Enrique Feás*

LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROYECTO EUROPEO

La dimensión social del proyecto europeo —un proyecto en permanente movimiento— ha estado presente desde el Tratado de Roma, pero ha ido siempre a remolque de la construcción económica. La Gran Recesión puso de manifiesto que una Europa construida sobre unas débiles bases sociales no solo se traduce en crisis económicas más profundas, sino que genera desafección en la ciudadanía europea. Hoy Europa sigue teniendo grandes divergencias en indicadores y políticas sociales, pero los grandes desafíos globales de las próximas décadas hacen imprescindible recuperar la idea de una verdadera política social europea que supere los límites del Estado nación y promueva una convergencia real efectiva.

Palabras clave: Unión Europea, política social, globalización.

Clasificación JEL: F16, F4, F55, F6, H5.

1. Introducción

Quien diga que el proyecto europeo surgió por un motivo puramente económico sabe poco de historia: nació para evitar otra guerra. La decisión de crear una comunidad económica no fue más que la constatación de que la cooperación económica en el ámbito del carbón y del acero no solo contribuía a la paz, sino también al desarrollo económico.

Desde entonces, Europa es un proyecto en permanente evolución, y por eso resulta injusto decir que se creó sin una dimensión social: simplemente, y como todo lo demás, esta se fue construyendo por el camino, sobre algunas bases ya incluidas en el Tratado de

Roma como las mejoras en las condiciones de trabajo y el nivel de vida de los ciudadanos y la consagración jurídica del principio de igualdad de retribución entre mujeres y hombres.

Desde entonces, la conciencia de que la profundización del mercado único y el concepto de ciudadanía europea debían ir acompañados de una dimensión social ha sido una constante, pero es cierto que dicha dimensión ha evolucionado muy lentamente, y generalmente a remolque de otras medidas integradoras. En cualquier caso, el propio Schuman reconoció en su discurso de 1950 que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Porque la Europa social no es un proyecto determinado, un conjunto de políticas específicas claramente delimitadas: es el conjunto de derechos que los Estados miembros quieran asociar al concepto de ciudadanía europea.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Coeditor del Blog NewDeal (<http://blognewdeal.com>).

A lo largo de este artículo analizaremos las grandes divergencias que persisten aún en el seno de la Unión Europea, tanto en lo que respecta a indicadores sociales como a políticas de protección social. Posteriormente delimitaremos algunos de los grandes retos a los que la Unión y los Estados miembros deberán enfrentarse en el ámbito social en las próximas décadas y en qué medida la acción supranacional es condición necesaria para el mantenimiento de un Estado del bienestar en Europa. Concluiremos con un breve resumen de las importantes iniciativas recientes en el seno de la Unión Europea para potenciar su dimensión social.

2. Las divergencias europeas en indicadores sociales

La Gran Recesión sirvió para poner en evidencia que la construcción económica europea tenía débiles cimientos sociales, y que la convergencia real de los noventa había caído en el olvido. Como recuerdan Andrés y Doménech (2018), diez años de crisis han permitido registrar desde incrementos de renta per cápita del 28 por 100 en Lituania o el 8 por 100 en Alemania hasta caídas del 23 por 100 en Grecia. España no recuperó sus niveles de PIB previos a la crisis hasta 2018, dejando tras de sí una década perdida. Las diferencias en los niveles de desempleo (del 3,8 de Alemania al 21 por 100 de Grecia) son otro recordatorio permanente de que los mecanismos de cohesión social distan mucho de ser óptimos.

Aunque la recuperación económica a nivel europeo es ya un hecho innegable, la crisis ha dejado secuelas y divergencias aún más profundas. Aunque afectó de forma distinta a los distintos países y regiones, con carácter general han sido las generaciones más jóvenes las que han sufrido más la crisis: a finales de 2016, la tasa de desempleo juvenil en la UE se situaba en el 18 por 100 y, en la zona del euro, en el 20 por 100; en Grecia, España e Italia rondaba el 40 por 100. Como reconoce la propia Comisión, por primera vez desde la

Segunda Guerra Mundial existe un riesgo real de que la actual generación de jóvenes adultos acabe teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres (Comisión Europea, 2017b).

Llama la atención el hecho de que, incluso en el seno de la Unión Europea, el riesgo de pobreza sigue siendo importante: se estima que casi una cuarta parte de la población de la UE28 está en riesgo de pobreza o exclusión social. Es preciso recordar, no obstante, que el indicador de riesgo de pobreza y exclusión social (AROE) es un término relativo, no absoluto: varía por países, puesto que se define como el porcentaje de población que vive en hogares con una renta disponible —después de impuestos y transferencias— inferior a la mediana a nivel nacional¹. En cualquier caso, este indicador, que está muy bien correlacionado con la desigualdad (Andrés y Doménech, 2018), varía mucho entre países: en el extremo de mayor riesgo de pobreza relativa se encuentran Rumanía, los países bálticos y los del sur de Europa —tristemente encabezados por España—, y en el de menor los países nórdicos, Chequia y Eslovaquia. Curiosamente, otros indicadores alternativos de medición de la pobreza, como el de exposición a carencias materiales severas, está mucho peor correlacionado con la desigualdad. En España, por ejemplo, no es superior al de otros países con mucha menor desigualdad.

Es especialmente preocupante el índice de pobreza infantil, que no solo sigue siendo elevada (un 26 por 100 en la UE28 en 2016), sino que está creciendo en varios Estados miembros, por lo que ello implica de perpetuar un mayor riesgo de desempleo y de pobreza en los adultos.

