

EL CAPITAL Y LA EUROPA SOCIAL

El rotundo rechazo francés y holandés de la propuesta de Constitución para la Unión Europea crea una situación inestable en la que, a no ser que la izquierda europea empiece a definir una alternativa y a conseguir que sea respaldada, será el proyecto neoliberal el que se beneficie de unos votos que fueron, ante todo, una expresión de ira popular ante el fracaso del actual euro-régimen y su proyecto de «reforma». La unión monetaria europea se ha visto acompañada por la desregulación de los mercados financieros, la privatización de los activos públicos y el recorte de las prestaciones sociales. Se trata de un programa que, en diferentes ocasiones, ha sido adoptado por patrocinadores tan diversos como los democristianos, los socialdemócratas y los verdes alemanes, los gaullistas y los socialistas franceses, los ex comunistas y los neoconservadores italianos, el *nuevo laborismo* británico y la derecha española. El proyecto fue ligeramente maquillado añadiéndole la frase «Europa social», pero tras la misma se escondía el esfuerzo encaminado a la reducción de la protección social y a la mercantilización de la protección social.

En casi todos los casos, los sistemas de protección social se crearon en el ámbito nacional, y son éstos los que se han visto desmantelados. Mientras que la denominada «reforma» se ha encontrado en varias ocasiones con una contumaz resistencia –sobre todo en las grandes huelgas francesas de noviembre-diciembre de 1995–, en última instancia esa resistencia se agotó tras una serie de reformas de medio pelo que, sin embargo, consiguieron crear un gran efecto acumulativo. En 1998, hubo un breve momento en el que parecía que los ministros de economía francés y alemán parecían dispuestos a emprender un programa de armonización fiscal y de macrogestión keynesiana en un plano europeo, pero con la dimisión de Oskar Lafontaine en 1999, esta disposición duró poco tiempo. De esta suerte, el socavamiento inexorable de la protección social en el ámbito nacional continuó y se vio reforzado por la presión de la UE y del BCE –aunque a decir verdad, este último sirvió de coartada para los gobiernos nacionales–. La tolerancia frente a la deflación y el desempleo de masas se convirtió en un factor adicional de desánimo, contribuyendo a desmoralizar al movimiento obrero organizado.

La UE no cuenta con un régimen presupuestario adecuado a los enormes desafíos que deben afrontar sus Estados miembros. Estos incluyen los altos

costes de una sociedad en proceso de envejecimiento, de una economía basada en el conocimiento y de impactos ecológicos tales como el calentamiento global, la desertificación y la destrucción de la vida marina. Durante dos décadas la UE se ha visto acosada por tasas persistentemente altas de desempleo en sus Estados centrales, y ahora no está preparada para las consecuencias de una ampliación mal planificada. Aunque la propuesta de Tratado Constitucional no escatimaba las referencias a la «Europa social», no contemplaba ni una sola medida que extendiera la protección social en un marco comunitario, ni dotaba a la UE (que solo controla el 1 por 100 del PIB de sus Estados miembros) de nuevos poderes presupuestarios.

Algunos de estos desafíos fueron recogidos por los líderes europeos para justificar la reducción de dimensiones del capítulo social. Los movimientos sociales defenderán este capítulo allí donde esté basado en los regímenes de protección social nacionales, pero es mucho más probable que tengan éxito en esa defensa si además son capaces de responder en un marco europeo. La izquierda tiene ahora la posibilidad de articular su propia alternativa en un plano continental. La UE tiene una escala y un grado de desarrollo que potencialmente le permite contener las fuerzas corrosivas de la globalización y elaborar su propio modelo social —en el que se cumplan las promesas encarnadas en una seguridad social universal, asociadas a tasas bajas de desempleo y a una provisión más generosa para la educación, el cuidado de los niños, las infraestructuras sociales, así como la investigación y el desarrollo—. Esta UE tiene un peso económico igual al de Estados Unidos, así como un régimen fiscal y regulador que las grandes corporaciones y las entidades financieras están obligadas a respetar. Un rasgo característico de Europa consiste en la presencia de movimientos obreros y sociales relativamente fuertes. Cuenta con un próspero registro en el terreno de la iniciativa pública en áreas tales como el transporte, las comunicaciones y la reutilización de terrenos fuera de uso, así como una tradición de protección social bastante aceptable, aunque en su mayor parte los actuales dirigentes de la UE hayan dado la espalda a esta herencia. En lo que sigue exploraré las modalidades mediante las cuales Europa podría reorientar su economía y encontrar nuevas sendas para la redistribución económica, buenos estándares laborales, justicia social y sostenibilidad ecológica. Sostendré que tenemos que encontrar modalidades cualitativamente más eficaces de tributación de las corporaciones y, con los ingresos procedentes de esta fiscalidad, de creación de una red de fondos sociales.

¿Otro modelo?

Europa tiene la oportunidad de dar una respuesta creativa a la crisis a la que se enfrenta. La fórmula estéril del llamado (con términos grotescamente inapropiados) Pacto de Estabilidad y Crecimiento para Europa se ha visto incumplida por tres de los Estados mayores de Europa. Esto representa una ruptura con las funestas reglas del Banco Central Europeo y sus desastro-

sos dogmas monetaristas. Con la llegada de los nuevos miembros, la UE ha demostrado su poder de atracción, pero esta ampliación se ve comprometida por el fracaso a la hora de acometer cualquier tipo de profundización en el aspecto social. Sólo una UE más poderosa presupuestariamente podría contener las presiones de la globalización, integrando a los nuevos miembros con arreglo a modalidades que mejoren la vida de todos.

El actual programa de la UE trata de ampliar el mercado interno sin ofrecer contrapartidas sociales o una armonización fiscal. Los regímenes nacionales de protección social se verán sumergidos por una marea alta de legislación desreguladora en el ámbito europeo. Durante más de una década, los dirigentes de la UE han impulsado una privatización cada vez más explícita e «implícita» de la financiación de la seguridad social. Este último es un proceso mediante el cual los servicios públicos y la protección social son privatizados para obligar a la masa de los ciudadanos a suscribir la protección social con entidades financieras y aseguradoras privadas¹. Blair, Raffarin, Schroeder, al igual que Berlusconi, han buscado la privatización de las pensiones, de la seguridad social y de la financiación educativa, recortando los programas públicos y ofertando la apertura a la industria global de los servicios financieros. A esta última se le ha ofrecido un generoso y liviano tratamiento fiscal al objeto de aumentar el atractivo de sus productos, una subvención que asegura buena parte de su propia y costosa comercialización. La continuación de las medidas de privatización es el objetivo declarado del presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso.

Los teóricos de la globalización todavía tienen que integrar la importancia de la financiación de las pensiones –que constituye en lo esencial un derecho sobre el excedente futuro– en tanto que dimensión de las modernas luchas de clase. El desmantelamiento de la Europa social se ha encontrado con una resistencia a gran escala, pero episódica. En 2004, hubo grandes manifestaciones y grandes huelgas contra los recortes del derecho a la pensión en Francia, Alemania, Austria e Italia. En 2004 y 2005, las elecciones legislativas en España y Portugal, así como las elecciones municipales en Italia y Francia, reflejaron un descontento generalizado con el modelo neoliberal dominante, en el que se incluye la merma de las pensiones. Sin embargo, los dirigentes del centro-izquierda europeo están tan encaprichados con el modelo económico estadounidense como los del centro-derecha (a decir verdad, Chirac se ha mostrado en ocasiones más reacio al canto de sirena de la economía anglosajona que los socialdemócratas europeos). Lejos de ser digna de emulación, la economía estadounidense está abrumada por déficits colosales y enfangada en la corrupción y el fracaso. Un déficit presupuestario estadounidense que se extiende hasta donde alcanza el ojo significa que los futuros compromisos financieros de Medicare y de la Social Security, por más limitados que se presenten con arreglo a los estándares europeos, no pueden ser cumplidos con

¹ Para la «privatización implícita», véase Paul PIERSON, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, 1994, p. 71.

el actual régimen fiscal. Suponiendo que los derechos y el volumen de prestaciones sigan siendo los mismos, el programa de la Social Security empezará a pagar más de lo que ingresa en torno a 2016, agotará sus reservas hacia 2028 y acumulará un déficit de 3,5 billones de dólares hacia 2075². El programa Medicare entrará antes incluso en dificultades y terminará generando un déficit aproximadamente tres veces más grande, aunque en este caso podría reducirse un poco mediante un mejor control de los costes. Para la financiación de estos programas, el Tesoro estadounidense deberá encontrar ingresos equivalentes a un 4-5 por 100 extra del PIB anual.

