

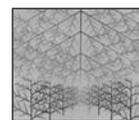
# Ampliación de la Unión Europea, polarización social y pobreza en «las historias de éxito»

Fernando Luengo Escalonilla\*

*Mientras que abundan los estudios cuyo objetivo ha sido realizar el balance económico de las transiciones, muy centrados, por cierto, en los aspectos macroeconómicos de las mismas, han proliferado menos los destinados a valorar sus consecuencias sociales; quizás porque muchos consideraban, al menos de manera implícita, que el dividendo social era un subproducto inevitable del mercado y del crecimiento. O simplemente evitaban la incómoda constatación de que la mercantilización de la economía no producía los beneficios previstos por los gobiernos. Radicalmente alejados de esas formulaciones, en este artículo nos proponemos hacer una reflexión destinada a aportar datos y argumentos imprescindibles para la realización del balance social.*

**Palabras clave:** transición al capitalismo, planificación económica, pobreza, desigualdad social, Unión Europea.

**Clasificación JEL:** E60.



COLABORACIONES

## 1. Introducción

Tras varias décadas de planificación burocrática, los gobiernos reformistas se enfrentaban al enorme desafío de reestructurar las economías heredadas de la planificación, por un lado, y mejorar el nivel de vida de sus poblaciones, por otro. Difícil desafío, teniendo en cuenta que el envejecido tejido empresarial dejado por los regímenes comunistas y el relativo aislamiento en que se habían desenvuelto sus economías podían agravar

los inevitables costes sociales de los procesos de transición hacia el mercado. Las dificultades de gestionar estos costes se enfrentaba, además, a la ingenua percepción de la población y al deliberado sesgo introducido por los gobiernos de que el derrumbe de la planificación y la llegada del capitalismo colmarían las expectativas sociales en un corto período de tiempo.

Naturalmente, un tema tan amplio, para que sea manejable, requiere de algunas acotaciones. En primer lugar, nos ocuparemos de aquellos países ex comunistas, ahora miembros de la Unión Europea (UE), con mayor nivel de renta por habitante: Eslovaquia, Eslovenia, Esto-

\* Coordinado del Grupo de Investigación Países del Este y Nuevo Entorno Internacional (Instituto Complutense de Estudios Internacionales).

nia, Hungría, Polonia y República Checa (1) (en lo sucesivo Nuevos Estados Miembros, NEM). En segundo lugar, aunque, cuando sea preciso, ofreceremos una panorámica global de todo el período de reformas, el horizonte temporal que, básicamente, centrará nuestra atención es el comprendido entre 1995 y 2003-2004. No sólo porque en estos años ya se habían superado, en lo fundamental, los efectos generados por el derrumbe de las estructuras administrativas, sino porque resulta especialmente pertinente para el objeto de nuestro estudio la realización del balance social en la etapa de crecimiento económico y de crecientes e intensas relaciones con la Europa comunitaria.

Renunciamos, deliberadamente, al ejercicio de comparar la situación social de los países seleccionados con la de otros, más atrasados, procedentes de la órbita comunista (los que esperan que su incorporación se produzca en 2007 y los que se mantendrán fuera de las estructuras comunitarias, al menos durante un largo período de tiempo). Los estudios que han procedido a realizar esta comparación han identificado una amplia brecha que, además, ha crecido con el tiempo. De hecho, la mayor parte de los que surgieron de la desintegración de la Unión Soviética presentan importantes fracturas sociales, en algunos casos similares o más profundas aún que las que podemos encontrar en el mundo subdesarrollado (Milanovic, 1998).

No nos ocuparemos, en consecuencia, de los factores que han conducido a esa situación (2). Solo nos interesa destacar,

por concernir al objeto mismo de nuestro trabajo, que el resultado de dicha comparación, no puede (no debe) ser, sin aportar más información, que las economías más comprometidas con las reformas, como las que son objeto de nuestro estudio, han gestionado con éxito los costes sociales de las mismas o suponer que lo harán en el futuro, como si las transformaciones macroeconómicas, productivas y sistémicas realizadas bajo los auspicios del mercado produjeran necesariamente un saldo social favorable. Aceptar este apriorismo, no por extendido menos ideológico, haría innecesario la realización de un trabajo como el que nos proponemos, que pretende reflexionar críticamente sobre la existencia de dichos automatismos.

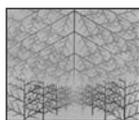
Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la pregunta que pretendemos contestar se puede formular en los siguientes términos: los países con economías más desarrolladas, que han aplicado reformas de mayor calado, en un período de relativo auge económico y de progresiva integración en los mercados globales ¿han avanzado en la dirección de una mayor equidad social, generando en este plano una dinámica de convergencia con la UE?

Hemos organizado la exposición en tres apartados. El primero está dedicado a presentar los datos básicos que configuran el balance social, desde el punto de vista de la desigualdad de la renta y la pobreza; el segundo examina la relación existente entre crecimiento económico y bienestar social; el tercero presenta las conclusiones más relevantes.

(1) Según Eurostat, expresado en paridad de poder adquisitivo, el PIB por habitante del más rico, Eslovenia, era en 2004 del 77 por 100 del de la UE, y el del más pobre, Polonia, del 46 por 100.

(2) Sin pretender una relación exhaustiva, podemos mencionar entre los más relevantes los siguientes: a) las

reformas económicas han carecido de un diseño coherente y creíble, b) los ganadores de la desintegración de la planificación han ocupado el espacio dejado por el Estado y el propio Estado en su exclusivo beneficio, c) la continua degradación de las condiciones económicas, y d) el insuficiente apoyo de la comunidad internacional.



COLABORACIONES

## 2. ¿Hasta dónde ha llegado la desigualdad de la renta y el aumento de la pobreza? ¿Latinoamericanización o europeización?

Aunque sabemos que la desigualdad social es un fenómeno complejo y poliédrico, que, como enfatiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se manifiesta en muy diferentes vertientes de la vida humana, como, por ejemplo, la posibilidad de participar en las dinámicas colectivas o el acceso a los servicios públicos básicos, nos detendremos en lo que concierne a la distribución del ingreso nacional. Uno de los indicadores estándar para medir ese fenómeno es el índice de Gini, estadístico que puede tomar valores comprendidos entre 0 —distribución de la renta completamente igualitaria— y 1 —inequidad extrema—.

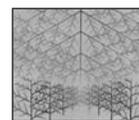
Los países analizados y, en general, los que procedían del bloque comunista presentaban, antes de que comenzasen las reformas —y a pesar de que sus economías languidecían desde hacía años—, unos valores en ese *ratio* próximos a los exhibidos por los países europeos con mayores cotas de bienestar social (3). El desplome productivo e institucional de los primeros años de transformación sistémica, la mercantilización de los procesos económicos y la integración en los mercados globales, dominados por la competencia, propiciaron un aumento en la desigualdad. En aquel período, muchas empresas estatales quebraron o entraron en crisis, el empleo retrocedió y los salarios reales perdieron, drásticamente, capacidad adquisitiva. Asimismo, los Estados na-

(3) Aunque no podemos detenernos en este asunto, conviene señalar que las especificidades de los regímenes burocráticos están en el origen de otras expresiones de diferenciación social, compatibles con una relativa equidad en la distribución de la renta.

cionales vieron mermadas, por la propia fractura de sus economías, las capacidades recaudatorias, lo que redujo el margen de maniobra para la instrumentación de políticas redistributivas, privadas también de la justificación política de antaño (Luengo, 1999).