¹ El indicador AROPE, en sus siglas en inglés (*At Risk Of Poverty and Social Exclusion*), además de la pobreza de ingresos mencionada, considera la concurrencia de situaciones de baja intensidad laboral (trabajar menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo anual) y la carencia de al menos cuatro conceptos de una serie de nueve, como no poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año o afrontar gastos imprevistos de 650 euros, entre otros.

3. Las divergencias europeas en políticas de protección social

Las divergencias se extienden no solo a los indicadores, sino también a los sistemas de protección social. En gran medida, los sistemas de protección de los países son herederos de su historia: se crearon en la segunda mitad del Siglo XIX para combatir el descontento social derivado de los cambios de la revolución industrial y se generalizaron al término de la Segunda Guerra Mundial —si bien en algunos casos su pleno desarrollo solo se produjo a finales del Siglo XX—, de modo que la forma en que los países se vieron afectados por la revolución industrial y la guerra determinó necesidades distintas que, en función de las distintas disponibilidades financieras y fuentes de financiación y el distinto poder relativo de los agentes sociales, dieron lugar a diversos tipos y grados de cobertura de riesgos para la población.

La Unión Europea gasta de media un 28 por 100 del PIB en protección social, pero con una fuerte dispersión: desde el 34 por 100 de Francia o los cercanos al 30 por 100 de Finlandia, Dinamarca, Bélgica y Holanda, hasta el 15 por 100 de Rumanía y los países bálticos. España, por su parte, es el que menos gasta de los países más ricos, con apenas un 25 por 100 (Gráfico 1).

En el ámbito de pensiones, por ejemplo, existen considerables diferencias entre el porcentaje que supone la pensión pública contributiva media respecto al salario medio (tasa de beneficio), con valores que oscilan entre el 60 por 100 de España y los bajos valores de Suecia o Reino Unido; o en el porcentaje que supone la pensión sobre el último salario en términos brutos o netos (tasa de reemplazo) que es en España en términos netos del 82 por 100, también una de las más altas, aunque menor que las de Italia, Holanda o Portugal y muy lejos del 51 por 100 de Alemania o el 42 por 100 de Irlanda. Asimismo, los sistemas son muy dispares: algunos países como Suecia, Italia, Polonia o Letonia han implementado ya sistemas de

GRÁFICO 1
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE28
(En porcentaje del PIB)

FUENTE: EUROSTAT.

reparto basados en cuentas nocionales², mientras que otros han optado por un sistema complementario de cuentas de capitalización (Reino Unido), o un sistema de contribución definida o de prestación definida.

² Una cuenta nocional es una cuenta teórica o ficticia que se crea para cada persona asegurada y en la que se anotan todas las contribuciones hechas durante la vida laboral, y cuyo valor se indexa con respecto a un determinado indicador. Es distinto de una cuenta individual real donde la propia persona o un gestor financiero invierte esas cantidades de forma efectiva y obtiene rendimientos derivados de la habilidad inversora.

4. Los retos de la Europa del futuro y los límites del Estado nación

La convergencia real no es tan solo un objetivo deseable, sino necesario para la propia sostenibilidad del proceso integrador europeo, en el que los procesos de ajuste ante *shocks* asimétricos dan lugar a fuerzas centrífugas que hacen insostenible un área monetaria común (De Grauwe y Schnabl, 2005). El problema es que las divergencias perviven en la Unión Europea en un mundo en cambio permanente y con poderosos desafíos que analizaremos a continuación.

El envejecimiento de la población

En 1890, cuando Bismarck tenía 74 años, implantó un sistema de pensiones en Alemania y estableció una edad de jubilación de 70 años, que años más tarde se reduciría a 65³. Pero entonces la esperanza media de vida de un europeo era de poco más de 40 años. En 2015 era de más de 80, pero esos 40 años más tan solo se han traducido en un par de años de retraso en la edad de jubilación. Y la tendencia lleva camino de aumentar: los bebés europeos que nazcan hoy seguramente seguirán vivos dentro de 100 años.

La combinación de una esperanza de vida creciente y unas tasas de fertilidad decrecientes han hecho de la Unión Europea una sociedad vieja: las personas de más de 65 años superan ya al número de niños menores de 14 años, y si hoy uno de cada cinco europeos tiene más de 65 años, en 2050 será uno de cada tres. En 2030 Europa será la región más vieja del mundo, con una edad media de 45 años frente a los 21 de África, y los 35 años de Asia, Oceanía y Latinoamérica. Y con el envejecimiento llegan las

enfermedades: en la UE27 casi 50.000.000 de personas padecen alguna enfermedad crónica, de las cuales 500.000 en edad de trabajar mueren prematuramente. Una sociedad con más personas mayores requerirá una adaptación en varios ámbitos como en las políticas públicas o los nuevos empleos y habilidades requeridos. Sin duda habrá oportunidades para el sector de la economía social o el de cuidados, pero también nuevas necesidades: hoy casi un tercio de las personas de más de 65 años viven solas y hasta dos tercios de las de más de 75 años dependen de cuidados informales, dispensados sobre todo por la familia próxima. Más aún, una de cada seis personas mayores vive en la pobreza, estando las mujeres más expuestas a pensiones bajas como resultado de unas carreras profesionales incompletas (Comisión Europea, 2017b).

Estas tendencias tendrán un severo impacto sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social. La Comisión Europea (2017b) estima que de aquí a 2030 el gasto en pensiones aumentará en 12,4 puntos de PIB, los gastos en sanidad en 7,7 puntos y los gastos en cuidados de larga duración en 2,4 puntos, y que, en 2060, por cada persona de edad avanzada, solo habrá dos personas en edad de trabajar —la mitad que en 2008—. Los retrasos en la edad de jubilación y las reformas en los sistemas de pensiones podrán mitigar este impacto, pero no hay que descartar que los gastos sanitarios aumenten de forma importante.

