

Grace Jaramillo, compiladora

# Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo



**FLACSO**  
ECUADOR



Ministerio  
de Cultura

# Índice

Presentación .....	7
I. ESTUDIO INTRODUCTORIO	
<b>Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo .....</b>	<b>11</b>
<i>Grace Jaramillo</i>	
II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS DEL PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	
<b>Encuentros y desencuentros de la integración regional .....</b>	<b>29</b>
<i>Alain Fairlie</i>	
<b>La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina .....</b>	<b>39</b>
<i>Tatiana Guarnizo</i>	
<b>Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte” .....</b>	<b>57</b>
<i>Rodolphe Robin</i>	
<b>América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI .....</b>	<b>75</b>
<i>Carlos Domínguez</i>	
<b>América Latina, ¿integração virtuosa ou subordinada? .....</b>	<b>85</b>
<i>Wilson Cano</i>	

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta:  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: julio, 2008

---

### III. MERCOSUR:

#### NUEVOS HORIZONTES, PERSPECTIVAS COMPARADAS

**La agenda interna del Mercosur:  
interdependencia, liderazgo, institucionalización . . . . .** 115  
*Andrés Malamud*

**Los escenarios de participación social en el Mercosur . . . . .** 137  
*Mariana Vásquez*

**A integração industrial: novos desafios para a classe operária . . . . .** 149  
*Adriano Botelho*

**O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul  
e seu papel na agenda social do processo de integração . . . . .** 167  
*Luana Goveia*

### IV. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA CON EUROPA Y ASIA

**La Unión Europea y América Latina. Una evolución de  
la integración interregional. Perspectivas después del ALCA . . . . .** 181  
*José Briceño*

**¿Um papel novo para a União Europeia na política mundial? . . . . .** 197  
*José Pereira da Costa*

**Transpacificidad, una agenda pendiente para los  
contactos de América Latina con el Pacífico . . . . .** 205  
*Carlos Uscanga*

**Co-operation between the European Union  
and Latin America: privileged relations? . . . . .** 229  
*Marianne Wiesebron*

**De Viena a Lima: evaluación de las relaciones  
Unión Europea-América Latina . . . . .** 247  
*Roberto Domínguez*

**Crisis de cohesión social en la Unión Europea . . . . .** 261  
*Juan Carlos Bossio*

# Crisis de cohesión social en la Unión Europea

Juan Carlos Bossio Rotondo\*

## Resumen

Uno de los objetivos declarados de las nuevas relaciones que propone la Unión Europea a América Latina y el Caribe, es la promoción de la cohesión social. Ha sido aceptado por los gobiernos latinoamericanos y caribeños<sup>1</sup> así como por diversas organizaciones internacionales de nuestra región. La cohesión social es un concepto novedoso en la región latinoamericana y caribeña. Por el contrario, es conocido y utilizado con relativa amplitud en la Unión Europea<sup>2</sup>, cuyas autoridades principales la impulsan desde hace algo más de dos décadas. Sorprendentemente, sus patrocinadores no lo han definido con precisión. Sin embargo, han establecido los indicadores estadísticos que permitirían apreciar su consecución en los 27 países que la componen actualmente (en adelante, UE-27). Este texto aborda el concepto así como los indicadores mencionados en los 15 países que la conformaban hasta antes de su reciente ampliación (los cuales serán designados, a partir de ahora, UE-15). La reflexión, tiene como marco de referencia la llamada Estrategia de Lisboa (EdL), la declaración de política de la UE más ambiciosa sobre su modernización y acerca de este tema. Asimismo, se plantea diversos interrogantes sobre la definición de los mencionados índices.

Palabras clave: cohesión social, integración regional, Unión Europea, Comunidad Andina, organismos internacionales.

---

\* Socio-economista. Antiguo funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, residente en Francia, dedicado a investigar y escribir sobre distintos temas. E-mail: jc.bossio@wanadoo.fr

1 En el marco de las negociaciones comerciales que se llevan a cabo o en reuniones en la cumbre entre las dos regiones.

2 En particular en los medios oficiales. Los medios de información pública lo utilizan en menor medida, según permite apreciar el número de referencias en cinco grandes diarios franceses. Es menor que el número de citas relativas a desempleo, y bastante menor que aquella de empleo.

## Propósitos y alcances

### *¿Por qué la UE-15?*

¿Por qué me interrogo acerca de estos países y excluyo de mi reflexión a los otros miembros de la UE? Los acuerdos comerciales o de otra índole que algunos países latinoamericanos han rubricado con la UE, obligan al conjunto de sus miembros. Igual sucederá en aquellos que sean suscritos en el futuro. Por otro lado, excluir del análisis a sus nuevos miembros, podría considerarse un desaire. Cabe subrayar las razones por las cuales no se les incluye en la reflexión. Son tres. En primer lugar, porque son ellos los que pactaron la EdL; y, hasta 2004, año en que se incorporaron 10 de los 12 nuevos miembros, fueron los países en los cuales se aplicó y se evaluó esta estrategia. En segundo lugar, porque la mayor parte de ellos han participado sea en la creación, sea en las sucesivas reformas de la Unión. En este proceso, sus instituciones se han adecuado progresivamente a las regulaciones de la integración europea; en muchos casos, desde hace varias décadas ya. En tercer lugar, porque cuatro quintas partes de sus miembros forman parte de la Zona Euro y su política monetaria es gobernada por la Banca Central Europea (BCE). Se señalará asimismo que la UE publica, sobre estos países, series estadísticas completas de la casi totalidad de los indicadores económicos y sociales de mayor uso. No es el caso de los nuevos miembros.

