

# **LA CRISIS DE COVID-19 Y LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES**

**GIUSEPPE CASALE**

Universidades de Turin y Venecia

Director Adjunto CIFOIT (Turin), Director Turin School of Development,  
Secretario General SIDTSS (Ginebra)



## INTRODUCCIÓN

La crisis del Covid-19 ha puesto de relieve las actuales desigualdades económicas y sociales no sólo entre las regiones del mundo sino también dentro de las mismas regiones y países. Si tomamos como ejemplo los países europeos, es evidente que el número de personas en riesgo de pobreza oscila entre el 9 y el 26%, incluidos los porcentajes de empleo y desempleo, en particular entre los jóvenes, que son en todas partes más elevadas que los registrados entre los adultos, en países como Italia, España y Grecia son tres veces más elevados.

Además, es probable que el crecimiento del empleo en el período posterior a la crisis sea muy desigual entre los países. Se producirá un alto porcentaje de empleos precarios y de baja calidad en los países económicamente más débiles, especialmente entre los jóvenes, las mujeres y la población menos instruida. Esto irá de la mano de la polarización del mercado laboral que, en contraste con las tendencias de los países más dinámicos, ve un declive de las profesiones cualificadas y modernas y un crecimiento relativo de los empleos de baja calidad.

Las relaciones laborales reflejan esta distorsión del mercado. Los sindicatos resisten en las áreas y empleos tradicionales, mientras que están ausentes en áreas caracterizadas por nuevos trabajos cualificados, empleos precarios y no cualificados, incluyendo a los jóvenes.

Además, la dinámica de las negociaciones se ha ralentizado un poco hasta el punto de que la negociación colectiva en el sector público ha estado congelada durante años, no sólo como resultado de la crisis económica. Y en el sector privado, la renovación de un número cada vez mayor de contratos se detuvo, incluso antes del estallido de la pandemia.

En tiempos de crisis, ya sea financiera o de empleo, la Unión Europea ha sido incapaz de proteger a los ciudadanos europeos de las presiones de la competición mundial y de los efectos negativos de la crisis nacional.

Tanto más cuanto que las políticas de austeridad practicadas predominantemente por la Unión Europea han limitado los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, especialmente en los países más frágiles de un punto de vista económico y social.

Además, sobre la base de las experiencias, las finanzas nacionales no han sido atenuadas por intervenciones compensatorias del presupuesto de la Unión Europea y no ha habido un impuesto de solidaridad en favor de los países periféricos cuando se encuentran en dificultades financieras. Al mismo tiempo, mientras que en los países de Europa septentrional los costos de la asistencia se han distribuido en toda la comunidad con cargo al presupuesto público, en los países de Europa meridional los costos del ajuste se han concentrado sobre grupos sociales bien definidos.

El reto para Europa tras las crisis pasadas (en particular de 2008) es tanto más difícil cuanto que sus efectos han alterado los elementos fundamentales en los que se basaban hasta ahora las políticas sociales y las leyes laborales, empezando por el círculo virtuoso entre el crecimiento económico y el aumento de la protección laboral, mientras que ha aumentado la dependencia de los sistemas nacionales del contexto mundial y la inminente presencia de autoridades privadas como las grandes empresas multinacionales.

La capacidad de la Unión Europea para intervenir en apoyo de los Estados individuales, especialmente los más frágiles, se ha debilitado y las divisiones dentro de la UE misma han aumentado.

Una de las consecuencias más graves, ahora denunciada por todos, es el aumento de las desigualdades entre los países y dentro de los territorios individuales, incluso dentro de la Unión Europea, donde la construcción de normas comunes y de un espacio social común ha creado un sistema con normas sociales que no tiene equivalente en otras regiones del mundo.

La presencia de medidas y normas diferenciadas entre los distintos países y sectores puede ser necesaria para adaptar las intervenciones a las distintas condiciones de hecho. Sin embargo, el riesgo de que esas diferencias se materialicen es que den lugar a un dualismo y a desigualdades estables entre los distintos países y regiones del mundo.

La globalización, si bien ha contribuido a reducir algunas desigualdades entre varios países del mundo, ha dado lugar a un aumento de las desigualdades internas, especialmente en los países industrializados. En general, ha provocado una reducción de la cuota de mano de obra en la mayoría de los países de la OCDE y ha llevado a lo que se ha llamado el vaciamiento de la clase media, en el que se ha basado hasta ahora el equilibrio social y democrático de nuestros países.