A consecuencia de los rendimientos manifiestamente pobres de las economías de la Eurozona en la última década o más –y que consideraremos posteriormente–, y gracias a las actividades de un grupo de presión muy bien financiado, la fórmula de protección social anglo-estadounidense disfruta de un prestigio inmerecido. En efecto, hay profundas deficiencias en el sistema comercial y corporativo de pensiones y de seguro médico. Las pensiones y la sanidad privada padecen una grave «enfermedad de costes», ya que la mercantilización competitiva consume enormes sumas de dinero y además el sistema «personalizado» para cada individuo es caro y engorroso. En conjunción con el descenso de los tipos de interés y de los rendimientos de las acciones en los últimos años, esto puede significar el estancamiento de los fondos y el descenso de las rentas futuras³. Los suscriptores de planes de pensiones corporativos también tendrán que vérselas con problemas. Por regla general, los derechos de pensión suelen resentirse cuando se produce una bancarrota o una adquisición de la empresa. La Pension Benefit Guaranty Corporation estadounidense fue creada supuestamente para indemnizar a los suscriptores de esos planes, pero a finales de 2004 ella misma presentaba un pasivo de 21.000 millones de dólares. Su homóloga británica apenas creada corre el peligro de verse abrumada por las reclamaciones a pocos meses de entrar en funcionamiento. Las corporaciones están reduciendo sus contribuciones, cerrando planes y desprendiéndose de sus compromisos allí donde pueden. El modelo anglo-estadounidense de protección social mercantilizada se

² Laurence KOTLIKOFF y SCOTT BURNS, *The Coming Generational Storm: What You Need to Know About America's Future*, Cambridge, MA, 2004, p. 71. Las cifras citadas proceden del Social Security Trustees y de la Congressional Budget Office, y son mucho más bajas que las estimaciones propias del autor, ya que se sirven de la denominada metodología de la «contabilidad generacional», llena de imperfecciones. Véase también Paul KRUGMAN, «Americas Senior Moment», *New York Review of Books* (10 de marzo de 2005).

³ Un fondo de ahorro británico de 100.000 £ solía generar una pensión de 8.000 £ al año a mediados de la década de 1990 –mientras que ese rendimiento ha caído en la actualidad a unas 5.000 £ al año–. De esta suerte, para recibir una pensión del 80 por 100 del salario medio es necesario tener un fondo de 400.000 £. Asimismo, para que una pareja estadounidense disponga de un ingreso de 40.000 \$ al año de pensión, necesitan tener un fondo de un millón de dólares, al que habría que añadir otro millón si se quiere tener una cobertura médica completa. Aproximadamente un 42 por 100 de aquellos que se acercan a la edad de jubilación en Estados Unidos pueden contar con que recibirán menos de la mitad de la renta obtenida, mientras que un 18,5 por 100 estará en la línea de la pobreza. Véase Edward WOLFF, *Retirement Insecurity: The Income Shortfalls Awaiting the Soon-to-Retire*, Washington, DC, 2002.

ha visto manchado por la corrupción y por el desinterés por los titulares de pólizas. El hundimiento de Enron fue sólo el comienzo de una serie de escándalos que afectaron a todos los aspectos de la intermediación financiera, así como a todas las grandes instituciones financieras de Wall Street. En los últimos tres años, Eliot Spitzer, el fiscal del Estado de Nueva York, ha abierto investigaciones y ha formulado acusaciones que han puesto de manifiesto el cinismo de los analistas financieros y la complicidad de los bancos de inversiones a la hora de ayudar a las corporaciones a falsear los rendimientos y a desplazar «títulos respaldados por activos» y «derivados de créditos» de carácter fraudulento a inversores institucionales⁴. Asimismo, Spitzer demostró que los grandes bancos y «fondos de inversión», ansiosos por aumentar los honorarios por volumen de negocios [*turnover fees*], permitieron que los *hedge funds* [«fondos de alto riesgo»] negociaran valores después del cierre de la actividad de la Bolsa de Nueva York, dándoles así la posibilidad de «desnatar» (robar) las cuentas de pensiones de más de noventa millones de ahorradores estadounidenses. Spitzer precedió entonces a revelar las «comisiones eventuales» (mordidas) y la connivencia seudocompetitiva practicada por las principales compañías aseguradoras estadounidenses, que condujeron a la dimisión del director de AIG, el principal proveedor, en marzo de 2005.

Estos escándalos hunden sus raíces en la desregulación, la «financiarización» y en una ausencia de responsabilidad en la gestión de los fondos de pensiones y seguros, administrados en nombre de decenas de millones de tenedores de títulos y de suscriptores de planes de pensiones. En el corazón del sistema del «capitalismo gris» encontramos un enorme déficit de responsabilidad social, en el que los gestores de los fondos de pensiones están más pendientes de los consejos de administración que de los suscriptores de los planes. Los gestores de fondos saben que sus cargos dependen de las juntas de dirección y no de los titulares de los planes. Asimismo, encontramos grandes asimetrías de información entre los directores generales y los accionistas, y entre los gestores de los fondos y los titulares de pólizas, que permite a los primeros embaucar a los segundos. Este régimen ha dado lugar a la creación de fortunas exorbitadas por parte de los directores generales y de los intermediarios financieros, así como a una profunda merma de los activos de los fondos de pensiones⁵. Algunos planes del sector público han comenzado a poner en práctica provisionalmente una mejor gestión corporativa y una responsabilidad social mínima.

La doctrina económica «anglosajona» ya ha hecho grandes progresos en Europa y traído consigo otras tantas prácticas delictuosas sin que, hasta el mo-

⁴ Nomi PRINS, *Other People's Money: The Corporate Mugging of America*, Nueva York, 2004.

⁵ Puede encontrarse más información acerca de los antecedentes de la cuestión en *Banking on Death: Or, Investing in Life. The History and Future of Pensions*, Londres, Verso, 2002, capítulo 3. Véase también Robert BRENNER, «The Boom and the Bubble», *NLR* 6 (noviembre-diciembre de 2000), p. 24 [ed. cast.: «La expansión económica y la burbuja bursátil», *NLR* 6 (enero-febrero de 2001), Madrid, Akal].

mento, haya aparecido un Eliot Spitzer en condiciones de revelar todo su alcance. Europa cuenta con su propia ristra de escándalos corporativos como demuestran los casos de Parmalat, Shell, Vivendi, Ahold, Rover, entre otros. Estos escándalos dan fe del efecto corrosivo de la «ingeniería financiera», y ponen de manifiesto hasta qué punto los más recientes e ingeniosos productos de los bancos internacionales y de las empresas de auditoría pueden crear un nuevo campo de acción para las seculares tradiciones europeas de corrupción de las elites. Los fondos de pensiones se han visto afectados, de tal suerte que muchas personas han visto cómo sus ahorros mermaban. Mientras que los bancos comerciales y las aseguradoras son invitadas a hacerse cargo de los seguros sociales, las conquistas sociales como la semana de 35 horas en Francia y la *Mitbestimmung* (la representación de los trabajadores en los consejos de administración) en Alemania son objeto de ataques. Mientras tanto, como podía leerse en un titular de *The Wall Street Journal*, «European CEO Pay is Taking Off» [«Despega el sueldo de los directores generales»]⁶. La desigualdad crece, mientras que la privatización de los activos públicos garantiza que el valor de los títulos que cotizan en la Bourse de París o en la de Fráncfort, y que antaño ascendían sólo a la mitad del PIB francés o alemán, lleguen ahora a superarlo holgadamente.

Empleos y pensiones

Los déficit que infestan los planes de pensiones corporativos son tan negativos para los empleos como lo son para las pensiones. La recesión estadounidense de 2000-2003 destruyó dos millones y medio de empleos «buenos», mientras que la débil recuperación posterior dista mucho de haber compensado esa pérdida. Los ciudadanos estadounidenses se preocupan con razón porque el régimen de seguros sociales comerciales, que excluye a un quinto o más de la población, terminará viniéndose abajo aunque la mayor parte de los mismos llegue a cubrir las pensiones de la próxima década o incluso la siguiente. La pérdida de empleos fabriles hunde sus raíces en los problemas de las grandes empresas manufactureras, que deben llevar a cabo una batalla para remediar los grandes déficit de los fondos de pensiones (en diciembre de 2004 ese déficit ascendía a un total de 350.000 millones de dólares en Estados Unidos y de 65.000 millones de libras esterlinas en Gran Bretaña).

Cuando los planes de pensiones corporativos fueron introducidos por primera vez, en un principio los sindicatos los aceptaron de buena gana, aunque los directivos gestionaran el plan como un accesorio del conjunto de los productos financieros de la corporación. Por su parte, los directivos consideraron a menudo las promesas de pensión para un futuro lejano como algo de factura sencilla; para empezar, ni siquiera aparecían en la cuenta de resultados. Sin embargo, a la larga la tradición «anglosajona» de estímulo a las

⁶ *The Wall Street Journal* (23 de julio de 2004).

corporaciones para que proporcionen pensiones que se benefician de desgravaciones fiscales y beneficios sanitarios ha acelerado el impacto devastador de la globalización en el empleo de tipo industrial. Por su parte, la Europa continental tiene problemas con el paro y las pensiones, como comprobaremos posteriormente, pero ha proporcionado mejores pensiones a la par que ha obtenido mejores resultados en la defensa del empleo de tipo industrial. El problema angloestadounidense procede en parte del vínculo de la promesa de una pensión con una compañía individual patrocinadora que, en el transcurso de la vida de un plan de pensiones, puede pasar de ser una compañía modelo al cubo de la basura. Muchas famosas corporaciones anglo-estadounidenses encuentran dificultades para mantener tasas saludables de inversión y empleo porque están abrumadas por los déficit de las pensiones y de los seguros médicos y al mismo tiempo presionados para que mantengan el valor para el accionista. Compañías como Ford, Boeing, American Airlines, US Steel, Goodyear, Maytag, Verizon, Colgate-Palmolive, Unilever, BT, Rolls Royce y GKN presentan déficit en sus fondos de pensiones que ascienden a más de la mitad del valor de la corporación misma. Están obligados, para remediar esos déficit y cumplir sus promesas, a reducir las inversiones y despedir a miles de empleados. Y con la intención de mantener el precio de las acciones, parte del ahorro conseguido es utilizado para pagar dividendos o para comprar acciones propias, en vez de ser utilizados para fortalecer la corporación.

