

CRISIS, TRANSFORMACIÓN Y NUEVO CONTRATO SOCIAL

CRISIS, TRANSFORMATION AND NEW SOCIAL CONTRACT

Antón Costas

Catedrático de Política Económica, Universidad de Barcelona. Presidente del Consejo Económico y Social
acostascomesana@gmail.com

Xosé Carlos Arias

Catedrático de Política Económica, Universidad de Vigo
xcarias@uvigo.es

Fecha recepción artículo: 23/01/2023 • Fecha aprobación artículo: 24/02/2023

RESUMEN

Desde hace tres lustros la economía internacional ha experimentado varias crisis de gran calado y, en un entorno de incertidumbre radical y malestar social creciente, han surgido algunas tendencias de cambio en las estructuras económicas y tecnológicas que traen consigo ventajas importantes, pero también notables contradicciones y riesgos. La descarbonización, la digitalización masiva y un viraje en la economía global son sus principales caras, dibujando un panorama de destrucción creativa a gran escala. En este trabajo se argumenta que para hacer frente a esas dinámicas complejas es imprescindible avanzar hacia una renovación en profundidad del contrato social, crecientemente erosionado desde 2008.

En su núcleo se encuentra una nueva relación entre tres grandes actores: Estados, mercados y un tercer pilar, las comunidades. Una relación que debiera impulsar un modelo productivo profundamente renovado, una defensa efectiva de la competencia y la corrección de las causas del malestar, entre las que destaca la rampante desigualdad de renta, riqueza y oportunidades. El camino hacia ese nuevo contrato está tachonado de dificultades, pero también son importantes los factores que lo pueden impulsar. Entre ellos exploramos los efectos del cambio en el clima de ideas y el vector de incertidumbre como ventana de oportunidad.

Palabras clave: Cambio económico; Destrucción creativa; Incertidumbre radical; Contrato social



ABSTRACT

For fifteen years the international economy has experienced several major crises. In an environment of radical uncertainty and growing social unrest, some trends of change have emerged in the economic and technological structures that bring with them important advantages but also notable contradictions and risks. Decarbonization, mass digitalization, and a shift in the global economy they are its main faces, painting a panorama of creative destruction on a large scale. This paper argues that in order to deal with these complex dynamics it is essential to move towards a renewal of the social contract, which has been increasingly eroded since 2008.

At its core is a new relationship between three major actors: States, markets and a third pillar, communities. A relationship that should promote a profoundly renewed productive model, an effective defense of competition and the correction of the causes of unrest, among which the inequality of income, wealth and opportunities stands out. The road to that new social contract is studded with difficulties, but the factors that can drive it are also important. Among them we explore the effects of the change in the sphere of ideas and the uncertainty vector as a window of opportunity.

Keywords: Economic change; Creative destruction; Radical uncertainty; Social contract

Antón Costas es catedrático de Política económica en la Universidad de Barcelona. Ha sido presidente del Círculo de Economía y miembro de diversos consejos de administración de empresas. Autor de numerosos libros y artículos en torno a las políticas de liberalización y la relación entre ideas e intereses, entre ellos *El final del desconcierto* (Península, 2017). En la actualidad es presidente del Consejo Económico y Social y consejero de Estado. Columnista de *El País*, *El Periódico* y *La Vanguardia*.

Xosé Carlos Arias es catedrático de Política económica en la Universidad de Vigo. Autor de un buen número de artículos y monografías sobre problemas de economía política, instituciones y reformas económicas. Entre sus libros destacan *Leviatán tras el naufragio* (Espasa) o *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas* (CIS). Es columnista de *La Voz de Galicia* y otros medios, así como colaborador de *Agenda Pública*.

Costas y Arias han publicado conjuntamente, además de numerosos artículos, los libros *La torre de la arrogancia* (Ariel, 2012), *La nueva piel del capitalismo* (Galaxia Gutenberg, 2016) y *Laberintos de la prosperidad* (Galaxia Gutenberg 2021).