Si esta evolución forma parte de lo previsible —en modo alguno de lo inevitable, dada la responsabilidad de los gobiernos reformistas a la hora de aplicar unas políticas económicas que tuvieron importantes costes sociales (Luengo, 2003)—, más interrogantes plantea lo sucedido en el período de normalización económica (Cuadro 1). Para evitar las distorsiones que pudieran surgir de la consideración de años aislados, hemos decidido agrupar los datos promedio correspondientes a los subperíodos 1995-1998 y 1999-2002.

Pues bien, en todos los países ha aumentado la inequidad en esos años, con la única excepción de Eslovenia. Desde la perspectiva de la evolución del índice de Gini, los NEM tienden a homologarse a la UE. Así, los registros que miden la desigualdad se encuentran en el entorno comunitario, si bien dos países —Estonia y Polonia— ya los superan ampliamente; siendo, asimismo, superiores a los de nuestro país (4). En el caso de Eslovenia se ha asistido a una interesante «anomalía». No sólo se sitúa entre los más igualitarios de la región, ámbito en el que sólo es superado por República Checa, sino que, sin renunciar al mercado y a la apertura de su economía —pero haciendo valer, eso sí, una orientación gradualista de las reformas económicas, incluida la privatización de los activos de propiedad estatal—, ha conseguido mejorar su balance social; si, como estamos haciendo,



COLABORACIONES

(4) España se cuenta, precisamente, entre los más desiguales de la UE, siguiendo la estela de los que, como el Reino Unido, encarnan el modelo social anglosajón.

CUADRO 1 INDICADORES DE DESIGUALDAD DE RENTA				
	Coficiente de Gini de la renta			Relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre
	1995-1998	1999-2002	Crecimiento promedio	2003
Eslovaquia .....	0,249	0,261	4,6	5,4
Eslovenia .....	0,250	0,246	-1,5	3,1(a)
Estonia .....	0,371	0,382	3,0	5,9
Hungría .....	0,248	0,263	5,9	3 (a)
Polonia .....	0,327	0,343	4,9	4,8(a)
República Checa .....	0,224	0,234	4,1	3,4
España .....	0,343	0,323	-5,8	5,1
UE15 .....	0,298	0,293	-1,4	4,6(b)

(a) 2002. (b) 2001.  
Fuente: UNICEF (TransMonee) y Eurostat (New Cronos).

contemplamos dicho balance desde la perspectiva del índice de Gini.

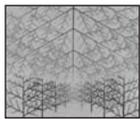
Así pues, la desigualdad ha aumentado en la región desde que comenzaron las transformaciones económicas, a finales de los años 80. No sólo a lo largo del período de quiebra sistémica; también lo ha hecho en el más reciente dominado por el crecimiento. Ahora bien, las causas que subyacen a este proceso son básicamente diferentes, y también lo son las conclusiones que se deducen en materia de política económica. En un caso, el desplome productivo y la mercantilización de los procesos económicos en un contexto de vacío o debilidad institucional; en otro, el funcionamiento del mercado y la internacionalización de las economías.

Con el objeto de completar la información proporcionada por el índice de Gini, que por su propia construcción no refleja la posición de renta de los extremos de la distribución, procedemos a comparar ahora la parte de la renta destinada al 20 por 100 más rico y más pobre de la escala social (Cuadro 1).

La información que, en este sentido, proporciona Eurostat solo se refiere a los últimos años y, además, es incompleta. Por ello, no estamos en condiciones de avanzar conclusión alguna acerca de la evolución tendencial de este indicador. Si parece confirmarse, no obstante, que está

emergiendo un panorama ciertamente diverso y, en algunos casos, aparentemente paradójico. Polonia, Eslovaquia y, sobre todo, Estonia exhiben valores de esta ratio por encima de los comunitarios; en el caso de los dos países citados en último lugar los registros superan asimismo los de España. Se confirma que Eslovenia y República Checa son, también desde esta perspectiva, los más igualitarios. El resultado quizás más llamativo es el de la economía húngara, donde el capital extranjero tomó posiciones relevantes en la estructura productiva desde el comienzo de las transformaciones, participando muy activamente en el proceso de privatización, pasando a controlar segmentos estratégicos de su aparato empresarial. Pues bien, del grupo de países analizados, es el que muestra valores más moderados en este indicador.

La pobreza es otra de las manifestaciones —sin duda la más dramática— de la polarización social, pues designa a un segmento de la población que se sitúa fuera de los circuitos productivos y empresariales, a los que cada vez les resulta más difícil reintegrarse a ellos, al carecer de los recursos, las destrezas y el capital relacional necesario. Con frecuencia, las personas atrapadas en situaciones de pobreza se encuentran, asimismo, inmersas en dinámicas sociales y familiares muy degradadas. Su supervivencia depende, así,



COLABORACIONES

de la amplitud y la generosidad de las redes sociales públicas y de la cobertura prestada por las familias.

La medición de la pobreza, desde la perspectiva del ingreso, puede variar según la fuente que suministre los datos y la metodología utilizada para su recopilación (Ravallion 2003 #6860). Uno de los indicadores más utilizados al respecto es el proporcionado por el Banco Mundial, consistente en calcular la parte de la población que vive con una determinada cantidad de dinero —por ejemplo, 2 dólares— expresada en paridad de poder adquisitivo. Con datos ofrecidos por esta organización, el rostro de la pobreza en los países que nos ocupan es relativamente suave, pero no insignificante (*World Bank*, 2000).

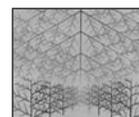
Esta manera de medir la pobreza permite disponer de una visión global, aunque extrema, de la misma, al tiempo que facilita las comparaciones internacionales. Mayor interés presenta conocer quiénes y cuántos son pobres en cada país. Para ello, es preciso definir, como de hecho hacen los gobiernos, niveles nacionales de pobreza. Estarían en esta situación quienes recibiesen una renta inferior a ese nivel, que podría estar situado por debajo del 50-60 por 100 de la media (aunque éstas son las referencias más empleadas, a veces se definen otras, como el 40 por 100 o el 70 por 100).

Al aplicar este criterio surge un panorama nuevo y más realista. Ahora la pobreza emerge como un problema importante en aquellos países que, al aplicar los estrictos baremos del Banco Mundial, parecían haber quedado parcialmente al margen de esta lacra social. Como señalamos anteriormente, al respecto de la absorción de la renta nacional en los extremos de la distribución, tampoco ahora disponemos de datos para el conjunto del período. Eurostat sólo proporciona información, provisional e incompleta, de los últimos años.

