

Flexibilidad económica y cohesión social

RIEL MILLER¹

Se espera que la presión sobre el tejido social de los países de la OCDE crezca en las dos décadas siguientes a causa del rápido ritmo del cambio económico, social y tecnológico. En una conferencia reciente, organizada por el Foro para el Futuro de la OCDE, se tomaron en consideración algunas vías innovadoras —que incluían algunos remedios de política social y también iban más allá de ellos— para mantener la cohesión de la sociedad en la economía sumamente flexible del mañana.²

Por mas (le una década los gobiernos de la OCDE se han dedicado a una serie de políticas económicas dirigidas a alentar la estabilización macroeconómica, el ajuste estructural y la globalización de la producción y la distribución. Aunque en general estas políticas han tenido éxito en el apoyo al crecimiento económico, en mantener la inflación bajo control y en reducir los desequilibrios de cuenta corriente, ahora muchos gobiernos se sienten presionados a hacer un inventario de las implicaciones a largo plazo.

Más allá de la presiones sociales ya graves que surgen de una polarización más acentuada del ingreso, de los altos volúmenes de desempleo y de una extendida exclusión social, están los retos sociales más amplios que plantean los cambios profundos provocados por la tecnología y la competencia en la organización del lugar de trabajo y de la vida cotidiana. El resultado es un desencanto político cada vez mayor que puede llegar a debilitar tanto el impulso hacia el mejoramiento de la flexibilidad económica como las políticas que estimulan una fuerte competencia, los mercados abiertos y la evolución tecnológica.

Hay una serie de tendencias claramente discernibles a largo plazo que tendrán una fuerte influencia en la cohesión social, en las perspectivas de crecimiento económico y en las respuestas de los gobiernos. Tal vez las más acentuadas serán los cambios organizativos y tecnológicos, muchos de los cuales ya están en camino. Una reorganización del trabajo de largo alcance, que es posible que se caracterice por equipos y estructuras no jerárquicas, por la descentralización y por empresarios teleconmutados, será una de las fuerzas fundamentales para el crecimiento y exigirá nuevas maneras de administrar el riesgo, sea éste individual, corporativo o social.

Los desarrollos tecnológicos, sobre todo en computadoras y telecomunicaciones, alentarán el crecimiento, pero también contribuirán a estimular cambios turbulentos y no anticipados en qué, cómo y dónde la gente produce y consume. Si, por ejemplo, una gran proporción de la población trabaja en casa en vez de en una oficina o en una fábrica, el resultado podría ser una sensación de aislamiento o de atención inadecuada a la salud y a la seguridad en el nuevo lugar de trabajo.

¹ El autor trabaja en la Unidad de Asesores del secretario general de la OCDE sobre cuestiones multidisciplinarias. Este texto fue publicado originalmente en *The OECD Observer*, núm. 207, agosto/septiembre, 1997; y aparece en *Este País* con autorización de la OCDE.

² *Societal Cohesion and the Globalising Economy*, OCDE Publications, Paris, 1997.

La globalización ininterrumpida, junto con la interdependencia cada vez mayor y el impulso a la difusión de la tecnología, al comercio y al crecimiento que en general ella conlleva, requerirá también una adaptación económica, social y hasta cultural considerable. Cuando los fabricantes de coches japoneses establecieron plantas en el norte de Inglaterra, por ejemplo, obreros y ejecutivos tuvieron que llegar a un acuerdo sobre sus respectivas prácticas laborales (y finalmente, lo lograron bastante rápido).

Simultáneamente, las presiones demográficas inducidas por el envejecimiento y por estructuras de población más diversas se combinarán con realidades fiscales rigurosas y obligarán a muchos países de la OCDE a volver a pensar en los baluartes tradicionales de cohesión social del sector público como planes de pensión y programas de mercado laboral (por ejemplo, ¿el seguro de desempleo lo proporcionará siempre el Estado?).³ A medida que los gobiernos reduzcan las presiones sobre las fuerzas del mercado y se centren más en políticas referenciales en vez de en la intervención directa, el crecimiento económico y la cohesión social llegarán a depender cada vez más de las iniciativas diversas, innovadoras y muchas veces imprevistas del sector privado.