Para financiar las pensiones de una sociedad cada vez más envejecida se requieren más trabajadores y más jóvenes. El segundo problema se puede corregir con una política de inmigración inteligente. El primero dependerá del futuro del mercado del trabajo, que cuenta a su vez con sus propios desafíos.

La inmigración europea

La inmigración es un arma de doble filo: con carácter general es una fuente de riqueza y de prosperidad para los países receptores, pero en contextos de crisis

³ Contrariamente a la creencia de que Bismarck estableció la edad de jubilación a los 65, lo cierto es que se estableció inicialmente en 70 años —en concreto en el artículo 9 de la Ley de Seguro de Invalidez y Vejez de 22 de junio de 1889— (Deutsches Reichsgesetzblatt Band, 1889). La reducción no se produciría hasta 1916, y desde entonces sería la edad de referencia en la mayoría de los sistemas establecidos desde entonces. Ver también <https://www.ssa.gov/history/age65.html>

económica puede ser una fuente de tensión social, exacerbada por políticas populistas. Aunque en realidad no hay datos que confirmen que el impacto cuantitativo de los inmigrantes sobre el sistema de prestaciones sociales o sanitarias sea realmente importante, en situaciones de recortes presupuestarios o creciente desempleo los inmigrantes se convierten en un argumento fácil para el político perezoso. El *brexít* es un buen ejemplo de cómo la manipulación de la inmigración europea, que en general ha sido beneficiosa para el sistema fiscal de Reino Unido —como demuestran, por ejemplo, Dustmann y Frattini (2014)—, puede llevar a decisiones perjudiciales para la economía británica y los propios trabajadores. Al mismo tiempo, cuando la Unión Europea funciona como un espacio con libre circulación de trabajadores, la coordinación de la política de inmigración no es que sea solo conveniente: es imprescindible. Es preciso trabajar en la reducción de los incentivos a la inmigración irregular, la coordinación de un sistema de inmigración legal ordenado y rápido, la gestión conjunta y coordinada de las fronteras y una política común de asilo capaz de asignar solicitudes entre Estados miembros de una forma rápida, eficaz y obligatoria. La experiencia hasta el momento, por ejemplo, en el Sistema Europeo Común de Asilo, resulta bastante decepcionante (CES, 2017a) y una mala forma de afrontar los retos futuros. Porque, se quiera o no, la Unión Europea necesitará inmigrantes, y si no es capaz de atraerlos de forma ordenada, digna y eficiente, ajena a la pulsión política populista —y conforme a la tradición de derechos humanos que la ha hecho merecedora del Premio Nobel de la Paz—, difícilmente sobrevivirá.

La inmigración puede traer trabajadores jóvenes, pero son las economías quienes tienen que ofrecer empleos dignos para todos sus ciudadanos. Tres grandes retos se avecinan en las próximas décadas que requerirán de políticas sociales activas y eficientes, tanto a nivel nacional como europeo: el impacto de la globalización, la tecnología y la automatización y la resolución de la brecha de género.

El impacto de la globalización

La inmigración, en el fondo, no es más que una de las caras del proceso de globalización. El desarrollo de las tecnologías y las comunicaciones ha dado lugar a un nuevo impulso globalizador, especialmente reforzado desde los años noventa (Baldwin, 2017), y con importantes efectos redistributivos a nivel mundial (Lakner y Milanovic, 2013). La especialización ha dado paso a la producción descentralizada en cadenas de valor —donde cada componente de un producto se genera allí donde resulta más eficiente hacerlo—, el comercio intraindustrial predomina sobre el interindustrial y el de servicios va ganando peso de forma progresiva. En este marco, competir es cada vez más difícil. Las economías abiertas han de buscar su hueco en la cadena de valor e intentar especializarse en aquella fase que genere un mayor valor añadido, y por tanto dé pie a pagar mejores salarios. En un mundo globalizado, las fases de mayor valor añadido ya no son, como antes, las de producción y ensamblaje de componentes, sino que se suelen agrupar en los servicios anteriores (I+D, diseño del producto y logística de compra) y posteriores (logística de venta, *marketing* y servicio posventa) a la propia fabricación, que pasa a ser el elemento más tangible pero menos relevante del proceso productivo, en lo que se conoce como «curva de la sonrisa». Hoy en día, una orden de iPhone de Apple concebido y diseñado en Estados Unidos supone una orden a Foxconn en China para importar más de 17 componentes fabricados en Japón, Taiwán, Corea del Sur, Alemania y del propio Estados Unidos (que solo fabrica el chip de memoria, el códec de audio y el módulo Bluetooth-Wireless), su ensamblaje por Foxconn y el envío mediante un complejo sistema logístico, además de la activación de los servicios de *software* y posventa (Xing, 2017). En este contexto, las plantas productivas están cada vez menos en condiciones de garantizar buenas condiciones de trabajo, al ser cada vez menor su valor añadido respecto a las fases de servicios, muy intensivas en conocimiento.

La nueva globalización afectará a trabajadores de todo tipo, no solo los menos cualificados, ya que la telepresencia permitirá la prestación de servicios a distancia (la telemedicina, por ejemplo), y la robotización permitirá la comercialización de servicios antes protegidos (nada impide que el tradicional corte de pelo —paradigma del servicio no comercializable en la literatura económica— pueda en el futuro ser realizado por un robot manejado a distancia). Lo malo es que, al poder afectar a todos los trabajadores en todos los sectores, la posibilidad antes existente de que los ganadores de la globalización compensen a los perdedores ya no resulta tan evidente.