Los planes de seguridad social corporativa angloestadounidense presentan otro defecto estructural. Son «procíclicos», esto es, durante los buenos tiempos los empleadores pueden tomarse unas «vacaciones contributivas» porque el valor de las acciones de los fondos aumenta. Las corporaciones británicas hicieron esfumarse 28.000 millones de libras esterlinas en contribuciones de los fondos de pensiones entre 1988 y 2001, que explica en parte porque presentan déficit tan enormes en la actualidad. En los malos tiempos, cuando es más difícil, la corporación patrocinadora debe desembolsar dinero contante y sonante, porque el valor de las acciones del fondo ha descendido. Los planes corporativos europeos, mejor diseñados, exigen al menos a las compañías que guarden más en concepto de «reservas» especiales en los buenos tiempos, cuando resulta más fácil llevarlo a cabo. También es más probable que se vinculen a un grupo regional o industrial, al objeto de que la pensión dependa en menor medida de los resultados de una compañía, que, en caso de quiebra, deja a sus empleados sin pensión o con una pensión reducida, y al mismo tiempo sin trabajo. En julio de 2004, la quiebra de Federal-Mogul, un proveedor de accesorios del automóvil, redujo a la mitad el monto de las pensiones de 20.000 trabajadores británicos y recortó el monto previsto de otros 20.000 de una compañía asociada. Más recientemente, los empleados de Alders, una aquejosa cadena británica de venta al por menor, sufrió el mismo destino, hasta el punto de que varias fusiones previstas o planes de rescate corporativo se vieron bloqueados por las deudas de su plan de pensiones. De esta suerte, cuando la corporación automovilística china SAIC supo el alcance de las obligaciones pensionísticas de la compañía Rover, retiró su oferta de compra del fabricante de coches británico, considerada como una

empresa próspera. La contabilidad de Rover MG tasó las obligaciones pensionísticas en 67 millones de libras esterlinas, pero, en caso de quiebra de la compañía, el pasivo en pensiones podría hincharse hasta llegar a los 200 millones de libras esterlinas o incluso más⁷.

Las empresas pueden ser obligadas legalmente a cumplir sus promesas de pensión. Esto implica que tienen prioridad por encima de las inversiones y los empleos existentes. La estructura de los seguros sociales corporativos estimula o incluso obliga a las compañías en dificultades a robar a Pedro para pagar a Pablo –o, para ser más exactos, a saquear a Pedro para pagar a Pablo–. La necesidad de afianzar los fondos de pensiones ha destruido cientos de miles de empleos en el sector manufacturero de productos acabados en Estados Unidos. Asimismo, en Gran Bretaña el sector manufacturero está perdiendo 5.000 empleos por semana, pero Gordon Brown, ministro de Trabajo, ha mantenido la tasa total de empleo creando más de medio millón de empleos en el sector público. (Obsérvese asimismo que las verdaderas dimensiones del desempleo en Gran Bretaña quedan ocultas por el hecho de que 2,5 millones reciben un «subsidio por invalidez», una cifra cinco veces más grande que hace veinticinco años.) El resultado final es que, a pesar de la debilidad de la economía de la Europa continental, sus corporaciones industriales y exportadoras siguen siendo más fuertes que las de Gran Bretaña y Estados Unidos.

Una Europa en proceso de envejecimiento

Son muchos los que dirigen su mirada a Europa en busca de una alternativa, pero cada vez tardan menos en verse defraudados. El cacareado «capitalismo incluyente» [*stakeholder capitalism*] se ha visto profundamente mermado por el crecimiento del papel de los mercados de valores, las fusiones y adquisiciones, las privatizaciones y la inversión extranjera. En conjunto, la protección social sigue siendo mucho mejor que la de Estados Unidos o Gran Bretaña, pero los gobiernos europeos –que no tienen el valor ni la imaginación suficientes para encontrar nuevas modalidades de financiación de la protección social– se dedican en su lugar a recortar los subsidios y el monto de las pensiones. El aumento de la tributación del empleo, ya de por sí elevada, no es una solución apropiada. Por regla general, estos impuestos no son «progresivos»; recaen excesivamente en los trabajadores que tan sólo ganan salarios medios o bajos. La decisión de imponer una «cuña fiscal» del 40 por 100 a las rentas medias debilita así la demanda y desalienta tasas altas de ocupación. Con una tasa de desempleo oficial del 10 por 100, mientras que muchos de los parados ni siquiera están registrados, algunas categorías de la población –sobre todo, los menores de veinticinco años y los mayores de cincuenta– se han visto condenados a la pobreza y a la ociosidad. No causa sorpresa que los demagogos de extrema derecha hayan prosperado en tales condiciones.

⁷ Will HUTTON, «How Avarice Ruined Rover's Return», *The Observer* (10 de abril de 2005).

Si comparamos las economías anglosajonas con Europa, encontramos que generan distintos tipos de desempleo. La fórmula de seguro social corporativo específico de cada compañía ha destruido buenos empleos industriales y ha expuesto a los empleados al «riesgo del patrocinador» (si su empleador entra en quiebra ellos también sufren de una pérdida en el monto de sus beneficios). La elevada «tributación sobre la nómina» europea ha sido coherente con la fuerza industrial y la protección de los buenos empleos. Sin embargo, en su conjunto debilitan la demanda y disuaden de la creación de empleos formales en el sector servicios. Esto ayuda a explicar por qué las tasas de empleo de las personas entre dieciocho-sesenta y cinco años son de 10 a 15 puntos porcentuales más bajas que las de Estados Unidos o Gran Bretaña⁸. En la práctica, el desempleo se ha concentrado en los trabajadores más jóvenes y en los más viejos, pero con el tiempo casi todo el mundo entra en una de estas categorías y ve cómo su historial contributivo sufre un deterioro. Europa se enfrenta a un grave impacto provocado por el envejecimiento y no está preparada para el mismo. El problema ya no consiste en que el peso de las pensiones sea excesivo, sino que, por el contrario, probablemente el continente tendrá que vérselas con un retorno generalizado de la pobreza de la tercera edad dentro de una o dos décadas.

La edad media de los europeos es ya de treinta y ocho años. Se prevé que aumente hasta los cuarenta y cinco en 2025 y hasta no menos de cincuenta en 2050⁹. En la actualidad hay ya unos 33 pensionistas por cada 100 adultos en edad de trabajar. En 2050 las previsiones indican que serán 68 los pensionistas por cada 100 adultos en edad de trabajar. Las personas de más de ochenta años son el grupo de edad que presenta una expansión más rápida y, toda vez que la proporción de los mismos que presenta un estado de salud razonablemen-

⁸ «Germany's Growth performance in the 1990s», Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea, Documento Económico núm. 170, mayo de 2002. Véase también Andrea BOLTJO, «¿Qué le pasa a la economía europea?», *NLR* 22 (julio-agosto de 2003). Un estudio cuantitativo del desempleo en la Europa continental llega a la conclusión de que «el aumento de la tributación de las rentas salariales desde 1970 explica casi la mitad del aumento del desempleo de larga duración». Christophe Planas, Werner Roeger y Alessandro Rossi, «How much has labour taxation contributed to European structural unemployment», Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea, Documento Económico núm. 183, mayo de 2003, p. 12. Resulta innegable que no cabe una explicación única para las altas tasas de desempleo en Europa en las últimas décadas. Mi referencia al impacto probablemente negativo de la tributación regresiva sobre las nóminas es completamente distinto de los intentos de responsabilizar de ello a la existencia de niveles decentes de beneficios. Lo que trato de encontrar aquí y en lo que sigue son las mejores modalidades de financiación de esos beneficios. A mediados del siglo XX, un amplio abanico de economistas liberales y de izquierdas, entre los que se incluyen Keynes, James Meade, Nicholas Kaldor y Maurice Dobb, consideraron que la presión fiscal sobre los ricos mediante la creación de un impuesto sobre la renta progresivo, las levas de capital, los impuestos sobre sucesiones, los impuestos sobre los «beneficios excesivos» y las «rentas no salariales» [*unearned income*], los impuestos sobre la propiedad y las extensiones de la propiedad pública, eran el mejor modo de financiar el gasto social (véase Martin DAUNTON, *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain, 1914-1979*, Cambridge, 2002). Más adelante recomendaré encarecidamente una vuelta a aquella tradición.

⁹ Naciones Unidas, *World Population Ageing, 1950-2050*, Nueva York, 2002.

te bueno está aumentando –con cerca de un 80 por 100 dentro de esta categoría–, el aumento de la esperanza de vida debe ser bienvenido sin ambages. Este envejecimiento significa que un cuarto de la población se situará por encima de los sesenta y cinco años en todos los grandes Estados de la UE en veinticinco años. Debe encontrarse un modo de garantizar que sus pensiones, ahorros e ingresos les deparen un porcentaje adecuado del PIB, que podría situarse tal vez en un intervalo que se sitúe entre el 13-16 por 100, si sus ingresos en pensiones fueran del 70 por 100 de la renta media.