## **1. LA CRISIS DE COVID-19 Y SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL**

La crisis que empezó en febrero de 2020 es diferente de todas las crisis anteriores.

Esta diversidad radica principalmente en su origen y en su impacto en la salud, ya que muchas personas murieron por la propagación del coronavirus. El número real sólo se conocerá al final de la pandemia.

Al mismo tiempo, su impacto económico y social también es diferente. La última crisis financiera de 2008 afectó a sectores específicos de la economía real y, en consecuencia, a los niveles de empleo e ingresos de determinadas categorías de trabajadores y empleadores. Las medidas monetarias aplicadas, aunque tardíamente, han intervenido para apoyar a las diversas economías del mundo, con efectos diferentes según las condiciones de cada país y su capacidad de reacción. De hecho, algunos países han reaccionado a la crisis con medidas económicas y sociales que han permitido volver a los niveles anteriores a 2008.

La propagación de la pandemia, como se puede notar en los primeros meses, repercutió por igual en la oferta y la demanda con un doble efecto de choque sin precedentes. De hecho, no sólo trascendió todas

las fronteras nacionales y territoriales, sino que también afectó según criterios distintos de los relacionados con los parámetros económicos habituales.

En una mirada más atenta, el impacto sobre las actividades productivas, si bien es generalizado y en muchos sentidos transversal, no varía según los sectores tradicionales, ni depende de la equidad o la eficiencia organizativa de los mismos sectores o empresas, sino sobre todo de las connotaciones estructurales y geográficas que determinan la mayor o menor exposición de cada realidad productiva al riesgo de contagio.

Por un lado, los impactos más inmediatos y graves se han producido en sectores como el turismo, la restauración, las actividades de entretenimiento y artísticas, el transporte. Estos últimos ponen en contacto directo a muchas personas en condiciones que hacen difícil, si no imposible, protegerlas del contagio.

Por otra parte, la crisis sanitaria se ha extendido más intensamente y con mayor rapidez en las concentraciones urbanas, principalmente en zonas grandes y densamente pobladas.

La posibilidad y la eficacia de la lucha contra la crisis están igualmente vinculadas a factores distintos de los económicos y monetarios. Dependen en primer lugar del equipo médico y de la eficiencia del sistema de salud, pero también de la capacidad de las instituciones públicas para gestionar la emergencia y establecer disposiciones para volver a la vida laboral normal.

Es interesante observar lo que hemos encontrado sobre los orígenes, las características y el impacto de esta crisis es suficiente para hacernos saber que las soluciones introducidas en crisis anteriores no ofrecen soluciones útiles en esta crisis posterior a la de Covid-19.

Esta crisis debería enseñarnos a repensar todos los instrumentos utilizados hasta ahora, empezando por la cantidad y las modalidades de las intervenciones financieras y económicas y su finalización para hacer frente al impacto mundial de la epidemia en ambos lados de la oferta y la demanda.

No hay duda de que será necesario actuar, para reparar los daños causados por la inactividad forzosa de las empresas, con compensaciones y ayudas para su recuperación, y con apoyo a los ingresos y el empleo de los trabajadores. La crisis, según cifras recientes de la OIT, ha afectado a 345 millones de puestos de trabajo a tiempo indeterminado en todo el mundo, una gran parte de ellos en Europa y América Latina.

Pero estas medidas de apoyo no pueden dirigirse simplemente a restablecer la situación anterior a la crisis, por el hecho, puesto de relieve desde los primeros análisis, de que nuestras economías se enfrentarán a nuevos escenarios, es decir, a cambios más o menos profundos en la geografía productiva cuyas características son todavía difíciles de describir.

La propagación mundial de la pandemia de Covid-19 ha demostrado que la fragilidad de las relaciones internacionales no sólo afecta a la gestión de las finanzas, sino también al comercio internacional y a las cadenas de suministro. Las cadenas de suministro son una forma de descentralización productiva que ha permitido extender los procesos de producción a todo el planeta a través de redes mundiales. El crecimiento de esas cadenas ha permitido la transferencia de muchos sectores de producción y servicios a través de las fronteras nacionales. Se ha dicho con cierto énfasis que las cadenas mundiales de suministro han transformado el mundo y reconfigurado los destinos de países enteros para constituir el mayor cambio económico mundial de los últimos cien años.