### *Definición imprecisa*

Es difícil apreciar en qué medida las declaraciones de principio traducen las intenciones, las estrategias y las políticas a diseñar y poner en práctica. El artículo 2 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea, suscrito en Roma en 1959, que muchos consideran el primer antecedente de la institucionalización de la cohesión social europea, no es una simple declaración, sino un compromiso; pero se limita a propugnar el desarrollo armonioso, la expansión continua y equilibrada y la estabilidad creciente de los países que la conforman. Sólo será después, tres décadas más tarde, que el concepto adquiere fuerza en la integración europea; pero, extraña-

mente, no es definido con claridad.

El Acta Única Europea (AUE), promulgada en 1986, y el Tratado sobre la Unión Europea de 1992, también conocido como Tratado de Maastricht, reforman a la UE y preparan su ampliación. Asimismo, institucionalizan el papel fundamental de la cohesión social en la integración europea. Sin embargo, no la precisan. El artículo 23 del AUE señala que el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEC) incluirá un nuevo título V, relativo a la cohesión económica y social. Este artículo establece simplemente que, “Con la finalidad de promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrolla y prosigue su acción dirigida al fortalecimiento de su cohesión económica y social”<sup>3</sup>.

Jacques Delors, quien presidiera la Comunidad Europea entre 1985 y 1995, y que fue el promotor de ambas reformas, definió el Acta Única como “la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del sistema monetario europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente”<sup>4</sup>. Con estas palabras, la situó como vector de una estrategia, pero no aclaró ni delimitó su contenido. En el capítulo que le consagra en uno de sus libros principales (Delors, 1994), aborda sus múltiples facetas en el marco de una amplia y compleja entrevista coloquial<sup>5</sup> - pero no las integra.

El Tratado de Maastricht enfatiza, igualmente, que la UE tiene como objetivo desarrollarse armoniosamente y que para ello debe reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de aquellas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. Pero no la conceptualiza. El primer informe sobre la marcha de la cohesión social adopta similar postura a la de Delors (Commission Européenne, 1996, en adelante CE). Las otras tres memorias sobre el tema hacen menos esfuerzos aún (CE, 2001, 2005 y 2007). Recientemente, el glosario de la Unión ha señalado que “la cohesión económica y social constituye una expresión

3 Libre traducción de la versión francesa del AUE.

4 Frase memorable publicada por el portal español Clío.

5 Este libro es el resultado de una larga conversación con Dominique Walton, destacado ensayista e investigador, editorialista de Le Monde.

de la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas”. Es una redacción más completa que una precedente encontrada en el mismo portal por Freres y Sanahuja (2006): tiene como propósitos “prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social”.

Coincido en que no aporta mucha claridad al debate. Frente a la imprecisión, considero apropiado recurrir a una definición del Consejo de Europa (CdE), la entidad encargada de los derechos humanos en la región, que no forma parte de la UE. En opinión del CdE, 2004, la cohesión social expresa “la capacidad que tiene una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar sus disparidades y evitar su polarización”. A lo cual agrega unas premisas de composición, finalidad y procedimiento y otras de relatividad en la construcción de una utopía: “Una sociedad cohesiva es una comunidad solidaria compuesta de hombres libres que persiguen objetivos comunes por vías democráticas”. Y, “Ninguna sociedad es totalmente cohesiva. La cohesión social es un ideal por el cual es necesario luchar, más que un objetivo susceptible de ser alcanzado plenamente”.

Preocupa, sin embargo, que haya sido adoptada en ALyC sin haberse discutido y acordado su contenido. Al hablar de cohesión social, actores de las dos regiones pueden referirse a problemáticas distintas que requieren respuestas diferentes, subrayan Freres y Sanahuja en el texto ya citado. Jarquín (2007) precisa la inquietud, al señalar que “a diferencia de nuestra región, en donde el concepto ha sido procesado de cara a sus grandes desigualdades sociales, en Europa tiene como principal referencia, las disparidades entre los países y las regiones”. Interpreta fielmente el artículo 23 del AUE, el cual establece que la cohesión social tiene como principal objetivo reducir las diferencias existentes entre las diversas regiones y superar el retraso de las regiones menos favorecidas en cada país y en el conjunto de la Unión<sup>6</sup>.

6 Es el tema principal del cuarto informe sobre la cohesión social en la UE, recientemente adoptado y publicado.

Ambas perspectivas, así como la disminución de las diferencias económicas existentes entre los países, son subrayadas por cierto en las evaluaciones de la cohesión social en Europa (CE, 2001, 2005 y 2007); las cuales otorgan un papel creciente a la importancia que tiene la reducción de tales diferencias y del retraso regional, en la búsqueda de una mayor competitividad. Probablemente con ánimo conciliador, Julio Cotler (2006) la considera sinónimo de integración social, y señala que,

“en efecto, cada vez con mayor intensidad, actores sociales y agentes políticos se orientan a definir (a ésta) como un proyecto destinado a crear las condiciones institucionales necesarias para promover la igualdad de derechos y oportunidades, particularmente de aquellas capas sociales de la población que, tradicionalmente, han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores ‘excluidos’”.