Los datos que aparecen en el Gráfico 1 ponen de manifiesto que si se adopta como referencia el 60 por 100 del ingreso medio disponible equivalente después de las transferencias sociales, el mayor porcentaje de pobres se encuentra en Eslovaquia (con un 21 por 100 de la población), situándose a continuación Estonia (18 por 100) y Polonia (17 por 100). Los tres ya ofrecen registros más altos que los comunitarios. El primero de los países citados también supera a la economía española. Con idéntico criterio, el más cohesionado socialmente es República Checa, donde el número de pobres sólo representaba el 8 por 100 de la población. Le siguen Eslovenia y Hungría, con cotas del 10 por 100. Los tres presentan tasas de pobreza sensiblemente menores que las comunitarias.

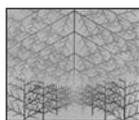
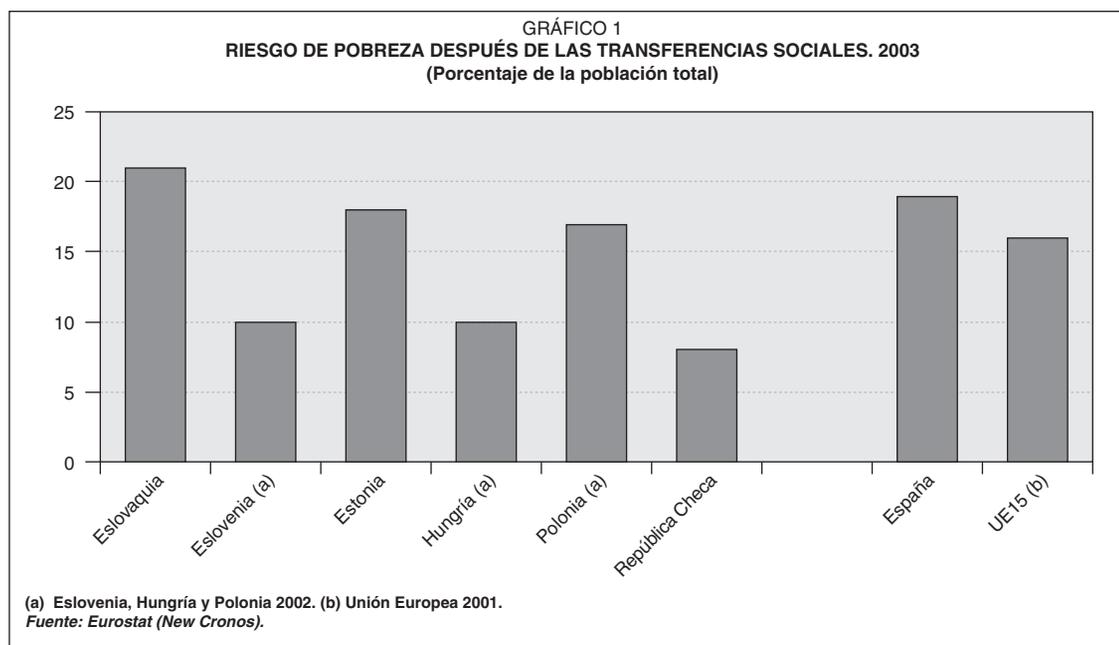
Los niveles de pobreza aumentan de manera sustancial en todos los países cuando se calculan antes de realizadas las transferencias sociales. Quizás el ejemplo más llamativo y significativo es el de República Checa, donde, utilizando este criterio, más de una quinta parte de la población se situaba en 2003 por debajo de los umbrales de la pobreza, lo que supone un incremento de 13 puntos porcentuales. De modo que —aunque, como se verá más adelante, el monto de esas transferencias es, por lo general, muy inferior al comunitario— la redistribución realizada por los respectivos Estados nacionales a través del gasto social ha evitado que una parte apreciable de la población se convierta en pobre.

Otro aspecto que conviene destacar —imprescindible a la hora de diseñar políticas sociales eficaces— es que en estos países la brecha de la pobreza (5) es sus-



COLABORACIONES

(5) Este *ratio* mide la diferencia existente entre el umbral de la pobreza y la renta media de los que se encuentran en esta situación.



**COLABORACIONES**

tancial. Según un reciente informe publicado por la Comisión Europea (*European Commission*, 2005) se señala que la mitad de la población considerada pobre tenía en 2002 una renta inferior al 78 por 100 del umbral de la pobreza, siendo esta circunstancia especialmente relevante en Eslovaquia y, en menor medida, en Estonia.

La pobreza golpea a los diferentes grupos sociales de manera muy desigual (Cuadro 2). Dos de los colectivos más perjudicados son los desempleados y los niños; en ambos casos, su incidencia supera al promedio de la población. Los que carecen de empleo constituyen el grupo más afectado por esta lacra. Golpea, sobre todo, a los parados de larga duración, que ya no tienen derecho a la prestación en concepto de subsidio, prestación que ha sido sustituida por algunas asignaciones canalizadas a través de los servicios sociales, y a los jóvenes que, formando parte de la población activa, aún no se han incorporado al mercado laboral. Entre los desempleados, destacan, por desfavorables, los datos de Estonia y Eslovaquia, donde en 2002 casi la mitad -el 48 por 100

y el 47 por 100, respectivamente- de los trabajadores pertenecientes a este grupo podían ser considerados pobres; porcentaje muy superior al promedio comunitario en ese año (38 por 100). En cuanto a los jóvenes (población comprendida entre 16 y 24 años), además de esos dos países, Polonia exhibe también un balance muy negativo; las tasas relativas de pobreza eran en 2002 del 21 por 100, 23 por 100 y 21 por 100, en cada uno de ellos.

Si la probabilidad de ser pobre aumenta cuando una persona está desempleada, tener un puesto de trabajo no siempre aleja de la pobreza (Klugman, 2002). En Polonia y Eslovaquia, por ejemplo, más de un 10 por 100 de los empleados estaban en 2002 en situaciones de pobreza. La creciente implantación de la «contratación atípica», esto es, contratos a tiempo parcial y de duración limitada, y los bajos salarios pagados en algunas actividades —típicamente en los servicios— explican el crecimiento de los «trabajadores pobres», categoría social cada vez más frecuente también en los países desarrollados.