El impacto de la pandemia ha subvertido o perturbado estos tipos de redes de producción y distribución, cuestionando su propia supervivencia. En este sentido, las cadenas de producción y distribución basadas en estas redes deberán reconstruirse sobre bases diferentes. Muchas de las producciones realizadas fuera de un país tendrán que volver en los países de origen.

Esto no será fácil, pero tendrá implicaciones para todos los sistemas ecológicos internacionales.

La amenaza para la salud está destinada no sólo a acelerar estas tendencias, sino también a pedir cautela y nuevas normas para que el comercio internacional de bienes y servicios sea menos frágil y peligroso.

La emergencia del Covid-19 ha acelerado la distinción en la vida privada y social, así como en el trabajo, entre las actividades y los conocimientos relacionados con los contextos materiales, las fábricas, las oficinas, los hogares y las actividades y los conocimientos codificados digitalmente que pueden liberarse de las barreras de la distancia. Esto está demostrando que es posible buscar una nueva forma de trabajar, utilizando las tecnologías digitales con miras a reducir el efecto contagioso.

El proceso de acercamiento digital ha permitido superar las distancias en el trabajo hasta un punto impensable hace unos meses en muchas actividades laborales: en la comunicación, en el control de programas de procesamiento gestionados por máquinas, en las prácticas burocráticas de una administración que se digitaliza laboriosamente, en el consumo que ha conectado a personas aisladas en sus hogares, en la educación y el aprendizaje.

## **2. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

La influencia de estas nuevas formas de trabajo no se detendrá con el fin de la pandemia de Covid-19, sino que abrirá nuevas perspectivas en el mundo del trabajo.

Ya se está sugiriendo que el peligro de contagio que conlleva esta pandemia conducirá a una reducción de las actividades de gran intensidad de mano de obra en la producción industrial y los servicios, acelerando una tendencia ya iniciada por la introducción de nuevas tecnologías.

Sin embargo, las mismas tecnologías pueden utilizarse para llevar muchas de las actividades no sólo de los antiguos a los nuevos servicios, sino también para llevar a cabo algunas funciones comerciales no fundamentales en sectores como la manufactura, las finanzas y los recursos humanos.

El enfoque innovador de nuestra forma tradicional de hacer las cosas será puesto a prueba de nuevo, para ver hasta qué punto las tecnologías

disponibles pueden ayudarnos a hacer que el trabajo sea útil y seguro en el nuevo escenario digital. A este respecto, cabe señalar que esta fase de transición tiene muy poco que ver con las fases de transición precedentes. De hecho, la fase de recuperación de emergencia completa tendrá que preparar la salida de la crisis posterior a Covid-19 de manera innovadora y, al mismo tiempo, de forma que se garantice la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.

Desde las primeras manifestaciones de la crisis de Covid-19, se ha confirmado que el papel de las instituciones públicas y los Estados nacionales es importante, en contra de todas las profecías de declive del pasado. Este papel seguirá siendo desempeñado por las instituciones públicas y las autoridades en los años venideros.

La emergencia de Covid-19 tiene el carácter de un choque exógeno y sistémico que ha afectado a todo el mundo. Ese destino común exige responsabilidades comunes y mundiales.

### **3. EL CASO DE EUROPA**

Las consecuencias de la actual emergencia sanitaria para la economía y la vida de los ciudadanos europeos hacen que el desafío sea más decisivo no sólo para la credibilidad de la Unión Europea, sino también para su supervivencia.

Lo que realmente se necesita hacer en estas circunstancias es evitar una respuesta europea dispersa a tal crisis. Las repercusiones no han sido menos evidentes en el plano político, porque la inercia de la Unión Europea y la distancia entre las promesas y los logros han hecho que los sentimientos antieuropeos crezcan como nunca antes entre los ciudadanos decepcionados por una Europa incapaz de responder a sus necesidades y han alimentado en varios Estados miembros movimientos y coaliciones políticas abiertamente antieuropeos. Especialmente ahora que vivimos un periodo de una segunda urgencia de la pandemia en curso.

