

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Superar el miedo a la tecnología y la globalización supone replantearse los derechos y obligaciones de la ciudadanía

Nemat Shafik

Vivimos en una era de inseguridad. Cada vez más, los valores de la democracia liberal, las economías liberales y el sistema internacional basado en normas son objeto de repudio pese a su aporte al progreso de la gran mayoría de las personas. El descontento nace del temor a la desaceleración económica, especialmente en las economías avanzadas, al estancamiento de la productividad y la movilidad social, y a las preocupaciones sobre los cambios demográficos y tecnológicos en el futuro.

Esto se ve reflejado en la política. El enojo y la desconfianza hacia las élites, agravados por la crisis financiera, han generado un creciente apoyo a políticos nacionalistas y antiliberales. Lo vemos en el deterioro progresivo de la percepción del bienestar y la confianza en muchos países. Aunque las causas de descontento varían, todas apuntan a la necesidad de revitalizar la política, la economía y el contrato social, para dar a los ciudadanos una mayor sensación de seguridad y confianza ante los cambios inminentes.

¿Por qué tanta gente en algunos de los países más prósperos está tan descontenta? La desigualdad es una causa importante, así como el temor por las perspectivas de la automatización y el envejecimiento. Si bien entre los países hay más

equidad, los efectos en la distribución del ingreso dentro de cada país varían. La clase media de los mercados emergentes y el 1% más rico del mundo se benefició enormemente, pero la clase media de las economías avanzadas se vio perjudicada. En muchos países los padres temen por el futuro de sus hijos, ante el alto costo de la educación y la vivienda, y los empleos de mala calidad con escasas prestaciones.

Reclamos proteccionistas

Muchos culpan a la globalización y la tecnología, pero yo me inclinaría por el fracaso de nuestro contrato social para lidiar con las consecuencias de ambas. Nuestro contrato social (los derechos y obligaciones de la ciudadanía) se ha deteriorado debido a la hiperglobalización y la austeridad resultante de la crisis financiera. El avance de la automatización y la competencia mundial ha menguado el salario de los trabajadores menos calificados. Por eso muchos reclaman más proteccionismo o culpan a los inmigrantes. Pero la solución no es revertir la globalización o volver a aislarnos como países, sino replantearnos nuestro contrato social para aliviar las tensiones y ayudar a la gente a adaptarse.





Todo esto se ha visto agravado por la lentitud del crecimiento tras la Gran Recesión. Un estudio reciente de 25 economías avanzadas del McKinsey Global Institute mostró que entre 2005 y 2014 se estancó o disminuyó el ingreso —sin considerar los impuestos y transferencias— de entre 65% y 70% de los hogares (540 a 580 millones de personas). Cuando el crecimiento es lento, las personas se vuelven menos generosas y tolerantes.

De hecho, la política fiscal redujo esta caída a entre 20% y 25% del ingreso disponible (es decir, descontados los impuestos), según el estudio de McKinsey de 2016 “Poorer Than Their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies” [¿Más pobres que sus padres? La caída o el estancamiento del ingreso en las economías avanzadas]. Las redes de protección social funcionaron especialmente bien en Estados Unidos, y con el tiempo lograron pasar de una disminución de 4% del ingreso de mercado a un aumento de 1% del ingreso disponible. Este cambio de 5 puntos porcentuales se vio favorecido por el plan de estímulo del gobierno de Obama, que transfirió a los hogares más de USD 350.000 millones en reducciones impositivas y asistencia a trabajadores afectados por la desaceleración. En Francia, la red de protección aumentó el ingreso medio disponible en 3 puntos porcentuales por encima del ingreso medio de mercado y en el Reino Unido las transferencias compensaron totalmente la caída.