El proteccionismo, sin embargo, no es una buena opción. Porque una cosa es ralentizar el proceso de liberalización exterior de un sector, y otra dar marcha atrás en el proceso liberalizador. Lo primero puede ser a veces buena idea, pero lo segundo nunca lo es, porque la liberalización genera cambios en la estructura productiva —por ejemplo, integración de componentes importados en productos destinados a la exportación— que ya no se pueden deshacer sin un elevado coste de ajuste. La globalización, para bien o para mal, no es simétrica. Es, como ocurre con la tecnología, una oportunidad y un riesgo. Las políticas económicas están para encauzar esa globalización y conseguir aprovechar la oportunidad y minimizar los riesgos, o compensar a los perdedores. La inacción de los Gobiernos tiene su coste en términos de tensiones políticas y demandas de vuelta a un proteccionismo que ya no solucionará nada.

El impacto de la tecnología y de la automatización

Cualquier revolución tecnológica tiene efectos sobre el empleo y la forma de trabajar. Así sucedió durante la revolución industrial, y la revolución tecnológica no será distinta. Desde el influyente estudio de Acemoglu y Restrepo (2017) se habla mucho de la sustitución de trabajadores por robots, y se dan cifras muy variadas, pero la realidad, como siempre, es

bastante más compleja. La automatización sin duda va a provocar una fuerte alteración del mercado de trabajo, destruyendo empleos y haciendo redundantes numerosas habilidades, pero al mismo tiempo creará otros empleos nuevos y nuevas necesidades. De hecho, se observa que los países donde la automatización está más desarrollada no presentan niveles de desempleo mayores (Gregory *et al.*, 2016), lo que parece confirmar la complejidad de los efectos de dicha automatización sobre la productividad y los salarios de trabajadores —cualificados y no cualificados—. Por otra parte, a menudo se confunde la posibilidad tecnológica de sustituir mano de obra con la posibilidad económica de hacerlo: no es lo mismo que existan robots capaces de realizar una tarea a que se produzcan a escala suficiente y a un precio competitivo como para que compense adquirirlos y reemplazar a los correspondientes trabajadores. Dicho esto, tampoco conviene minimizar el impacto de la tecnología: la automatización probablemente no destruya, sino que cree empleo a nivel agregado, pero eso no quiere decir que no vaya a haber un gran número de trabajadores que queden desfasados y que sean incapaces de readaptarse a la nueva realidad laboral, sobre todo sin ayuda. Aparecerán nuevas categorías de trabajos, desplazando parcial o totalmente a otros, y cambiarán las habilidades requeridas, tanto en las ocupaciones antiguas como en las nuevas; cambiará la forma y el lugar donde trabajan las personas; afectará a los trabajadores mujeres y hombres de manera diferente, y puede alterar la brecha de género. La ciencia económica no solo debe explicar la situación antes y después de la automatización, sino ayudar a gestionar las políticas que favorezcan la transición, de forma que se minimicen los efectos negativos humanos y sociales; en paralelo, las políticas económicas y sociales deben estar a la altura.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que la tecnología no solo destruye trabajos viejos y crea trabajos nuevos, sino que también cambia las ocupaciones y negocios existentes. Esto es especialmente cierto desde el

momento en que la tecnología ya no solo sustituye el esfuerzo o habilidades físicas humanas, como en anteriores revoluciones, sino también —con el desarrollo de la inteligencia artificial— sus procesos mentales analíticos o deductivos. La Comisión calcula que, de aquí a 2025, el trabajador europeo medio pasará de tener el mismo empleo a lo largo de toda su vida a tener hasta diez a lo largo de su carrera profesional. Asimismo, el trabajo se centrará cada vez más en la producción y los resultados y menos en la presencia física en un lugar específico; los trabajadores tendrán cada vez más posibilidades de trabajar como independientes y de combinar varios empleos al mismo tiempo. Pensemos también en los cambios que ha supuesto el desarrollo de plataformas tecnológicas en los sectores del comercio minorista (Amazon), servicios de transporte (Uber) u hotelero (Airbnb), con componentes de economía colaborativa pero también desafíos legales. Claramente, la tecnología supone una ventaja formidable para el consumidor, pero genera riesgos en el ámbito de la competencia y de las condiciones laborales. La precarización laboral derivada de la aparición de alguna de estas plataformas no debe ser motivo de rechazo a las mismas ni a la tecnología, sino simplemente una llamada a la necesidad de unos Gobiernos eficientes y coordinados en el seno de la Unión Europea a la hora de regular las nuevas actividades desde el punto de vista de la competencia, la fiscalidad o las relaciones laborales. Nuevas políticas para viejos problemas derivados de nuevas situaciones.