Como hemos señalado antes, los niños

CUADRO 2  
 RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES. 2002 (Porcentaje)

	UE	República Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia	Eslovaquia
Total .....	15	8	18	10	17	10	21
0-15 años .....	19	15	18	13	23	7	30
16-24 años .....	19	9	21	11	21	10	23
65+ .....	17	4	16	8	7	19	13
Hombres 16+ .....	13	6	17	8	16	9	19
Mujeres 16+ .....	16	8	19	9	14	12	19
Familias monoparentales sin niños (mujer) .....	26	13	35	13	10	39	23
2 adultos con 3 o más niños .....	27	20	20	18	33	5	35
Empleados .....	7	3	9	4	12	4	14
Autoempleados .....	16	7	13	5	20	7	24
No empleados .....	21	11	27	13	18	17	26
Desempleados .....	38	36	48	34	38	38	47
Jubilados .....	16	4	21	9	8	15	11
Otros inactivos .....	24	13	28	14	20	16	29

Fuente: Eurostat (New Cronos).

son uno de los grupos más afectados por la pobreza. En Eslovaquia el 30 por 100 de la población infantil es pobre y en Polonia casi una cuarta parte. Incluso en República Checa, país bastante igualitario para los estándares de la región, el porcentaje de niños pobres dobla la media nacional. La posibilidad de encontrarse en esta situación aumenta cuando los niños viven en familias monoparentales —sobre todo cuando está una mujer a la cabeza— o numerosas, cuando la familia sólo ingresa un salario o cuando los padres (en su caso el padre o la madre) están desempleados (6) y cuando viven en entornos rurales. El nivel de pobreza infantil también es muy superior en aquellas regiones donde el desempleo es más intenso (Unicef, 2004).

No son éstos los únicos colectivos especialmente afectados por la pobreza. También los gitanos —importante minoría étnica en estos países (7)— padecen una situación de exclusión y precariedad.

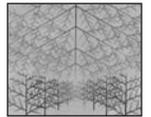
(6) Téngase en cuenta, en este sentido, que se ha reducido el porcentaje de las parejas en las que ambos tienen un puesto de trabajo y en el caso de las monoparentales la proporción de las que ingresan un salario; aumentando en paralelo la proporción de las familias los padres (el padre o la madre) carecen de empleo.

(7) Este colectivo representa en Hungría —uno de los países donde están más implantados— el 5 por 100 de la población total.

Todas las variables sociales ofrecen peores registros en este segmento poblacional: la tasa de empleo, el desempleo de larga duración, el fracaso escolar o la pobreza. Además de la etnia gitana, otras minorías étnicas (como los rusos en Estonia), las personas con minusvalías o con enfermedades crónicas, los alcohólicos y ex presidiarios, los habitantes de los entornos rurales y las mujeres (8) (excepto en Polonia) conocen ratios de pobreza superiores al promedio (*European Commission, 2005*).

Una precisión adicional antes de finalizar esta parte. Tanto la desigualdad como la pobreza tienen un destacado componente regional. El sector privado más próspero y también las inversiones públicas de mayor enjundia se localizan en aquellas regiones o enclaves urbanos con mayor potencial de crecimiento, en un proceso que, al generar importantes externalidades positivas, se retroalimenta de manera continua. En estos ámbitos se encuentran los empleos de más calidad y los salarios más elevados, siendo también donde se

(8) Aunque algunos estudios advierten de que las diferencias de género están aumentando (*Economic Commission for Europe, 2005*), sobre todo en lo que concierne a las mujeres de más edad, hasta el momento son menos pronunciadas que en la Unión Europea.

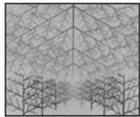


COLABORACIONES

CUADRO 3 CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO						
	PIB (Tasa de crecimiento medio anual) 1995-2004	Empleo (Tasa de crecimiento medio anual) 1995-2004	PIB 2004 (1995=100)	Empleo 2004 (1995=100)	Diferencias entre las tasas de crecimiento del empleo y del PIB 1995-2004	Diferencias entre los niveles de empleo y del PIB 1995-2004
Eslovaquia .....	4,3	0,9	143,3	107,5	3,4	35,8
Eslovenia .....	3,9	0,4	140,4	104,5	3,5	35,9
Estonia.....	6,1	-1,2	172,1	94,1	7,3	78,0
Hungría.....	3,6	0,4	140,2	106,1	3,2	34,1
Polonia.....	4,4	0,0	143,9	98,2	4,4	45,7
República Checa .	2,5	-0,5	120,7	94,8	3,0	25,9

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Economic Commission for Europe.*

registrar los índices de desempleo más modestos. Al contrario, en las regiones que presentan un menor nivel de renta por habitante, se localizan los empleos vinculados a actividades tradicionales y/o en proceso de profunda reestructuración, que por esa razón perciben salarios más bajos. Por supuesto, en esas localizaciones tanto el desempleo global como el de naturaleza estructural es más pronunciado (*European Commission, 2004*) (Unicef, 2004). En este sentido, destacan las distancias, crecientes, que separan los entornos rurales de los urbanos, especialmente intensas en Polonia, pero también significativas en otros países como Eslovenia, Hungría y República Checa.



COLABORACIONES

### 3. Crecimiento económico y cohesión social: una relación compleja

Una vez superada la primera fase de la transición sistémica, dominada por el hundimiento productivo de los regímenes ex comunistas, las economías de Europa central y oriental han experimentado un notable crecimiento de su producto interior bruto (Cuadro 3). La economía de Estonia, con una tasa de variación media anual entre 1995 y 2004 superior al 6 por 100, casi ha triplicado el resultado obtenido en la UE. Eslovaquia y Polonia han doblado los registros comunitarios, mientras

que los de Hungría y Polonia también se han situado sustancialmente por encima. Sólo el crecimiento de República Checa se encuentra en la misma senda que el de la UE.

El crecimiento económico puede contribuir a la cohesión social de los países básicamente de tres maneras: ofreciendo a la población nuevos empleos, aumentando la remuneración de los trabajadores y, al ampliar la capacidad recaudatoria de los Estados nacionales, mejorando la viabilidad financiera de los programas sociales (Unicef, 2003).

Antes de examinar el impacto de la dinámica económica sobre cada uno de los tres ámbitos mencionados, hemos procedido a clasificar los países conforme a su ritmo crecimiento y a los niveles de desigualdad y de pobreza (Cuadro 4). Existe una correlación muy estrecha entre el crecimiento, por un lado, y la cohesión social, por otro, pero en el sentido contrario al previsto por la teoría económica convencional. En este caso, con algunas excepciones, los países más dinámicos a lo largo del período 1995-2002 tienden a ser asimismo los más desiguales en la distribución del ingreso y los que exhiben peores registros en lo concerniente a la pobreza.

Parece claro que la diferenciación social tenía que aumentar en un contexto de creciente protagonismo de las relaciones y los valores mercantiles, sobre todo si se repara en que los países analizados par-

CUADRO 4  
 CRECIMIENTO Y POLARIZACIÓN SOCIAL. 1995-2002

Ranking en crecimiento	Ranking en desigualdad (a)	Ranking en pobreza (a)
Estonia	Estonia	Eslovaquia (d)
Polonia	Polonia	Estonia
Eslovaquia	Eslovaquia (b)	Polonia
Eslovenia	Hungría (b)	Hungría (e)
Hungría	Eslovenia (c)	Eslovenia (e)
República Checa	República Checa	República Checa (d)

(a) 2002. (b) Mismo nivel de desigualdad. (c) 2001. (d) 2003. (e) Mismo nivel de pobreza.  
 Fuente: Elaboración propia con datos de la Economic Commission for Europe y UNICEF (Transmonée).

tían de altos niveles de equidad al comienzo de las transformaciones (Micklewright y Stewart, 2001). Lo más relevante en todo caso es analizar si los factores que están provocando la desigualdad y la pobreza tienden a enquistarse en el engranaje económico y si los poderes públicos tienen capacidad y voluntad política para aplicar políticas redistributivas.