Shock futuro

Aunque estas políticas redistributivas atenuaron el embate de la Gran Recesión en los hogares de ingreso más bajo, también contribuyeron a la cuantiosa deuda acumulada por los costos directos e indirectos de la crisis. Para reducirla, muchos países recortaron la asistencia social, lo que causó descontento e hizo que muchas comunidades se sintieran dejadas de lado y que mucha gente sintiera que perdía la dignidad y el control sobre su destino. En el Reino Unido, Fetzer (2018) sostiene que el recorte de las prestaciones causó más daño en las regiones que acabaron votando al populista Partido para la Independencia y a favor del brexit. La globalización, unida a la crisis de 2008 y la austeridad resultante, hizo que muchos debieran afrontar un fuerte shock con una red muy débil para protegerlos.

El temor ante las perspectivas futuras es otra fuente de descontento. Surge sobre todo de la expectativa de que la automatización eliminará muchas labores rutinarias y repetitivas, creando más demanda de personal muy calificado. Este temor se acentúa por el aumento del empleo precario con bajo salario y pocas prestaciones o ninguna. Aunque para algunos estos empleos más

flexibles tienen ventajas, otros sufren una grave inseguridad económica. El empleo precario afecta la salud física y mental ya que la gente siente que pierde control sobre su vida.

Además está el riesgo de que la automatización aumente la división de los mercados laborales a favor de los trabajadores con mayor nivel de educación. La Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos prevé que, entre 2014 y 2024, por cada empleo bien remunerado en informática habrá seis nuevos empleos con sueldos bajos para cuidado de personas y asistencia médica en el hogar.

Estos temores se expresan en el ámbito político. En Estados Unidos, Delsman (de próxima publicación) señala que 21 de los 22 estados con empleos más vulnerables a la automatización votaron a Donald Trump en 2016, pero los 15 menos vulnerables apoyaron a Hillary Clinton.

División de funciones

Esta reacción subraya la necesidad de un nuevo contrato social que se adapte al cambio de la realidad económica y maneje mejor las repercusiones de la globalización. El contrato social incluye el pago de impuestos a cambio de bienes públicos y un sistema de cuidado de los ancianos, jóvenes y discapacitados y de las personas que atraviesan dificultades. Como este contrato se basa esencialmente en valores, las soluciones varían según la sociedad.

Aun así, cada sociedad deberá considerar a quién beneficia su red de protección social, es decir, deberá considerar el mecanismo a través del cual distribuye el riesgo y contrarresta parte del efecto de la suerte individual en las oportunidades de vida. Además, debe decidir la división de funciones entre la familia, los voluntarios, el mercado y el Estado. Esto es esencial porque el Estado de bienestar también es un mecanismo para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos para participar plenamente en la vida pública.

Hay preguntas fundamentales, que se han vuelto más complejas en sociedades más heterogéneas y globalizadas. ¿A quiénes debemos cuidar, compartiendo sus riesgos? ¿Qué tareas supone cumplir estas obligaciones? ¿En qué medida esta obligación va más allá de las familias y abarca a la comunidad u otras regiones? ¿Qué pasa con los pobres de otras partes del mundo? ¿Debemos legar a las generaciones futuras un capital físico, social y natural por lo menos igual al que recibimos?

Como parte del nuevo contrato social, quizá debamos reinstaurar el elemento de reciprocidad y seguro en la asistencia social. Existe la percepción tóxica de que hay “personas trabajadoras” y “parásitos de la asistencia social”, cuando de hecho, como demostró John Hills, de la Escuela

de Economía y Ciencias Políticas de Londres (LSE, por sus siglas en inglés), en lo que respecta al Reino Unido, en el curso de su vida la gran mayoría en general obtiene (en educación, salud y jubilación) tanto como aporta (en impuestos mientras trabaja). Los ricos pagan más impuestos pero suelen vivir más, por lo que se benefician más de la jubilación y la atención médica en su vejez.

¿Prestaciones universales?

Quizá debamos revisar las ventajas políticas y sociales de las prestaciones universales, que son mejores para obtener apoyo político y asegurar la calidad. La intención del creador del Estado de bienestar en el Reino Unido, William Beveridge, de la LSE, era que se basara en un seguro social universal. Este vínculo se perdió a medida que la red de protección social pasó a financiarse cada vez más con tributos generales y algunos ciudadanos decidieron excluirse y recurrir a opciones privadas. Richard Titmuss, precursor británico de la investigación social, señala que “los servicios discriminatorios diferenciados para los pobres han solido ser siempre de mala calidad”. Mantener la participación de los más ricos en los servicios públicos afianza el sentido de obligación mutua y sostiene la presión para mantener la calidad.