Gran Bretaña presenta una partida de pensiones públicas bastante miserable. Con los parámetros actuales de cotización, que incluyen todo tipo de suplementos condicionados a la realización de averiguaciones sobre los recursos económicos del demandante, absorberá una escasa parte de la futura renta nacional, suponiendo en 2031 únicamente en torno al 4,7 por 100 del PIB y en 2050 el 4,4 por 100 del mismo. Parece improbable que los planes privados puedan cubrir más de cerca del 4 por 100 del PIB para esos años, y tal vez ascienda a un porcentaje aún menor a medida que los débiles planes de empleo y los precios elevados se cobren su parte. El aumento de la edad de jubilación obligatoria de los trabajadores podría añadir, en el mejor de los casos, un punto porcentual del PIB. La UK Pensions Commission ha calculado que el mantenimiento de la renta relativa actual de los pensionistas en 2050 supondría el 13,9 por 100 del PIB, suponiendo que la edad de jubilación de las mujeres aumente hasta equipararse a la de los varones en 2020, tal y como está previsto. Prevén un déficit de caja de al menos el 4 por 100 del PIB para 2050¹⁰. De resultas del *boom* de la natalidad registrado después de la Segunda Guerra Mundial y del marchitamiento de las partidas públicas y privadas para las pensiones, el déficit podría llegar a tal escala en 2031¹¹.

La consiguiente pobreza de los pensionistas se verá exacerbada por el hecho de que las pensiones y los ahorros estarán distribuidos con enormes desigualdades entre aquellas personas que llegan a la edad de jubilación. Muchos –la mayoría– sufrirán un brusco descenso de su nivel de vida a no ser que se haga algo. La proporción del PIB necesaria para el cumplimiento de las actuales promesas de pensión pública en la UE en los 16 Estados miembros «viejos» ascenderá al 13,3 por 100 del PIB para 2050; en el caso de Francia, la cifra asciende al 15,8 por 100 (para 2040); en el caso de Italia al 14,1 por 100 y en el de Alemania al 16,9 por 100¹². Sin embargo, los gobiernos ya están avisando de que tales niveles no podrán ser alcanzados, a pesar del hecho de que las proyecciones demográficas hacen que entren dentro de lo razonable. Las proyecciones se sirven de presupuestos que asumen un en-

¹⁰ Pensions Commission, *Pensions: Challenges and Choices: The First Report of the Pensions Commission*, Londres, 2004, p. 17.

¹¹ Sostengo esto en «How to Rescue a Failing Pension Regime: The British Case», *New Political Economy* (diciembre de 2004). Véase también mi «Plugging the Gap: How Employers Can Help to Fill the Pensions Deficit», *Catalyst Working Paper* (junio de 2005), disponible en www.catalystforum.org.

¹² Pensions Commission, *Challenges and Choices*, Appendices, Londres, 2004, p. 107.

vejecimiento constante de la población y que están sólidamente anclados en las tendencias observables; al final, sin embargo, esas tendencias pueden verse modificadas si se logra construir una verdadera «Europa social».

¿Rejuvenecimiento?

La tendencia consolidada al envejecimiento en Europa hunde sus raíces en la baja fertilidad, así como en el aumento de la esperanza de vida. Tanto en los viejos como en los nuevos Estados miembros, las mujeres tienen menos de dos hijos por cabeza. En Italia, Polonia, Alemania y España la fertilidad media en 2000 era de sólo entre 1,2 y 1,3 hijos por mujer. En Escandinavia y Francia, donde los gobiernos han hecho un esfuerzo para articular políticas que favorezcan la natalidad, era superior al 1,7¹³. Sin embargo, aunque en parte ese descenso representa el deseo de las mujeres de escapar de las cargas que supone una maternidad múltiple, a la mayoría de las mujeres les gustaría tener al menos dos hijos. Si el cuidado de los hijos fuera asequible y barato para todos, y si las bajas por maternidad y paternidad fueran concedidas con generosidad, ello alentaría a las mujeres a tener más hijos. Las políticas de apoyo a la natalidad generan empleo, pero deben contar con subvenciones públicas. Asimismo, esas políticas deben ser auspiciadas en cuanto tales, porque de algún modo contribuirán a moderar –ya que no a revertir– la tendencia al envejecimiento. Las constricciones financieras continuarán con toda probabilidad: tener hijos sale caro, de tal suerte que las mujeres retrasan su maternidad, lo que conduce a la formación de familias más pequeñas.

Supone un engaño pensar que hay una solución mágica para el problema del envejecimiento de la sociedad. Las proyecciones actuales de la población ya dan por supuesto el mantenimiento de la inmigración con las tasas actuales. El aumento adicional del número de inmigrantes es deseable en sí mismo, ya que contribuye a impulsar una sociedad más multicultural y contiene el valioso derecho de la libertad de movimiento. Sin embargo, no tendrá un gran impacto sobre la tendencia al envejecimiento, ya que las poblaciones inmigrantes no tardan en adoptar el perfil demográfico de las poblaciones de acogida, en términos de una gran longevidad y de una fertilidad más baja. Esto significa que se necesitan cada vez más migrantes para que descienda el perfil de edad de la población. Para mantener constante la proporción entre trabajadores y pensionistas en el nivel de 1995 entre 2000 y 2050, sería necesario encontrar 1.300 millones de inmigrantes y algo más que triplicar la población de Europa para mediados de siglo. Sin embargo, de hacerse, ello crearía más problemas económicos de los que resolvería, ya que exigiría enormes inversiones en infraestructuras físicas¹⁴. Aunque la inmigración puede contri-

¹³ Göran THERBORN, *Between Sex and Power: Family in the World 1900-2000*, Londres, 2004, p. 293.

¹⁴ NACIONES UNIDAS, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Nueva York, 2001, pp. 71-76. Véase también Neil GILBERT, *Transformation of the Wel-*

buir algo a hacer frente a los costes de la sociedad envejecida en los países avanzados, tampoco debemos olvidar las necesidades de las naciones en vías de desarrollo, que no desean perder toda su fuerza de trabajo, cuya educación y adiestramiento ha costado mucho. La mayoría de estos países sufren su propio proceso de envejecimiento de la población, siendo China y la India ejemplos de ello. Como mínimo, debería preverse con antelación el efecto producido por el envío a sus países de origen de remesas procedentes de las ganancias de los inmigrantes, países que han asumido el peso de su crianza y educación.

Debería quedar claro que Europa debe arrostrar la necesidad de sufragar unas pensiones y una sanidad adecuadas y que debe hacerlo al mismo tiempo que sufraga políticas de apoyo a la natalidad y realiza un gasto en educación e investigación. La senda anglo-estadounidense de individualización y comercialización genera de suyo enormes costes y hace que el 2-3 por 100 del PIB se vea absorbido por el intenso marketing y los salarios exorbitantes de los proveedores privados. Debemos encontrar otras vías de financiación de los programas sociales que necesitamos. Durante una década el sistema europeo de pensiones ha venido siendo sometido a «reformas» –recortes– que al principio fueron muy suaves, pero que redujeron gravemente el nivel de prestaciones de aquellos que se jubilarán en 2010 ó 2020 y años más tarde. Con frecuencia, estos trabajadores siguen pagando sumas considerables a un sistema de seguridad social que les dará pensiones que cubrirán menos de la mitad de lo que era su salario, en vez del 70 u 80 por 100 que en buena parte de Europa siguen recibiendo los jubilados actuales¹⁵.

En Francia, Italia y Alemania, la reforma de las pensiones ha introducido con frecuencia la indexación en función de los precios y no de los ingresos; medida que redujo la pensión básica británica, que ahora sólo vale el 15 por 100 de los ingresos medios, y cuyo descenso se prevé que llegue hasta menos del 10 por 100 hacia el 2020. Por supuesto, los pensionistas británicos pueden reclamar suplementos condicionados a la realización de averiguaciones sobre los recursos económicos del demandante, y cerca de la mitad de los mismos son suscriptores de planes de pensiones privados o de empresa. Como observábamos anteriormente, en Gran Bretaña el monto probable de todos los tipos de pensiones en 2050 ascenderá a un 4 por 100 del PIB, por debajo de lo que sería necesario tan sólo para mantener los ingresos de los pensionistas en aproximadamente un 70-75 por 100 de la renta media. El impacto acumulativo de la reforma de las pensiones abrirá una brecha parecida en el sistema europeo, en el que las pensiones públicas seguirán siendo un poco más ge-

fare State: The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford, 2002, p. 34. Este libro proporciona un buen resumen de la merma que, en tiempos recientes, ha sufrido la protección social, aunque el punto de vista del autor tiende, en exceso, a adaptarse al citado proceso.

¹⁵ Véase Antoine MATH, «The Impact of Pension Reforms on Older People's Incomes», en Gerard Hughes y Jim Stewart (eds.), *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, 2004, pp. 105-138.

nerosas que en Gran Bretaña, pero cuya cobertura privada será en la mayoría de los países (con la excepción de Holanda) más modesta.

Las primeras indicaciones procedentes de los nuevos Estados miembros de la UE que han adoptado la gestión comercial de fondos sugieren que también en este caso asistiremos a nuevas desilusiones. En Hungría y Polonia, costes elevados impedían toda acumulación en los primeros tres años de los nuevos fondos de pensiones¹⁶. Asimismo, resulta difícil garantizar la cobertura universal de las pensiones procedentes de fondos privados allí donde existen amplias disparidades en el monto de los salarios y sueldos, así como donde existen trabajadores endeudados y mal pagados. Por regla general, las contribuciones obligatorias no son adecuadas para quienes tienen deudas, porque habrán de pagar mucho más en intereses de la deuda de lo que ganarán con sus ahorros. En Gran Bretaña, el endeudamiento global asciende en la actualidad al 130 por 100 de la renta disponible. Los trabajadores mal pagados con responsabilidades familiares pasarán frecuentes penalidades si al mismo tiempo se ven obligados a realizar pagos para sufragar un plan obligatorio. Se trata de problemas que siguen a la espera de ser resueltos mientras Europa se adentra en la senda de la economía y la protección social «anglosajonas».

