

LA SOCIALDEMOCRACIA EN LA SOCIEDAD GLOBALIZADA POST-INDUSTRIAL

Alfred Pfaller¹

¹ Editor Responsable de International Politics and Society, Fundación Friedrich Ebert.

C 03 - 01603



Indice

3

1 - Introducción

7

2 - "Prosperidad para todos" ayer y hoy

23

3 - Estrategias políticas

1 Introducción

Gobierno democrático, imperio de la ley, respeto por los derechos humanos y civiles esenciales, libertad individual frente a imposiciones injustificables por parte de terceros (incluida la comunidad), prosperidad material creciente (y sustentable) y una adecuada participación de todos los ciudadanos en esa prosperidad, pueden ser consideradas las metas centrales de los ricos Estados de bienestar de Europa, la cuenca del Pacífico y Norteamérica. El objetivo que apunta a que cada ciudadano participe hasta un nivel adecuado en la prosperidad de la nación, es uno de los más claros distintivos de la "socialdemocracia", si bien de ningún modo puede considerarse específico de la socialdemocracia o de los partidos socialdemócratas. En tiempos pasados, esta meta ha sido compartida y promovida por fuerzas políticas que

no se considerarían a sí mismas como socialdemócratas. El slogan "prosperidad para todos" que sintetiza muy acertadamente de qué trata una "socialdemocracia" (tomado aquí como término genérico, no como rótulo de un grupo político en particular), fue acuñado por la democracia cristiana alemana. Otros términos que hacen referencia a la esencia de la "socialdemocracia" y de la "economía social de mercado" son "derechos ciudadanos sociales", "sociedad inclusiva" o "sociedad justa".

El presente documento intenta destacar las políticas que pueden asegurar "prosperidad para todos" en países capitalistas avanzados dentro de un futuro previsible. Identifica varios desafíos centrales que hacen peligrar este valor socialdemócrata y debate opcio-

nes políticas para enfrentarlos. En términos generales, está sesgado por un optimismo de amplio alcance en lo que respecta a la viabilidad económica de la agenda pautada por estas opciones. El autor es menos optimista en lo que respecta a las chances existentes a favor de virajes en el debate público dominado por la ideología y también de los rediseños de políticas que respondan a los problemas de la vida real, pero también respecto del apoyo político que una agenda verdaderamente socialdemócrata pueda convocar aún.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

En la época de cambio de milenio, la posibilidad de alcanzar la "prosperidad para todos" enfrenta una serie de desafíos que requieren ajustes institucionales importantes. Estos desafíos son:

1. la exposición creciente de las economías nacionales frente a la competencia internacional;
2. la abundancia relativa de trabajo y una escasez correspondiente de empleos estables y bien remunerados;
3. el síndrome de la "sociedad envejecida";
4. la mayor volatilidad de la vida laboral.

A estos desafíos podría sumarse otro, si bien de menor alcance: los costos cada vez más altos de los sistemas de salud y la amenaza en ciernes respecto de las posibilidades de acceso general al mismo. Este documento no hará referencia a este problema. Sin embargo, reconoce que podría convertirse en una cuestión mayor en lo que respecta al mantenimiento de una "sociedad socialdemócrata", según el sistema de salud particular de cada país y su específica dinámica política en los procesos de ajuste.

Este trabajo tampoco apuntará a explorar los desafíos que, en cierto sentido, resultan cruciales para una sociedad, pero que no están directamente relacionados con la posibilidad de sostener la "prosperidad para todos".

Esta suerte de retos adicionales incluyen:

- la "globalización" de una serie completa de relaciones sociales que van más allá de la producción y de los mercados (relativas a la cultura, los valores que orientan el desarrollo de la vida, las cuestiones comunes a nivel global, la migración, el crimen, los riesgos de todo tipo);
- la persistente y, en parte, cada vez más amplia brecha en los niveles de prosperidad entre el norte y el sur;
- la erosión de los valores tradicionales que cohesionaban la sociedad heredados de los tiempos pre-modernos;
- el poder manipulador cada vez mayor de los seres humanos en lo que respecta a sus propios fundamentos naturales (medio ambiente, genética, inteligencia artificial).

Como ya se ha mencionado, la cuestión fundamental del presente documento se refiere a la amenaza que los cuatro desafíos planteados anteriormente representan para el logro de la "prosperidad para todos". Sin embargo, esta preocupación sería demasiado limitada y omitiría un elemento importante en cuanto a lo que una "sociedad socialdemócrata" debería ofrecer a sus miembros, si no prestara atención alguna a los costos sociales y humanos de la prosperidad material. Existen "externalidades sociales" en relación al proceso del mercado que corren el riesgo de ser demasiado desatendidas. El concepto de "externalidades sociales" hace referencia a los efectos negativos (restrictivos o destructivos) que el proceso económico tiene sobre la esfera no-comercial de la vida, sobre la reproducción humana y social, aunque también, sobre las posibilidades de goce de la vida (que desde el punto de vista restrictivo de la economía, está subsumido al concepto de "consumo"). En el contexto de esta difundida perspectiva, hacer frente a los cuatro desafíos significa salvaguardar la "prosperidad para todos", al mismo tiempo

que se protege la "esfera de la vida" del exceso de imposiciones hechas por y en beneficio de los procesos del mercado. No obstante, al ampliar el foco de esta forma, invariablemente se introduce un desafío adicional en la escena: la erosión de las funciones familiares en el contexto del proceso de emancipación asociado a la modernidad.

Este documento abrirá el debate en torno a las opciones que implica enfrentar los cinco desafíos que son vistos como ajustes necesarios en la forma en que funciona la "socialdemocracia". En términos generales, definirá un amplio espectro de posibilidades respecto de los ajustes que se deben hacer para consolidar a la "socialdemocracia" dentro de la "sociedad post-industrial globalizada". Sin embargo, también hay un desafío que se presenta en un nivel diferente: el concepto mismo de "socialdemocracia" (o "sociedad inclusiva" o "economía social de mercado") corre el peligro de perder consenso y ser abandonado como objetivo social predominante. Actualmente, emerge una creencia generalizada en cuanto a que "socialdemocracia" es un concepto del pasado de carácter ilusorio en la nueva era de la globalización, información, o lo que sea. Esta creencia está conformada por la percepción de una acumulación de problemas, de una interpretación generalizada, articulada ideológicamente ("demasiado Estado") y una resistencia instintiva contra cargas financieras mayores. Mientras que el ideal de una "sociedad inclusiva" puede seguir vigente en un

nivel de abstracción más alto, puede, sin embargo, perder fundamento como una cuestión relevante en la agenda política. Las soluciones a los problemas que se exponen más abajo pueden ser viables y sensibles en términos técnicos económicos, pero podrían desaprobarse un test de aceptación política. Es por esto que el desafío predominante para aquellos que quieren "prosperidad para todos" es mantener (o recuperar) la legitimidad de la agenda "socialdemócrata". Esto implica tres cosas:

- Es necesario generar apoyo para la agenda. Esto requiere, por una parte, una "visión" amplia que conecte los valores esenciales de la "socialdemocracia" con conceptos políticos modernos y, probablemente, por la otra parte, una buena cuota de habilidad política y carisma.
- Se deben priorizar aquellas opciones políticas que cuenten con mayores posibilidades de aceptación que otras. En el presente clima ideológico esto implica, por ejemplo, que se prefieran las soluciones vinculadas a las bajas tasas impositivas frente a aquellas que impliquen impuestos más altos, aún cuando en muchos casos, esta última alternativa resulte más racional. En otras palabras, debe prestarse atención al *trade-off* entre eficiencia y legitimidad.
- Habrá que resistir la tentación de permitir que la esencia de la agenda sea socavada por la búsqueda de apoyo político.

2 "Prosperidad para todos" ayer y hoy

EL SIGNIFICADO DE ESTA META EN TIEMPOS PASADOS

En las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, algunos países alcanzaron el objetivo de "prosperidad para todos" en muy altos niveles. Los mecanismos socioeconómicos que resultaron decisivos en este sentido fueron los siguientes:

- una economía que aseguraba (prácticamente) pleno empleo con salarios "decentes" (el pleno empleo como pilar de la sociedad socialdemócrata);
- cobertura efectiva frente a los riesgos standard de la vida, tales como enfermedades, discapacidades, pobreza ligada a

la vejez, desempleo temporal (el pilar de la seguridad social);

- apoyo económico y subsidios al consumo (sobre la base de evaluación de recursos) específicos para los más necesitados (el pilar de alivio de la pobreza);
- suministro de los bienes públicos esenciales en forma gratuita, el más importante: la educación hasta el nivel universitario (el pilar de los bienes públicos).