Finalmente, en ALyC, unos han adoptado el término, porque lo propone la UE, y se considera por tanto políticamente correcto, o teniendo en cuenta aquello que puede aportar a los debates sobre la globalización o la integración; y otros lo rechazan, por expresar una nueva versión de eurocentrismo, y exigen darle un contenido propio (Ballón, 2007).

Llama la atención que la UE no la haya definido con precisión. El concepto fue esbozado por uno de los padres fundadores de las ciencias sociales (europeo, por cierto), hace un buen tiempo ya, conforme recuerdan Yépez y Morales (2005). Sin embargo, si la UE no ha adoptado una definición oficial de cohesión social, si lo ha hecho “oficiosamente”; nos referimos a aquella que publica en su lexicón. Asimismo, ha establecido unos indicadores destinados a su seguimiento. No obstante, y esta es una segunda sorpresa, los informes relativos a la evaluación de su marcha, poco explicitan tales índices. La razón podría ser que estas memorias tienen como principales propósitos subrayar los progresos realizados y las tareas futuras en materia de cohesión social, en particular en el ámbito de las regiones de cada país. Otras dos razones serían que la CE y la UE, son escasamente cartesianas y confrontan divergencias muy importantes en este campo.

## Estrategia de Lisboa

Las incoherencias señaladas no han impedido a las autoridades de la UE subrayar la importancia de la cohesión social y que exista una política en la materia. El AUE y el Tratado de Maastricht lo exigen. Sus grandes rasgos han sido establecidos progresivamente y con mayor precisión en la reunión del Consejo de Europa (la cumbre de los presidentes o primeros ministros de los países miembros) realizado en Lisboa en marzo de 2000. La estrategia adoptada en esta reunión tiene como objetivo “hacer a la UE la economía del conocimiento más competitiva, capaz de un crecimiento económico durable acompañado de un mejoramiento cuantitativo y cualitativo del empleo y de una mayor cohesión social, respetando el medio ambiente” (PCE - Présidence du Conseil Européen, 2000) .

La EdL fija diversas metas y recomienda diversas políticas. Es imprescindible referirse a ambas, para tener una idea clara del contexto en el cual se construyen los indicadores de cohesión social. Las metas relativas a crecimiento del PIB y de la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) son muy concretas: 3 por ciento anual, en el primero de los casos; alcanzar la misma cifra como proporción del PIB el año 2010 en el segundo. La tasa de empleo debe aumentar a 70 por ciento este mismo año, lo cual implicaba una progresión substancial, desde su nivel de 1999 (62.5 por ciento). Otras son genéricas y particularmente optimistas: pretenden recrear, alrededor de este año, la condición de pleno empleo y de eliminación de la pobreza.

Las recomendaciones de política son muy importantes y comprenden los siguientes campos:

- innovación: modernizar la legislación relativa a producción y comercio de conocimientos; crear un espacio europeo de la investigación; instaurar un clima favorable al desarrollo de empresa innovadoras, en especial pequeñas y medianas empresas;
- reformas económicas estructurales: asegurar la plena capacidad operativa del mercado interior, mediante la liberalización de sectores como el gas, los servicios postales y los transportes; adoptar reglas de compe-

tencia en los mercados públicos; afirmar el desarrollo de mercados financieros eficaces e integrados; coordinar las políticas macroeconómicas, para lo cual es preciso sanear y elevar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas;

- promover y modernizar la educación y la formación a la vida y al empleo en la sociedad del conocimiento.

También comprende unas recomendaciones destinadas a modernizar el llamado “modelo social europeo” (MSE) mediante la inversión en recursos humanos y la promoción de un Estado social activo<sup>7</sup>, concepto, este último, que no es definido.

## Relanzamiento de la EdL

En respuesta a las apreciaciones de la Comisión Kok, la UE relanza la EdL el año 2005, priorizando la innovación, la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleo, que considera fundamentales para alcanzar sus objetivos sociales, los cuales pierden importancia en el nuevo esquema (Barroso, 2005: PCE, 2005; CE, 2005b; CE, 2006a). A partir de ese momento, la cohesión social dependerá en buena medida de los resultados de aquellas políticas; pierde prácticamente su carácter de variable estratégica, aunque siga ocupando este papel en las declaraciones de intención. Asimismo, se insiste escasamente en las metas establecidas en Lisboa, que no se abandonan, señalándose, sin embargo, que en su mayor parte sólo podrán ser alcanzadas después de la fecha establecida. Se habla de la búsqueda del pleno empleo y de una mayor cohesión social pero ya no de alcanzar el primero de estos objetivos para el 2010, o cuando menos establecer sus bases este año. Asimismo, la cohesión social deja de ser planteada prioritariamente en relación con la disminución de la desigual-

<sup>7</sup> La EdL comprende un pilar sobre el empleo muy importante. Sin embargo, el comunicado de la presidencia de la UE que la oficializa, omite referirse a la Estrategia Europea del Empleo. Menciona, sin embargo, el proceso que la institucionaliza. Tampoco es muy explícita en relación con el medio ambiente.

dad económica y social y de la desaparición de la pobreza. La omisión de este último objetivo en la revisión y relanzamiento de la EdL ha alarmado. El Movimiento Internacional, ATD Cuarto Mundo ha protestado incluso. Estima asimismo, que la revisión y el replanteamiento de la Estrategia debieron plasmarse asociando directamente en ambas tareas a las poblaciones que sufre la pobreza, las cuales deberían participar activamente –asimismo– en la definición, la implementación, el seguimiento de las políticas y las acciones destinadas a superarla.