1. INTRODUCCIÓN

Todo comenzó a cambiar con la crisis financiera de 2008. A diferencia del período anterior, marcado por una prolongada apariencia de estabilidad, la realidad económico-social de los últimos tres lustros se ha caracterizado por cuatro hechos o tendencias de gran trascendencia. En primer lugar, la sucesión de crisis inesperadas, verdaderos cisnes negros, que alteraron en profundidad la evolución de la economía: de la gran crisis financiera y la Gran Recesión al *shock* de la pandemia, la nueva crisis geopolítica y el retorno de la inflación; sucesos todos ellos que fueron generando un entorno de incertidumbre muy marcada (que los economistas suelen llamar radical o knightiana, por haber sido tratada por primera vez hace cien años por el profesor de Chicago Frank Knight). Segundo, la emergencia de un fuerte malestar social, visible en numerosos países, con episodios de rebelión contra las élites y crisis democrática. Tercero, una revisión significativa del



cuadro de ideas económicas imperantes, con la aparición de nuevos argumentos y una nueva legitimación intelectual de la intervención pública. Y cuarto, y seguramente lo fundamental, fueron años en los que han ido apareciendo, y consolidándose cada vez más, algunas tendencias de transformación disruptiva en la evolución de los sistemas económicos y tecnológicos, dando lugar a un proceso de destrucción creativa a gran escala.

Ese paisaje de gran complejidad, en sí mismo lleno de dificultades y dilemas económicos, ha dejado además en evidencia problemas que en realidad están con nosotros desde hace mucho tiempo, ocultos bajo las luces de la expansión de entre siglos, pero que solo ahora han emergido con toda su carga dramática. En Arias y Costas (2021) hemos explicado que para afrontar ese arduo panorama es imprescindible una renovación en profundidad del contrato social.

A diferencia de las décadas de posguerra, venimos de una época con un contrato social en precario, casi podríamos decir que en gran medida disuelto, debido sobre todo a la vigencia del principio de *no-society*, principal y nefasto legado del liberalismo extremado de raíz thatcheriana. En aquellos años todo parecía dominado por una creencia ciega en las virtudes del mercado (a los más importantes y sofisticados, los financieros, se les llegó a atribuir una característica de infalibilidad que quedó totalmente desacreditada en el otoño de 2008) y por la prioridad absoluta y muy doctrinaria de los objetivos de eficiencia económica. Una concepción que hizo que otros problemas, como los relativos a la desigualdad creciente de la renta, la riqueza y las oportunidades quedaran olvidados (pues se entendía incluso que entre eficiencia y mejora en la distribución había un *trade-off*, una clara incompatibilidad); como olvidada fue también la posibilidad de que entre la economía y la política democrática se originaran bucles perversos.

Ahora todo eso está en absoluta revisión. Investigaciones recientes han mostrado que, además de servir a los fines de justicia y cohesión social, la mejora en la distribución es un requerimiento del crecimiento económico sostenido en el tiempo. Y una renovada Economía política muestra la existencia de esos bucles que acabamos de mencionar; así, Daron Acemoglu y James Robinson concluyen que “aquellas reformas económicas introducidas sin comprender sus consecuencias políticas, más que promover la eficiencia económica pueden significar su reducción” (Acemoglu y Robinson, 2013). Atender a todo ello, en el contexto de una excepcional dinámica de transformación, está en el núcleo de la necesidad de reconstruir el contrato social que hemos invocado. En el presente trabajo se exponen las principales características y ejes centrales de esa reconstrucción¹.

2. DESTRUCCIÓN CREATIVA A GRAN ESCALA

Existe una evidencia cada vez mayor de que estamos en los comienzos de un proceso de destrucción creativa a gran escala. Recordemos que ese concepto se debe a Joseph Schumpeter, quien lo usó para designar dinámicas de transformación profunda de los sistemas económicos, haciendo hincapié sobre todo en los procesos de innovación². Las evidencias de ese protagonismo de la innovación y el cambio técnico son abundantes: sin ir más lejos, la inversión global en I+D está alcanzando cotas antes nunca vistas (hasta superar en 2021 el 2,63 % del PIB Mundial, según datos del Banco Mundial).

¹Una versión previa de este artículo, centrada sobre todo en una explicación de las tendencias disruptivas en marcha, se encuentra en Costas y Arias (2022). Aquí nos focalizamos más en la naturaleza del nuevo contrato social.