La brecha de género

Al analizar la relación entre progreso técnico y empleo, Autor (2015) llega a la conclusión de que, aunque la mayor parte del progreso técnico ha venido acompañado de un ahorro en costes laborales, hay un factor crucial por el cual, durante los dos últimos siglos, la automatización y el progreso técnico han permitido un aumento del empleo a lo largo del Siglo XX: la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Una sociedad no puede aspirar a desarrollarse sin utilizar

de forma activa a la mitad de la población. Ahora bien, desde la incorporación de la mujer al mercado laboral la lucha por la igualdad no ha permitido eliminar las grandes brechas de género que aún persisten en el mercado de trabajo. Así, la Comisión calcula que hay aún importantes fuentes de divergencia en materia de educación (44 por 100 de educación terciaria en hombres frente a 33 por 100 en mujeres), en precariedad laboral (hay cuatro veces más mujeres que hombres trabajando a tiempo parcial), en salario (los hombres ganan de media un 16 por 100 más), en pensiones (los hombres cobran de media un 38 por 100 más), en tareas domésticas y cuidados (las mujeres dedican cinco veces más tiempo que los hombres a tareas domésticas y cuidados), en aislamiento (un 40 por 100 de las mujeres viven en hogares unipersonales, frente a un 19 por 100 de los hombres) y en poder (solo un tercio de los diputados son mujeres). Pero probablemente hay una cifra que resume muy bien el problema: las mujeres con hijos de menos de seis años tienen una tasa de empleo del 60 por 100, frente al 90 por 100 de los hombres (Comisión Europea, 2017b). Hay muchos factores que explican la brecha de género, y no todos están basados en injusticias, pero sí hay una gran incongruencia social: si consideramos que la maternidad es un bien público —tanto por motivos de supervivencia de la especie como por cuestiones de sostenibilidad económica, además de otros menos prosaicos—, lo cierto es que en la actualidad el coste de tener hijos sigue recayendo de forma casi exclusiva sobre las madres, cuya proyección laboral y económica se ve claramente perjudicada. Como bien público, el coste de la maternidad debería ser asumido por toda la sociedad, y no solo por una parte de los trabajadores ni de los empleadores. Corresponde a los poderes públicos la aplicación de los incentivos correctos para corregir esta situación, así como asegurar que, en un mundo globalizado, el respeto a la diversidad cultural y religiosa se haga sobre una base común, la Declaración de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

La educación del futuro

Todos los estudios sobre impacto de la automatización y la globalización coinciden en que esta afectará proporcionalmente menos a los trabajadores más cualificados —aunque incluso estos se verán afectados—. Eso no quiere decir que la educación tenga que adaptarse a los empleos modernos de hoy —lo más probable es que la mayoría de los niños que hoy comiencen su enseñanza primaria acabarán trabajando en trabajos que no existen todavía—, sino a capacidades y habilidades que les permitan tener flexibilidad de aprendizaje y laboral. Es preciso que la enseñanza y las necesidades de las empresas vayan de la mano, en adecuada coordinación⁴.

En este sentido, en una economía del conocimiento, los trabajadores en empleos intensivos en conocimientos de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés⁵) encuentran empleo más fácilmente y ganan más. Ahora bien, para el futuro no solo harán falta habilidades cognitivas, sino que habilidades sociales como el trabajo en equipo, la creatividad, la adaptabilidad y la conciencia social y cultural pueden llegar a ser complementos igualmente necesarios para obtener empleo (Deming, 2017).

Pero el cambio no será fácil: una encuesta del World Economic Forum (2016) encuentra que, de los cinco obstáculos principales para la adaptación de las empresas a la nueva revolución tecnológica, solo uno tiene que ver con recursos económicos; los cuatro restantes están relacionados con la mentalidad: una insuficiente comprensión de los cambios que se avecinan,

la presión de los accionistas por los resultados a corto plazo, la falta de estímulos de los propios trabajadores y una priorización insuficiente por parte de la alta dirección.

El cambio climático

El cambio climático es uno de los mayores desafíos que afectan no solo a Europa, sino a todo el planeta. El derretimiento de los casquetes polares, la subida del nivel del mar, y la mayor frecuencia de situaciones climáticas extremas son síntomas de un calentamiento global cuyas consecuencias en las próximas décadas podrían ser desastrosas. Europa tiene grandes riesgos de incendios forestales y sequías en el centro y sur de Europa, y el norte se está transformando claramente en una zona más húmeda donde podrían ser más frecuentes las crecidas en invierno. Las zonas urbanas, donde viven cuatro de cada cinco europeos, están mal equipadas para estar cada vez más expuestas a olas de calor, inundaciones o aumentos del nivel del mar. El control de las emisiones es una labor global, que requiere una acción conjunta, pero donde habrá sectores y trabajadores perjudicados y que requerirán también de un esfuerzo de adaptación apoyado desde las políticas públicas.

Las limitaciones del Estado nación y el papel de la Unión Europea

Llegados a este punto, cabe preguntarse si, en un mundo de economías interconectadas presidido por la globalización y los cambios tecnológicos y demográficos, es posible un Estado moderno que haga frente en solitario a los grandes problemas sociales (Feás, 2017). En algunos ámbitos parece claro que el esfuerzo no puede ser nacional: así, la nueva globalización y la automatización hacen que la compensación a nivel de Estado ya no sea evidente, porque quizás todos sean perdedores; los recursos para un Estado del bienestar en un mercado donde los capitales circulan

⁴ En este sentido, se están impulsando modelos de formación profesional dual cuyo objetivo es que el centro educativo y la empresa se corresponsabilicen de la formación del aprendiz. La OCDE (2018) destaca el éxito de este modelo —introducido en España en 2012— en varios países europeos.

⁵ El término inglés *stem* significa asimismo el tallo de una planta o la raíz o radical de una palabra, de la que surgen las demás. Los conocimientos STEM implican por tanto los conocimientos básicos que dan lugar a numerosos empleos de calidad.