La importancia relativa de los diversos mecanismos varían de país en país, dando lugar a numerosos intentos clasificatorios. Para nuestro propósito de debatir las opciones que se presentan a la "socialdemocracia"

para enfrentar los desafíos mencionados, la distinción que propone Gosta Esping-Andersen (1990) reviste particular valor. Según esta perspectiva, los Estados de bienestar llamados "residuales", concentrados en corregir los resultados del mercado a través de los subsidios al ingreso y al consumo dirigidos a aquellos que no cuentan con ingresos adecuados al mercado ("los pobres"). El ejemplo típico ideal es el de los EE.UU. También el Estado de bienestar "demócrata-cristiano", típico de los países fundadores de la Comunidad Europea, pone el énfasis en el seguro social vinculado al empleo y que apunta a la preservación del estatus económico de los empleados a lo largo de las vicisitudes de la vida. Por último el Estado de bienestar "socialdemócrata" de origen escandinavo, que se centra en la cobertura universal de los servicios esenciales y el mantenimiento de los ingresos como derechos ciudadanos, independientemente de los ingresos del mercado de los ciudadanos.

¿Igualdad de oportunidades como sustituto?

En estos tiempos en que sería necesario reparar estos pilares para lograr la meta de la "prosperidad para todos" en el marco de las condiciones cambiantes que se mencionaron antes, el objetivo mismo es blanco de cuestionamientos. Se señala, por ejemplo, que una mayor inequidad de los ingresos puede aceptarse como factor compatible con el concepto de "sociedad justa", y que la justicia se vincule, en un sentido más amplio, con la igualdad de oportunidades antes que con la igualdad de resultados (véase, por ejemplo, Giddens 1999). Quienes proponen este ajuste conceptual lo ven como una concesión frente a la imposibilidad que se percibe en cuanto a obtener igualdad de ingresos en el futuro, en los niveles que algunos países lo han experimentado en el pasado. Sin embargo, si se apuntara a ello seriamente, la igualdad de oportunidades sería un concepto mucho más radical que entraría en conflicto con los privilegios fuertemente establecidos. Implicaría un grado mucho mayor de movilidad descendente para los privilegiados. Tradicio-

nalmente, la igualdad de oportunidades no se ha logrado en la mayoría de los Estados de bienestar existentes. No obstante, la inequidad persistente resultó aceptable dada la participación general en el crecimiento de la prosperidad de la sociedad. Compensar un mayor grado de polarización social con una mayor igualdad de oportunidades, resultaría políticamente mucho más demandante que compensar los privilegios persistentes, basados en el bienestar y en el contexto familiar, con "prosperidad para todos". Este documento no investiga las opciones existentes para establecer una verdadera igualdad de oportunidades, sino que se concentra en las opciones que apuntan a salvaguardar una adecuada participación general en la prosperidad nacional, objetivo que dista mucho de la "igualdad de los resultados", que a menudo se señala como una alternativa poco realista frente a una estrategia que apunte a la igualdad de oportunidades.

El contexto capitalista para el logro del objetivo

La sociedad socialdemócrata, en el sentido amplio del término, se ha basado, hasta ahora, en la economía capitalista. El término "economía social de mercado" pone de manifiesto esa particular combinación de los principios organizativos. Implica la convicción en la capacidad de "domesticar" al capitalismo a través de un marco regulador y correctivo apropiado, regulador a los fines de canalizar las fuerzas del mercado hacia el objetivo de la prosperidad de las masas, correctivo en lo que hace a proteger a las víctimas del mercado. Esta creencia no se adopta aquí como un axioma que jamás debería ser cuestionado. No obstante, el presente documento adopta la estrategia de investigar posibilidades futuras de "domesticación" del capitalismo a través de mecanismos que hacen al Estado de bienestar, antes que plantearse alternativas más radicales. Cabe destacar también, que en este trabajo se priorizan las soluciones domésticas frente a aquellas que se ubican en el nivel supranacional.

LOS CIUDADANOS, Y NO LOS EMPLEADOS, DEBERÍAN PAGAR LA SEGURIDAD SOCIAL: APUNTANDO AL DESAFÍO DE LA COMPETENCIA INTERNACIONAL

Pese a que muchos Estados de bienestar europeos tienen economías con altos grados de apertura, la competencia internacional detenta una nueva característica. Ya no es el comercio internacional lo que define la apertura, sino que, cada vez más, se trata de la organización internacional de la producción dentro de las empresas. Las empresas nacionales solían ser un bien de las economías nacionales que competían en el mercado global. Las "empresas globales" ya no califican como un bien del tipo mencionado. Se trata ahora, cada vez en mayor medida, de factores de producción nacional vinculados al territorio que compiten para ser "favorecidos" al ser contratados por empresas que operan a nivel transnacional.

Defensa de la prosperidad

La intensificación de la competencia global ha alimentado temores en cuanto al fundamento mismo de la "prosperidad para todos", es decir la prosperidad nacional en sí. Pese a que el tema de cómo salvaguardar la competitividad de las economías nacionales en el contexto del mercado global es la cuestión predominante en muchos debates nacionales, no es éste un desafío que pueda considerarse significativo en un nivel general, más allá del nivel nacional específico. Todas las tremendas transformaciones acontecidas en la organización de la producción, los negocios y los mercados son, primero y ante todo, fuerzas impulsoras de la prosperidad, de otro modo el mercado las hubiera descartado rápidamente. Pero puede suceder, desde luego, que algunos países deban realizar ajustes para facilitar la producción con alto valor agregado en su territorio, empleando mano de obra nacional.

En gran medida, un ajuste de este tipo no cuestiona ninguno de los cuatro pilares fundamentales en los que se basa la "prosperi-

dad para todos". Se vincula con los medios tradicionales que impulsan la "fertilidad industrial", por ejemplo, la provisión de capital humano, de infraestructura, de instituciones difusoras y creadoras de conocimiento, etc. También hace referencia a la eliminación de aquellos obstáculos que perjudiquen a las empresas a la hora de desplegar su potencial innovador y productivo. Pero, paralelamente, cabe señalar que un tema preponderante en los debates nacionales es el costo de la competitividad. En este sentido, se percibe un conflicto entre las condiciones necesarias para la defensa de la prosperidad nacional y el objetivo que apunta a la participación de todos los ciudadanos en dicha prosperidad.

Defensa de la "prosperidad para todos"

La nueva calidad de la competencia internacional, por ejemplo, la organización transnacional de la producción en manos de "firmas globales", implica el peligro de que las desventajas en los costos lleven a la pérdida de oportunidades en el mercado más rápidamente que lo que sucedía cuando existía la posibilidad de impulsar a las compañías nacionales hacia niveles de productividad más altos. De cualquier modo, la amenaza de aumentar la producción o las inversiones en el exterior se expresa ahora en un instrumento de negociación para las compañías que regatean en torno a salarios, costos laborales no salariales, derechos impositivos y de los trabajadores. Las comparaciones internacionales sobre los salarios por hora, los impuestos que recaen sobre las compañías, las contribuciones de los empleados al seguro social, etc. pueden instrumentarse más rápidamente en favor de una presión política que apunte a un ajuste hacia abajo. Este factor parece debilitar, sobre todo, el "pilar de la seguridad social" de una sociedad "socialdemócrata". Al mismo tiempo, se podría considerar que erosiona el "pilar del pleno empleo" y el "pilar de los bienes públicos", en este último caso, debido a la disminución de los ingresos por recaudación impositiva.

En lo que hace a la competencia y la seguri-

dad social, resulta conceptualmente errado señalar que la protección tradicional del Estado de bienestar se ha tornado demasiado costosa en el mercado global de nuestros días. La competencia por los costos afectaría aquellos aspectos de la protección del Estado de bienestar y de la redistribución (parte esencial de la sociedad "socialdemócrata") que son financiadas por las empresas, incluyendo:

- los aportes de los empleados a los esquemas de seguridad social (importante en algunos, pero no en todos los estados de bienestar modernos);
- el pago de salarios durante los periodos de enfermedad;
- el pago de haberes durante el embarazo y los primeros meses de la maternidad; y
- en un nivel diferente, la regulación del horario de trabajo como una función de las prioridades familiares / comunitarias antes que una prioridad productiva.

No obstante, desde un punto de vista económico, el costo de la competencia es esencialmente irrelevante en lo que hace a la viabilidad de la protección social, los servicios del Estado de bienestar y la redistribución. Aquellos costos adicionales de la producción que se mantienen dentro de los límites dictados por la competencia, han sido siempre una condición que debía cumplirse en la producción de transables. El nivel de la remuneración total percibida por los empleados compatible con dichos límites, siempre dependió de la productividad. Los mecanismos para mantener la remuneración real dentro de límites económicamente viables, han sido la negociación colectiva, los ajustes en el tipo de cambio, los ajustes en la productividad y, ocasionalmente, los subsidios gubernamentales. Hoy en día, adquiere mayor peso relativo el mecanismo de la negociación colectiva, dado que hay menos posibilidades de utilizar el tipo de cambio como un instrumento político y tampoco se puede contar con ajustes a la productividad como respuesta de las

empresas. No obstante, la viabilidad de un particular componente dentro de los costos generales no depende de los límites que se impongan a estos costos. Los costos del Estado de bienestar se vinculan con la proporción del ingreso que los ciudadanos estén dispuestos a dedicar a:

- la provisión reservada para la vejez y los riesgos de la vida; y
- la solidaridad con los ciudadanos menos privilegiados.