La gravedad de la situación actual es una llamada de atención y al mismo tiempo una prueba decisiva para Europa. La posibilidad de in-

tervenir eficazmente en cuestiones económicas y sociales tan importantes como las que plantea la crisis exige cambios fundamentales en las políticas y la estructura institucional de la Unión Europea.

Por ejemplo, lo primero que hay que hacer es superar el actual método intergubernamental, que ha demostrado ser un obstáculo para la posibilidad de aplicar decisiones europeas conjuntas. Ese método reproduce en las instituciones europeas y en el Consejo en particular los desacuerdos entre los Estados miembros en cuanto a las opciones políticas, con consecuencias que han demostrado ser divisorias en crisis pasadas. Superarla es la primera y fundamental lección que hay que aprender del pasado.

El segundo cambio estructural debería referirse a la actual distribución de las competencias de la Unión Europea, que limita o excluye en gran medida la posibilidad de actuar conjuntamente en las esferas decisivas de la economía y el bienestar: un límite que se ve agravado por la regla de la unanimidad que sigue rigiendo las decisiones en algunas esferas.

Sin embargo, en el futuro inmediato es necesario abordar las cuestiones más urgentes para combatir la crisis y señalar el camino hacia la plena recuperación. La búsqueda de la forma de proceder es difícil, no sólo porque se lleva a cabo en condiciones de incertidumbre persistente, sino porque debe combinar las nuevas medidas económicas, nacionales y europeas con una acción coherente sobre las estructuras sociales para adaptarse a las nuevas condiciones. Sólo una acción coordinada tanto en la esfera económica como en la esfera social puede sanar las rupturas de la crisis y promover un desarrollo sostenible que no tenga en sí mismo las condiciones previas de nuevos desequilibrios y desigualdades.

En los últimos años, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han elaborado muchas propuestas y han puesto en marcha programas innovadores para promover el liderazgo europeo en cuestiones económicas. Por mencionar sólo los más importantes, lo más reciente es el programa Empresa 4.0, que ya se ha puesto en marcha en varios países, y el “Green New Deal”, anunciado solemnemente por la Comisaria Von der Leiden cuando tomó posesión de su cargo. Ambos programas tienen objetivos clave para el futuro de la Unión Europea.

El “Green New Deal” es necesario para apoyar el compromiso común de la comunidad internacional de luchar contra el calentamiento de la Tierra e iniciar un nuevo ciclo de desarrollo sostenible. Europa se ha fijado objetivos ambiciosos a este respecto, para estar a la vanguardia de la transición energética y ambiental que sustenta una nueva economía sostenible. Es una elección de gran valor para cambiar muchas políticas económicas ya hoy en día; y lo es en perspectiva, porque la protección y la mejora del medio ambiente constituyen una nueva frontera de la economía y, al mismo tiempo, un componente decisivo para la calidad de la vida en la Tierra.

El anuncio del Green New Deal debe ir seguido ahora de inversiones a una escala adecuada al objetivo, no sólo por parte de los Estados miembros sino también por parte del presupuesto de la Unión Europea. Si se trata de una prioridad compartida, se deberían asignar recursos adicionales o, si esto no es posible en la actualidad, al menos partes de los recursos transferidos de otros capitales.

La Empresa 4.0 representa el tema principal de una nueva política industrial europea. La omnipresencia de las tecnologías digitales en la economía del futuro requiere medidas específicas. Tanto más cuanto que la disponibilidad a gran escala de estas tecnologías, tanto para las organizaciones como para los individuos, será importante en los próximos años no sólo para la economía, sino también para la actividad humana cotidiana.

Si esto es así, Europa no puede dejar de contar con empresas e infraestructuras capaces de ofrecer a sus ciudadanos todas las oportunidades de la evolución tecnológica digital. Para superar este desafío, que ve el campo dominado por las grandes multinacionales extranjeras (Google, Amazon, Microsoft) no basta con tomar iniciativas nacionales. Europa necesita recursos comunes y nuevas reglas, por ejemplo, en materia de antimonopolio y de ayudas estatales, que permitan y no obstaculicen la formación y el crecimiento de las empresas europeas.