²Para una actualización de la idea de destrucción creativa y su aplicación al análisis de las dinámicas económicas contemporáneas, véase Aghion, Antonin y Bunel (2020).



Nos enfrentamos a un conjunto de transformaciones estructurales de gran energía disruptiva, que harán que la actividad económica o la naturaleza del empleo sean dentro de sólo diez años muy diferentes a las de ahora mismo. Nos referimos sobre todo a la conocida como doble transición, digital y verde, pero latentes están también otros cambios de gran significación, como la aparición de un tipo de globalización que podría ser bastante diferente de la que conocimos en las últimas décadas. Muchos de esos cambios parecen inapelables: la inteligencia artificial o *Big data*, sobre cuya intensidad y ritmos de avance puede haber grandes dudas, sin embargo parece clara y en gran medida inexorable en su dirección. El cambio en los modelos energéticos y la lucha contra el cambio climático podrían demorarse (de hecho, el nuevo contexto geopolítico y la temor a la inflación han supuesto un retroceso en 2022), pero sabemos bien que su coste sería demasiado elevado; lo sería en términos de daño para la vida, pero también en lo económico, con una perspectiva de largo plazo: según algunos informes, la inacción podría llevarse por delante entre un 15 y un 25 % del PIB mundial en ocho décadas (Burke, Davis y Diffenbaugh, 2018). En el caso de España, la reducción podría ser superior al 20 %, con una probabilidad del 83 %.

La combinación de los dos factores explica los grandes programas de inversión que los principales países están disponiendo en estos meses: el NextGeneration, en el caso europeo, por un montante total de 750.000 millones de euros, y el macroprograma inversor del presidente Biden, en Estados Unidos, denominado *Build Back Better*, por 1,2 billones de dólares. Ambos constituyen los mayores programas de estímulo jamás aplicados en sus respectivos territorios (en el caso norteamericano desde el New Deal) y responden a la misma idea: la necesidad de poner en marcha virtuosas líneas de interacción público-privada, para así avanzar hacia una metamorfosis de la producción y los mercados. La ambición de esos programas ha llevado a acuñar la expresión de *momento Roosevelt*, que intenta captar una característica central de la economía postpandémica.

Lo difícil de los procesos actuales de transformación económica y social es que, primero, son muchos y muy importantes los aspectos en los que los cambios se manifiestan y, segundo, el propio entorno de fondo de la transformación está mudando de un modo intenso en diversos aspectos esenciales. Con respecto a la primera cuestión, no puede olvidarse que estamos en pleno proceso de transición demográfica; o que un elemento tan importante de la estructura social contemporánea como el Estado de Bienestar se encuentra ahora mismo ante retos de naturaleza extraordinaria. Digitalización masiva y descarbonización avanzarán simultáneamente con esas otras dinámicas, lo que puede crear sinergias, pero también contradicciones (Costas y Arias, 2022).

Junto a los cambios tecnológicos, se están produciendo otros de gran calado en la orientación de la internacionalización económica contemporánea. A diferencia de otras grandes crisis financieras, la de 2008 no produjo un repliegue general del comercio mundial, pero sí la aparición de obstáculos y distorsiones que desde entonces no han dejado de crecer. Así, entre 2008 y 2019 las medidas proteccionistas se doblaron en el conjunto mundial, al tiempo que los flujos de inversión directa se reducían a la mitad. Todo ello se daba en un entorno de significativo retroceso del multilateralismo, con la aparición incluso de un número creciente de casos de cierre de mercados (algunos tan importantes como los de alta tecnología).

La pandemia reforzó esas tendencias, con rupturas bruscas en las cadenas de valor y la aparición de importantes casos de desabastecimiento. No es extraño que, a partir de ahí, se proyecte un panorama de retroceso de la globalización comercial tal y como la hemos conocido en las últimas décadas. En esa línea, el National Intelligence Unit (2021) de Estados Unidos nos advierte de que vamos hacia “un entorno más complejo y fragmentado para el comercio (...), un entorno más hostil para el multilateralismo (... de modo que) el crecimiento económico orientado por el comercio se reducirá significativamente”. Otra cosa es lo que pueda ocurrir con las finanzas, cuya dimensión global apenas ha sido puesta en cuestión en estos años críticos.