Las proporciones en cuestión resultan de decisiones políticas respecto de las prioridades que se estipulen y no son una cuestión de viabilidad económica.

Si los costos del Estado de bienestar enfrentan una presión cada vez mayor por el costo de la competencia internacional, esto se debe a que el proceso de toma de decisiones institucionalizado en torno a estos aspectos opaca la cuestión de las prioridades, en lugar de ponerla en un primer plano. Tiende a excluir los *trade-off* entre cash y títulos de las mesas de negociación. En los Estados de bienestar europeos de tipo "demócrata-cristiano" resulta típico que los procesos que conducen a determinar los aportes de los empleados destinados al seguro social y los derechos de los empleados, esté separado de aquellos que hacen a la determinación de los salarios. Sin embargo, el *trade-off* inherente entre los salarios percibidos y los derechos sociales de todo tipo desaparecen de la "pantalla" de los asuntos políticos que captan la atención. En aras de dar respuesta a la pregunta –políticamente relevante pero económicamente inadecuada– sobre en qué medida la seguridad social es compatible con la competitividad, se debe dirigir la atención institucionalizada hacia la pregunta de cómo dividir el ingreso general disponible (en sí misma, una función de los precios del mercado, la productividad y el poder de negociación de los trabajadores) entre el consumo presente, la provisión para el futuro y la solidaridad. La respuesta a esta pregunta es

esencialmente política, y refleja las preferencias de los ciudadanos/empleados. Abandonar los aportes de los empleados a los sistemas de seguridad social facilitaría enormemente una decisión explícita en lo que hace a las preferencias en esta materia. Las alternativas son:

- financiar los costos de la seguridad social por fuera del presupuesto gubernamental (el modelo danés);
- financiarlo exclusivamente a través de los aportes obligatorios de los empleados.

Un elemento adicional de libertad en lo que respecta a las preferencias podría introducirse dejando librada la previsión para el futuro y la cobertura de riesgos (*excluyendo la solidaridad*) a cada individuo (modelo suizo). Si la seguridad social ha de ser financiada por el presupuesto gubernamental (como otros componentes del Estado de bienestar), el financiamiento necesario habrá de recaudarse básicamente a través de impuestos al consumo y a las economías domésticas y no a través de los impuestos normales a las empresas. El resultado de este tipo de ajuste sería que los costos del Estado de bienestar quedarían inmunizados frente a la competencia internacional. La tensión política se desviaría ya de esta cuestión aparente y podría focalizarse en los temas verdaderamente relevantes.

Retomando la tipología de Esping-Andersen, inmunizar la protección social contra los costos de la competencia internacional implica que los sistemas de bienestar "demócrata-cristianos" centrados en el empleado de Europa continental se aproximarían al tipo de Estado centrado en el ciudadano, característico de la "socialdemocracia" escandinava (véase Levy 1999).

La defensa de la justicia impositiva

La falacia en torno al argumento de la competitividad en los costos vinculada a la protección en el Estado de bienestar se extiende

también a la provisión de bienes públicos. Estos también son, esencialmente, una cuestión de prioridades políticas y no de viabilidad. Sin embargo, esta analogía no se aplica frente al temor de que el incremento de la competencia podría minar el "pilar del pleno empleo" en una sociedad "socialdemócrata". En el próximo capítulo desarrollaré este desafío. En este apartado, mi intención es referirme brevemente a otro aspecto.

En tanto que los costos de la competencia internacional no afectan la viabilidad de los derechos dentro del Estado de bienestar (protección y acceso a los bienes públicos), la movilidad internacional de capital crea un problema de justicia. El ingreso derivado del capital puede enviarse al exterior con el objeto de evitar impuestos nacionales, en tanto que no se puede hacer lo mismo con la mayor parte de los ingresos salariales (véase Tanzi 1995 y Rodrik 1997). Como consecuencia de este proceso, los ricos logran contribuir menos a la provisión de bienes públicos y a la solidaridad para con los pobres. El porcentaje del trabajo destinado a financiar los gastos públicos tiende a incrementarse. A tal punto que el Estado de bienestar deviene prácticamente en la redistribución de los ciudadanos de altos ingresos hacia aquellos de bajos ingresos (en todos lados en una medida bastante baja, verdaderamente) esto tiende a convertirse en una redistribución dentro de "la clase trabajadora".

El restablecimiento de una justicia impositiva debe formar parte de la agenda socialdemócrata, ya que se violan principios básicos de la justicia y porque la aceptación de soluciones colectivas para muchos problemas (la solidaridad con los marginados, la provisión de bienes públicos) podría verse amenazada. Existe una serie de caminos obvios para reducir el alcance del problema. Una de ellas consiste en cerrar los agujeros legales que permiten la elusión fiscal, de modo de ampliar la base impositiva sobre los ingresos de los sectores más ricos que deben quedar en el país. Otra forma consiste en una estructura impositiva basada en el consumo que discri-

mine el consumo de bienes suntuarios. Una tercera posibilidad es la que ofrecen los impuestos sobre los bienes raíces, es decir, el menos móvil de los bienes. Finalmente, cabe mencionar una política competitiva como un instrumento potencialmente fuerte para limitar las ganancias y distribuir los frutos del progreso productivo entre la masa de consumidores. Este tipo de soluciones domésticas apuntan en una dirección determinada, pero muy probablemente no lograrán remediar la situación en su totalidad. Para atacar el problema de raíz, se requieren acuerdos internacionales que sienten bases razonables para aplicar impuestos al capital. En este contexto, los países que, deliberadamente, buscan convertirse en paraísos fiscales, como Luxemburgo, tendrían que ser sometidos a la presión política internacional.

Cabe destacar que una solución satisfactoria al problema de cómo combatir la evasión fiscal a través del capital móvil, actualmente no es precondición para que la protección social adecuada sea "a prueba de globalización". Los esquemas de cobertura social están financiados fundamentalmente por sus beneficiarios y, en su mayor parte, no constituyen un elemento de redistribución ni del capital al trabajo, ni de los ricos hacia los pobres. Estos elementos de redistribución que, de hecho, son parte del Estado de bienestar occidental clásico (importante en lo que hace al cuidado de la salud y la educación pública, esencial en lo que respecta al apoyo económico para los sectores más necesitados) siempre han significado mucho más una redistribución dentro de "la clase trabajadora" que una redistribución del capital al trabajo. Por el momento, nada indica que ya no puedan ser financiados por aquellos impuestos que se mantienen intactos en la globalización.

MAYORES ÍNDICES DE CRECIMIENTO Y TRES OPCIONES PARA EL AJUSTE DEL MERCADO LABORAL: EL DESAFÍO DE LA ABUNDANCIA DE FUERZA DE TRABAJO

Resulta evidente que el "pilar de pleno empleo" de la "sociedad socialdemócrata mo-

derna" se encuentra muy vapuleado en varios países del mundo occidental. El mercado laboral desde los años setenta en adelante, ha dejado de ser un mecanismo que asegure la "prosperidad para todos". En lugar de ello, en muchos países se ha convertido en un mecanismo de exclusión, ya sea bajo la forma del desempleo masivo, o de empleo masivo con bajos salarios y baja seguridad. Los mecanismos compensatorios del Estado de bienestar (parte del "pilar de la seguridad social") no fueron diseñados para lidiar con semejante cantidad de víctimas del mercado. Los gastos han aumentado porque es mayor el sector de la población que depende de ingresos sustitutos (seguro de desempleo y otros). Los ingresos del esquema de bienestar han declinado porque la cantidad de contribuyentes se ha reducido. De esta forma, el "pilar de la seguridad social" también corre peligro. Al mismo tiempo, se ha acentuado la polarización, erosionando la esencia de la "economía social de mercado" o de la "sociedad socialdemócrata". Esto ha incrementado la importancia del "pilar de alivio de la pobreza". Sin embargo, tal como lo veremos, este pilar cada vez se ve más cuestionado, en tanto se intenta combatir el desempleo masivo. En muchos países de occidente, los empleos razonablemente bien remunerados son cada vez más escasos en los últimos 25 años, debido a un efecto combinado de tres procesos:

- Los aumentos de la productividad han requerido procesos productivos con niveles de intensidad laboral cada vez menores, si bien en menor escala que durante la era de casi pleno empleo.
- El crecimiento económico, es decir la expansión de la producción, ha declinado considerablemente y no siempre ha bastado para compensar el efecto de ahorro de mano de obra, consecuencia de los aumentos de productividad (ver cuadro 1).
- En algunos países y durante ciertos periodos, el incremento de la fuerza laboral ha elevado el umbral del crecimiento econó-

mico mínimo requerido para prevenir el aumento del desempleo. Este incremento en la fuerza laboral se debe en parte a las inmigraciones, en parte también a cuestiones demográficas (generación del *baby boom*) y a la participación cada vez mayor de las mujeres en el mercado de trabajo. En cierta medida, esta tendencia se ha visto contrarrestada por la reducción en las edades jubilatorias y por una demora en la entrada al mercado laboral, producto de períodos educativos más largos.