¿Qué perspectivas hay para el crecimiento a largo plazo?

Hay tendencias en las condiciones básicas del crecimiento que podrían generar una gama bastante amplia de resultados. Por ejemplo, de aquí a veinte años, las economías de la OCDE podrían terminar en una trayectoria mucho más rápida si la difusión de nuevas tecnologías, la liberalización del mercado y la globalización incitaran a cambios rápidos en la productividad. Podría ocurrir lo contrario si la consolidación fiscal llegara a ser aún más difícil, o si se llegara a considerar que el comercio y la inversión internacionales exacerban el trastorno y el desplazamiento, desencadenando un sentimiento proteccionista y anticompetitivo. Pero tal vez sea más plausible que los países de la OCDE sigan saliendo a duras penas del paso, con una productividad lenta pero positiva y un crecimiento económico (en el orden de 1-2% por año), sin virtualmente ningún aumento en el tamaño de la fuerza de trabajo y un incremento lento de los ingresos. Esta tendencia modesta no es muy probable que brinde un dividendo de crecimiento capaz de amortiguar o de superar la amplia gama de retos a la cohesión social en los países de la OCDE.

Sería realmente preferible una trayectoria de alto crecimiento. Esto plantea la cuestión de si se puede intensificar o no el desempeño económico abandonando la combinación actual de políticas económicas que en general apuntan a una inflación baja y a balances fiscales solventes; al ajuste estructural para mejorar el funcionamiento del producto, del capital y de los mercados laborales; y a la liberalización de los flujos comerciales, de inversión y de tecnología para acentuar la eficiencia económica global. Los que proponen que hay que apartarse de la combinación actual caen en general en tres amplias categorías.

En la primera, están los que creen que se ha conquistado la "mentalidad de inflación" del pasado y que ahora las autoridades monetarias se pueden permitir ser menos restrictivas con la oferta de dinero. Se sostiene que una mayor actividad se traduciría en un crecimiento real y no inflacionario porque la economía global sumamente competitiva tendría la capacidad que tienen las compañías de fijar precios, garantizando así que elevaran la rentabilidad promoviendo la eficiencia. El resultado sería elevar a las economías de la OCDE a un plano

³ Mark Pearson y Peter Scherer, "Balancing Security and Sustainability in Social Policy", *The OCDE Observer*, núm. 205, abril/mayo de 1997.

superior de crecimiento, reduciendo potencialmente el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Los críticos de esta escuela sostienen que en algunas economías, como las de Estados Unidos y Holanda, el desempleo oficial ya es bajo; las presiones inflacionarias serían inevitables porque una política monetaria más fluida conduciría a una moneda más débil en lo que es una economía mundial cada vez más abierta.

Un segundo campo preferiría poner límite a la alteración en la economía doméstica retardando la adaptación a la competencia global y al cambio tecnológico. El riesgo de esta actitud no es sólo que el sentimiento proteccionista ganaría terreno, sino también que el ajuste estructural simplemente se pospondría, prolongando así dolorosos reajustes.

Un tercer grupo propone una continuación de políticas monetarias y fiscales estrictas junto con una liberalización, desregulación y privatización aún más rápidas. Pero aquí el problema termina en el punto de partida: el riesgo consiste en costos de transición aún superiores y, por lo tanto, un peligro aún mayor de una reacción violenta.

En general, haciendo un balance de las opiniones, parece ser que la combinación actual de políticas económicas es la más prometedora, aun cuando no pueda producir una tasa de crecimiento capaz de mitigar todos los costos sociales y económicos de la transición.

¿Un nuevo papel para el ejercicio del poder?