Un primero señal importante, que mostró una nueva conciencia por parte de las instituciones europeas, fue la decisión de la Comisión (de 22

de marzo de 2020) de permitir exenciones de las prohibiciones de ayuda estatal para apoyar a las empresas en dificultades debido a la pandemia de Covid-19 (préstamos bancarios, garantías públicas, subvenciones a tasas preferenciales, apoyo a las exportaciones). Se trata de medidas temporales, pero su aplicación puede servir de orientación para introducir cambios estructurales en los reglamentos en el futuro.

A un examen atento, se puede observar que en el ámbito de la Unión Europea se han puesto en marcha una serie de intervenciones de emergencia con miras a introducir nuevos amortiguadores sociales y apoyo financiero a las empresas.

Algunos elementos de novedad son visibles en las reacciones de las instituciones comunitarias ante la crisis, no sólo en las medidas financieras aplicadas por el Banco Central Europeo, que fue también el primero en reaccionar, sino también en las intervenciones en materia de salud y seguridad destinadas a proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo.

Una primera intervención lanzada por la Comisión Europea, que sin duda es nueva en comparación con el pasado, es el reglamento que pone en funcionamiento un nuevo instrumento financiero, denominado SU RE, destinado a apoyar, con préstamos de hasta 100.000 millones de euros, a los Estados miembros afectados por la crisis con el fin de prestar ayuda a los trabajadores que han perdido su empleo.

Los recursos disponibles son adicionales a la ayuda normal del Fondo Social Europeo y a las medidas aplicadas por los sistemas nacionales. Constituyen una segunda línea de defensa contra el desempleo.

Este instrumento financiero SU RE difiere de intervenciones anteriores, como el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que ha proporcionado ayuda a los trabajadores (y sectores) víctimas de la globalización; el Fondo Europeo de Solidaridad, previsto originalmente para financiar intervenciones en favor de los Estados miembros afectados por catástrofes naturales y ampliado ahora para hacer frente a la emergencia sanitaria con recursos comunes; y la CRII (Coronavirus Response Investment Initiative), que moviliza recursos no utilizados de los diversos

fondos estructurales y facilita su utilización con procedimientos acelerados para promover nuevas inversiones, en sectores críticos, especialmente relacionados con la emergencia sanitaria.

Estas intervenciones de apoyo a las medidas sociales y económicas de los distintos Estados miembros son sólo de carácter financiero y no afectan a las características estructurales de las instituciones en las que intervienen, que están reguladas de forma diferente en los sistemas nacionales. A este respecto, el enfoque se ajusta al principio de subsidiariedad consagrado en los Tratados europeos.

El Reglamento SURE es nuevo en varios aspectos, no sólo por la magnitud de los recursos puestos a disposición, sino también por el objetivo específico de apoyar los ingresos de los trabajadores afectados por la crisis. El Reglamento SURE deja a la discreción de los Estados miembros la utilización del fondo para apoyar a las zonas y personas más afectadas por la crisis posterior a Covid-19.

Esta intervención de segunda línea de la Unión Europea podría fomentar cambios en la reglamentación de estas instituciones por parte de los Estados miembros, especialmente si el apoyo ofrecido por el Fondo fuera tal que fomentara la convergencia de las normas nacionales hacia las mejores prácticas en la Comunidad.

#### **4. ¿HACIA UN SISTEMA DE BIENESTAR EUROPEO?**

De lo anterior se desprende que todas las iniciativas de la Unión Europea están relacionadas con la emergencia del Covid-19, en parte con nuevos enfoques como el reglamento SURE, en parte con normas que facilitan el uso de fondos preexistentes.

Estas iniciativas dan testimonio de la indudable capacidad de acción de las instituciones europeas, pero siguen siendo de carácter episódico, lo que no permite orientarlas hacia objetivos orgánicos y corre el riesgo de dispersar los recursos con resultados no óptimos.

Sin embargo, los acontecimientos que las motivaron, a pesar de su carácter excepcional, confirman la necesidad de una acción directa de la

Unión Europea, que ya se ha puesto de relieve en crisis anteriores, que han demostrado ser recurrentes a lo largo del tiempo y no carecer de conexiones y características comunes.

Al reflexionar sobre estos acontecimientos, también a la luz de esta emergencia, tan diferente y más grave que las demás, es necesario no sólo reforzar las intervenciones europeas, sino sistematizarlas en un marco coordinado.