CUADRO 1

LAS CAPACIDADES Y HABILIDADES DE LOS TRABAJOS DEL FUTURO

Capacidades	Habilidades básicas	Habilidades horizontales	
<i>Capacidades básicas</i>	<i>Habilidades de contenido</i>	<i>Habilidades sociales</i>	<i>Administración de recursos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad cognitiva • Flexibilidad cognitiva • Creatividad • Razonamiento lógico • Sensibilidad a problemas • Razonamiento matemático • Visualización 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje activo • Expresión oral • Comprensión lectora • Expresión escrita • Alfabetización TIC 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con otros • Inteligencia emocional • Negociación • Persuasión • Orientación al servicio • Entrenar y enseñar a otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de recursos financieros • Administración de recursos materiales • Gestión de personas • Gestión del tiempo
<i>Capacidades físicas</i>	<i>Habilidades de proceso</i>	<i>Habilidades de sistemas</i>	<i>Habilidades técnicas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza física • Destreza manual y precisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Escucha activa • Pensamiento crítico • Supervisión propia y de otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio y toma de decisiones • Análisis de sistemas <p><i>Habilidades para resolver problemas complejos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución de problemas complejos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento y reparación de equipos • Funcionamiento y control del equipo • Programación • Control de calidad • Tecnología y diseño de experiencia de usuario • Solución de problemas

FUENTE: WORLD ECONOMIC FORUM (2016). *The Future of Jobs*.

libremente requieren una coordinación de bases imponibles al menos a nivel europeo, y la supresión de cualquier posibilidad de *dumping* fiscal para atraer empresas; las futuras situaciones de crisis no podrán afrontarse de nuevo con Estados fuertemente endeudados y sin recurso a la devaluación ni a la política monetaria, sino quizás tan solo con el factor estabilizador de un presupuesto común que compense el ciclo; y el cambio climático no se puede afrontar más que a nivel coordinado.

5. Las iniciativas de la Unión Europea

La política social europea ha avanzado siempre a saltos, espoleada por las diferentes crisis. El

Tratado de Roma ya incluía principios como la igualdad salarial entre hombres y mujeres y el derecho de los trabajadores a desplazarse libremente a otro Estado miembro. Con el tiempo se establecieron disposiciones detalladas para hacer efectivo el derecho a trasladarse a otro país: para garantizar los derechos de los pacientes a recibir tratamiento en el extranjero y a ser indemnizados por sus gastos médicos, el reconocimiento mutuo de los títulos, y para garantizar que los ciudadanos no pierdan sus derechos de pensión adquiridos cuando aceptan un puesto de trabajo en otro país. Estas disposiciones no son menores, y han tenido un impacto directo en la vida de millones de personas (Comisión Europea, 2017b) (Cuadro 2).

CUADRO 2

CRONOLOGÍA DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROYECTO EUROPEO

Años	Disposiciones
1883.....	Primer sistema de seguridad social (Bismarck). Seguro de enfermedad, seguro de accidentes
1889.....	Alemania establece un sistema de pensión contributiva
1891.....	Dinamarca establece un sistema de pensiones no contributiva
1942.....	Informe Beveridge introduce cobertura universal
1950.....	Convenio Europeo de Derechos Humanos
1957.....	Tratado de Roma y Fondo Social Europeo
1961.....	Consejo de Europa Carta Social Europea La Comunidad Económica Europea adopta una política de formación profesional
1967.....	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas)
1974.....	Primer Programa de Acción Social para Europa
1980s.....	Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
1986.....	Acta Única Europea
1987.....	Programa Erasmus
1989.....	Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores
1992.....	Tratado de Maastricht y Protocolo sobre la Política Social
1997.....	Tratado de Ámsterdam y Estrategia Europea de Empleo
2006.....	Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización
2009.....	Tratado de Lisboa y Carta de los Derechos Fundamentales de la UE
2013.....	Iniciativa de Empleo Juvenil
2017.....	Pilar Europeo de Derechos Sociales Cuerpo Europeo de Solidaridad

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA (2017b) y elaboración propia.

Medidas frente a los retos

La Comisión parece consciente de los retos de las próximas décadas y ha hecho propuestas de acción en cuatro ámbitos: el legislativo, el financiero, el de orientación y el de cooperación.

En los últimos años, además de las medidas de potenciación de la inversión y el empleo, como los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el refuerzo de los programas Erasmus, el programa de investigación e innovación Horizonte 2020

o los tres ejes del Programa de Empleo e Innovación Social (EaSI), se están haciendo esfuerzos para fomentar la movilidad mediante la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y para mejorar la coordinación de los sistemas de seguridad social para la portabilidad de las prestaciones. Pero hay mucho por hacer, y en algunas propuestas interesantes, como la avanzada en el Informe de los Cinco Presidentes de 2015 de un subsidio mínimo europeo de desempleo, parece por el momento estancada.

El impacto de la globalización se intenta amortiguar con el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización,

que presta apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de la globalización (por ejemplo, cierre de grandes empresas o deslocalización de la producción fuera de la UE) o por la crisis económica y financiera mundial, que cuenta con un presupuesto anual de 150.000.000 de euros para el periodo 2014-2020 y que puede financiar hasta el 60 por 100 del coste de los proyectos concebidos para ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un nuevo empleo o crear su propia empresa. En el terreno de género destaca el compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019 y el apoyo al equilibrio entre vida privada y trabajo, y en el ámbito de la educación para el futuro despunta la Nueva Agenda de Capacidades y la Agenda Digital. Finalmente, en la lucha contra el cambio climático, liderada en gran medida a nivel mundial por la Unión Europea, el denominado Paquete de Invierno promueve una «transición energética justa», es decir, que sea equitativa en su implementación y que tenga en cuenta el impacto sobre las partes interesadas, incluidos los trabajadores, respetando la competencia, pero estableciendo hojas de ruta sectoriales que suavicen la adaptación de los perjudicados.