Muchas de las dificultades que se espera debiliten la cohesión social no están directamente vinculadas al crecimiento como tal sino que emanan de la naturaleza profunda de los cambios sociales demográficos, económicos y sociales que se pueden vislumbrar. Parece menos probable que en el futuro haya una repetición de los conocidos patrones de "ponerse al día en productividad" y del cambio impulsado por el crecimiento que mostraron Europa y Japón después de la segunda guerra mundial y los "tigres asiáticos" hace menos tiempo, cuando un ingreso y una inversión mayores alteraron los panoramas económico y social. En cambio, es probable que muchos países de la OCDE entren en un periodo de crecimiento impulsado por el cambio, donde el dinamismo económico dependerá de que se adopte la flexibilidad requerida por una competencia y una innovación intensificadas.

Es probable que en la adaptación a las transformaciones intensivas y perturbadoras, que posiblemente acompañen e impulsen el crecimiento económico, se haga más hincapié en la renovación de los procesos de toma de decisiones y de participación. Serán necesarias mejoras en sistemas de gobierno, no sólo en los foros democráticos de la esfera política, sino también en empresas y comunidades en las que muchas de las decisiones cruciales se tomarán día con día. El sector privado ya está señalando el camino con la reestructuración organizativa que se aparta de métodos jerárquicos de mando y control.⁴

Se espera que el mejoramiento de la infraestructura democrática de las sociedades de la OCDE –mediante la educación de los electores, medidas anticorrupción, descentralización, *referenda* y otras– brinde un dividendo triple. En primer lugar, es probable que mejores métodos de gobierno hagan posible y mantengan el respeto por las diferencias de la gente, ya sean en riqueza, dotación cultural o cualquier otro factor, en un medio económico que se caracteriza por mercados más libres. En segundo lugar, es probable que haya una sinergia indispensable entre, por una parte, formas de gobierno que alientan la responsabilidad social compartiendo la autoridad y, por la otra, el compromiso personal (es decir, una

⁴ Graham Vickery y Gregory Wurzburg, "Flexible Firms, Skills and Employment", *The OCDE Observer*, núm. 202, octubre/noviembre de 1996.

combinación de confianza y dedicación) que es esencial para el éxito de una sociedad descentralizada, flexible y dirigida por la innovación. Por último, la evolución de los sistemas de gobierno hacia una mayor distribución de la responsabilidad en el trabajo y en la comunidad, a través de acciones de participación en la toma de decisiones, podría contribuir a aprovechar la turbulencia de la economía flexible.

Reorientación del Estado de bienestar

Es probable que sean necesarias amplias renovaciones en los programas e instituciones del Estado de bienestar, en buena medida a consecuencia de cambios en los requerimientos fundamentales de las poblaciones beneficiadas, en las circunstancias fiscales alteradas y en las transiciones de los procesos de producción que prometen una mayor eficiencia en el suministro de servicios sociales. Es posible que estos cambios sean controvertidos.

Los que defienden un cambio más drástico sostienen que los programas sociales de hoy tienden a agravar la fricción entre cohesión social y flexibilidad económica en vez de atenuarla. Estas personas dicen que las reformas modestas seguirán estimulando la dependencia mientras que la disminución fiscal reduce los recursos disponibles para este fin. Un planteamiento más prometedor requiere en cambio planes de seguridad social eficientes que pongan a la par los costos y beneficios individuales.⁵ Romper con algunas tradiciones del Estado de bienestar es probablemente la manera más efectiva de introducir los sistemas flexibles y adaptables más adecuados para brindar sensación de seguridad en una economía turbulenta y flexible.

Quienes tienen una perspectiva más esperanzada de la capacidad del Estado de bienestar para hacer frente al cambio sostienen que la reforma gradual y la continuidad básica de los sistemas existentes de bienestar, seguridad social, salud y educación, serán suficientes. Consideran que la reforma administrativa y de programas en el sector público permitirá a éste seguir en su papel de proveedor directo primario de servicios sociales sin imponer la inflexibilidad ni una excesiva uniformidad. Se dice que la continuidad con estos enfoques bien establecidos contribuirá a brindar unos cimientos sólidos al crecimiento económico.