El reglamento del SURE da indicaciones claras de una intervención temporal, empezando por la forma de financiación que se da a través de un préstamo. Sería bueno considerar las propuestas anteriores, primero las relativas al establecimiento de “prestaciones europeas de desempleo”, que ya se han adelantado en los últimos años.

Las prestaciones europeas de desempleo tienen en común con el SURE el objetivo de la intervención, que consiste en un apoyo europeo a las medidas nacionales de ayuda a los ingresos de los trabajadores en caso de suspensión de las actividades productivas y de desempleo.

Prevén un conjunto de medidas que no son temporales, pero que pueden utilizarse para crisis de empleo de diversa índole, e introducen el reconocimiento por parte de la Unión Europea para dotarse de un instrumento común para reaccionar ante las turbulencias externas.

Estas propuestas introducen medidas subsidiarias, es decir, complementarias a las instituciones de apoyo a los ingresos previstas en las leyes nacionales, específicamente las relativas al desempleo. Pero el sistema previsto en estas propuestas era una forma de reaseguro con respecto a las intervenciones nacionales. Debía financiarse con las contribuciones de los distintos Estados, lo que suponía una mutualización del riesgo de crisis entre los Estados miembros participantes.

La regulación del SURE, y en esto es lo que difiere de los tradicionales amortiguadores sociales y que puede tener implicaciones sistémicas, se refiere al alcance de la medida, que incluye no sólo a los trabajadores dependientes sino también a los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo,

en la mayoría de los países europeos, las instituciones de apoyo a la renta en caso de suspensión o cese del empleo se limitan al trabajo dependiente. Sólo recientemente, algunos países han tomado en consideración las diferentes variedades de trabajo por cuenta propia, pero sólo para aspectos específicos que no incluyen formas de amortiguamiento social.

La emergencia ha demostrado claramente que los trabajadores autónomos no están menos expuestos que los trabajadores subordinados a los efectos de la crisis. Por el contrario, presentan aspectos de particular fragilidad, vinculados precisamente a su autonomía, lo que los expone directamente y sin protección a las turbulencias del mercado.

Recientemente, la legislación de un buen número de países incluidos en la lista de medidas de emergencia del Covid-19 prevé un apoyo específico a los ingresos de los trabajadores autónomos, aunque en menor medida y con una clasificación diferente de la prevista para los empleados subordinados.

Si bien es cierto que los amortiguadores sociales se han visto en dificultades en todos los países por la crisis de Covid-19 y por las inciertas perspectivas de crecimiento, algunos países de Europa (Italia, España, Grecia) sufren una doble desventaja: no sólo la prolongada situación de estancamiento económico, que ha frenado la dinámica del empleo y su calidad, sino también la debilidad de las políticas activas de trabajo y de formación, que no pueden ofrecer alternativas de empleo a los trabajadores en paro o en riesgo de paro. Este es el reto que deben afrontar los expertos de derecho del trabajo, reto que continuará en el futuro.

En todos los países europeos, el enfoque tradicional de las instituciones de apoyo a los ingresos, como las pensiones, que se basan en el sistema contributivo y en el supuesto de trayectorias de empleo estables, ha resultado insuficiente para satisfacer las necesidades de protección de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia que operan en mercados inestables, a menudo en formas de empleo atípicas o precarias, y que, incluso cuando están empleados de forma indefinida, con frecuencia experimentan paros laborales.

Por esta razón, varios países han introducido reformas encaminadas a corregir los límites del sistema de contribuciones introduciendo elementos de solidaridad en las diversas instituciones mediante intervenciones fiscales generales, en particular para apoyar las contribuciones durante las interrupciones de la actividad laboral.

En general, la amplia difusión de las nuevas tecnologías y la creciente interdependencia entre actividades, como las condiciones de trabajo y de vida, han demostrado la necesidad de superar el enfoque sectorial y empresarial del bienestar tradicional, que está vinculado a las estructuras del industrialismo, y la urgencia de introducir un enfoque universalista de las diversas instituciones de protección del trabajo.

A este respecto, la Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo se refiere a una base común de protección para todos los que trabajan, independientemente del tipo de contrato al que estén vinculados.

## **5. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA SIGUE SIENDO LA PRIORIDAD**

En cuanto a los amortiguadores sociales, las innovaciones introducidas en las normas tradicionales no han garantizado respuestas adecuadas a los diversos sectores de la economía, especialmente a los más débiles. El reconocimiento progresivo de la insuficiencia de estos remedios para reducir la pobreza está en el origen de la exigencia de introducir diversas formas de ingresos mínimos.