El último de los procesos mencionados seguirá incrementando la demanda de empleo en algunos países (en especial en aquellos que hasta ahora hayan tenido bajos índices de participación femenina). En otros países, es posible que la presión sobre el mercado laboral se reduzca porque los protagonistas del *baby boom* alcanzan la edad jubilatoria.

En tiempos recientes, los aumentos de la productividad se han vuelto a acelerar, sin embargo, no han alcanzado el ritmo de los años 50 y 60. En el largo plazo, es previsible que haya una desaceleración de este ritmo porque los sectores de la economía que podrían tener índices mayores de crecimiento de la productividad (ante todo el sector manufacturero) podrán trabajar con un porcentaje cada vez menor de empleados. Las ramas de servicios, sin mucho potencial para el crecimiento de la productividad (y por lo tanto para el ahorro de fuerza de trabajo), crecerán con una importancia relativa.

En este sentido, cabe señalar que la raíz del problema es un viraje *general* para peor en la ecuación del mercado laboral y no solamente una declinación en la demanda de trabajo de baja calificación, como suele argumentarse. Un mero aumento en la *composición* de demanda laboral orientada a niveles más altos de capacidad —ya se deba a los desarrollos de la tecnología de producción, a los cambios en las preferencias de los consumidores o a la creciente competencia entre los bajos salarios— elevaría la demanda de mano de obra altamente calificada, al mismo

tiempo que disminuiría el empleo de baja calificación. Si la oferta no fuera elástica dispararía los salarios de los trabajadores con alta calificación. Con la excepción de segmentos del mercado de trabajo sumamente específicos y relativamente pequeños, no se observa ninguno de los dos fenómenos en las economías en lenta expansión, característica del mundo occidental en las últimas décadas. Sin embargo, hay un punto que probablemente amerite destacarse, y es que la escasez de mano de obra altamente calificada se ha convertido en un obstáculo que crea cuellos de botella para el crecimiento de la economía, provocando que el crecimiento del producto también vaya a la zaga del aumento de la productividad.

La cuestión del crecimiento económico

Actualmente, a pesar de las tendencias a largo plazo de crecimiento de la productividad y aumento de la oferta laboral, el crecimiento económico parece la variable decisiva en la ecuación del mercado laboral. Si el crecimiento económico promedio (a través de los ciclos de negocios) se acelera en la medida suficiente, la abundancia de fuerza de trabajo será muy pronto un fenómeno del pasado (quedando por resolver problemas de desarticulación, que pueden ser tratados efectivamente). El siguiente cuadro ilustra la brecha de crecimiento que se ubica en el origen de la creciente abundancia de fuerza de trabajo.

Crecimiento económico real en países altamente desarrollados (en promedio anual de índices porcentuales)

	1961-1970	71-80	81-90	91-98
EE.UU.	4.1	3.0	2.9	2.6
Alemania	4.7	2.7	2.3	2.0
Francia	6.0	3.4	2.4	1.6
Gran Bretaña	3.0	1.8	2.7	2.0
Italia	5.9	3.9	2.2	1.2
Japón	10.9	4.4	4.0	1.4

Fuente: OCDE

A pesar de la evidente importancia del crecimiento económico en la ecuación del merca-

do laboral, el argumento general que se aplica aquí apunta a que asegurar "prosperidad para todos" es posible y deseable en un contexto de crecimiento económico general *lento*. La línea de razonamiento es la siguiente:

- Es altamente improbable que el alto crecimiento sostenido pueda ser sometido realmente a una reingeniería a través de políticas económicas adecuadas.
- La "prosperidad para todos" no debería quedar librada a tan inciertos resultados
- Los efectos inconvenientes de la abundancia de fuerza de trabajo puede ser neutralizada a través de políticas de mercado laboral apropiadas aun bajo condiciones de estancamiento económico prolongado.

Sin embargo, resulta -pese a todo- un imperativo político hacer todo lo posible para acelerar el crecimiento económico en forma sostenida. Cada pequeña victoria en el frente del crecimiento alivia la tarea en el frente del mercado laboral. Al mismo tiempo, agrandar la "torta" constitutiva de la prosperidad para compartirla es, en sí mismo, un objetivo que vale la pena. De alguna forma, activar el crecimiento económico es, hoy por hoy, el desafío primario de *todo gobierno*, en todo el mundo. Cualquier agenda socialdemócrata debe incluir como objetivo alcanzar mayor crecimiento, aun cuando deba prever, por otra parte, las consecuencias sociales de un crecimiento lento continuado.

Tradicionalmente, los socialdemócratas han abogado por la administración keynesiana de la demanda como herramienta política esencial en aras del pleno empleo. No obstante, no hay ningún elemento inherentemente "socialdemócrata" en las aproximaciones keynesianas al crecimiento económico. La afinidad entre la economía keynesiana y la socialdemocracia durante las primeras tres décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial resultaba conveniente: la administración keynesiana de la economía podría haber colaborado -en el contexto de las condiciones

específicas de aquella época- a mantener una alta demanda de trabajo, que era la base de la "prosperidad para todos". Si fuera posible reestablecer ese círculo virtuoso de crecimiento de la productividad, salarios en aumento, crecimiento de la masa de demanda y expansión de la capacidad productiva, éstas hubieran sido, indudablemente, buenas noticias para la agenda de la socialdemocracia. Pero las políticas de impulso de crecimiento deben ser juzgadas por su grado de adecuación funcional y no por su afinidad con las tradiciones socialdemócratas. Esto implica que la agenda socialdemócrata también debe ser abierta a aquellas teorías de oferta respecto del crecimiento económico, que tradicionalmente han sido asociadas al espectro político de centroderecha. Que las ideas neoliberales y/o de oferta sobre el crecimiento económico sean correctas o incorrectas, no es éste un juicio que pueda derivarse de las preocupaciones socialdemócratas sobre la justicia distributiva. Sin embargo, el juicio no afecta la validez y viabilidad de la agenda "socialdemócrata" respecto de la justicia. Si el análisis económico y la información empírica sugieren que la administración de la demanda tiene límites en lo que hace al impedimento de inversiones y/o a la eliminación de ciertos obstáculos por el lado de la oferta que dificultan el crecimiento, la agenda socialdemócrata debe -y debería estar en perfectas condiciones de lograrlo- corregir esta cuestión.

Ciertos factores pueden perfectamente sumarse a un mix de políticas adecuadas, reconocidas incluso por los mercados financieros y por lo tanto "a prueba de globalización":

- un presupuesto estatal balanceado, aunque modulado contra-cíclicamente;
- aumentos de salario orientados hacia la estabilidad;
- una política monetaria que tome completamente en cuenta el potencial productivo de la economía;
- el impulso de la inversión y regulaciones

facilitadoras (incluyendo impuestos);

- la financiación de costos indirectos que favorezcan la productividad y la innovación;
- el desarrollo de una política de fuerza laboral que prevenga cuellos de botella en la oferta laboral

Sin embargo, no es el objeto de este documento debatir en torno a la forma más promisoría de lograr un rápido crecimiento económico. El punto es que este debate puede y debe ser desarrollado en una forma abierta y *value-free*. No obstante, cabe señalar algunas palabras en lo que respecta a las dimensiones del debate en el que incurriremos. El manejo de la demanda versus los incrementos de la oferta, tal vez resulte un enfoque demasiado estrecho, demasiado tecnocrático. La clave para la comprensión del marcado descenso del crecimiento económico desde 1970 puede ser el sucesivo dismantelamiento de un marco de estabilidad y expectativas de seguridad en la era post Bretton Woods. La "globalización" puede haber contribuido a esta desestabilización. Todo el proceso puede vincularse con un cambio secular en alianzas "de clase" alejándose de la coalición "crecimiento y productividad" entre trabajo y capital hacia una nueva preeminencia de intereses centrados en los mercados de activos (véase Schulmeister 1998). En este caso, un objetivo "socialdemócrata" central debería ser forzar una nueva coalición "crecimiento y productividad", algo que podría considerarse motivo digno de lucha bajo el estandarte de una nueva ideología "post-neoliberal" (que tendría que ir bastante más allá que la Tercera Vía) pero también como el resultado de transformaciones que no son copia de un modelo y que todavía no son comprendidas claramente en el momento en que se dan.