¿Cómo podría un nuevo contrato social solucionar la desigualdad? En el mediano plazo, son clave las denominadas políticas de distribución previa en materia de educación, movilidad social, inversiones en infraestructura en las regiones más pobres y ampliación de las mejoras de la productividad. Los países con más movilidad social crecen más rápido porque son más eficaces a la hora de encontrar un empleo adecuado para cada persona, generando mayor productividad. La mejor forma de incentivar la innovación y la productividad puede ser dar oportunidades a los “Einstein perdidos”, es decir aquellas personas que no se han visto favorecidas por sus circunstancias de nacimiento (Van Reenen *et al.*, 2018). Invertir más en equiparar las oportunidades con los resultados en materia de educación sería muy redituable y reforzaría la confianza en la equidad del sistema.

Viejos y jóvenes

También enfrentamos enormes retos de equidad intergeneracional. Actualmente muchas sociedades envejecidas gastan más en los ancianos que en los jóvenes. Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que cuando la edad del votante medio aumenta un año, el gasto público en jubilaciones sube un 0,5% del PIB (Ebbinghaus y Naumann, 2018). Las personas de más edad votan y son muy eficaces a la hora de proteger sus intereses,

y los jóvenes deberían imitarlos. Pero los mayores no solo deberían ocuparse de sus propios hijos y nietos (a quienes pueden proteger con legados), sino también de los demás, ya que vivirán en la misma sociedad. Una solución es dar beneficios a los jóvenes para mejorar sus competencias laborales. En el marco de un contrato social de este tipo entre las generaciones, los jóvenes devolverían la inversión con mayores impuestos futuros para financiar el cuidado de los ancianos.

Resolver los problemas de equidad intergeneracional y movilidad social llevará tiempo, pero en el corto plazo un cierto grado de redistribución es esencial. Los sistemas tributarios ahora son menos progresivos debido a que en las décadas de 1980 y 1990 las economías avanzadas bajaron los impuestos sobre las personas jurídicas y las tasas máximas del impuesto sobre las personas físicas y aumentaron el impuesto al valor agregado. Esto es especialmente problemático por la creciente desigualdad del ingreso de mercado. Además, como la riqueza se volvió

Los países con más movilidad social crecen más rápido porque son más eficaces a la hora de encontrar un empleo adecuado para cada persona.

aún más desigual que el ingreso, deberíamos considerar la posibilidad de gravar al patrimonio en forma de herencia, tierra e inmuebles. Estudios recientes del FMI muestran que la equidad fomenta el crecimiento, por lo que estas reformas también pueden ayudar a revitalizar las economías estancadas (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014).

Otra forma de solucionar la desigualdad sería establecer un ingreso mínimo, lo que aseguraría que aun quienes ganen salarios bajos puedan disfrutar de un nivel de vida razonable. No propongo un ingreso básico universal, excepto en los países pobres que no puedan gestionar un Estado de bienestar o en los casos en que este tipo de ingreso pueda reemplazar políticas aun peores, como los subsidios a la energía. En la mayoría de las economías avanzadas y de mediano ingreso, el ingreso básico universal sería caro y representaría una opción inferior a un Estado de bienestar eficiente. También corre el riesgo de socavar la opinión general de que cualquiera que pueda trabajar debe hacerlo, sin tomar en cuenta la importancia que tiene un trabajo significativo para el bienestar. Sería mejor subsidiar el salario, conceder créditos del impuesto a la renta derivada del trabajo y aumentar el salario mínimo, a lo cual debe sumarse el acceso a servicios de educación y salud.

Debemos renegociar las decisiones tomadas en el pasado porque ya no se adecuan a las circunstancias actuales.