Aun quedan rasgos positivos del modelo social europeo. El horario de trabajo es corto, y la productividad es alta. Una sanidad decente está al alcance de muchas más personas que en Gran Bretaña y no digamos ya en comparación con Estados Unidos, con sus elevadísimos costes comerciales. La frecuente belleza de los paisajes rurales europeos, sus numerosas y bellas ciudades y villas, la rehabilitación exitosa de algunas zonas industriales antes abandonadas, dan fe en su conjunto de que todavía no se ha perdido un sentido de la integridad del espacio público. Sin embargo, la seguridad y un sistema de pensiones de calidad, que solían asociarse a la expresión «Europa social», son ya cosas del pasado.

El mejor modo de devolver la confianza en el futuro, aliviando los déficit y defendiendo lo que hay de bueno en el modelo social europeo, consiste en encontrar las modalidades que obliguen a contribuir a todas las corporaciones, pero de tal forma que los empleados no queden a merced de las fortunas variables de su propio empleador. Las desproporciones entre grupos de edad, tanto si se explican por un *boom* de la natalidad o por el aumento de la longevidad, suponen un problema. Cuando un grupo considerable, como el de los hijos producto del *boom* de la natalidad, llega a la edad de jubilación, la financiación de sus pensiones mediante el gravamen de las nóminas de quienes están trabajando en esos momentos supone una carga considerable sobre las generaciones cuantitativamente menores que continúan trabajando, si se mantienen los niveles relativos de

¹⁶ Elaine FULTZ, «Pension Privatization in Poland and Hungary», en G. Hughes y J. Stewart (eds.), *Reforming Pensions in Europe*, pp. 55-72.

las pensiones –en cambio, los tipos contributivos se mantienen en el mismo nivel pero la pobreza de los pensionistas aumenta–. Una inyección financiera previa contribuye a compartir las cargas en tales situaciones. Tal vez sea posible llegar a un amplio consenso en torno a una fórmula de reparto de las cargas, de tal suerte que la proporción entre la renta media de los pensionistas y la renta media se mantenga, al objeto de que los pensionistas obtengan un beneficio proporcional de los aumentos de la prosperidad nacional¹⁷. (Los ingresos actuales de los pensionistas se sitúan ligeramente por encima del 70 por 100 de la renta media.) El problema de Europa consiste en que parece bastante improbable que pueda conseguir ese objetivo. Hacerlo exigiría la elaboración de un nuevo régimen financiero: un régimen capaz de encontrar los recursos necesarios para garantizar los programas sociales, poniendo las riendas y en última instancia controlando a las fuerzas de la globalización y la financiarización.

El impuesto en acciones de Meidner

Haca ya décadas que ningún gobernante europeo se atreve a preguntarse si los propietarios de las grandes corporaciones podrían estar obligados a contribuir más al mantenimiento de una sociedad sin la cual sus propios beneficios serían imposibles. El intento más clarividente de estudio detallado de los nuevos tipos de financiación que serían necesarios para garantizar un sistema de protección social generoso fue la defensa que Rudolf Meidner hiciera de los «fondos de asalariados» en las décadas de 1970 y 1980.

De todos los Estados de la UE, el único que ha tratado con tesón de garantizar buenas prestaciones con tasas bajas de desempleo es Suecia. Rudolf Meidner fue –junto a Gösta Rehn– el arquitecto del Estado del bienestar sueco. Fue el economista jefe de la LO, la principal federación sindical sueca. Produjo una cantidad impresionante de análisis económicos para la elaboración de políticas públicas que merecía –y lo sigue mereciendo– ganar el Premio Nobel. Un rasgo característico de su enfoque era que el funcionamiento de los fondos sociales se armonizaba tanto con las rondas de la negociación salarial colectiva como con la protección de niveles altos de empleo. Mientras que las compañías anglosajonas se ven espoleadas a tomarse «vacaciones contributivas» durante las alzas del ciclo económico, las corporaciones suecas eran y son alentadas a colocar los resultados operativos en reservas especiales libres de impuestos. Ya en 1959, después de una enconada batalla política, el gobierno socialdemócrata sueco creó un sistema público secundario de pensiones dotado de una financiación previa¹⁸.

¹⁷ Ésta es la conclusión de uno de los mejores escritos recientes sobre los problemas de las pensiones. Véase John MYLES, «A New Social Contract for the Elderly», en Gösta Esping-Andersen *et al.* (eds.), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, 2002, pp. 130-172.

¹⁸ Jonas PONTUSSON, *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*, Ithaca, Nueva York, 1992; Joakim PALME, «Pension Reform in Sweden and the changing Boundaries Between Public and Private», en Gordon Clark y Noel Whiteside (eds.), *Pension Security in the Twenty-First Century: redrawing the Public-Private Debate*, Oxford, 2003, pp. 144-167.

Anticipando los nuevos gastos sociales que acarrearía una sociedad en proceso de envejecimiento y en formación permanente, Meidner llegó a la convicción de la necesidad de nuevos fondos sociales estratégicos —fondos de asalariados— que habrían de ser financiados por un impuesto en acciones. Este impuesto no funcionaría como una carga impositiva tradicional sobre las corporaciones a partir del flujo de tesorería y, potencialmente, de las inversiones. Por el contrario, el impuesto de Meidner recae sobre los accionistas ricos, el valor de cuya cartera se diluye, y no sobre los recursos de la corporación en tanto que empresa productiva. De acuerdo con el plan original, toda compañía con más de cincuenta empleados estaba obligada a emitir nuevas acciones todos los años, equivalentes a un 20 por 100 de sus beneficios. Las nuevas acciones —que no podían ser vendidas— debían ser entregadas a una red de «fondos de asalariados», que representaba a los sindicatos y a las autoridades locales. Estas últimas serían las titulares de las acciones, y reinvertirían los ingresos procedentes de los dividendos para financiar los gastos sociales futuros. A medida que fueran creciendo los fondos de asalariados, estarían en condiciones de jugar un papel cada vez más importante en la dirección de las políticas de las corporaciones de las que fueran copropietarios¹⁹.

El plan visionario de Meidner fue respaldado por los sindicatos y los miembros del Partido Socialdemócrata, pero se encontró con una oposición tenaz de manos de los medios de comunicación privados, así como de las «veinte familias» que dominan las grandes corporaciones del país. Los opositores del plan afirmaban que engrandecería a los dirigentes de los sindicatos que acabarían dominando los fondos de asalariados. También se sostuvo que el plan favorecía de forma injusta a los empleados del sector privado, toda vez que estos serían los primeros en recibir las acciones procedentes del impuesto. Después de una campaña de atemorización, el gobierno socialdemócrata decidió abandonar finalmente la propuesta del impuesto en acciones para crear fondos sociales financiados mediante un impuesto más modesto sobre los beneficios. Estos fondos llegaron a hacerse con el 7 por 100 del mercado de valores sueco, pero fueron liquidados con la llegada al gobierno de los conservadores en 1992, y su importe fue utilizado para la financiación de una serie de institutos de investigación científica. Así pues, el plan de Meidner todavía espera su verdadera aplicación, por más que incluso en su forma adulterada contribuyera a aupar a Suecia a la vanguardia de la economía basada en el conocimiento.

¿Una UE redistributiva?

El visible desmoronamiento de la capacidad europea para proteger a sus propios ciudadanos debilita su voz en asuntos internacionales. Un deci-

¹⁹ El plan original es expuesto en Rudolf MEIDNER, *Employee Investment Funds: An Approach to Collective Capital Formation*, Londres, 1978. Para un informe acerca de las batallas que se emprendieron para su puesta en funcionamiento, véase Jonas PONTUSSON, «Sweden: After the Golden Age», en Perry Anderson y Patrick Camiller (eds.), *Mapping the West European Left*, Londres, 1994.

dido esfuerzo por rescatar y restaurar el modelo social de Europa, que actualmente se está hundiendo, podría contribuir a demostrar la necesidad de controles democráticos y de una armonización fiscal a escala europea. Resultaría de ayuda que la propia Unión financiara por lo menos alguna prestación social nueva para todos los ciudadanos. Curiosamente, éste fue el enfoque de Franklin Roosevelt en la década de 1930, cuando Estados Unidos se enfrentaba a su crisis social más seria. La Ley de Seguridad Social de 1935 se convirtió en el denominado «tercer riel» de la política estadounidense. Con el tiempo, cubrió a todo el mundo y la tarjeta de la Seguridad Social pasó a ser un distintivo de identidad cívica.