Mirando hacia el futuro: el Pilar europeo de Derechos Sociales

Pero la globalización no puede esperar, y la crisis ha sido una llamada de atención sobre los peligros de construir una Europa al margen de los derechos sociales de sus ciudadanos. La convergencia real siempre estuvo en el discurso de los políticos, especialmente con ocasión de la creación de la Unión Económica y Monetaria, pero la realidad es que estos solo tuvieron ojos para la convergencia nominal. Algunos compromisos, como el de 2010 de los líderes de la UE de reducir el número de personas en riesgo de pobreza en 20.000.000 para 2020, llevan camino de saldarse con un estrepitoso fracaso —hasta el momento hay casi 2.000.000 más—.

Cuando 16.000.000 de europeos trabajan en un Estado miembro que no es el de su nacionalidad (el doble que en 2007) y 1.700.000 se desplazan cada día a otro Estado miembro para trabajar, Europa no puede permitirse grandes divergencias sociales.

En 2017, a raíz del 60º aniversario del Tratado de Roma, la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, en el que se planteaban cinco posibles escenarios de integración europea hasta 2025, desde el mantenimiento del *statu quo* hasta un cambio de alcance, pasando por un salto adelante parcial o conjunto. Posteriormente publicó cinco documentos de reflexión sobre grandes temas: el desarrollo de la dimensión social europea, la profundización de la unión económica y monetaria, el encauzamiento de la globalización, el futuro de la defensa europea y el futuro de las finanzas de la Unión.

En septiembre de 2017 el presidente de la Comisión Europea presentó su discurso sobre el estado de la Unión Europea, en el que planteó una *Hoja de ruta hacia una Europa más unida, más fuerte y más democrática*, en la que incluyó, además de la propuesta de un ministro europeo de economía y finanzas, una autoridad laboral europea —en cuya propuesta se ha avanzado en marzo de 2018, y que reforzaría la cooperación entre las autoridades responsables del mercado de trabajo a todos los niveles, facilitaría una mejor gestión de las situaciones transfronterizas— y medidas a favor de una mayor movilidad, como un número de seguridad social europeo.

Poco después, el 17 de noviembre de 2017, se celebró en Goteburgo una cumbre social con los jefes de Estado o de Gobierno de la UE —diez años después de la última—. En dicha cumbre, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron conjuntamente el Pilar Europeo de Derechos Sociales, anunciado por primera vez por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2015 y presentado por la Comisión en abril de 2017. Su proclamación destaca el compromiso común de los dirigentes de la UE por cumplir y promover los 20 principios y derechos

consagrados en el Pilar, que ha contado con la aprobación de los interlocutores sociales europeos más representativos, ha dado paso a la creación de un instrumento de coordinación dirigido a fomentar el crecimiento, el empleo y la justicia social junto con la convergencia económica, y a la estabilidad financiera, y ha sido integrado en las orientaciones de política económica para 2018 en el marco del Semestre Europeo. Quizás sea este —por fin— el pilar sobre el que se asiente una verdadera nueva política social europea.

6. Conclusiones

Schuman ya decía que Europa no se haría de una vez, sino gracias a realizaciones concretas que crearían en primer lugar una solidaridad de hecho. El problema es que dicha solidaridad de hecho sigue siendo bastante frágil, de modo que las realizaciones concretas son algo exiguas.

Sin duda no se pueden subestimar los esfuerzos de la Comisión —con su presidente Juncker al frente— por perseguir una Europa social más definida y activa. Pero el mantenimiento del principio de subsidiariedad y la creación de indicadores de seguimiento siguen siendo insuficientes para lograr unos verdaderos derechos sociales europeos. Porque la creación de un presupuesto europeo reforzado, un seguro de desempleo europeo o incluso un sistema de pensiones europeo parecen para algunos Estados miembros elementos meramente ligados a la estabilidad macroeconómica. Pero solo tienen parcialmente razón. Evidentemente, no puede haber una unión económica y monetaria sólida sin una unión fiscal que proporcione los mecanismos de estabilización suficientes para hacer frente a las crisis. Pero con ese planteamiento se corre el peligro de considerar la Europa social como un elemento secundario y derivado de la unión monetaria, una especie de bastón macroeconómico que permite un ajuste al ciclo más suave a los países que, al aceptar el euro, han renunciado a las políticas monetaria y de tipo de cambio. Pero es mucho más que eso. La

dimensión social de la Unión Europea forma parte de la asociación del ciudadano corriente con un proyecto común, y hay que tener en cuenta que el 83 por 100 de los ciudadanos europeos considera que la economía de mercado debe ir acompañada de un elevado nivel de protección social (Comisión Europea, 2017e). Ahora que el proyecto europeo parece recobrar impulso en la opinión de la ciudadanía (particularmente en España, donde dos tercios de los ciudadanos son optimistas respecto al futuro de la Unión y un 82 por 100 —20 puntos por encima de la media europea— se muestra favorable al euro), es el momento de avanzar.

Cuando Schuman —que adquirió sucesivamente las nacionalidades alemana y francesa como consecuencia de los vaivenes territoriales de la región de Lorena que vio nacer a su padre— le pedía en 1950 a franceses y alemanes poner en común los recursos económicos de las regiones del Sarre y del Ruhr dentro de una Comunidad del Carbón y del Acero, estaba planteando algo más que una idea económica: estaba instando a los líderes de dos pueblos que vinculaban emocionalmente esas regiones a las dos últimas guerras mundiales a que, por un momento, olvidaran sus prejuicios, agravios y humillaciones recíprocas, olvidaran los cálculos electorales y lideraran a sus ciudadanos para embarcarles en un nuevo proyecto ilusionante pensado, fundamentalmente, para las generaciones venideras.

