya se han cristalizado en derechos protegidos legal o constitucionalmente. En Europa, estos criterios también están codificados e instalados a nivel supranacional. Sin embargo, están sometidos a otro ciclo, que en tiempos de estancamiento relativo e igualdad social tiende a orientarse más marcadamente según el mercado, mientras que en tiempos de crecimiento fuerte y desigual del ingreso y del patrimonio privado, crece la tendencia a corregir este proceso

vía políticas públicas³². Estos ciclos varían en los diferentes países de Europa y no son sincrónicos.

En esta fase de reforma, la Alemania unificada debería incorporar también la primera parte del principio marxista del comunismo “de cada uno según su capacidad, a cada uno según su necesidad” y reducir la dimensión del no-trabajo tolerado y remunerado. En una sociedad en la que probablemente ya haya más electores que viven de la transferencia de ingresos que de los ingresos por trabajo, esto puede resultar difícil. Sin embargo, este conflicto debe ser resuelto en el seno de esa sociedad, y no desplazarse al extranjero o a los extranjeros.

En síntesis: La integración europea limita los márgenes de reforma en la misma medida en que lo hacen las mayorías conformadas en el marco del Estado de bienestar, cuyos intereses se configuraron también en el seno de dicho Estado. Si la política no logra convencer en la medida suficiente a gran parte de estas mayorías, existe la amenaza real de una crisis crónica.

³² Comp. A.O. Hirschman „Engagement und Enttäuschung“ Frankfurt a.M. 1988