El manejo de la abundancia de oferta laboral en condiciones de crecimiento lento

Un mayor crecimiento económico sería la mejor forma de reestablecer el pleno empleo

con salarios "decentes", lo que constituyó la base económica de la "prosperidad para todos" en los así llamados años dorados del capitalismo de bienestar. Sin embargo, tal como se señala más arriba, habría que considerar la probabilidad de que no se produzca próximamente un nivel de crecimiento suficiente a pesar del "milagro" norteamericano de los años 90. Aún cuando un mix de políticas apropiadas y circunstancias favorables pudieran acelerar significativamente un crecimiento económico sostenido (para una visión optimista véase Bluestone/Harrison 2000) es altamente improbable que alcance la magnitud necesaria para recuperar, por sí mismo, niveles de pleno empleo con salarios "decentes" en países como Alemania, Francia o España. En estos países resulta indispensable *algún* tipo de ajuste del mercado laboral a condiciones que sean diferentes que las que se dan ante índices de crecimiento espectaculares y permanentes. La dosis del ajuste requerido dependerá, naturalmente, del índice del crecimiento económico. Esto también se aplica a países con mercados laborales mejor adaptados. Los EE.UU. han demostrado sobradamente que un mercado laboral desregulado puede lograr que el crecimiento económico sea mucho más intensivo en cuanto al empleo. Pero, sin embargo, sin medidas compensatorias puede crear empleo a gran escala con salarios inaceptablemente bajos en condiciones también inaceptables. Existen tres opciones básicas para ajustar el mercado laboral, de modo tal que resulte compatible con los valores esenciales de la socialdemocracia:

- desregulación más un ingreso complementario para aquellos que ganan salarios inaceptablemente bajos (sea por vía directa, mediante impuestos negativos al ingreso, etc, o en forma indirecta vía subsidios para el seguro social, subsidios al salario para los empleadores, etc.);
- expansión del empleo estatal (por ejemplo, en el área de servicios sociales útiles);
- compartiendo el empleo disponible

(remunerado "decentemente") entre todos los miembros que componen la fuerza laboral.

Las dos primeras opciones deben ser financiadas por el contribuyente, es decir por la ciudadanía general, aún cuando los complementos al salario resultan, en cierta medida, instrumentos de autofinanciamiento, ya que hacen que el apoyo al ingreso para los empleados resulte obsoleto. La tercera opción tiene lugar, más específicamente, a expensas de los "propietarios de empleos", porque como principio deben no solamente renunciar a una parte de su trabajo, sino también a una parte de su remuneración. Las tres opciones pueden combinarse y pueden ser puestas en práctica en formas muy diferentes. Todo esto amerita una discusión más profunda respecto de las ventajas y desventajas relativas, debate que deberá ser omitido aquí. Bastará con subrayar que la segunda opción ha sido implementada en Suecia y, en menor medida, en otros países escandinavos, en donde el Estado no ha sido realmente "último recurso como empleador", sino que ha sido un empleador que actuó como "recurso permanente". En Holanda existe una variante a la tercera opción (en gran parte empleo part-time), mientras que la primera opción se perfila tímidamente en los EE.UU. (*earned-income-credit*: impuesto negativo sobre ingreso real) y en Alemania (*Ökosteuereform*: reforma del impuesto ecológico).

El punto crucial aquí es que no existe ninguna opción gratuita para recuperar niveles de pleno empleo en condiciones "socialdemócratas", salvo la *deus ex machina* de alto crecimiento económico sostenido (véase también Solow 1998). El pleno empleo en condiciones socialmente aceptables, en cambio, es la condición más importante a lograr, si se aspira a recuperar la "prosperidad para todos" en una forma que resulte ampliamente compatible con la economía de mercado. Porque el "pleno empleo a salarios altos" asegura la justicia básica en los resultados del mercado que mantiene a las correcciones

posmercado en dimensiones manejables y políticamente aceptables.

Las tres alternativas mencionadas más arriba indican las principales estrategias disponibles para ajustar el mercado laboral en un camino socialmente aceptable dirigido hacia un crecimiento lento y a largo plazo. La elección entre estas alternativas no responde solamente a las preferencias políticas. Sólo la primera opción (desregulación más ingresos complementarios) es compatible con la existencia de un gran sector poco calificado de fuerza laboral. Las otras dos alternativas, especialmente la tercera (reducción de la oferta laboral acortando el tiempo de trabajo), sólo son viables si la estructura cualitativa de la oferta laboral puede ajustarse para responder, aproximadamente, a la estructura de la demanda. En la medida en que los aspectos cualitativos (calificación de la fuerza laboral) requiere en la actualidad cambios más rápidos que tiempo atrás, esto implicaría un mayor esfuerzo en la capacitación laboral y también sería más probable que esta capacitación tuviera lugar mediante una educación básica adecuada. El énfasis que la Tercera Vía pone en ese aspecto está plenamente justificado. Pero, desde luego, que capacitar a la gente para que sea "empleable" no significa darles concretamente un empleo si este es escaso.

Aquellas personas que deban permanecer en el espectro de empleos con baja calificación—por razones de discapacidad u otros motivos— a pesar de haber recibido mayor capacitación y training, solamente puede ganar salarios "decentes" en un mercado laboral en expansión que también torne escasas sus "habilidades". Pero lo cierto es que, como se señala a menudo, la nueva división internacional del trabajo y/o las innovaciones tecnológicas de la "era de la información" producen que ese tipo de tarea resulte en gran parte obsoleta, entonces, la única estrategia para que este sector participe en la prosperidad de la sociedad en crecimiento, sería la primera. Sin embargo, no habría que precipitarse demasiado al definir la resistencia de la

rigidez en las destrezas como el problema central al que se tiene que ajustar el mercado laboral. Las diferencias en la calificación de la fuerza de trabajo, por ejemplo entre los EE.UU. y Japón, parece indicar que las instituciones pueden lograr mucho antes de toparse con los límites genéticos. El ajuste del mercado laboral dentro del modelo norteamericano (aún cuando fuera morigerado por un generoso complemento al salario para los trabajadores de bajos ingresos) podría aportar a un significativo derroche de "capital humano potencial".

Opciones de reforma, pero ninguna solución: el desafío del síndrome de la "sociedad envejecida"

El cambio demográfico en la composición de la sociedad en los países de la OCDE y también más allá de ellos (Pacífico asiático) es otro desafío que afecta al "pilar de la seguridad social" de la "economía social de mercado". Este fenómeno conduce a que uno de los tres ajustes del sistema de pensión por edad, o una combinación entre ellos, resulte inevitable:

- aportes financieros más altos para la jubilación;
- ingresos más bajos durante la jubilación;
- transición tardía hacia la jubilación.

Las tres opciones son altamente impopulares, pero ninguna de ellas significa un desastre social. No obstante, el desastre del resurgimiento de un tipo de pobreza de amplio alcance en la tercera edad podría ser el resultado de una falta de ajuste del sistema de jubilación frente a la erosión del pleno empleo "standard". La cuestión central apunta a cómo presentar la desagradable alternativa a los ciudadanos de manera tal que la decisión refleje su preferencia. El álgido debate en torno a los límites financieros de los esquemas de jubilación actuales, que prevalece en los países con un sistema de reparto, implica de alguna forma que la gente optaría por

cualquier cosa que no signifique aportes más altos ("inaccesibles"). En realidad, hay tres cuestiones que se mezclan aquí.

Una, es la capacidad de los empleadores de afrontar esta cuestión en el contexto de la competencia internacional, tema tratado más arriba. Este problema no solamente se limita al sistema de reparto, pero se considera un aspecto particularmente destacado en este sentido. La forma más clara de evitar esto en un sistema tal es financiar los desembolsos mensuales para los jubilados a partir del presupuesto gubernamental, por ejemplo a través de impuestos generales en lugar de hacerlo mediante aportes específicos. Esto tiene algunas ventajas adicionales, como por ejemplo (a) facilitar el empleo reduciendo el impuesto generalizado, (b) asegurar una distribución más justa de la carga financiera en tiempos de altos niveles de desempleo y (c) impedir el peligro de la "fatiga contributiva" a la que se hace referencia más arriba. Sin embargo, un sistema de este tipo, financiado por el Estado, siempre será vulnerable a la presión política que surge a partir de los problemas presupuestarios en el contexto de crisis económicas o gubernamentales o "fatigas impositivas" generalizadas.

Una segunda cuestión es la sospecha habitual por parte de los contribuyentes en cuanto a que, aunque hagan aportes mayores al sistema, esto no se traducirá en recompensas posteriores o al momento de retirarse. Como esta sospecha alcanza a niveles de convicción, se ejerce presión política para limitar la carga contributiva a la población económicamente activa y se apunta a que el sector retirado comparta las cargas de la adaptación a la sociedad envejecida. Esto, en cambio, confirma la sospecha de que la promesa implícita del "contrato generacional" ya no se seguirá cumpliendo – un círculo vicioso que destruye la legitimidad del sistema. Las implicancias de ello no son que los económicamente activos estén sobrecargados, o que prefieran efectuar menos aportes para su edad de retiro, y, en lugar de ello decidan consumir más hoy. Por el contrario, por

temor, tenderían a complementar sus aportes al sistema de pensiones público incrementando los pagos que efectúan a los fondos de prevención privada. La cuestión central es que el sistema de reparto, se basa en la confianza y esto es un problema cuando esa confianza está erosionada. Hay dos maneras de solucionar este problema:

- abandonar el sistema y reemplazarlo por otro, menos dependiente de cuestiones de confianza, pero no necesariamente más compensatorio en lo que respecta al poder de compra de las futuras pensiones; o
- reestablecer completamente la confianza en la que se basa el sistema.