Cabe señalar que, a pesar de su variedad, las reglamentaciones de la mayoría de los países europeos han mantenido el enfoque común de otras formas de bienestar, es decir, la opción de combinar la prestación de beneficios monetarios con la petición a los beneficiarios de que se pongan a disposición para el trabajo, la capacitación u otras actividades socialmente útiles. En resumen, se ha roto el vínculo entre el derecho a la prestación y el trabajo, porque el ingreso mínimo no se basa en las contribuciones ni en la actividad laboral previa; pero se mantiene el objetivo de la activación del beneficiario mediante el trabajo u otra actividad social.

La posibilidad de introducir formas de ingreso básico incondicional, pagado a personas y ciudadanos se ha debatido ampliamente en Europa, pero hasta ahora sólo ha tenido aplicaciones experimentales muy limitadas en algunos países (Finlandia, Austria).

La caída de los ingresos y el empobrecimiento de una gran parte de la población a causa de la crisis de Covid-19 han empujado a varios países (Italia, España, Grecia, Portugal, Francia) a poner en marcha medidas urgentes de lucha contra la pobreza, incluida la renta de emergencia. Está dirigido a las personas que no están cubiertas por otras medidas de apoyo a los ingresos, no sólo a los trabajadores precarios, estacionales y domésticos, sino también a los trabajadores migrantes, incluidos los que no están legales y trabajan en la economía no estructurada.

A este respecto, cabe señalar que esos ingresos de emergencia se consideran por separado de los ingresos de ciudadanía. Sin embargo, la crisis ha dado lugar a varias propuestas para ampliar el alcance de los ingresos de ciudadanía, incluida la disposición de que esos ingresos se distribuyan sin ninguna condicionalidad.

En la crisis inmediata, la lucha contra la emergencia es la lucha contra la pobreza. De hecho, el apoyo a los ingresos de las personas que necesitan asistencia es un capítulo de la asistencia social que deberá revisarse en el contexto de la crisis. Los países tendrán que dar las respuestas necesarias a las diversas demandas de asistencia social y esto se intensificará hasta llegar a las responsabilidades de Europa.

No bastará con renovar las intervenciones financieras destinadas a reforzar y orientar mejor los diversos fondos estructurales, ni tampoco con aumentar los recursos del presupuesto europeo destinados a estos fines. Las instituciones de asistencia social y de lucha contra la pobreza son las esferas prioritarias en las que hay que aplicar principios generales comunes, como la universalidad de los sistemas de protección de los ingresos para todos los trabajadores en las principales situaciones de necesidad.

## 6. EL PAPEL DEL SALARIO MÍNIMO

Las desigualdades y el crecimiento de la pobreza tras la crisis de 2008 han contribuido a la necesidad de mantener los salarios de los trabajadores empleados. Varios países han aumentado su salario mínimo para ayudar a los trabajadores pobres que se han multiplicado, especialmente en los sectores más débiles de las economías, en los que la negociación colectiva no puede garantizar unos salarios adecuados.

En los países en que no existe un salario mínimo, la protección salarial ofrecida a los trabajadores por la negociación nacional ha resultado insuficiente en muchas esferas en que los contratos de derecho privado, incluidos los celebrados por interlocutores sociales representativos, tienen altas tasas de evasión que disminuyen su capacidad de proteger eficazmente los salarios, especialmente en el caso de los trabajadores precarios y poco calificados (por ejemplo, Italia).

No es una coincidencia que las instituciones europeas hayan instado a adoptar una postura sobre la introducción de un salario mínimo para responder al fenómeno de los trabajadores pobres, que actualmente está muy difundido en muchos países europeos.

A nivel europeo, las objeciones a la adopción de un instrumento común sobre el salario mínimo han agravado las planteadas por muchos sindicatos nacionales. Los argumentos en contra se han basado en el hecho de que los sistemas nacionales de fijación de salarios y los niveles salariales están muy diferenciados. Los salarios mínimos legales vigentes en los distintos países oscilan entre niveles de 300-400 y más de 2000 euros mensuales.