¿Cuáles son las perspectivas del nuevo enfoque? El debate sobre medio ambiente se encuentra en sus inicios y por ello es difícil intentar un balance de sus realizaciones y perspectivas<sup>8</sup>. La cohesión social será analizada luego en términos de los indicadores publicados por Eurostat. Los progresos en materia de I&D así como las dificultades de ésta ayudan a percibir las posibilidades y las limitaciones del relanzamiento en curso. Algunos indicadores son positivos. La participación de los trabajadores altamente calificados en la ocupación aumentó 3.1 puntos porcentuales entre el año 2000 y 2006 e involucra a casi 2/5 (35.8 por ciento a 38.9 por ciento). Es importante asimismo el incremento de la proporción de diplomados en ciencia y tecnología en la población de 20 a 29 años, que es la franja de edad en la que normalmente se obtienen los grados universitarios correspondientes. Su proporción ha aumentado de 9.1 por ciento a 13 por ciento entre 1998 y 2005 en los países de la zona euro. Otros indicadores ilustran, sin embargo, las dificultades de las políticas europeas en este campo y en innovación. Señalaremos, en primer lugar, por ser el más evidente, las peripecias de Airbus, el gran proyecto industrial europeo, en particular las dificultades de la descentralización/integración productiva de su gigantesco avión A 380<sup>9</sup>. En segundo lugar, la disminución, en los últimos años, de la participación de los productos de alta tecnología en sus exportaciones<sup>10</sup>. Es posible que estas dificultades persistan, en el mejor de los casos, incluso a mediano plazo.

8 Las iniciativas alemanas en materia de medio ambiente contradicen las apreciaciones de quienes pensaban que este pilar de la EdL sería postergado.

9 Estas dificultades no son extrañas a sus problemas éticos y políticos.

10 16 por ciento en 1995; 20.6 por ciento el 2000 y sólo 17.7 por ciento el 2006, conforme permite apreciar el portal de Eurostat.

La inversión en I&D ha aumentado poco y será difícil alcanzar, el 2010, la meta establecida. Los documentos de la CE señalan que llegará a 2.6 por ciento del PIB, es decir, 13.3 por ciento menos de lo propuesto; pero probablemente el retraso será mayor. El Instituto Científico y Tecnológico Europeo, pieza fundamental de la estrategia en este ámbito, aún no ha sido creado. Otras fuentes señalan que las reformas económicas estructurales que deben colaborar al éxito de la EdL, avanzan<sup>11</sup>, aunque de manera dispar y al son de la lógica de mercado principalmente<sup>12</sup>, pero la competitividad regional progresa menos de lo esperado. Sigue inferior a la norteamericana, a pesar del incremento de la productividad de la UE-15 y de los éxitos escandinavos en estos ámbitos (WEF, 2006a)<sup>13</sup>. Por otro lado, la cotización elevada del euro disminuye la competitividad de los países de la zona que lo han adoptado.

### Flexibilidad y seguridad

Con posterioridad, la Unión ha impuesto el concepto de flexiguridad en materia de empleo y protección de los trabajadores. Sus órganos y los gobiernos de la UE proponen proteger, no los empleos, sino las personas que los realizan, en el marco de una mayor flexibilidad de las relaciones de trabajo y de los derechos laborales. Los planteamientos de la UE en esta materia han sido presentados en varios textos. El portal de la UE los resume en el documento: «La flexicurity, ou comment répondre aux questions liées à la mondialisation et à la démographie en combinant flexibilité et sécurité ». La EdL no emplea el término, sin embargo, la interpretación neo-liberal del acuerdo alcanzado en Lisboa podría prefigurarlos. Aparece

11 Comprenden disposiciones destinadas a incitar al trabajo; reforzar la concurrencia, incluso por parte del Estado; liberar el potencial de las empresas y favorecer la difusión de la innovación.

12 El estudio de estas reformas escapa de nuestras perspectivas. Se señalará, sin embargo, que tienen buenos resultados en materia de competencia, precio de las telecomunicaciones y apertura de los mercados públicos. Pero la apertura a la competencia poco puede hacer cuando se depende de precios internacionales, conforme pasa con aquellos del gas, que han aumentado considerablemente. Por otro lado, la proporción de la inversión de las empresas en el PIB no progresa, a pesar de los incentivos fiscales.

13 Ocupan generalmente tres de los cinco primeros lugares del Global Competitiveness Index del WEF.



claramente en su revisión y en su replanteamiento, y por esta razón en los últimos años, los críticos del neo-liberalismo lo identifican crecientemente con la EdL y llegan a asociarla, incluso, con la precariedad del empleo y de la vida. Comentando el concepto, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) considera que la UE ha basculado a favor de la flexibilidad, a detrimento de la seguridad. Disiente en consecuencia de esta opción, y aboga por una flexiguridad diferente, protectora y eficaz de los derechos de los trabajadores. En caso contrario, se convertirá en sinónimo de flexi-explotación<sup>14</sup>. Muchos piensan que ésta ya está en curso.