Flexibilidad laboral

La proliferación de empleos de baja calidad con pocas prestaciones y el efecto de la automatización son fuentes de inseguridad que deben abordarse. Para una transición eficaz hacia la economía digital, los gobiernos deben facilitar el cambio de empleo y garantizar a los trabajadores una participación equitativa en los beneficios de esta transición. Una solución sería asegurar un marco de igualdad en la negociación salarial, la participación en los beneficios y la creación de cooperativas. De lo contrario, las personas que queden rezagadas seguirán votando a favor de políticas que restringen el comercio o la movilidad laboral e impiden la modernización de la economía.

Cuando ocurren cambios en la economía, las empresas deben tener flexibilidad para contratar empleados o despedirlos, pero también deben ofrecer prestaciones de desempleo generosas y servicios de capacitación y colocación. Dinamarca tiene el sistema “Flexicurity” por el cual las empresas pagan más impuestos y trabajan con sus interlocutores sociales en las necesidades de capacitación, a cambio de normas laborales más flexibles. Lamentablemente, el gasto en educación y capacitación de los trabajadores va en descenso en la mayoría de los países y las empresas tienen menos incentivo para gastar cuando la rotación laboral es alta. La inversión en capacitación y apoyo transicional debe aumentar para facilitar la transición a los mercados laborales del futuro.

Cuando los países se enriquecen, las personas trabajan menos horas, y la automatización acelera esta tendencia. Será importante usar el aumento de la productividad derivado de la automatización para eliminar tareas rutinarias y repetitivas y ganar tiempo para dedicarlo a trabajos más relevantes y al ocio. Dar a los trabajadores a tiempo parcial y temporales (que suelen ser menos calificados y estar peor remunerados) más derechos a la jubilación, vacaciones pagas y capacitación ha resultado positivo en países como Alemania, Dinamarca y los Países Bajos.

Desplazamiento del ingreso

A medida que la tecnología avanza y la población envejece, la vida laboral se prolongará y las personas deberán reciclarse varias veces en su carrera profesional. Un buen comienzo es abolir la edad de retiro obligatorio y

el límite de edad para recibir préstamos estudiantiles, como hicieron Estados Unidos y Gran Bretaña. Vincular el derecho a jubilarse a la expectativa de vida, como en los Países Bajos, es una forma aun mejor de adaptar las expectativas de los trabajadores.

A nivel mundial, también debemos corregir el impresionante desplazamiento del ingreso, del trabajo hacia el capital. Un primer paso sería eliminar las políticas que gravan en mayor medida al trabajo, aunque la competencia fiscal internacional lo dificultaría. Un esfuerzo internacional para que el capital pague impuestos en el lugar donde se realiza la actividad económica, y no en paraísos fiscales, así como diversas estructuras de “eficiencia tributaria” ayudarían mucho a restablecer el sentido de equidad en la economía mundial.

En suma, necesitamos un nuevo contrato social para generar una sensación de seguridad en nuestra economía globalizada y rápidamente cambiante. Este contrato gira en torno a cómo mancomunamos nuestros recursos para suministrar los bienes públicos que acordemos que son necesarios, y cómo apoyamos a los afectados por los shocks adversos. Aunque diferentes sociedades optarán por soluciones diferentes, todos llegamos a una encrucijada: debemos renegociar las decisiones tomadas en el pasado porque ya no se adecuan a las circunstancias actuales, y menos aún a las futuras. Un nuevo contrato social es esencial para restablecer una sensación de seguridad y mantener el apoyo político a las economías y sociedades abiertas. **FD**

NEMAT SHAFIK es Directora de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.

Referencias:

- Delsman, Ben. De próxima publicación. “Automation and Populist Vote Share.” Citado en *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.
- Ebbinghaus, Bernhard y Elias Naumann. 2018. “The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany”. En *Welfare State Reforms Seen from Below*, editado por Bernhard Ebbinghaus y Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Fetzer, Thiemo. 2018. “Did Austerity Cause Brexit?”. Warwick Economics Research Paper Series 1170, Universidad de Warwick, Reino Unido.
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth”. IMF Staff Discussion Note 14/02, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel y Neviana Petkova. 2018. “Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?” *CentrePiece* 23 (1): 10–13.