La primera vía conduce a la privatización (ver más abajo). El segundo camino implica que las decisiones respecto del funcionamiento del sistema se tomen fuera de la esfera política y se encierren de alguna forma en una "constitución de pensiones". El tercer punto se refiere a la cuestión de en qué medida debería permitirse a una persona que elija entre tres opciones de ajuste, en cuanto a: (a) preservar el nivel de consumo actual a expensas de sus ingresos en edad jubilatoria, (b) preservar sus ingresos en la edad jubilatoria a expensas de sus posibilidades de consumo actual y (c) trabajar durante más años. No hay ningún elemento inherentemente no social en establecer un límite a la provisión compulsiva y al pago mensual que de ella se deriva, dejando todo lo que esté más allá de ello a una cuestión de voluntad. Esto convierte al problema —manejable— de hacer honor a los derechos adquiridos durante la fase de transición, a un sistema público de retención más restringido.

La privatización parcial o total del sistema de jubilación tiene varias ventajas.

- Reduce la participación, ultrasensible desde el punto de vista político, del sector público en PBI, sin que se vea afectado necesariamente el nivel de protección social durante la tercera edad.

- Saca la cuestión de la relación entre aportes mensuales y salario fuera del reino de la política, porque los derechos adquiridos a lo largo de toda una vida de contribuciones se fijan en términos de un volumen financiero general disponible por los desembolsos mensuales. Este volumen refleja el producto acumulado de las inversiones de capital hechas a través de las contribuciones. Pero, de ninguna forma, responde a las transformaciones en las expectativas del promedio de vida entre quienes suscriben el seguro o el contrato de ahorro al comienzo de los desembolsos. La expectativa de vida más larga significa, automáticamente, desembolsos menores.
- Tiene ventajas financieras reales en tanto las tasas de interés, que engrosan los fondos disponibles para las jubilaciones, sean más altas que las tasas de crecimiento económico, lo que determina la variable de referencia para las jubilaciones en un sistema de reparto. Esta condición resultó aplicable en los últimos 25 años aproximadamente, pero no durante los 20 años anteriores.

Sin embargo, la privatización también implica riesgos. Uno de ellos, es que las tasas de interés pueden caer por debajo de los índices de crecimiento, como debería ser de todas formas. Y, lo que es más importante aún, las reservas negativas de las crecientes filas de personas jubiladas deberá compensarse a través de mayores ahorros (voluntarios o compulsivos) de las personas económicamente activas, cuya cantidad disminuye relativamente, si es que se pretende no invalidar sus reclamos respecto de una participación mayor en el producto nacional. Una depreciación de este tipo del valor real de los fondos acumulados durante una vida puede ocurrir vía inflación (el dinero ahorrado sirve para adquirir menos bienes, mientras que la población activa se protege contra la inflación a través de aumentos salariales) o por medio de una depreciación nominal de los activos financieros de los fondos de tensión (muchos vendedores, pocos compradores).

Una vida laboral más larga amortigua con mayor intensidad los efectos de la "bomba de tiempo jubilatoria". Pero representa una carga adicional sobre el mercado laboral y requeriría ajustes más radicales en las cuestiones señaladas anteriormente. Como estos ajustes tienen un costo, neutralizarían al menos una parte del aligeramiento de la carga contributiva que comenzaría con la prolongación de la vida laboral. Esto significa que el precio que habría que pagar por lograr contribuciones más bajas dentro de esquemas de jubilación de cualquier tipo, serían impuestos más altos, necesarios para las compensaciones a los ingresos o la expansión del empleo público, o sino salarios más bajos como corolario de jornadas laborales más cortas dentro de esquemas de distribución del trabajo (en el sentido de compartir el volumen de trabajo disponible). Sin embargo, podría esperarse que en una economía que funcione bien (¿cómo asegurar algo así?) la mayor oferta laboral permite un mayor crecimiento económico antes que meramente sumar un factor al desempleo.

Desde el punto de vista de los valores socialdemócratas, todo el espectro de posibilidades de reforma del sistema de jubilación resulta aceptable. Sería oportuno informar respecto de la decisión tomada por un particular mix de ajuste, examinando cuidadosamente los *trade-off* involucrados en cada opción y, según las preferencias políticas en última instancia. Sin embargo, algunas reformas requerirían medidas particulares para proteger a las personas que no estén en condiciones de acceder a derechos individuales adecuados (por ejemplo, madres que carezcan de una carrera completa en el mercado laboral o esposas sobrevivientes dependientes de derechos familiares).

REENTRENAMIENTO, SEPARACIÓN ENTRE SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO, FIJACIÓN DE LÍMITES A LA FLEXIBILIDAD: EL DESAFÍO DE LA VOLATILIDAD DE LA VIDA LABORAL

El mundo industrializado marca una tendencia hacia una mayor volatilidad de la vida

laboral y sus tres aspectos en cuanto a menor duración de la jornada laboral estandarizada, menor estabilidad en el trabajo y mayor demanda de movilidad profesional y geográfica. Esta tendencia refleja, ante todo, la nueva flexibilidad que requiere la producción moderna. La producción industrial estandarizada a gran escala que establecía el paradigma de la organización de la vida del trabajo en tiempos pasados, se torna cada vez más obsoleta, el concepto de posfordismo hace referencia a una etapa de transición. Esto tiene que ver con las transformaciones tecnológicas en la producción industrial, la importancia cada vez mayor de los servicios y cambios cada vez más rápidos en el mercado debido a las innovaciones.

La creciente volatilidad de la vida laboral afecta –como la mayoría de los otros desafíos– al "pilar de la seguridad social" de una "sociedad socialdemócrata". Además, toca un aspecto intangible, aún crucial, de una sociedad de ese tipo: una protección adecuada de la "esfera de la vida" frente a las demandas del mercado. Es más, establece un desafío a la administración de la fuerza de trabajo por parte de la sociedad en nombre de dos cuestiones: la competitividad y la empleabilidad. El reentrenamiento permanente puede convertirse en una precondition para mantener ambos factores y, por lo tanto, reparar el deteriorado "pilar del pleno empleo" de la "sociedad socialdemócrata". Finalmente, la importancia cada vez menor del empleo estable en grandes unidades productivas debilita la base política tradicional de la socialdemocracia, tornando cada vez más difícil movilizar el apoyo para una agenda "socialdemócrata" (ver más adelante el capítulo sobre las estrategias políticas). Por otra parte, la reestructuración económica –una precondition importante para la prosperidad continuada– puede ser más complicada aún porque en el contexto de la abundancia de trabajo, una menor estabilidad en el empleo crea una significativa inseguridad económica para cada miembro de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, crea también resistencia contra los ajustes estructurales.



Pero la pregunta principal que surge en el contexto de nuestro foco normativo es cómo encarar el peligro que implica la mayor volatilidad de la vida laboral para "el pilar de la seguridad social" y también para la metaeconómica "esfera de la vida", hasta ahora indiscutida.

En la medida en que la seguridad social está vinculada al empleo "standard" como lo es en la tipología de estados de bienestar "demócrata-cristianos" de Esping-Andersen, surge un doble problema: disminuye la cantidad de contribuyentes a los diferentes esquemas de seguridad, lo que tiene un efecto negativo sobre la ecuación financiera y puede incrementar la carga financiera sobre los restantes contribuyentes y sus empleados. Al mismo tiempo, disminuye la protección vía seguridad social, dejando una porción cada vez mayor de la fuerza de trabajo al descubierto en el contexto de estos esquemas. Esta doble amenaza puede neutralizarse si la seguridad social se desacoplara del empleo, ya sea ampliando la asociación obligatoria a todos los ciudadanos, no solamente aquellos empleados en relación de dependencia, o bien financiando los esquemas a partir del presupuesto gubernamental. Conceptualmente, este no es un gran cambio, pero en la práctica constituye un alejamiento más bien radical de las tradiciones vinculadas al Estado de bienestar de determinados países.

La respuesta al otro desafío es menos lineal. La volatilidad de la vida laboral pone de manifiesto una tendencia relativamente reciente en las sociedades modernas, que revierte una tendencia de más de cien años en cuanto a la protección de la vida privada frente a las demandas de la vida laboral. En la actualidad, el viejo y siempre precario compromiso entre mercado y "vida" o "vida laboral" y "vida privada" se ve socavado. Las demandas del mercado reducen la autonomía sobre el tiempo de cada individuo, el espacio temporal protegido en el cual los ciudadanos pueden organizar su vida privada es cada vez más estrecho. Sumado a la demanda creciente de movilidad, esto tiende a erosionar los

contextos de estabilidad social que pudieron conformarse tras las revueltas del período de industrialización temprana y puede poner en peligro sus efectos integradores (véase también Ehrke 2000: 89).