### Razones y frustraciones

Contrariamente a los deseos de la EdL y del ejército de funcionarios nacionales y europeos que participaron (suponemos que las huestes marcharon al unísono), la desigualdad no ha disminuido, sino ha aumentado, levemente es cierto, según Eurostat; sin embargo, crece en mayor medida si se utilizan otros indicadores. Asimismo, el riesgo de pobreza no se ha reducido, sino que se ha elevado; una vez más, ligeramente, según la mencionada fuente, pero sería bastante mayor con otras definiciones de pobreza, a dos de las cuales hemos aludido. Se podrá decir, es cierto, en relación con estos resultados contraproducentes, que la dispersión del empleo regional, la deserción escolar de los jóvenes, la población en hogares de desempleados y el desempleo de larga duración, han disminuido. ¿Estamos frente a una ecuación, uno de cuyos términos compensa el otro? No lo creo. Por un lado, los dos primeros (comprenden tres indicadores) son particularmente importantes para la cohesión social (aunque ésta no ya sido claramente definida) y tienen implicaciones de primer orden para el gobierno y la institucionalidad de la UE. Colombani, director, hasta hace pocos meses, del prestigioso diario *Le Monde*, atribuyó el rechazo francés a la Constitución Europea al nivel insostenible del desempleo en Francia<sup>15</sup>. Impidió apreciar las realizaciones de la Unión, incluido un nivel

inferior de paro. Su opinión era ampliamente compartida. Al margen de la mejoría (real o simulada) de las cifras del desempleo en Francia, el paro sigue siendo elevado en el conjunto de la UE-15; y, al parecer, su relativa mejoría no repercute favorablemente en los tres indicadores fundamentales. Por otro lado, los cuatro últimos indicadores han mejorado sin tener efectos evidentes en la equidad y el bienestar del conjunto de la población. Mal podría ayudar a la cohesión social deseada, que su mejoría no trascienda en ámbitos fundamentales. Nos podríamos preguntar, es cierto, porqué las tendencias de los primeros indicadores no han impedido aquellas de los segundos. La respuesta requiere el análisis detallado de cada uno de estos cuatro indicadores. Se podría adelantar, sin embargo, que su mejoramiento ha sido buscado y alcanzado, mediante políticas específicas, sin vínculo real con el mejoramiento de la equidad y la disminución de los índices de pobreza contradictorias, incluso, con estos objetivos. Se infiere del análisis que sigue.

### Productividad versus salarios

Una de las bases del crecimiento económico europeo de post-guerra ha sido el crecimiento similar de la productividad y los salarios. Fue fundamental en la integración de la clase obrera y de los trabajadores en general, en los llamados esquemas de producción fordistas, desarrollados en relación con la producción y el consumo de masa, la descalificación del trabajo, mediante el despedazamiento de las tareas y su integración en el trabajo en línea y la búsqueda de economías de escala. Al mismo tiempo, aseguró a la producción, mercados en permanente aumento y niveles de (in) equidad compatibles con las exigencias de las relaciones entre capital y trabajo. Desde los años 1980 se asiste al quiebre progresivo de este esquema. Husson (2007) recuerda que durante los años 1960-1970, los salarios representaban casi tres cuartas partes del PIB. El 2006, algo más de las dos terceras partes solamente. La disminución de la cuota salarial tiene lugar, asimismo, en circunstancias que aumenta la participación de la fuerza de trabajo dependiente. En Francia, por ejemplo, disminuye a pesar del incremento del empleo asalariado. La información disponible

14 Declaración de la CES : « La flexicurity n'aboutira à rien sans un renforcement des droits des travailleurs », del 13 de septiembre 2007, Bruselas.

15 Jean Marie Colombani : « L'Impasse », *Le Monde*, 31 de mayo 2005.

sobre el período 1996-2005 muestra que la tendencia se acentúa. Durante los años 1996 a 1999, la productividad media del trabajo crece 37.9 por ciento más que los salarios. En el curso de los años 2000-2005, la diferencia se acentúa; es de 46 por ciento<sup>16</sup>.

En términos de la producción nacional y ya no solamente del ingreso disponible, la desigualdad es evidente –mayor incluso. Dicho sea, la disociación de la productividad y los salarios tiene lugar en el marco de una mayor demanda de fuerza de trabajo dependiente; su cuota en la fuerza de trabajo ocupada aumenta. Pasa, según Eurostat, de 84.1 por ciento en 1995 a 85.3 por ciento en 2005. La mayor demanda de asalariados no ha llevado al reequilibrio del incremento de sus remuneraciones respecto aquel de la productividad que su esfuerzo genera; todo lo contrario, el desequilibrio ha aumentado. ¿Cómo se ha llegado a esta situación? En buena medida, mediante la desregulación del mercado laboral y la promoción el trabajo atípico.