La Seguridad Social estadounidense redistribuye de ricos a pobres –lo que incluye una redistribución de regiones ricas a regiones pobres– a través de mecanismos que promueven un mínimo de unidad nacional. La Unión Europea, en la actualidad, no dispone de ningún programa social. Lo mejor que tiene son los denominados fondos de «convergencia», la Política Agrícola Común y planes dirigidos a los nuevos miembros. Pero ninguna de estas prestaciones cubre a todo el mundo, como lo hace la Seguridad Social, y cuentan con muchos menos recursos que el programa estadounidense. Mientras que la PAC tiene un presupuesto de cincuenta mil millones de euros al año –aproximadamente, cuarenta mil millones de dólares–, la Seguridad Social estadounidense dispone de un presupuesto federal de cerca de cuatrocientos mil millones de dólares anuales para pagar pensiones por vejez y discapacidad para cuarenta millones de ciudadanos estadounidenses. Desde luego que la Seguridad Social estadounidense es mucho menos generosa que la mayoría de sus equivalentes europeas a escala nacional y, en la actualidad, está amenazada por la privatización. No obstante, ayuda a unir a los ciudadanos de los diferentes estados y a centrar la atención sobre los asuntos federales. Sus administradores advierten que en 2042 habrá déficit, pero el programa es muy rentable y merece sin ninguna duda cualquier inyección de los presupuestos públicos que requiera²⁰. Resulta muy significativo que el ataque de Bush contra el programa se esté topando con fuertes resistencias.

Desde el principio, los fundadores de la Comunidad Europea querían que ésta fuera más que un acuerdo de libre comercio. Tal y como preguntó sin rodeos Jean Monnet: «¿Es posible tener un Mercado Común sin políticas sociales, monetarias y macroeconómicas federales?»²¹. Sobre esta cuestión, los partidarios estadounidenses de Monnet estaban de acuerdo, interpretando la emulación como un cumplido. La Comunidad Europea se

²⁰ Demuestro cómo se podrían abordar los problemas de las pensiones estadounidenses en Robin Blackburn, «The Pension Gap and How to Fix it», *Challenge* (julio-agosto de 2004). Gar Alperovitz también ha presentado argumentos a favor de los impuestos sobre el capital y en contra de un sistema que descansa exclusivamente en impuestos sobre la nómina en *America Beyond Capitalism: Reclaiming Our Wealth, Our Liberty and Our Democracy*, 2005.

²¹ Citado en Perry ANDERSON, «Under the Sign of the Interim», en Peter Gowan y Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres, 1997, pp. 125-148 y 162.

fundó, en parte, para evitar las catástrofes sociales de los periodos pre (y pos) bélicos, así como para imposibilitar otra guerra europea. Las corrientes internacionalistas de la izquierda europea hablaban de unos «Estados Unidos de Europa», pero, en lo que se refiere a los programas sociales supranacionales, la UE nunca ha pasado de las aspiraciones.

Por el momento, no existe ni siquiera la aspiración de construir un plan de pensiones a escala europea. La UE todavía pide de manera periódica una «Europa social». Tanto la Cumbre de Lisboa de 2000 como el Tratado de Niza de 2001 y el Tratado Constitucional de 2004, aún sin ratificar, urgían a los gobiernos europeos a coordinar sus políticas en materia de pensiones. El Tratado de Niza comprometía supuestamente a los Estados miembros a esforzarse por conseguir un «grado más alto de protección social», mientras que el proyecto constitucional introducía la frase «solidaridad entre las generaciones» en una larga lista de objetivos deseables como la «igualdad entre hombres y mujeres» y la «protección de los derechos de los niños». En el peor de los casos, semejante jarabe de pico no impide explícitamente que la UE elabore un programa común, con su propio sistema y ámbito redistributivo a escala continental, parecido al programa de Seguridad Social de Estados Unidos.

Tres economistas –James Galbraith, Pedro Conceição y Pedro Ferreira– han defendido un «Estado de bienestar verdaderamente *uropeo*, con un programa de jubilaciones continental» y «la creación de nuevas e importantes universidades de primerísima calidad [...] en las hermosas regiones de ingresos más bajos de la periferia europea», así como «la financiación completa de estudiantes para que asistan a ellas»²². Un sistema de protección social a escala europea podría fomentar asimismo mejores dotaciones para el cuidado de los niños. Tal y como hemos visto, el problema del envejecimiento de la sociedad es tanto el resultado de una baja tasa de natalidad como del aumento de la longevidad. Llama la atención que, en la actualidad, Escandinavia, con su generosa atención al cuidado de los niños, tenga una tasa de natalidad muy superior a la de la Europa mediterránea. Resulta también interesante que la introducción de la semana de 35 horas en Francia coincidiera con un pequeño pero significativo restablecimiento de la tasa de natalidad francesa. Las mejoras en las prestaciones sociales, la educación y las condiciones laborales deberían ser un objetivo en sí mismas, pero, con frecuencia, contribuirán a un marco social de protección más amplio.

La Confederación Europea de Sindicatos ha exigido durante mucho tiempo un verdadero Fondo Social a escala continental, con recursos que éste pudiera invertir en generar empleo productivo y que pudieran respaldar el gasto de un sistema de protección social futuro. En 1958, la CEE fundó un Banco Europeo de Inversión, que supuestamente debía contrapesar el po-

²² James K. GALBRAITH, Pedro CONCEIÇÃO y Pedro FERREIRA, «Inequality and Unemployment in Europe: The American Cure», *NLR* 1/237 (septiembre-octubre de 1999) [ed. cast.: «Desigualdad y desempleo en Europa: el remedio estadounidense», *NLR* 5 (noviembre-diciembre de 2000), Madrid, Akal].

der de los bancos centrales. Con las dificultades suscitadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hay más que nunca un papel para el BEI²³.

El sistema de protección social a escala europea se podría organizar en función de un criterio universal, de modo que cada ciudadano, cada país y cada región hiciera alguna contribución y cada ciudadano, país y región recibiera algún beneficio. Los impuestos sobre la nómina –del tipo utilizado para financiar tanto las ayudas sociales europeas como la Seguridad Social estadounidense– son fiscalmente regresivos, pero, por lo menos, considerados en su conjunto, se vuelven ligeramente progresivos gracias a sus criterios de reparto. Un impuesto en acciones sería progresista tanto desde el punto de vista de las contribuciones como del pago de los beneficios, porque la mayoría de acciones están en manos de los ricos. El requerimiento de que las compañías entreguen nuevas acciones transfiere una tajada de activos generadores de renta de los propietarios actuales de la riqueza accionaria a los fondos sociales, que son los beneficiarios del programa.

Si se introdujera a escala europea un impuesto sobre las empresas [*corporate levy*] al estilo de lo propuesto por Meidner –fijado en un primer momento en un 10 por 100 del beneficio empresarial–, los recursos obtenidos podrían ponerse en manos de redes regionales de fondos sociales administrados de acuerdo con criterios democráticos. Esto debería concebirse como un añadido –y no un sustituto– de las políticas de protección social nacional que, cuando fuera necesario, podrían tener la posibilidad de recurrir a una ayuda de emergencia procedente del fondo europeo. Aplicados a escala continental, estos planes contribuirían a la «armonización fiscal» y ayudarían a impedir el *dumping* social. Los nuevos Estados miembros cuentan con impuestos de sociedades bajos –los de Estonia van a ser igual a cero sobre los beneficios reinvertidos–, mientras que, en líneas generales, sus impuestos sobre la renta son similares a los que hay en muchas zonas de Europa occidental. Bajo un programa de impuestos en acciones, todas las compañías y filiales tendrían que entregar nuevas acciones a los fondos sociales, en función de los beneficios que obtuvieran en los Estados en los que operan. El tipo impositivo sería el mismo en todos los Estados miembros. La red de fondos sociales estaría organizada tanto a escala nacional, como regional y de toda la Unión Europea, de tal suerte que, pongamos, un 40 por 100 de los nuevos activos iría a parar a los fondos regionales, otro 40 por 100 se destinaría a una reserva nacional de pensiones en cada Estado y el último 20 por 100 se incorporaría a las arcas de un fondo de toda la Unión. Así, pues, los fondos sociales situados en nuevos Estados miembros se beneficiarían de una distribución tanto central como local. Esto no sólo les ayudaría a incrementar el gasto con fines sociales y educativos, sino que dotaría, asimismo, a sus fondos sociales de mayor capacidad de influencia, como

²³ Para un llamamiento a instituir el BEI como contrapeso del BCE, véase Philip ARESTIS, Kevin McCauley y Malcolm Sawyer, «Commentary: An Alternative Stability Pact for the European Union», *Cambridge Journal of Economics* (enero de 2001).

accionistas institucionales, sobre las corporaciones multinacionales. Por otro lado, como los fondos regionales y nacionales recibirían acciones en empresas activas en su propio Estado, habría una tendencia a la vez hacia la «nacionalización» y hacia la distribución cívica de los activos empresariales.