No obstante, sacrificar la autonomía privada por las demandas de la vida laboral debería ser una decisión personal, y no impuesta por la demanda de mano de obra que se presenta inflexible en este sentido. En realidad, las necesidades de flexibilidad de la producción son, en sí, flexibles. El progreso productivo ha superado las necesidades que alguna vez impuso la naturaleza. No existe una necesidad social real para sacrificar la autonomía privada y las posibilidades de disfrutar de la vida en aras de alcanzar mayores niveles de productividad. La sociedad y los individuos deberían tener la posibilidad de sacrificar gradualmente ingresos y productividad, sin sufrir sanciones drásticas en términos de los cambios del mercado laboral. El concepto de una sociedad "socialdemócrata" debería establecer límites claros a la flexibilidad impuesta a los empleados (véase Etzioni 1998).

En este contexto, no es válido argumentar en torno a las necesidades de la producción posfordista o la intensa competencia internacional. Los límites a la flexibilidad de la vida laboral puede reducir la productividad horaria y por lo tanto –dependiendo de la competencia externa– el salario que se pueda pagar. En un contexto dinámico la flexibilidad limitada podría reducir el alcance de los incrementos salariales, en lugar de reducir los salarios. Hay diferentes formas de institucionalizar la posibilidad de elección en el *trade-off* entre ingresos monetarios y la libertad ante una excesiva presión hacia un ajuste. La elección puede imaginarse a nivel individual (por ejemplo, horas extra optativas y mejor remuneradas) así como en el nivel de la negociación colectiva, en donde la protección de la "esfera de la vida" ha tenido un papel prominente a lo largo de la historia de los sindicatos.

Si un sector productivo no está expuesto a la

competencia internacional, el gobierno puede pautar determinados límites a la flexibilidad, sustituyendo la ley por acuerdos colectivos. En estos sectores, el costo de proteger la "esfera de la vida" se traslada a los consumidores. Estos límites son económicamente viables, incluso en aquellos sectores en donde los costos por unidad de producto en el exterior, no son marcadamente más bajos. Pero, desde luego, que pueden existir actividades económicas en las que no se puede lograr costos competitivos por unidad sin ajustar según los estándares de flexibilidad externos aquellos beneficios que han sido trasladados a los consumidores globales. En este sentido, una elección racional debería considerar la opción de renunciar a esa actividad en particular, así como los países altamente industrializados lo hicieron cuando abandonaron muchas líneas productivas trasladándolas a países con bajos salarios. Desde luego que una decisión de este tipo resulta difícil en un contexto de desempleo masivo que tiende a justificar todo aquello que salve los puestos de trabajo.

En los últimos tiempos, en la medida en que la "esfera de la vida" es sacrificada en el altar de la competitividad, estamos ante la explotación de los trabajadores por parte de los consumidores (quienes absorben los beneficios mediante bajos precios o la conveniente oferta de servicios). Pero, en la medida en que el consumidor y el trabajador son uno y la misma persona, una decisión colectiva en favor de más "autonomía de tiempo" a costa de menos "beneficios de consumo" podría ser perfectamente aceptable para el mercado. El hecho de que los "beneficios de consumo" resulten preferidos, no refleja una elección legítima de la sociedad, sino una ausencia de oportunidades de elección institucionalizadas. Las "necesidades" de flexibilidad de la producción tienden a presentarse como una cuestión absoluta en vez de una cuestión de *trade-off*. De igual modo, la mayor productividad que se gana a través del aumento de la flexibilidad, a menudo, no se traslada a aquellos que la hicieron posible sacrificando su

autonomía sobre su tiempo (o situación geográfica).

CARRERAS LABORALES PERMEABLES O SOCIALIZACIÓN DE LA CRIANZA INFANTIL: EL DESAFÍO DE LAS FUNCIONES FAMILIARES EROSIONADAS

El costo social del aumento descontrolado en la eficiencia productiva se compone de otro proceso con raíces más profundas, que se desprende del aspecto emancipatorio de la modernización y demuestra un déficit fundamental en la regulación social de la relación sociedad-mercado. La esfera de la "reproducción" nunca ha sido profundamente adaptada a los valores esenciales individualistas y emancipatorios de la modernidad. En una gran medida, ha seguido funcionando como una reliquia de la pre-modernidad, haciendo uso del trabajo de las mujeres, comercialmente no remunerado. En gran parte, la modernización tuvo lugar, basándose en que las mujeres mantuvieran el rol tradicional de hacerse cargo del trabajo doméstico, y lo que es más importante: de la crianza de los niños. Una vez que incorpora a las mujeres en términos de igualdad, la vida laboral moderna en la forma en la que la conocemos, y no en la forma en que pueda ser imaginada en pensamientos utópicos, se reduce enormemente el espacio para el cuidado de los niños. Sucintamente, los niños no tienen cabida real en una sociedad completamente moderna (véase también Stiefel 1998). Existen otras fuerzas que erosionan la familia y deben agregarse a la mencionada, fuerzas que también tienen su origen en la liberación individual de las ataduras sociales compulsivas de la pre-modernidad. Este es el aspecto menos manejable, pero probablemente, la más seria amenaza al tipo de sociedad deseada. Va más allá de los desafíos que resultan específicos para el logro de la "prosperidad para todos". No es simplemente una cuestión de "calidad de vida", autonomía individual sobre el tiempo o libertad respecto de la presión del ajuste. Involucra también un pilar importante de los fundamentos externos sobre los que se basa la sociedad moderna con

sus esferas institucionales altamente diferenciadas, entre ellas, la economía industrial con su alta división del trabajo y sus intercambios de mercado sumamente elaborados. La esfera de la "reproducción" es parte de los "bienes sociales", para llamarlo de alguna forma, que la economía siempre ha aprovechado. En ese momento, estos se ven amenazados no solamente por la forma en que la economía los descuida (como es el caso del ambiente natural), sino también por la tendencia inmanente a la erosión. Esto implica el peligro de una anomia de larga escala con todas sus consecuencias de fractura, destruyendo la base de toda "socialdemocracia" (véase también Oppenheimer 1994, Fukuyama 1999 y Lewis 1999).

Se podría pensar en tres respuestas básicas para afrontar este desafío: (1) reestablecer el ambiente social en peligro llevándolo a las viejas formas familiares, (2) proporcionando un sustituto a la familia que resulte el equivalente funcional en términos de reproducción social (no solamente física), (3) trasladando los recursos de la esfera económica a la esfera familiar, de modo tal que esta última pueda compensar la "pérdida de la esposa dedicada a la vida doméstica". El reestablecimiento de la vida familiar tradicional significaría deshacer la emancipación económica de la mujer. Esto no es deseable como norma general en una sociedad "socialdemócrata", ni tampoco es realmente viable sin el apoyo familiar estable y sin un ingreso estable de quien "se gana el pan". Más allá de esto, es difícil imaginar una restauración general de la antigua familia con proveedor masculino del sustento, sin sostener las orientaciones hacia valores tradicionales ampliamente difundidas. Y no se vislumbra una reversión del proceso de individualización conducido por la economía. Pero, por otra parte, las mujeres nunca tendrán igualdad de oportunidades en la vida laboral

mientras la responsabilidad de la crianza de los niños siga siendo, preponderadamente y de facto, cuestión de las mujeres. Es por esto que hay que recurrir a alguna de las dos opciones restantes.

Una de ellas, consiste en reemplazar la vieja estructura deteriorante del sistema del apoyo reproductivo por una nueva, que resulte equivalente funcionalmente. Esto podría lograrse por medio de facilidades y recursos colectivos para la crianza de niños, de buena calidad, desde la primera infancia hasta finalizar la escuela secundaria y que esté disponible para todas las madres. La cobertura privada de los servicios ("niñeras") sólo está al alcance de un sector privilegiado y no puede resolver el problema a gran escala.

La otra opción consistiría en proporcionar esquemas de flujos de ingreso flexibles en determinados períodos de la vida que permitan que los períodos educativos fueran remunerados durante un período de tiempo más largo y tengan un impacto mínimo como factores de destrucción de una carrera para las mujeres y los varones (tal vez, esta opción podría basarse en trabajo part-time durante los períodos de crianza intensiva de los niños), complementados vía subsidios públicos significativos.

No existen soluciones instantáneas al alcance de la mano. En este momento sería importante contrarrestar la tendencia a encarar la crianza de los niños como un bien colectivo que resulta gratuito a la esfera económica, por ejemplo, al no prestar suficiente atención a la realidad de que las estructuras tradicionales abastecedoras de este "bien colectivo" se están deteriorando. La creación de nuevas instituciones viables para la crianza de los niños debe ser reconocida como una de las prioridades indiscutidas de la agenda para las próximas décadas.