### Desregulación laboral

La definiremos brevemente como el proceso que establece reglas laborales menos exigentes, promueve la individualización de las relaciones de trabajo y reduce la protección de los trabajadores con el propósito de disminuir los costos salariales e incrementar por esta vía, la competitividad empresarial. Una idea de su importancia es proporcionada por el estudio de la OECD del rigor de la protección legal del empleo en los países miembros de esta organización. El estudio analiza dieciocho indicadores correspondientes a seis variables compuestas a las que otorga valores de 1 a 6, según sea menor o mayor el rigor de la protección que establecen (OECD, 2004)<sup>17</sup>.no esta citado en el texto En once de los catorce países

16 Estimada a partir del Cuadro No. 1 y de “Perspectives de l’emploi” de l’OECD, 2007, Annexe Statistique, OCDE, Paris.

17 Las variables comprenden la complejidad y el rigor de la tramitación de los procedimientos regulares de despido de los trabajadores estables y el grado de dificultad existente para llevarlo a cabo; la importancia del trámite a seguir y el pago de primas en caso de despido arbitrario; la flexibilidad de la legislación relativa a contratos de trabajo de duración definida; y, la complejidad y severidad administrativa de las disposiciones relativas a despidos colectivos. La metodo-

de la Unión Europea investigados (Luxemburgo no es estudiado), el indicador de síntesis disminuye y aumenta en los otros tres entre fines de 1980 y 2003. Debe señalarse que en promedio el índice de rigor fue 2.76 a inicios del período estudiado y 2.15 a su fin. En un solo país era superior a 4 a fines de los años 1980 (Portugal); ninguno alcanzó este nivel el 2003. Aunque la protección de los trabajadores en este ámbito es relativamente importante (muy superior en promedio a la vigente en EEUU, Canadá, Nueva Zelanda y Suiza) no era particularmente rigurosa y en la actualidad lo es menos. La protección legal del empleo no es necesariamente negativa para la contratación de trabajadores y la productividad, conforme muestra la experiencia escandinava, en la cual es relativamente elevada y al mismo tiempo económicamente eficiente y eficaz (Lefebvre y Meda, 2006). El estudio de la OCDE no comprende la aplicación de la legislación. Una disertación acerca de este tema habría exigido el análisis de los informes de la inspección del trabajo y de los procesos judiciales suscitados de los contratos colectivos suscritos, y de las quejas sindicales o individuales formuladas ante las distintas instancias de amparo y control. Tampoco aborda dos temas particularmente importantes: la subcontratación, sea ésta de producción o mano de obra y, las dificultades crecientes de la inspección del trabajo en varios países<sup>18</sup>.

### Trabajo atípico

La legislación del trabajo se estructura en función del modelo de contratación laboral que predominó en los países industrializados entre el fin de la crisis de los años 1930 hasta los años 1970. Es el período de consolidación, desarrollo y crisis de la relación salarial fordista. El contrato laboral típico, consagra la imagen de un trabajador subordinado que tiene un empleo permanente, al cual se aplica a tiempo completo, en la empresa de su empleador. Las desviaciones de esta figura siempre han

logía incluye disposiciones sobre la escala de resultados; así como, acerca de la agregación y síntesis de éstos.

18 En particular, frente a la descentralización de la producción y el auge del trabajo clandestino.

existido (en particular el trabajo a domicilio que ayuda a forjar el capitalismo y el trabajo estacional ampliamente difundido en la agricultura) pero, por lo general, su peso no era muy importante. En los países industrializados el trabajo a domicilio y el trabajo estacional decrecieron con el auge de la gran empresa u organización productiva a gran escala en la industria y los servicios. Influyó asimismo la pérdida de importancia de la industria rural y de la agricultura, al igual que el desarrollo sindical y de la protección laboral.

Las modificaciones en los horarios de trabajo (mediante el trabajo nocturno, por turnos, flexibles) no lo afectaron. Con la crisis del *fordismo* se desarrolla el llamado trabajo atípico, que en los últimos años alcanza proporciones muy importantes. El Libro Verde del Derecho del Trabajo (las reformas que la CE postula a la legislación del trabajo), señala que la adición de los trabajadores cuyos contratos son diferentes al estándar y de los trabajadores autónomos, representó casi 40 por ciento del empleo de la UE-25 el 2005 (CE, 2006). El crecimiento del trabajo atípico se revela con mayor claridad si tenemos en cuenta que el 2001 la mencionada adición representó 36 por ciento del empleo en 2001; y que la cuota del trabajo independiente ha disminuido más de un punto porcentual en el entretiempo. El informe también subraya que el trabajo a tiempo parcial ha contribuido en bastante mayor medida que el trabajo típico a la creación de empleo (alrededor de 60 por ciento) después del año 2000.

### Perspectivas

El título de este texto esboza con prudencia las conclusiones preliminares a la cuales invita la cuantificación de los indicadores. Los analiza lejos de la auto-satisfacción oficial. El título del último informe sobre la cohesión social de la CE: *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance* es sintomático del estado de ánimo de la eurocracia, sin caer en la crítica radical, a pesar del pesimismo que inspira la desregulación laboral y el ataque frontal al sistema de pensiones por repartición y el incremen-

to de la concentración de los ingresos y la pobreza durante la EdL. Estos incrementos son leves pero tienen lugar en un contexto en el cual se preveía la disminución sensible de la pobreza y progresos significativos en el establecimiento del pleno empleo.

Mi posición se inspira, por una parte, en la necesidad de profundizar el análisis y, por otra parte, en la esperanza (es lo último que se pierde) que el sistema político, la sociedad civil y sobre todo la ciudadanía reaccionen ante tendencias que se esbozan firmeza. Su amplitud obliga a preguntarse por sus implicaciones. Las amplias protestas, para muchas revueltas populares francesas de los últimos años han llevado a interrogarse acerca de las tareas incumplidas de la cohesión social europea. Yépez y Morales (2005), las consideran expresión de las dificultades que afronta la integración de colectivos marginados por su raza, origen nacional y religión.