¿Derechos universales y opción libre?

En términos prácticos, el ejercicio de la cohesión social se seguirá llevando a cabo fuera de las instituciones y programas que brinda el gobierno. Familias, lugares de trabajo, asociaciones voluntarias y la comunidad local desempeñarán un papel central, probablemente cada vez mayor, en brindar a los ciudadanos un sentimiento de seguridad, pertenencia e identidad. Los gobiernos pueden alentar nuevos planteamientos para manejar los riesgos económicos y sociales, como invertir en capital físico y humano o volverse autoempleado, desarrollando sistemas que extiendan derechos universales (en áreas como atención a la salud, pensiones, préstamos para la educación, acceso al capital de inversión, seguro de incapacidad, provisión de un ingreso mínimo básico), mientras se abren los mercados a estos servicios para dar a los individuos más libertad de elección.

Por lo tanto, la política tendrá que fomentar tanto el acceso universal como la opción individual, fomentando una gama amplia de instituciones que brinden planes de seguro en

⁵ Lans Bovenberg y Anja van der Linden, "Pension Policies and the Aging Society", *The OCDE Observer*, núm.205, abril/mayo de 1997.

el contexto de garantías públicamente respaldadas o de supervisión regulatoria. Tal vez la principal dificultad residirá en diseñar políticas que ni mitiguen las señales e incentivos del mercado ni debiliten la solidaridad requerida para una cooperación social efectiva y para compartir las aspiraciones básicas. Los equilibrios logrados a través de las naciones y regiones de la OCDE diferirán considerablemente de acuerdo con sus diversos valores y tradiciones. La búsqueda de políticas que se refuercen mutuamente y lograr evitar el conflicto con obligaciones internacionales mediante (por ejemplo) reglas de comercio e inversión exigirán esfuerzos especiales para promover la comprensión y la cooperación mutuas.

Soluciones innovadoras

En la OCDE y en otras partes se está explorando una amplia gama de respuestas innovadoras a las amenazas que enfrenta la cohesión social. Se pueden agrupar las propuestas en aproximadamente cuatro áreas distintas.

Primero, habrá que hacer cambios en los sistemas que se utilizan para asegurar a los ciudadanos contra riesgos como el desempleo, la enfermedad, la incapacidad y la pobreza. Algunas propuestas contemplan la posibilidad de dar a la gente la libertad de optar por salirse de los planes públicos y de dirigirse a proveedores privados, como ya es el caso de algunos sistemas de pensión y de atención a la salud. Otros apuntan a intensificar el funcionamiento de la inversión en empresas de capital humano o de alto riesgo mediante el desarrollo de nuevos planes de crédito tal vez respaldados por garantías del gobierno. Esas reformas proporcionarían incentivos más claros al ahorro, el trabajo y la inversión y también contribuirían a evitar trampas de la pobreza (cuando el ingreso que se gana reduce los beneficios con tanta rapidez que hay poco estímulo para trabajar) o situaciones de "riesgo moral" que alientan una conducta que implica emprender demasiados riesgos porque se está asegurado contra la pérdida.

Diseñado adecuadamente, un acercamiento más diversificado y transparente a la seguridad económica y social también podría estimular el desarrollo de estrategias más eficaces de reducción de riesgos hasta para los pobres crónicos. Un ejemplo procedente de Canadá comprende iniciativas de desarrollo de la comunidad local que brindan financiamiento conjunto y catalizadores de organización para iniciar pequeños negocios y servicios no lucrativos. La amplia introducción de esos programas para compartir riesgos será particularmente importante si, como insisten muchos segmentos de la sociedad, la futura cohesión social llegara a ser inalcanzable política y operativamente, cuando los sacrificios y los costos de transición que exige una economía flexible se considerara que recaen únicamente en los más pobres y más débiles.