Desde el punto de vista del empleo, el contexto económico era, en principio, favorable a la mejora de los niveles ocupacionales. Además de un ritmo de crecimiento por lo general muy superior al promedio comunitario, se ha asistido a un proceso de progresiva implantación del sector servicios, donde se engloban un conjunto de actividades caracterizadas por ser intensivas en la utilización de trabajo, al surgimiento de numerosas pequeñas y medianas empresas, a una intensa progresión de la actividad exportadora y a la consolidación de nuevas capacidades productivas fruto de la entrada de inversiones extranjeras directas (IED).

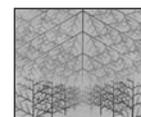
Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 3, los datos de empleo son muy discretos. En algunos casos, incluso —como Estonia, Polonia y República Checa— ha continuado el proceso de destrucción de puestos de trabajo. Eslovaquia y Hungría presentan, junto a Eslovenia, unos resultados ligeramente más favorables: al menos ha aumentado el nivel de ocupación. En todo caso, en el mejor de los escenarios, la relación entre el creci-

miento y el empleo es muy leve, o, dicho de otra manera, la elasticidad empleo-crecimiento ha sido muy débil a lo largo del período analizado. Esta es, sin duda, una de las causas fundamentales del magro balance social ofrecido por los NEM.

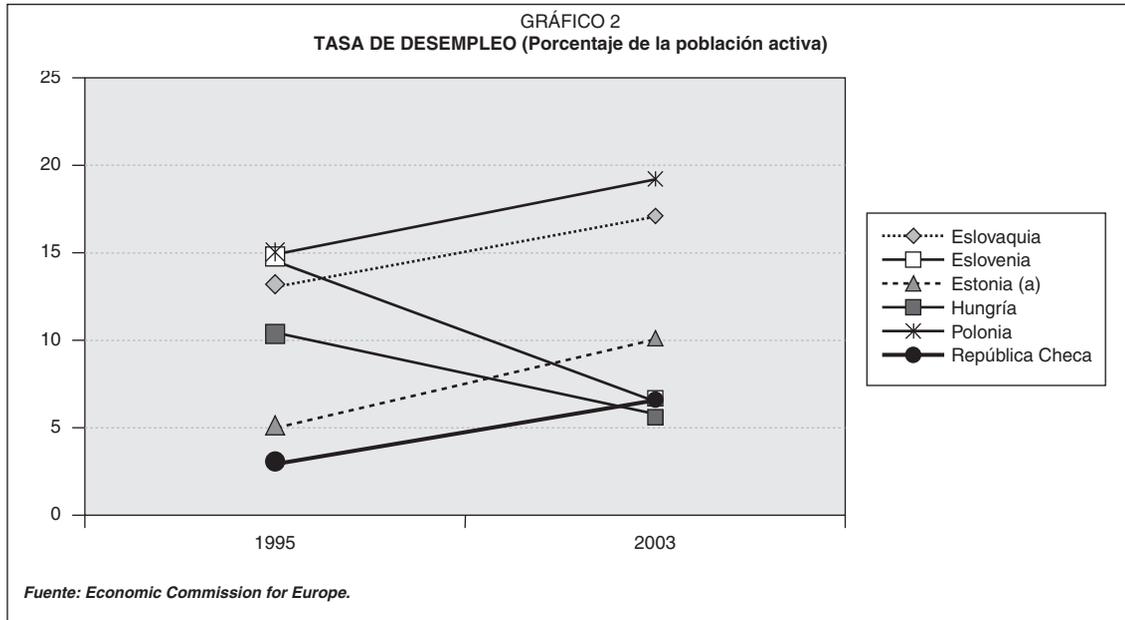
Varios factores pueden explicar tan desfavorable sesgo: a) la destrucción de tejido productivo tradicional, incapaz de adaptarse a un entorno más abierto y competitivo, b) el carácter capital-intensivo de buena parte de las inversiones directas realizadas por las empresas multinacionales, c) la intensificación de la utilización del trabajo, d) la presión sobre los costes asociada a la internacionalización de la actividad económica, y e) la orientación del crecimiento orientado a la obtención de mejoras en la productividad laboral. Atendiendo a estos factores, no sólo se habrían creado pocos puestos de trabajo en la coyuntura analizada, sino que, más importante aún, parece consolidarse un modelo de crecimiento con un limitado efecto sobre el empleo en el futuro (9).

La contrapartida de la limitada creación de puestos de trabajo o su destrucción ha supuesto que las tasas de desempleo se mantengan en algunos países en cotas relativamente elevadas (Gráfico 2). En Eslovaquia y Polonia se acercaban en 2003 al 20 por 100 y son con mucho los peores

(9) Naturalmente, ello es compatible con que en determinadas parcelas de la economía se generen empleos en términos netos.



COLABORACIONES



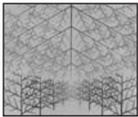
resultados de la región. Llama la atención asimismo que Estonia, el país más dinámico del grupo en términos de crecimiento, ha duplicado su desempleo, que ya se situaba en ese año en el 10 por 100. Se observa un balance más favorable en Eslovenia, Hungría y República Checa, si bien en este último país los niveles de paro se han duplicado desde 1995. En los otros dos se han reducido, pero en el caso de Hungría es preciso tener en cuenta que la tasa de participación se encuentra entre las más bajas de la región, sólo superada por Polonia.

La combinación de una limitada capacidad de creación de empleo, una relativamente baja tasa de ocupación y un desempleo persistente han contribuido a que el paro de larga duración —sobre todo en algunos colectivos— se mantenga en cotas elevadas; o sus equivalentes, unas bajas tasas de actividad y una potente economía sumergida. El resultado de todo ello ha sido que una parte importante de la población se aleja de los circuitos productivos, empresariales y formativos, se instala en la precariedad o pasa a depender de las frágiles redes sociales públicas,

con pocas posibilidades, por tanto, de reintegrarse al mercado laboral o quedando atrapada de los segmentos más inestables y peor remunerados de ese mercado.

Otra de las posibles vías a través de la que la dinámica económica puede contribuir a la cohesión social son los salarios. Pues bien, a diferencia de lo acontecido con el empleo, los salarios promedio —después de que retrocedieran drásticamente durante la primera etapa de las transformaciones— han aumentado en términos reales con carácter general, mejorando de este modo la capacidad adquisitiva de los trabajadores, que han conseguido apropiarse así de una parte de las mejoras registradas en la productividad del trabajo (Cuadro 5). En ese contexto de alza salarial en la región, destacan los datos de Estonia y Polonia, con un crecimiento de los salarios promedio entre 1995 y 2003 del 6 por 100, lo que ha representado un aumento acumulado del 60 por 100 a lo largo del período. Precisamente, ambos encabezan el *ranking* de los más desiguales, encontrándose asimismo entre los que tienen más pobres en términos relativos.