Freres y Sanahuja (2007), insisten en las dificultades de integración de los inmigrantes y sus descendientes, e incluyen las dificultades de empleo de los jóvenes. Las mencionadas protestas o revueltas involucraron, sin embargo, a colectivos bastante más amplios, incluyendo sindicatos, partidos políticos de las diversas izquierdas, organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas feministas. Probablemente también contaron con el apoyo del principal colectivo afectado por la política económica y social, las personas de edad. Sin embargo, es difícil que éstas se manifiesten abiertamente. Asimismo, la insistencia en las dificultades de la integración étnica no debería olvidar que parte importante de los problemas concierne a colectivos de nacionalidad francesa de larga data. Aquellos de ultramar pueden alegar derechos a la nacionalidad desde antes de la toma de la Bastilla.

En términos generales, la nacionalidad no asegura la integración, en particular cuando incluye a nacionalidades marginadas (Rroms), o que anhelan mayor autonomía e incluso independencia, y a las cuales hemos hecho referencia. La protesta y la revuelta expresan muchas veces situaciones límites que maduran en función de las coyunturas políticas. El desempleo, las mediocres condiciones de empleo y de trabajo, ejemplificadas por aquellas de la mayor parte de los inmigrantes, y en primer lugar de aquellos extra-comunitarios, o por los *chainworkers*, los trabajadores y trabajadoras de las grandes cadenas de distribución, si se quiere por las polí-

ticas de *workfare*, (condicionan las prestaciones sociales al mérito y transforman los gastos pasivos en los llamados gastos activos de la protección social) que reducen sensiblemente el papel de la solidaridad, el ataque a los derechos laborales adquiridos, incluidas las pensiones, las dificultades de estabilización y desarrollo de los asalariados del conocimiento, la persistencia de la inequidad de género, son temas que pueden aflorar con fuerza sobre todo si se insiste en la moderación salarial y el reequilibrio social hacia abajo. Las alternativas políticas y sociales pueden generarse, sin embargo, con relativa autonomía de la agravación de tales tendencias, en función de valores y las correspondientes estrategias de los colectivos. Negri (2007), Rossanda (2006), Vercellone (2004) y muchos otros, lo recuerdan.

Tres tendencias podrían afectar los avances limitados y ampliar los retrocesos que se ha señalado. En primer lugar, la globalización, y en particular las repercusiones del auge de las economías china e india, mediante la penetración del mercado europeo; la deslocalización de la producción y de la inversión; y la pérdida de mercados en otras regiones<sup>19</sup>. En segundo lugar, la eventual migración masiva de trabajadores de los nuevos países miembros de esta organización regional. Dos cifras expresan la importancia que podría alcanzar. Primera: se señalará, a falta de información sobre el conjunto de su población activa, que los asalariados ocupados en los doce nuevos países miembros, sumaban 65.2 millones de personas el 2006. Esta cifra era equivalente a 30.5 por ciento de aquellos de la UE-15<sup>20</sup>. Su significación es considerable a simple vista.

Segunda: los salarios son significativamente más bajos en los nuevos miembros. El salario mínimo, por ejemplo, es 4.2 veces inferior que en la UE-15 actualmente<sup>21</sup>. Las diferencias de salarios medios son mayores aún. El interés en emigrar es evidente. No habría que desdeñar por otra parte los efectos de la incorporación de los PECO a la Unión Europea en la

19 Es posible que otras economías en proceso de industrialización compitan crecientemente con la Unión Europea al margen de los acuerdos de asociación que ella propone. Por cierto, aunque los efectos de éstos sumen cero, no dejarán de afectar a varios colectivos europeos.

20 En algunos de estos países el desempleo es particularmente elevado. Es el caso de Bulgaria (9 por ciento), Eslovaquia (13.4 por ciento) y Polonia (13.8 por ciento).

21 1 106 euros en la UE-15 (promedio no ponderado de nueve países) y 263 euros en los nuevos miembros (promedio no ponderado de once países).

penetración del mercado de la UE-15, la deslocalización de la producción y la inversión, y la competencia en terceros mercados ya están siendo importantes.

En tercer lugar, alguna o la combinación de las opciones que siguen: la disminución del gasto social, el incremento de la desregulación laboral y una mayor liberalización de los servicios públicos y no solamente de aquellos de interés económico general<sup>22</sup>. Esta última opción se diseña generalmente con el propósito de favorecer la privatización de los mencionados servicios. Alternativamente podría promoverse empresas de los trabajadores de las localidades o de las regiones, encargados de estos servicios, pero esta posibilidad disiente de las perspectivas de la mayor parte de los gobiernos de la UE-15. Sus perspectivas son otras: financiar al capital privado, justificándose en la necesidad de promover la competitividad internacional de sus economías y de preparar éstas a eventuales decisiones de la OMC. Como se sabe bien, esta organización propugna la liberalización de importantes servicios públicos.