Queda por ver si el impacto de la actual situación de emergencia en los salarios, especialmente en los salarios más bajos, será tal que aumente la presión sobre las instituciones europeas para que tomen una iniciativa común.

En cualquier caso, las propuestas en este sentido deberían ser objeto de un diálogo social europeo. Además, las diferencias entre los niveles

salariales de los Estados miembros hacen imposible establecer niveles comunes. Más bien, se pueden prever propuestas que indiquen una gama más o menos amplia de salarios dentro de la cual los Estados miembros y los interlocutores sociales podrían acordar el umbral salarial compatible con sus condiciones económicas y sociales.

## 7. LAS RELACIONES LABORALES

De hecho, toda la funcionalidad de los sistemas de relaciones laborales se ha visto muy afectada por el contexto negativo inducido por la tecnología y la mundialización, porque ambos factores han contribuido a modificar los cimientos y los campos de juego sobre los que se construyeron esos sistemas en el siglo pasado. Al mismo tiempo, los actores sociales siguen demasiado arraigados dentro de las fronteras nacionales y operan dentro de los marcos tradicionales de la fuerza de trabajo en los que han crecido. Por lo tanto, les resulta difícil actuar eficazmente en los nuevos contextos supranacionales y tecnológicos.

Sólo una renovación de sus estrategias hacia los objetivos impuestos por las realidades tecnológicas y mundiales puede dar a los interlocutores sociales, en particular a las organizaciones de trabajadores, el papel de la innovación y la promoción de la equidad social que han desempeñado en los últimos decenios.

Por ejemplo, el instrumento de los acuerdos transnacionales, que ahora se limita a ámbitos y objetivos específicos, puede ser útil, si se amplía y refuerza, para apoyar la acción regional y nacional destinada a establecer normas sociales convergentes sobre algunas de las cuestiones más apremiantes.

En las relaciones colectivas transnacionales, la iniciativa europea puede buscar nuevos caminos. Por ejemplo, puede prever formas de apoyo de los interlocutores sociales a la negociación colectiva, como fue el caso de la directiva sobre los comités de empresa europeos, y ampliar el alcance de sus aplicaciones a las pequeñas y medianas empresas que constituyen una parte importante del sistema productivo y que hoy en día, gracias a las

nuevas tecnologías, pueden extender su presencia más allá de las fronteras nacionales. Además, podría favorecer la presencia de los agentes sociales en las instituciones competentes en los ámbitos de la economía y el bienestar, según fórmulas probadas con éxito en algunos Estados miembros de la Unión Europea (por ejemplo, el denominado sistema Gent).

## 8. EL ESCENARIO DE LA CRISIS POST COVID-19

La revisión y el fortalecimiento de los sistemas de bienestar no agotan los compromisos y el desafío de la innovación posterior a la crisis. El impacto de la crisis posterior a Covid-19 en la oferta y la demanda requiere intervenciones estructurales por ambas partes. Ya no se puede reactivar la economía apoyando la demanda agregada, también porque los recursos públicos son limitados y deben utilizarse de manera más eficiente para promover la recuperación.

El período posterior a la emergencia presentará nuevos escenarios que requerirán una profunda reconversión de nuestras formas de producir y vivir. Las nuevas tecnologías digitales no se verán interrumpidas por la crisis, sino que se reorientarán en nuevas direcciones y será necesario apoyarlas. Prueba de ello es el desarrollo de nuevos servicios como el parto a domicilio, la medicina y el diagnóstico a distancia, la capacitación y las técnicas de aprendizaje electrónico, entre otros.

El fortalecimiento de los sistemas de bienestar no será suficiente para superar las desigualdades si no va acompañado de fuertes inversiones tanto en nuevas tecnologías que son decisivas para el desarrollo del futuro como en una formación generalizada que permita extender su uso a los muchos que hoy están excluidos.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

G. ARRIGO, G. Casale, *International Labour Law Handbook from A to Z*, Giappichelli, Turin, 2017.

G. CASALE, *Fundamentals of International Labour Law*, 2nd edition, Giappichelli, Turin, 2020.

M. FASANI, *Legal Issues and Trajectories in Equality and non-Discrimination. A comparative overview*, Giappichelli, Turin, 2019.

ILO, *Nota OIL Covid-19 e il mondo del lavoro: 6a edizione. Stime e analisi aggiornate*, Rome, 23 settembre 2020.