Equilibrio de fuerzas

Cabría objetar que, si los poderosos socialdemócratas y sindicatos suecos fueron derrotados cuando intentaron introducir una medida de estas características, ¿por qué habría motivos para creer que sería posible conseguir algo semejante en la nueva Europa, donde el movimiento obrero es ahora mucho más débil? Mi respuesta sería que hay motivos por los cuales el resultado podría ser diferente, siempre que se anticipen con cuidado las objeciones. Considérese lo siguiente:

- La mayoría de las corporaciones europeas ya no están tan bien organizadas ni unidas como aquellas controladas por las 20 familias de Suecia. Los directivos profesionales de la corporación moderna no se verían amenazados del mismo modo por la dilución de la propiedad. El impuesto crearía un nuevo tipo de accionista institucional que es muy probable que fuera menos caprichoso que los gregarios gestores de fondos de hoy en día. De hecho, los nuevos fondos sociales tendrían prohibido vender las acciones que poseyeran, de modo que proporcionarían un elemento de estabilidad y propiedad comprometida. Y, como ya se ha señalado, el impuesto no complicaría la planificación financiera, como sucede con el impuesto de sociedades, al restar flujo de tesorería.
- El plan de Meidner establecía «fondos de asalariados» generalizados, pero no mencionaba ningún propósito social específico. El impuesto en acciones propuesto aquí estaría ligado a la provisión de pensiones y respondería, por lo tanto, a las reivindicaciones de muchas movilizaciones sociales recientes en Europa.
- En Suecia, en las décadas de 1970 y 1980, hasta los miembros de los sindicatos estaban preocupados por el excesivo poder que tendrían los dirigentes sindicales si se convertían también, de facto, en los propietarios de las principales corporaciones. En la actualidad, los votantes no temen el poder sindical y, con frecuencia, son partidarios de un reforzamiento de la representación obrera. En todo caso, la red regional de fondos sociales rendiría cuentas claramente ante la comunidad en su conjunto.
- La campaña contra Meidner consiguió aprovechar las divisiones existentes entre diferentes grupos de trabajadores. Habría que tener cuidado para asegurar que los empleados de las grandes compañías recibieran beneficios tangibles como, por ejemplo, mejores seguros para los planes de jubilación existentes en sus empresas, así como una ampliación de la cobertura. La defensa del impuesto debería hacer hincapié en sus beneficios sociales generales, de modo que los actuales empleados del sector

privado vieran su relevancia para sus amigos y parientes, y para sí mismos en caso de que perdieran su puesto de trabajo. El programa intentaría aliviar la nueva sensación de inseguridad económica.

- Los impuestos eran ya bastante altos en Suecia en la década de 1980; hoy en día, hasta el centro derecha admite que los beneficios están demasiado poco gravados. Tras un incremento de un 55 por 100 de la rentabilidad de las empresas francesas en 2004, en comparación con 2003, parece que Raffarin, el entonces primer ministro francés, declaró: «Cuando escucho en la radio [...] acerca del beneficio generado por un determinado número de compañías, me digo a mí mismo que si quieren seguir sacando beneficios, van a tener que repartirlos»²⁴. El aumento de la rentabilidad fue especialmente acusado en las 40 compañías más importantes y, al igual que un alza similar de los beneficios en Alemania, estaba ligado a la adopción del modelo del «valor del accionista».
- En el momento actual, los bienes inmuebles, incluidas las casas en las que vive la gente, están gravados con impuestos en casi todas partes: es una anomalía que las participaciones accionarias no lo estén.

Alegato contra el gran capital

Sin duda, el gran capital se movilizará incluso contra la modesta dilución anual que representará el impuesto. La propiedad de acciones es todavía muy desigual, así que el impuesto funcionará como un impuesto sobre la riqueza. Pero esto no impedirá que sus oponentes sostengan que el impuesto constituye un ataque contra los millones de personas que tienen una participación accionaria muy modesta, quizá en una cuenta de ahorro personal o, indirectamente, en un fondo de pensiones de jubilación. En contra del mito existente, la participación accionarial individual está restringida todavía a una minoría muy pequeña en la mayoría de países europeos. No obstante, los auténticos fondos de pensiones también tienen acciones y se podría afirmar que iban a salir perdiendo. En Reino Unido, por ejemplo, los fondos de pensiones de empleados poseían en el año 2003 el 15,6 por 100 de las acciones de empresas públicas²⁵. Es probable que la mayoría de los fondos de pensiones ganen más de lo que pierdan con el impuesto; si hubiera alguna duda al respecto, se les podría compensar directamente a través de una asignación adicional de los fondos sociales. El efecto de esto sería una aceleración del impacto redistributivo del impuesto.

Aunque sería posible compensar los planes de pensiones personales y de jubilación por cualquier pérdida que el impuesto trajera consigo, ésta no

²⁴ Ralph ATKINS y Peggy HOLLINGER, «Germany and France Find Big Profits Just Too Rich», *Financial Times* (31 de marzo de 2005).

²⁵ Instituto Nacional de Estadística, julio de 2003, comunicado de prensa sobre las pautas de participación accionaria.

sería una respuesta adecuada por sí sola. Habría que hacer una defensa más general del gravamen de la riqueza acumulada en las empresas. Estas empresas no serían rentables sin el contexto más amplio de orden público, comunicaciones y servicios públicos, educación y salud, de modo que lo suyo es que hagan una aportación. Por lo que se refiere a los pequeños accionistas, el funcionamiento de los nuevos fondos sociales podría tener otra ventaja importante. En el «capitalismo gris» de hoy en día, los pequeños accionistas se ven embarcados en aventuras increíblemente caras de la mano de directores generales irresponsables y con sueldos demasiado altos. Los fondos sociales tendrían los recursos y el personal para controlar el comportamiento empresarial y utilizar su poder de voto cada vez mayor con objeto de poner freno a los abusos.

El impuesto de sociedades representa todavía una fuente importante de ingresos en los viejos Estados miembros de la UE, pero se trata de una fuente amenazada. En abril de 2005, el Tribunal Europeo de Justicia dictaminó que en el futuro las empresas podrían contrarrestar las pérdidas en un mercado europeo con los beneficios en otro. Este dictamen, si se confirma, ayudaría en gran medida a las corporaciones en la elaborada «planificación tributaria» que ya practican para reducir su carga fiscal. De hecho, a menos que haya a la vista una nueva directiva, las empresas europeas podrán contrarrestar sus pérdidas doblemente: una vez en el Estado en el que operan y otra vez en el Estado en el que la compañía está registrada. Tal y como observaba *The Wall Street Journal*: «los gobiernos europeos se enfrentan a la pérdida potencial de miles de millones de euros de ingresos fiscales y a la perspectiva de verse obligados a poner en marcha políticas fiscales a escala de la Unión Europea».²⁶

Además, los fondos sociales estarían pensados tanto para la producción de riqueza como para su distribución. En un continente donde los mercados de valores tienen ya una importancia inflacionada, los fondos sociales podrían ayudar a proteger a las empresas productivas de la «financiarización», a promover objetivos empresariales socialmente responsables y a imponer cierto grado de control popular sobre el proceso de acumulación. La red de fondos de pensiones tendría un poder significativo en los asuntos empresariales, tanto por sus acciones como por sus políticas de inversión. La red de fondos podría desarrollar su propio cuadro de especialistas financieros y tendría motivos para ayudar a las autoridades fiscales en el control y la imposición de regulaciones fiscales²⁷.

²⁶ «Ruling on Tax Could Cos EU States Billions of Euros», *The Wall Street Journal* 8-10 (abril de 2005).

²⁷ Aunque las multinacionales tienen muchas vías de evasión de impuestos a través del uso de los precios de transferencia y de la manipulación de las deducciones, las autoridades fiscales, si cuentan con un adecuado respaldo de los legisladores, no son ni mucho menos impotentes. Por ejemplo, pueden combatir la desviación de beneficios como intereses sobre préstamos internos al grupo —capitalización débil— utilizando el beneficio de explotación como base para sus cálculos. Véase el interesante —aunque demasiado optimista— documento de trabajo de Michael DEVEREUX, Rachel GRIFFITH y Alexander KLEMM, «Why Has the UK Corporation Tax Raised So Much Revenue?», Institute for Fiscal Studies, Londres, febrero de 2004.

Esto no significa que los fondos pudieran microadministrar empresas. Pero podrían establecer objetivos generales en relación con temas tales como condiciones laborales mínimas, remuneración de los ejecutivos y buenas prácticas ecológicas. Los consejos de administración rendirían cuentas ante sus comunidades locales: se podría pensar que es posible que estas últimas favorecieran los abusos con la simple expectativa de que ello conllevaría una pensión mejor en el futuro. Es evidente que habría cierto riesgo de este tipo de cálculos, pero también que habría un sinnúmero de oportunidades para impugnarlos como reaccionarios y engañosos. El interés de los empleados o ciudadanos en cualquier empresa en particular sería muy pequeño y el beneficio que se podría obtener en unas pocas décadas de un abuso específico corriente sería remoto. No resultaría fácil en tales circunstancias defender públicamente, pongamos, el trabajo infantil, el envenenamiento del medio ambiente o la negación de los derechos sindicales. Las corporaciones de la actualidad con frecuencia pasan por alto el coste social de sus malas prácticas y de su negligencia porque éstas no aparecen en su contabilidad. Pero un «inversor universal», tal como un fondo de pensiones para toda la comunidad, no podría soslayar semejantes «externalidades». El modelo propuesto no garantizaría un resultado justo, pero representaría una estructura dentro de la cual se podría luchar por resultados progresistas.