3 Estrategias políticas

ESTRATEGIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Este análisis no ha sometido a debate ninguna necesidad urgente en cuanto a aproximaciones internacionales o supranacionales coordinadas para preservar la "prosperidad para todos" en un futuro previsible. De hecho, la conclusión es lineal: a excepción de la justicia impositiva, todos los desafíos pueden encontrar respuesta exitosamente a nivel nacional. Y, la justicia impositiva, aunque sea sumamente deseable, no es condición necesaria para la "prosperidad para todos". Esto no significa que las aproximaciones supranacionales resulten irrelevantes. Dentro de la Unión Europea, en particular, pueden contribuir a suplir la falta de voluntad política a nivel nacional. Pueden crear nuevas mayorías

relevantes. Lo mismo se puede aplicar a los estándares sociales acordados a nivel internacional. Estos pueden contribuir a que a los países les resulte más fácil resistir la presión de la competencia externa, cuando se trata de tomar decisiones sobre esquemas de protección costosos.

Cuando la cuestión no pasa por estándares supranacionales obligatorios, al menos se puede ejercer presión de modo informal mediante una determinada "comunidad de estados". Los ejemplos externos pueden, incluso, adoptar una calidad normativa en el debate doméstico.

La importancia de la coordinación internacional se presenta bajo una luz diferente cuando se aborda la cuestión del crecimen-

to económico. Según la explicación de las variaciones del índice de crecimiento a lo largo del tiempo y entre los países, la coordinación puede ser vista como un factor político clave para impulsar la tendencia ascendente del índice de crecimiento económico. Esto se refiere a las políticas de procesos macroeconómicos y a los marcos regulatorios para las transacciones internacionales.

La coordinación macroeconómica puede tener sentido a fines de la administración efectiva de la demanda, particularmente, como respuesta a la demanda significativa desde el punto de vista global o a los shocks de oferta (subas en el precio del petróleo, crisis financieras, recesión en un país grande). También tiene sentido a fines de estabilizar las expectativas relevantes en cuanto a las inversiones, sobre todo en lo que respecta a las tasas de cambio. Existen fuertes argumentos que apoyan la noción de que el mercado necesita, para su correcto funcionamiento, una serie de reglas que se vean reforzadas por una autoridad con capacidad de sanción. Si se sostienen los argumentos, resulta difícil ver porqué los mercados globales pueden funcionar sin este tipo de reglamentaciones. Por ejemplo, las crisis financieras contagiosas de tales efectos negativos sobre el bienestar, tales como pudimos observar en 1997/98, señalan la necesidad de mayores regulaciones en lo que respecta a las transacciones monetarias internacionales (véase, por ejemplo, Griffith-Jones 1999 o Eatwell/Taylor 1999). Una regulación de este tipo debería ser incorporada a la agenda socialdemócrata porque podría contribuir a preservar la "prosperidad para todos".

Desde luego que las aproximaciones internacionales resultan inevitables cuando la política nacional ya está comprometida por reglamentaciones y acuerdos supranacionales, tal como es el caso de la Unión Europea, y más aún dentro de su eje Unión Monetaria Europea (UME). Ya no se trata de una cuestión de trasladar las decisiones políticas hacia un nivel supranacional supuestamente más efectivo. Esto también puede surgir a partir de re-

cuperar la libertad nacional en aras de lograr políticas apropiadas, como algunos reclamaron en lo que respecta la estabilidad del pacto que reglamenta el comportamiento fiscal de los miembros de la UME.

CÓMO ASEGURAR EL APOYO A LAS POLÍTICAS "SOCIALDEMÓCRATAS" EFECTIVAS

Existen múltiples razones para asumir la idea de que la "prosperidad para todos" sigue teniendo una considerable capacidad de convocatoria en la mayoría de los países capitalistas avanzados. Sin embargo, esto de ninguna manera resulta suficiente para asegurar el apoyo efectivo a las políticas que pueden lograr que este ideal prevalezca en la práctica. Tampoco resulta suficiente que los partidos que se consideran a sí mismos "socialdemócratas" ganen las elecciones y ocupen los cargos del poder gobernante. De hecho, los programas y políticas que ganan las elecciones pueden entrar en conflicto con las políticas que aseguran la "prosperidad para todos". La medida en que esto sea así, varía en relación a los variados desafíos desarrollados en este documento. Es más, encarar en forma significativa la cuestión del apoyo político requeriría una aproximación sumamente diferenciada que no es viable en este contexto. Pero, al menos uno de los desafíos esenciales, la abundancia de trabajo, estipula respuestas que fácilmente pautan el interés de una mayoría que surge contra aquellos intereses de una minoría necesitada (véase también Ehrke 2000: 87ss.). Se puede esperar que esta tendencia sea aún más marcada en tiempos en que grandes sectores de la clase media, sin padecer grandes dificultades, encaren un cierto peligro de declinación económica. Las políticas que demandan sacrificios adicionales por parte de las mayorías, cuyos estándares de consumo y perspectivas para el futuro ya están bajo una cierta cuota de estrés, no pueden venderse fácilmente a estas mismas mayorías. Más bien, son los programas que tienen un efecto de alivio de las cargas, los que logran mayor convocatoria. Surge el peligro de que el ideal

de la "prosperidad para todos" sea desplazada por una nueva fórmula de legitimación, cuyo acento esté puesto en el mérito y la movilidad individual, postule igualdad de oportunidades sin establecerla realmente (ver sección II de este documento) y tolere una gran proporción de "perdedores". No pertenecer al ejército de "perdedores" se torna más importante que garantizar que no haya ninguno (ver también Crouch 1999). No resulta demasiado desatinado adjuntar a una priorización de tal naturaleza el rótulo de "americanización". En miras de esta perspectiva, se librará una batalla política decisiva en el frente ideológico: ¿cómo preservar las fuerzas "socialdemócratas" de adoptar un camino político de ese tipo, es decir, dirigido a los "ganadores" al mejor estilo norteamericano ("nuevo centro" sin "márgenes para los nuevos excluidos")? Desde el realismo político, uno podría verse tentado de ver solamente la salvación en el renovado crecimiento económico fuerte que eleva los ingresos de las mayorías, por lo tanto, su voluntad de adherir a políticas que conduzcan a una participación mayor en la prosperidad asegurada en los últimos tiempos. Esto constituye, de hecho, otra razón de peso para otorgar alta prioridad al crecimiento económico en la agenda "socialdemócrata". También sería una razón para favorecer soluciones que tornen menos visible la carga financiera. En lo que respecta a las pensiones jubilatorias, por ejemplo, una solución que se base principalmente en la cobertura privada parecería sumamente aceptable. En lo que hace al ajuste del mercado laboral, la desregulación más apoyo vía ingresos sería una posibilidad más en línea con el sentimiento general que el aumento del empleo público o reducciones de la jornada laboral y del salario actual, ya que en gran parte se paga a sí mismo y contribuye a los bajos precios al consumidor.

Otra línea de pensamiento dirige la atención al área de la mediación política más allá (o por debajo) de la esfera de la política electoral. Los paquetes políticos que resultan decisivos para responder a los desafíos plantea-

dos anteriormente, rara vez son tan simples como para poder ser "vendidos" al electorado en forma directa. Las negociaciones entre los grupos organizados de interés podrían resultar mucho más importantes en la determinación de los resultados. Esta perspectiva pone en primer plano dos aspectos cruciales:

- Las instituciones que facilitan o impiden las negociaciones constructivas (concepto clave: corporativismo),
- Los tratos que pueden romperse entre las partes negociadoras en aras de avanzar hacia la causa de una "sociedad justa"

En lo que hace al primer aspecto, el viraje logrado en Holanda y en Dinamarca en materia de superar el desempleo masivo parece indicar que las aproximaciones "corporativistas" resultan, de hecho, promisorias. Con respecto al segundo punto, parece importante que las restricciones o sacrificios temporales impuestos a una parte se alcancen por medio de concesiones o garantías que se otorguen a dicha parte. Pero, como sugiere Jonah Levy (Levy 1999), la esencia de las soluciones corporativistas no es el compromiso entre los intereses de conflicto según una lógica de suma cero, sino las soluciones por consenso en lo que hace a intereses comunes (lógica de suma positiva) que se garantiza por medio de este tipo de acuerdos o compromisos. Las instituciones políticas no corporativistas pueden tener dificultades mucho mayores para despejar los conflictos de suma cero que bloquean el camino hacia soluciones de suma positiva. Lo que se esperaría de este tipo de instituciones es que tengan un papel más activo en la sustitución de una agenda de "prosperidad para todos" por una nueva agenda "populista" de tipo Tercera Vía. Por otra parte, queda abierto el interrogante en cuanto a cuáles serán los resultados reales cuando la retórica centrada en un populismo de clase media remplace la negociación corporativista.