Referencias bibliográficas

- [1] ACEMOGLU, D. y RESTREPO, P. (2017). «Robots and Jobs: Evidence from the US». *NBER Working Paper*, nº 23.285, mayo.
- [2] ANDRÉS, J. y DOMENECH, R. (2018). «Reflexiones sobre la dimensión social de la UE», en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (dir.), en *Anuario del Euro 2017. Un futuro para la Unión Monetaria*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.
- [3] AUTOR, D. H. (2015): «Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation». *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3), pp. 3-30.
- [4] BALDWIN, R. (2017). *La Gran Convergencia. Migración, tecnología y la nueva globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.

- [5] COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. COM(2017) 205 de 1 de marzo de 2017.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*. COM(2017) 206 de 26 de abril de 2017.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2017c). *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. COM(2017) 240 de 10 de mayo de 2017.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2017d). *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. COM(2017) 291 de 31 de mayo de 2017.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2017e). «Special Eurobarometer: Future of Europe - Social Issues». *Special Eurobarometer* 467, noviembre 2017.
- [10] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017a). *Informe 02/2017 anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*. CES. Madrid, abril de 2017.
- [11] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017b). *Memooria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2016*. CES. Madrid, junio de 2017.
- [12] DE GRAUWE, P. y SCHNABL, G. (2005) «Nominal vs. Real Convergence. EMU Entry Scenarios for the New Member States», *Kyklos*, nº 4, pp. 537-555.
- [13] DEMING, D. (2017). «The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market». *The Quarterly Journal of Economics*, 132 (4), noviembre de 2017, pp. 1.593-1.640.
- [14] DEUTSCHES REICHSGESETZBLATT BAND (1889). «Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung», año 1889, nº 13, pp. 97-144 (artículo 9, *in fine*).
- [15] DOMÉNECH, R. (2017). *El sistema público de pensiones en España. Propuestas de mejora*. Presentación ante la Comisión del Pacto de Toledo, Congreso de los Diputados. Madrid, 15 de marzo de 2017. Recuperado el 15 de abril de 2018 de <https://goo.gl/RjNCY5>
- [16] DUSTMANN, C. y FRATTINI, T. (2014). «The Fiscal Effects of Immigrations to the UK». *Economic Journal* 124 (580), F593-F5643.
- [17] FEÁS, E. (2017). «El Estado social del futuro solo podrá ser europeo». Artículo en *Agenda Pública*, 21 de julio de 2017. Recuperado el 15 de abril de 2018 de <https://bit.ly/2IZgLX9>
- [18] GREGORY, T.; SALOMONS, A. y ZIERAHN, U. (2016). «Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe». Center for European Economic Research. *ZEW Discussion Paper* nº 16-053.
- [19] LAKNER, C. y MILANOVIC, B. (2013). «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession». *World Bank Policy Research Working Paper* nº 6.719.
- [20] ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2018). «Getting Skills Right: Spain», en *Getting Skills Right*, OECD Publishing, Paris, abril <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282346-en>.
- [21] WORLD ECONOMIC FORUM (2016). «The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution». *Global Challenge Insight Report*, enero 2016.
- [22] XING, Y (2017). «Global Value Chains and the Missing Exports of the United States». *ADB Institute Working Paper Series*, nº 791, noviembre 2017.

En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía

Innovación y emprendimiento: un binomio para el crecimiento de la economía española

Últimos números
publicados:

***Mercado interior europeo.
25 años después***

***El futuro de la Unión
Europea***

Números en preparación:

***Competencia y
regulación de mercados***

Bruno Fernández Scrimieri	Presentación
Lourdes Urriolagoitia y Luisa Alemany	Emprendimiento innovador y crecimiento económico: abriendo la caja negra desde la investigación académica
Daria Tataj	Innovación y emprendimiento: un modelo de crecimiento para España más allá de la crisis
Isidro de Pablo López, Ana Fernández Laviada e Iñaki Peña Legazkue	Perspectiva subnacional del ecosistema emprendedor en España
José Zudaire	La madurez del Venture Capital en España
Sara Fernández-López, Totti Könnölä, Iván García Miranda, Senén Barro Ameneiro y José Manuel Leceta	Las empresas crecen más y mejor con conocimientos e innovación (y España no es la excepción)
José Martí Pellón	Asimetría informativa y financiación de pymes: el papel de los préstamos participativos
Carlos Bellón Núñez-Mera, Susana de los Ríos Sastre y Rocío Sáenz-Diez Rojas	Financiación alternativa para el emprendedor: las <i>initial coin offerings</i> a examen
Mario Buisán García y Antonio Fernández Ecker	Instrumentos públicos de apoyo al emprendimiento innovador
Carmen Camelo-Ordaz, Noelia Franco-Leal y Elena Sousa-Ginel	El reconocimiento de oportunidades emprendedoras en las <i>spin-offs</i> académicas españolas
Juan Pablo Diáñez-González y José Ruiz-Navarro	Mujer y creación de empresas: ¿qué podemos aprender de un análisis comparado?
Telmo Pérez Luaces	La innovación corporativa con <i>startups</i> : ¿Quién acelera a quién?
Elisabet Roselló Román	Innovación en la Administración Pública: tendencias y derivas en los últimos años

Coordinador: Bruno Fernández Scrimieri