Un segundo conjunto de cambios vitales es el que se refiere a sistemas de aprendizaje en general y a la reforma de la educación dominada por el Estado en particular. Una de las tendencias más fructíferas es la que se dirige a un reconocimiento más amplio del aprendizaje a lo largo de toda la vida y a mejoras en la transparencia de capital humano adquirido.⁶ En la práctica, este desarrollo debería conducir a una validación más fácil de diferentes tipos de aprendizaje a lo largo de la vida (hogar, escuela, trabajo) y a incentivos más claros para invertir (incluso en financiamiento prestado) en la acumulación de

⁶ Edwin Leuven y Albert Tuijnman, "Life-long Learning: Who Pays?"; Abrar Hasan y Albert Tuijnman, "Linking Education and Work", *The OCDE Observer*, núm. 199, abril/mayo de 1996.

conocimientos y habilidades. A medida que las empresas reorganizaran estrategias laborales y empresariales las fuentes y los usos del aprendizaje podrían volverse más diversificadas, des-centralizadas y dirigidas por el consumidor.

Un tercer grupo de cambios que podrían contribuir a asegurar el centro de cohesión son los que se podrían llamar "sistemas de responsabilidad", particularmente en el gobierno corporativo y de la comunidad local. Se considera que los métodos para estimular el compromiso, la dedicación y el pensamiento a largo plazo son componentes cruciales del mundo más descentralizado pero interdependiente del mañana. Para los administradores, los trabajadores y las localidades vecinas, por no mencionar a los inversionistas, la evolución de sistemas de gobierno corporativos y locales trataría de compensar la decadencia de los métodos tradicionales, como contratos de empleo vitalicios y limitaciones reglamentarias detalladas y directas, para alentar el compromiso.

Se puede imaginar una enorme gama de respuestas institucionales a esas preocupaciones. Algunas compañías ofrecen opciones trilladas. Otras instituciones, privadas o públicas, asumen la responsabilidad de hacer los presupuestos de primera línea –para la cadena de ensamblaje, para el mostrador de ventas o del comité de planeación del parque de juegos local–, lo cual ayuda a proporcionar el conocimiento y los incentivos adecuados para mejorar la calidad, la productividad y demás. Los permisos comerciables son otro ejemplo de cómo cambiar los sistemas de administración y de incentivos para reducir la contaminación y repensar los ciclos de vida de los productos.

Últimamente algunos comentaristas han defendido la introducción de un salario de ciudadano universal que refleje el valor (no mercantil) de toda la gama de actividades humanas. Los críticos de esta propuesta expresan serias dudas sobre la costeabilidad y los efectos perversos en los incentivos, que podría haber si se rompiera el vínculo entre empleo pagado e ingreso. Los defensores de esta propuesta replican que, para muchas personas, el empleo de cualquier tipo, más aún a tasas salariales que los sacarían de la pobreza, podría ser simplemente inalcanzable, sobre todo si el crecimiento económico a largo plazo acaba siendo modesto. Un programa de salario básico podría entonces ayudar a estimular tanto la actividad útil no pagada (como cuidar a los jóvenes y los ancianos o mejorar las condiciones ecológicas), y una mayor flexibilidad en las tarifas de pago y los contratos de empleo para trabajo asalariado ya que los obreros se podrían permitir vivir hasta con tasas salariales por debajo de la pobreza.

Exceptuando catástrofes o un revés político capital, no es muy probable que el ritmo del cambio afloje: el progreso tecnológico rápido y la continua liberalización del comercio y de la inversión seguirán empujando hacia una economía basada cada vez más en el conocimiento, y caracterizada por la creciente influencia de las fuerzas del mercado y la competencia global. La incertidumbre y lo impredecible parecen destinados a aumentar. Con toda probabilidad, los mecanismos del mercado desempeñarán una parte importante en el manejo y en la rebelión contra los peligros que surgen de esa turbulencia, así como las políticas sociales seguirán apuntalando el desempeño económico. El reto que se le planteará al proceso político será encontrar las políticas que logren un equilibrio efectivo.

Traducción: Isabel Vericat.