El comportamiento de los ingresos sa-



COLABORACIONES

**CUADRO 5**  
**SALARIOS MEDIOS MENSUALES BRUTOS EXPRESADOS EN LAS MONEDAS DE LOS PAÍSES**

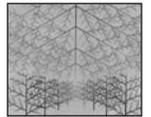
	1995-2003 Crecimiento promedio	2003 (1995=100)
Eslovaquia.....	1,8	112,05
Eslovenia.....	2,9	123,82
Estonia .....	6,1	160,09
Hungría (a).....	3,3	144,89
Polonia .....	6,0	160,39
República Checa .....	4,6	137,71

(a) Empresas con más de 10 trabajadores, desde 1999 más de 5.  
Fuente: The Vienna Institute for International Economic Studies.

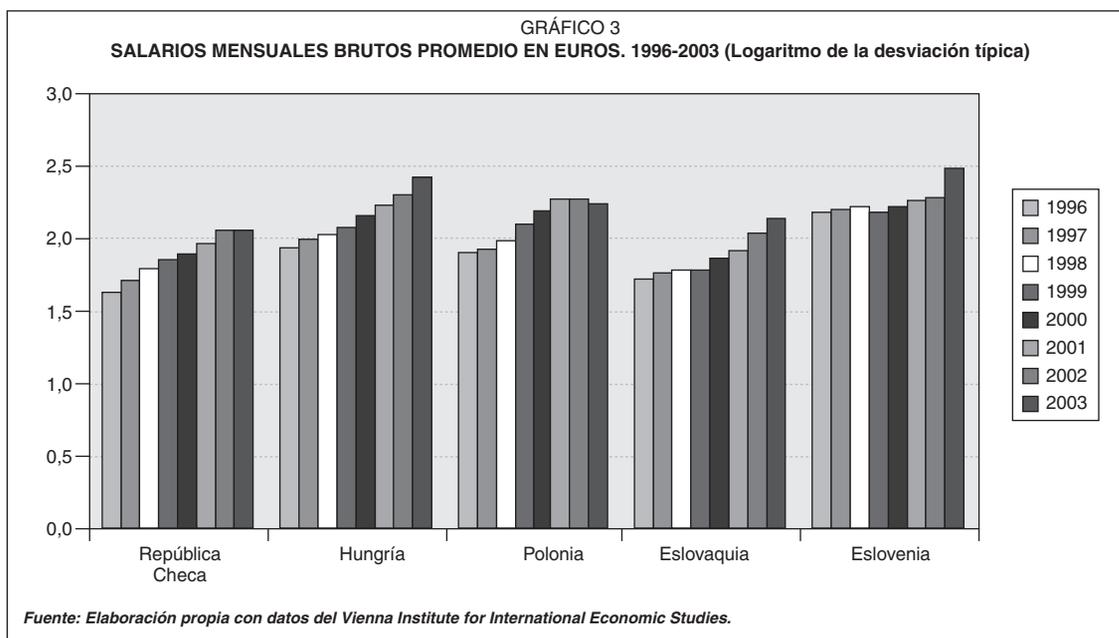
lariales ha influido en dos direcciones distintas. Por un lado, ha contribuido a mitigar la pobreza; desde esta perspectiva han actuado como un elemento de cohesión social. Por otro, ha acrecentado la diferenciación y segmentación social, como lo evidencia el fuerte crecimiento del abanico remunerativo. Esto es lo que se deduce de la información contenida en el Gráfico 3. En todos los países sin excepción (no disponemos de los datos de Estonia) han aumentado las diferencias salariales intraindustriales, proceso que parece más pronunciado precisamente en aquellas economías más penetradas por el capital extranjero en forma de IED. Las

empresas foráneas, en efecto, dada su elevada productividad del trabajo, están en condiciones de ofrecer remuneraciones más elevadas a sus trabajadores que las domésticas. Dos factores que, adicionalmente, parecen haber actuado en el mismo sentido son las dispares remuneraciones obtenidas dependiendo del grado de cualificación, y del propio contenido, más o menos tecnológico, de la actividad de la empresa.

De lo señalado anteriormente cabe deducir que el mercado no ha corregido —no podía corregir, de hecho— el déficit social de los países analizados. Más aún, en algunos de ellos y en algunas parcelas lo ha agravado. ¿Qué papel ha desempeñado en este proceso el Estado? Es importante esta perspectiva pues las administraciones públicas, a través de los impuestos y los programas de gasto público redistribuyen una parte del ingreso nacional, desde criterios muy distintos de los que prevalecen en el mercado. Desde el punto de vista de la cohesión social, el tema que más nos importa en este trabajo, esa política redistributiva se materializa ofreciendo servi-



COLABORACIONES



CUADRO 6  
 GASTO DEL GOBIERNO GENERAL (Porcentaje del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eslovaquia.....	54,1	61,5	65	60,8	56,9	59,9	43,8	43,8	39,7	40,6
Eslovenia.....						48	48,6	48	47,9	47,4
Estonia.....	43,6	42,3	39,2	39,5	42,8	38,3	37,1	36,8	36,7	36,4
Hungría.....					49,9	47,7	48,5	52,1	49,8	49,7
Polonia.....	51,3	51,2	50,2	48,5	48,1	44,9	44,7	45,6	45,8	44,8
República Checa.....	54,4	42,8	42,4	43,8	42,9	42,1	45	46,9	53,5	44,3
UE15.....	53,3	50,9	49,2	48,2	47,7	46,1	47,2	47,6	48,4	47,8
España.....	45	43,7	41,8	41,4	40,2	38,9	38,4	38,7	38,3	38,8

Fuente: Eurostat (New Cronos).

cios y transferencias destinados al conjunto de la población, cualquiera que sea su nivel de renta o específicamente a aquellos colectivos en situación más vulnerable.

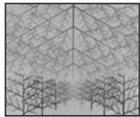
El contexto estratégico en que se han aplicado las políticas sociales en el mundo poscomunista ha estado definido por la voluntad de los gobiernos reformistas de reducir de manera significativa la presencia del Estado en la economía, creando de este modo espacios para el crecimiento del sector privado. Examinar hasta dónde se ha llevado este proceso y si ha comprometido las políticas sociales es el cometido de las reflexiones siguientes.

Una primera aproximación a esta temática, todavía muy general, es la que proporciona el Cuadro 6, donde el gasto realizado por el Gobierno General se expresa como porcentaje del PIB de cada país. Como también ha sucedido en la UE y en España, estos países han experimentado un «adelgazamiento» del Estado, del que sólo Hungría parece haber quedado al margen. En cualquier caso, si, como hemos convenido, excluimos la primera fase de la transformación sistémica, dominada por la desestatización de la economía, encontramos que el sector público ha conservado un indudable protagonismo. Sólo Eslovaquia y, sobre todo, Estonia se alejan de una manera sustancial de los parámetros comunitarios.