Por otro lado, los gobiernos no se interesan en mayor medida en la promoción de la empresa de propiedad social, menos aún cuando es autogestionaria y compite con el gran capital. Este tema fue abordado por la candidata socialista a las últimas elecciones presidenciales francesas. El éxito de la gran empresa cooperativa Mondragón, de origen vasco, cuya expansión internacional en áreas tecnológicamente avanzadas es muy importante, sin trastocar sus valores, ha impresionado a la izquierda francesa, pero no ha dado lugar hasta el momento a iniciativas prácticas. Tampoco ha interesado, a mi conocimiento, al movimiento sindical europeo. Escapa de los propósitos de este texto el análisis de estas tendencias. Han sido señaladas con las finalidades, por una parte, de mostrar la posibilidad de una riesgosa carrera al “nivelamiento por lo bajo y la promo-

22 Caso de la distribución de agua, el correo, las telecomunicaciones, y la distribución de electricidad. La Unión Europea patrocina su liberalización, en particular mediante la ruptura del monopolio estatal, el financiamiento estatal y el establecimiento de normas que garantizan la competencia. Su Carta de los Derechos Fundamentales reconoce y respeta el acceso de los ciudadanos a estos servicios con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión. Sin embargo, su liberalización ha causado en muchos casos su privatización y el incremento abusivo de sus tarifas; así como la exclusión de estos servicios por vía del mercado de quienes no tienen los recursos necesarios o de hecho, por no ameritar, por su escaso ingreso, el interés de la empresa.

ción de lo alto”<sup>23</sup> que afectaría seriamente los objetivos de cohesión social buscados oficialmente por la Unión Europea; y, por otra parte, la existencia de alternativas productivas capaces de afrontar al neo-liberalismo.

En el centro del debate se encuentra la subsistencia, mejor aún, la profundización del llamado modelo social europeo o su substancial modificación neoliberal y su cancelación a término. En palabras de la CES, el MSE “es una visión de la sociedad que conjuga el crecimiento económico durable y el mejoramiento sin cese de las condiciones de vida y de trabajo. Esta visión implica e pleno empleo, empleos de calidad, la igualdad de oportunidades, una protección social para todos, la inclusión social y la implicación ciudadana en los asuntos y las decisiones que le conciernen”. Según la CES, el diálogo social, la negociación colectiva y la protección de los trabajadores son factores esenciales en el marco de la promoción de la innovación, la productividad y la competitividad. Los gobiernos no denuncian estos postulados pero, salvo excepción, que en ocasiones no comprende a gobiernos social-demócratas, los respetan cada vez menos. Jacques Chirac condenó la fractura social francesa pero hizo poco para que ésta no se profundizara durante sus doce años de gobierno, parte de los cuales fueron compartidos con el Partido Socialista francés.

## Bibliografía

- ATD Quart Monde (2005). “La Pauvreté: la Commission européenne ne connaît plus !”. Communiqué de presse, 9 février, Paris.
- Ballón, Eduardo (2007). “Sobre el concepto de cohesión social” *Alop*, Boletín No. 18, mayo junio.
- Barroso, (2005). “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa” Bruselas: Comunicación al Consejo Europeo de Primavera.
- CE (2001). “Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale : Unité de l’Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires” Luxembourg: Communauté Européenne

- CE (2004). “Statistiques sociales dans l’UE élargie. 89e conférence DGINS, réalisée à Vouliagmeni Attique, Grèce, 18-19 septembre 2003” Luxembourg : Communautés Européennes
- CE (2005). “Travaillons ensemble pour la croissance et l’emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne” Bruxelles: Commission européenne
- CE (2006 a). “Livre Vert : Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle” Bruxelles: Commission européenne.
- CE (2006 b). “Mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l’emploi Une année de résultats” Bruxelles: Commission européenne
- CE (2007). “Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale. Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance” Luxembourg : Commission Européenne.
- CdE (2004). “Une nouvelle stratégie de cohésion sociale” Strasbourg: Conseil de l’Europe.
- Cotler, Julio, editor (2006). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: IEP.
- Delors, Jacques (1994). *L’unité d’un homme. Entretiens avec Dominique Wolton*. Paris: Odile Jacob
- Eurostat (2007). “Enquête européenne sur les forces de travail Résultats annuels 2006.” Bruxelles-Luxembourg: Commission Européenne.
- Freres, Christian; y José Antonio Sanahuja (2006). “La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina”; en Cotler, *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: IEP.
- Husson, Michel (2007). “Travailler plus pour gagner moins.” *Le Monde Diplomatique*, avril, Paris.
- Jarquín, Edmundo (2007). “¿De qué cohesión social hablamos?” *Quórum*, 18, Alcalá de Henares.
- Lefebvre, Alain y Dominique Meda (2006). “Faut-il bruler le modèle social français?” Paris: Seuil.
- Negri, Antonio (2007). *Goodbye Mister Socialism*. Paris: Seuil.
- OECD (2004). “Employment Outlook 2004 – Chapter 2 Employment Protection Regulation and Labour Market Performance” Paris: OECD.

23 La desregulación laboral y el subsidio del capital

- OECD (2007). "Employment Outlook 2007 - Statistical Annex" Paris: OECD.
- PCE (2005). "Conseil Européen de Bruxelles." Bruxelles: Présidence de l'Union Européenne.
- Rossanda, Rossana (2006). "Pourquoi la révolte française n'a pas gagné l'Italie." *Le Monde Diplomatique*, mai, Paris.
- Vercellone, Carlos (2004). "Les réformes du Gouvernement Raffarin ou le capitalisme cognitif contre l'économie de la connaissance" *Portail Multitudes*, octobre, Paris.
- WEF (2006 a). "Global Competitiveness Index" Geneva: World Economic Forum.
- Yépez, Isabel y José Mauricio Angel Morales (2005). "Social cohesion in the Andean regional process and EU-CAN relations" *Studia Diplomatica*, No. 3, Bruxelles.