Sin embargo, cabría objetar, un fondo basado en acciones, ¿no es vulnerable a los inevitables cambios del mercado? En realidad, las rentas procedentes de los dividendos son de hecho mucho menos volátiles que el precio de las acciones y las redes contarían con dividendos, no con la venta de acciones como fuente de ingresos. La red de fondos de pensiones se vería alentada a utilizar los ingresos obtenidos de los dividendos en la compra de bonos empresariales y públicos con el fin de diversificar su participación accionarial. La red tendría también que ofrecer a las empresas privadas no cotizadas la opción de aportar bonos en lugar de acciones. Se exigiría a las empresas privadas y a las sociedades con más de veinte empleados que entregaran bonos o derechos de sociedad [*partnership rights*] de valor equivalente. Las filiales de empresas extranjeras estarían también obligadas a entregar acciones para los fondos. He insistido en que las redes tendrían prohibido –al menos en todas las circunstancias normales– vender las acciones que tuvieran. El planteamiento de Meidner acerca de las prestaciones sociales consiste en seguir un método de «demercificación». En la obra clásica de Gøsta Esping-Andersen, el concepto de demercificación se utiliza para hacer referencia a formas de prestación social²⁸. En este caso, tenemos también una demercificación de los medios de producción. En un primer momento, el fondo social se concentraría en crear los recursos para, en el futuro, pagar el fuerte incremento en el gasto social requerido por el envejecimiento de la población.

Los fondos sociales podrían asimismo disminuir la presión sobre los sistemas de pensiones basados en las cotizaciones de los trabajadores en activo. Sin

²⁸ GØSTA ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990.

duda, no se descartarían los impuestos sobre la nómina utilizados por estos planes, porque resultan muy rentables y cuentan con aceptación pública. Pero en algunos casos podrían reducirse un poco, ya que esto ayudaría a fortalecer la demanda y los activos sociales alimentados por un impuesto en acciones estarían perfectamente a la altura de la carga de las pensiones futuras. Como ya hay muchas reivindicaciones urgentes que recaen sobre el sistema tributario actual—educación, cuidado de niños, salud, etc.—, lo mejor sería que las promesas de pensiones futuras pudieran cumplirse, en la medida de lo posible, gravando el capital en lugar de las rentas corrientes.

Al final, desde luego, el gasto social del futuro tendrá que pagarse con la producción del futuro y esto significa que parte de los réditos futuros tendrán que ser asignados a tal propósito²⁹. El impuesto en acciones asegura que las rentas de los rentistas (rendimientos del capital) se desvíen de individuos acaudalados a la red de fondos sociales. No obstante, será preciso, desde luego, hacer previsiones de inversión. El impuesto recortará gradual, pero inexorablemente, el consumo de los capitalistas, sustituyéndolo a la larga por el consumo de los pensionistas.

Hay muchos indicios de que el ahorro capitalista en los países anglosajones ha experimentado una fuerte reducción—en ocasiones, acercándose a cero—, como consecuencia de un alza notable del consumo de lujo³⁰. Este proceso se ha visto alimentado por las burbujas de activos y por los «efectos riqueza» asociados. Tanto la disminución de la presión sobre el sistema tributario actual gracias al impuesto en acciones, como la contribución final efectuada por los fondos sociales contribuirían a crear pautas más amplias y menos febriles de consumo público y privado. Los fondos sociales provistos gracias a este impuesto podrían ayudar a estimular el ahorro popular si se adoptara un suplemento de «cuota de contrapartida», que completaría, digamos, un 40 ó 50 por 100 de cualquier ahorro de jubilación realizado por un individuo hasta una cantidad tope, digamos, 2.000 libras anuales. En estos momentos, para fomentar el ahorro entre los empleados, se les ofrece una desgravación fiscal. Se trata de un mecanismo muy regresivo, porque las personas con ingresos altos tienen posibilidad de ganar mucho más que las personas con ingresos medios o bajos: en el Reino Unido, el 10 por 100 mejor situado de los

²⁹ En una discusión por lo demás aguda sobre la financiación de las pensiones, Nicholas Barr se limita a dar por hecho que todos los pagos futuros tendrán que proceder de las rentas del trabajo, omitiendo los derechos del capital sobre los ingresos futuros e ignorando el consumo por parte de los capitalistas. Véase Nicholas BARR, *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford, 2001, pp. 149-156. Por supuesto, desde una perspectiva marxista, los rendimientos del capital proceden del valor que crean los trabajadores colectivamente. Pero éste no parece ser el razonamiento de Barr. Si así fuera, el planteamiento de Meidner no iría dirigido sino a la «reapropiación del plusvalor» o *Wertfassung*, tal y como la llamaban los Socialistas Independientes Alemanes (USPD) de la década de 1920. (Es bastante probable que Meidner, un refugiado de la Alemania nazi, estuviera enterado de la política de *Wertfassung*, que exigía que las empresas entregaran acciones gratis a los fondos sociales, y se viera influido por ella.)

³⁰ «Special Report: The Economics of Saving», *The Economist* 9-15 (abril de 2005).

ahorradores obtiene el 51 por 100 de las desgravaciones fiscales³¹. El planteamiento de los «fondos de contrapartida» podría ofrecer, por el contrario, un incentivo progresista a los ahorradores individuales brindándoles fondos de contrapartida hasta el tope anual. Esto les permitiría percibir una cantidad adicional sobre la cantidad universal a la que todos tendrían derecho. Al mismo tiempo, se podrían reducir o abolir las desgravaciones fiscales existentes, proporcionando ingresos extras a las arcas nacionales (en el Reino Unido, la pérdida fiscal anual a causa de las ayudas en concepto de pensiones equivale a cerca de 13.000 millones de libras, en Estados Unidos, a más de 100.000 mil millones de dólares, o cinco veces la suma del subsidio agrícola).

Los fondos regionales estarían administrados, ésta es mi recomendación, por consejos de administración transparentes, que tendrían autoridad para votar por las acciones de las que fueran custodios. No obstante, todos estos consejos de administración estarían obligados a seguir reglas de distribución justas desde el punto de vista actuarial y estarían sometidos a auditorías independientes. Mientras que todos los ciudadanos tendrían idéntico derecho a las ganancias de los fondos de ámbito regional y de la UE, los fondos de pensiones de reserva a escala nacional estarían disponibles para reforzar los planes públicos o de jubilación existentes que se encontraran en dificultades. En el Reino Unido, se ha creado un Fondo de Protección de las Pensiones pero, tal y como se señalaba con anterioridad, cuenta con recursos de una escasez lamentable y no podrá ofrecer una indemnización completa a empleados que pierden sus derechos de pensión a causa de la quiebra de sus empleadores. En Francia e Italia, hay también planes de jubilación frágiles que necesitan del respaldo que podría suministrar la reserva de pensiones nacional. Los fondos sociales recibirían una muestra de las acciones de todas las empresas con actividades importantes en su Estado y adquirirían una capacidad de influencia creciente sobre éstas. Esto evitaría el riesgo monetario que corren en la actualidad los fondos de pensiones de los Países Bajos y de otras regiones que tienen importantes participaciones accionarias en activos fuera de la UE.

He podido calcular que, si el impuesto en acciones se aplicara en Estados Unidos o Reino Unido, al cabo de un periodo de veinticinco años se podría esperar que construyera fondos que generaran réditos por un valor de aproximadamente el 2 por 100 del PNB³². Hay motivos para creer que el rendimiento sería muy similar en Europa. Por sí solo, un 2 por 100 del PNB no cubriría más que alrededor de la mitad del déficit en la financiación de las pensiones identificado anteriormente. No obstante, representa una aportación muy importante y contribuiría a reducir el pro-

³¹ Gerard Hughes y Adrian Sinfield, «Financing Pensions by Stealth», en G. Hughes y J. Stewart (eds.), *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, cit., pp. 163-191, 182.

³² Véase R. Blackburn, «The Pension Gap and How to Fix It», cit., y «How to Rescue a Failing Pension Regime: The British Case», cit.

blema de la financiación a unas proporciones más manejables. (Tal y como he observado anteriormente, en la actualidad, todo el presupuesto de la UE no consta más que del 1 por 100 del PNB.) Entre las fuentes de ingresos a las que se podría recurrir para incrementar el gasto social y educativo, se encuentra la posibilidad de un impuesto sobre las subidas en el valor del suelo comercial y de otro sobre los hidrocarburos. Estas exacciones e impuestos, en conjunto, asegurarían que las corporaciones contribuyen a financiar el tejido social del que dependen por completo sus operaciones y proporcionarían a todos los ciudadanos una participación en los frutos del avance económico.

Sin duda, Europa tendrá más capacidad para dedicarse a ahorrar y a mejorar sus planes de protección social y sus dotaciones educativas si no se deja arrastrar a las aventuras militares estadounidenses. La belicosidad de Washington está de por sí impulsada por el deseo de distraer a los ciudadanos estadounidenses de los graves problemas sociales y de la desigualdad galopante en el ámbito nacional. Europa debería aspirar a un modelo muy diferente, tanto para sus propios habitantes como en sus relaciones con el resto del mundo. Desarrollar algunos lazos de protección social a escala continental, uniendo a viejos y nuevos miembros, ayudaría a construir la confianza cívica capaz de sustentar un planteamiento más generoso del desarrollo exterior y un sentido de ciudadanía común que podría respaldar una política exterior independiente y progresista. Por otro lado, desde luego que las medidas específicas que he defendido no resolverían todos los problemas ni darían paso a una sociedad ideal. Tampoco son el socialismo. Pero podrían ayudar a satisfacer las necesidades de ingresos de los programas sociales, en especial de aquellos relacionados con el envejecimiento de la sociedad, y podrían construir fondos sociales que rindieran cuentas socialmente y que estuvieran a la vez bien informados, remediando parte de las asimetrías informativas del «capitalismo gris». Esto constituiría una ayuda siempre y cuando se entendiera como un complemento, y no un sustituto, de una legislación progresista, sindicatos eficaces, movimientos sociales vigilantes y ciudadanos activos.