En consecuencia, si bien las reformas

económicas han reducido el omnipresente control del Estado propio de la planificación centralizada y sobre todo ha suprimido la tutela y la propiedad pública sobre las empresas, que ahora son mayoritariamente privadas, en los últimos años no han conducido, al menos con carácter general, a lo que a veces se ha denominado como «Estado mínimo», expresión con la que se pretende ilustrar la orientación liberal de los procesos de transición hacia el mercado.

En este escenario, de desigual pero significativa relevancia de lo público ¿qué espacio ocupa el gasto social? Pues bien, en 2001 dicho gasto, expresado asimismo como porcentaje del PIB, se situaba, en términos generales, muy por debajo del promedio comunitario (27 por 100). Sólo Eslovenia, país que, como ya hemos hecho notar con anterioridad, ofrece un balance social relativamente favorable, se acerca a este umbral. En el otro extremo encontramos a Estonia, que tan sólo comprometía en estas políticas el 14 por 100 de su ingreso nacional. Otros países —Eslovaquia, Hungría y República Checa— se situaban por debajo del 20 por 100, mientras que Polonia superaba ligeramente ese nivel. El gap con respecto a la UE queda claramente de manifiesto cuando se compara el dato de gasto social por habitante en paridad de poder adquisitivo. Los valores de esta ratio en los países analizados son muy inferiores a los estándares comu-



COLABORACIONES

CUADRO 7  
 GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL. 2001

	UE	República Checa	Estonia	Hungría	Polonia	Eslovenia	Eslovaquia
% del PIB .....	27,3	19,2	14,3	19,8	22,1	25,5	19,1
PPA por habitante.....	5.567,0	2.705,9	1.308,1	2.381,9	2.135,0	4.058,4	2004,6

Fuente: Eurostat (New Cronos).

nitarios; de nuevo en los extremos encontramos a Estonia (23 por 100 de la UE) y Eslovenia (73 por 100) (Cuadro 7).

De modo que la austeridad presupuestaria —clave en el diseño de política económica de los gobiernos reformistas y también de los miembros de la UE— parece haber penetrado con fuerza la esfera social, mermando la viabilidad financiera y, en todo caso, limitando el alcance de las políticas públicas.

Este es el caso, por ejemplo, de las políticas ocupacionales, tanto pasivas como activas, que absorben un porcentaje del gasto social público sensiblemente inferior al comunitario. Circunstancia paradójica cuando, como se ha señalado, los últimos años han sido testigos de un aumento del desempleo y un retroceso de la tasas de actividad. Lo mismo se aplica a los recursos comprometidos en la política de vivienda pública, una de las carencias sociales más importantes de estos países. Otro ejemplo lo encontramos en las políticas regionales sostenidas con fondos públicos, tanto más necesarias cuanto que los desequilibrios espaciales han aumentado de manera sustancial.

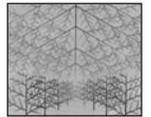
Otros servicios públicos de fuerte impacto social, como la educación y la salud, aunque también supeditados a las políticas de signo estabilizador, se han mantenido en niveles relativamente elevados, próximos a los estándares comunitarios (10). No obstante, tras estas ci-

(10) En algunas ratios supera incluso ese umbral, como en el porcentaje de la población adulta que ha completado sus estudios secundarios de nivel superior.

fras se ocultan evidentes signos de deterioro como los elevados índices de fracaso escolar (11), la postergación de los entornos rurales (12), el desigual acceso a los ambulatorios y hospitales dependiendo del nivel de renta y del lugar de residencia, las bajas remuneraciones de los trabajadores ocupados en los servicios públicos, el mayor índice de prevalencia de ciertas enfermedades entre los grupos de población con menor capacidad adquisitiva o la circunstancia de que los profesionales y las instituciones que los suministran exigen a menudo cantidades de dinero adicionales —muy literalmente en inglés *under the table*—, que suponen de hecho una penalización sobre los colectivos de menor capacidad adquisitiva. Es significativo, asimismo, que el índice de matriculación en la enseñanza preescolar sea superior en los percentiles de renta mejor situados. Las familias con menos recursos, que no pueden hacer frente a las tasas de matriculación y a los costes de los materiales escolares, aplazan la escolarización de los niños, obligando a las mujeres a asumir su cuidado. En el otro extremo, los grupos más favorecidos disponen de una creciente oferta de ser-

(11) El abandono del sistema educativo antes de los 16 años, en los segmentos poblacionales con menor capacidad adquisitiva (en el cuartil inferior) es, en términos generales, muy superior a los estándares comunitarios. Si en la UE15 este porcentaje se sitúa en el 34 por 100, en República Checa es del 58 por 100, en Eslovaquia el 54 por 100, en Eslovenia el 52 por 100 y en Estonia el 41 por 100.

(12) Según UNICEF las diferencias que existen en las tasas de natalidad son de 5 puntos porcentuales en República Checa (brecha que apenas se ha reducido desde 1993), de 9 en Hungría y de 8 en Polonia.



COLABORACIONES

vicios, por ejemplo educativos, generados por la iniciativa privada, donde naturalmente, como no podía ser de otra manera, prevalece el criterio del beneficio.

#### 4. Conclusiones: una mirada desde la Unión Europea

Las condiciones creadas por el desplome de los regímenes burocráticos dieron lugar a un proceso de apropiación de activos, a menudo irregular, en el que convergieron sectores de la antigua nomenclatura —sin otra apuesta como grupo que el mercado, concedores de las redes y los recovecos del debilitado aparato estatal—, el capital privado emergente y los inversores foráneos. El doble imperativo de los precios y la competencia premiaba a los grupos de población que disponían de una masa crítica de capital y conocimientos, al tiempo que postergaba —o situaba en posiciones periféricas— a los que no disponían de esos activos. El resultado de todo ello ha sido el aumento en la desigualdad del ingreso y de la pobreza, si bien no se ha confirmado, sin embargo, el escenario de fractura y desvertebración social que podríamos designar como de latinoamericanización de los parámetros sociales.

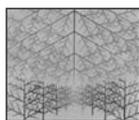
La experiencia de estos países pone de manifiesto no sólo que la introducción del mercado genera costes sociales sino, más significativo para el tema que nos ocupa, que el crecimiento no los corrige de manera automática. En lugar de un diseño global y coherente, que necesariamente implicaba la consolidación de un entorno institucional adecuado —no sólo la creación formal de leyes e instituciones— y un amplio consenso social acerca de los objetivos, los instrumentos y los plazos de las políticas económicas instrumentadas, los gobiernos han confiado en que los mercados, a medida que ganaran prota-

gonismo, conquistando los espacios dejados por el sector público, serían capaces de cubrir los *gap* sociales. Este diagnóstico ha estado en gran medida determinado por los planteamientos de las agencias monetarias y financieras internacionales y por las grandes empresas, que se han beneficiado de la debilidad de los lobbies sociales.

Ha aumentado la desigualdad de ingreso en un contexto económico favorable, donde, en términos generales, las economías analizadas han obtenido un crecimiento sensiblemente superior al promedio comunitario. Pero el crecimiento, gobernado por las fuerzas del mercado, con una posición prominente de los capitales foráneos, no conduce necesariamente a situaciones de mayor equidad social. De hecho, tienden a prevalecer modelos económicos inspirados en el capitalismo anglosajón, donde el sector social público es más reducido y está sometido a una presión más intensa.

La consolidación de un dividendo social exige que el crecimiento se convierta en más y mejores empleos y que el centro de gravedad de las políticas económicas se desplace desde el mercado y los aspectos meramente financieros hacia la esfera social e institucional, planos necesarios para que el crecimiento sea equilibrado. Se impone un fortalecimiento de las instituciones de concertación social, la consolidación de los mecanismos redistributivos y el impulso de la sociedad civil, creando, de este modo, las condiciones legales e institucionales para que se expresen los intereses plurales de la sociedad y para que emerja y se consolide un dividendo social. Asimismo, las políticas económicas deben ofrecer oportunidades a los pobres y, en general, a los grupos vulnerables, propiciando su inclusión social.

El objetivo último de las políticas eco-



COLABORACIONES

nómicas no puede ser otro que la mejora del bienestar de la población. No sólo, ni acaso de manera fundamental, por razones de naturaleza ética, sino porque el propio funcionamiento del mercado y el potencial de crecimiento de una economía dependen de que se avance en esa dirección. Si, por otro lado, aceptamos que el proceso económico genera costes que se distribuyen de manera desigual entre los grupos sociales, parece obligada la instrumentación de políticas destinadas a los colectivos más vulnerables, tanto más necesarias cuanto que no existe una garantía a priori de que la actuación de las fuerzas del mercado genere beneficios para el conjunto de los actores sociales implicados, en una suerte de juego de suma positiva.

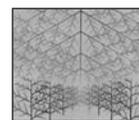
La realización de un balance social y su materialización en políticas es aún más necesario si se tiene en cuenta que la deriva económica afecta de manera crucial a la configuración de las relaciones de poder, al papel de los grupos sociales en el proceso de transformación, a las alianzas estratégicas que se forjan entre ellos y a la distribución de la renta y la riqueza. Desde esta perspectiva, la de la economía política, es imprescindible y relevante plantearse quienes son los ganadores y quienes los perdedores de los cambios.

La entrada de un numeroso grupo de países ex comunistas a la UE tiene sin duda consecuencias de gran calado para las políticas sociales de los recién llegados. La incorporación al mercado único y las consiguientes ganancias de eficiencia que de ello se derivan podrían reforzar su ya notable potencial de crecimiento, ampliándose de este modo el margen de maniobra para la aplicación de políticas con un mayor perfil social. Pero, de otra parte, la futura incorporación a la zona euro y la aplicación, desde el mismo momento de su adhesión, de políticas económicas

compatibles con las estrictas disposiciones contenidas en el Tratado de Maastricht y que han inspirado la Unión Económica y Monetaria, podrían traducirse en una creciente presión sobre el gasto social, que se sumaría a la que ya generan los mercados, con el objeto de reducir el déficit y la deuda de las administraciones públicas. En un escenario de `saneamiento` presupuestario, tendrán cabida las iniciativas encaminadas a privatizar parcelas crecientes del sector social público —como también está sucediendo en la UE—, con el conocido argumento de las ganancias de eficiencia que introduce la gestión privada de los servicios públicos.

La dinámica social de los nuevos Estados miembros depende asimismo de la evolución de las políticas comunitarias instrumentadas desde Bruselas. Uno de los objetivos más importantes de las Comunidades Europeas —desde que se proclamara el Tratado de Roma en 1959— ha sido promover la convergencia entre sus miembros, reconociendo así que quienes la integran tienen diferentes niveles de desarrollo y que, por ello, pueden beneficiarse en grados diversos de la integración económica. El reconocimiento de esta asimetría está en el origen de la aplicación de políticas sociales y estructurales cuyo objetivo es transferir recursos financieros a los países y regiones más desfavorecidas. El ingreso de un numeroso grupo de países con una renta por habitante muy inferior al promedio comunitario obliga a la UE, si quiere mantener sus señas de identidad esenciales, que la diferencian de otros tratados de índole estrictamente comercial, a reforzar las políticas redistributivas.

Parece, sin embargo, que estas políticas están siendo objeto de un creciente cuestionamiento por parte de las elites políticas y económicas; sirvan como ejemplo al respecto la pretensión de los gobiernos de los países acreedores de reducir sus

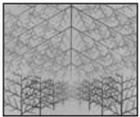


COLABORACIONES

aportaciones al presupuesto comunitario y el enfoque restrictivo y mercantil incorporado a las perspectivas financieras de la UE para el período 2007-2013. Este debilitamiento del consenso que existía alrededor de los principios básicos que debían conformar el proyecto europeo debilita a los nuevos socios, que como nuestro país, necesitan más Europa para ampliar y fortalecer sus políticas sociales.

### Bibliografía

1. ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE: «Towards a new European model of a reformed Welfare State: An alternative to the United States model», *Economic Survey of Europe*, N° 1, UNECE, 2005.
2. EUROPEAN COMMISSION: «Third report on economic and social cohesion», *Office for Official Publications of the European Communities*, 2004.
3. EUROPEAN COMMISSION: *Report on social inclusion. An analysis of the National Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the New Members States*, Febrero, European Commission, 2005.
4. KLUGMAN, J. et al.: «Poverty in the transition: Social expenditures and the working-age poor», *Innocenti Working Papers*, N° 91, marzo, 2002. URL: <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/iwp91.pdf>.
5. LUENGO, F.: *La economía de los países del Este. Autarquía, desintegración e inserción en el mercado mundial*, Editorial Síntesis, Madrid, 1999.
6. LUENGO, F.: *Mercado de trabajo y competitividad en los capitalismos emergentes de Europa central y oriental*, Editorial Complutense, Madrid, 2003.
7. MICKLEWRIGHT, J. y STEWART, K.: «Poverty and social exclusion in Europe», *New Economy*, Vol. 8, N° 2, junio, 2001.
8. MILANOVIC, B.: *Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy*, World Bank, Washington D.C., 1998.
9. RAVALLION, M.: «The debate on globalization, poverty and inequality: why measurement matters?», *Policy Research Working Paper*, N° 3038, Development Research Group, World Bank, 2003. URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=636400](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636400).
10. UNICEF: Social Monitor, The MONEE Project CEE/CIS/Baltics, Unicef. Innocenti Research Centre, 2003.
11. UNICEF: Economic growth and child poverty in the CEE/CIS and the Baltic states, Innocenti Social Monitor 2004, Unicef. Innocenti Research Centre, 2004.
12. WORLD BANK: *Making transition work for everyone. Poverty and inequality in Europe and Central Asia*, The World Bank, Washington, 2000. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,menuPK:258621~contentMDK:20218031~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>.



COLABORACIONES