A un nivel más profundo, y con el trasfondo de la creciente complejidad geopolítica, multiplicada por el estallido de la guerra de Ucrania y la creciente tensión en torno a Taiwán, todo sugiere que la economía mundial se está encaminando hacia una cierta escisión, con las dos grandes potencias, Estados Unidos y China, a la cabeza de respectivos grupos de países, cuyos vínculos eran muy estrechos hasta hace poco tiempo. Sería una suerte de *globalización escindida* o, si se prefiere, *doble globalización*.

El componente más crítico de ese eventual proceso, cuyos efectos serían potencialmente muy disruptivos, consistiría en la irrupción de un contexto de disputa por la primacía en relación con las tecnologías de vanguardia; en su versión más extremada, se trataría de una guerra fría tecnológica: en realidad, no sería necesario llegar hasta tan lejos para que tenga efectos económicos muy significativos para todas las partes. Por otra parte, en torno a los grandes programas de inversión para la transición energética está surgiendo un creciente *nacionalismo verde* que enfrenta a Estados Unidos y la UE.

Importante es también la presencia de un intenso y creciente malestar en amplios sectores sociales, un fenómeno que podría condicionar todo lo demás. Detrás de este hecho hay todo un cóctel de causas de naturaleza diversa: están las culturales, entre las que destacan la dificultad de estabilizar sociedades cada vez más mestizas, así como la desintegración creciente de la vida comunitaria; pero también son fundamentales las de carácter económico. Entre estas últimas figuran las relacionadas con el incremento de la desigualdad en el interior de los países desarrollados, pero hay también otros factores de notable incidencia, como la falta de oportunidades y buenos empleos.

En todo caso, las tendencias -potencialmente muy disruptivas- de creciente malestar son claramente identificadas por múltiples encuestas y estudios empíricos en una gran diversidad de países. Por ejemplo, un conocido estudio de Edelman (Edelman Trust Barometer, 2019) realizado en 28 países de todo el mundo reflejaba que para un 53 % de los individuos “el sistema está fallando” y un 56 % expresaba su creencia de que el capitalismo causa más daño que bien en el mundo. Ya en abril de 2021, una encuesta del Pew Research Center en distintos países reflejaba que un 70 % de los franceses, y un 50 % de los británicos, alemanes y norteamericanos, cree que “el sistema económico requiere grandes cambios”.

Todo ello nos habla de la existencia de un contexto social de fondo en el que los sentimientos de rechazo y repulsión, y no los de adhesión, cobran gran protagonismo. Lo cual tiene un efecto intenso sobre la escena política, al provocar la eclosión de movimientos diversos del llamado populismo y abrir algunas crisis de importancia en las democracias liberales. Es el fenómeno conocido como “recesión democrática” (Mounk, 2018), importante ya antes de la pandemia, pero que se proyecta aún con una fuerza más amenazadora a partir de ella.

En la rampante desigualdad está, como ya hemos señalado, una de las claves del actual bucle de relaciones conflictivas entre economía y política. No sólo se trata de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza, sino también y fundamentalmente de la que se registra en la escala de oportunidades y buenos empleos. Las reacciones adversas se multiplican y se hacen cada vez más hostiles y conflictivas cuando a una asignación inequitativa de la riqueza acompaña una extendida percepción de que los ascensores sociales -es decir, la igualdad de oportunidades- están averiados. Es en ese tipo de situaciones cuando el malestar explota y surge los movimientos populistas o abiertamente antidemocráticos. Se trata de un factor fundamental de legitimación social y política que, cuando falla, hace que el conjunto de las relaciones sociales se resientan gravemente (Arias y Costas, 2021). Pues bien, eso es exactamente lo que ha ocurrido en los últimos años, sobre todo en economías como la norteamericana, tal y como muestran instrumentos analíticos muy difundidos, como la llamada *curva del Gran Gatsby*, (o de elasticidad de la renta intergeneracional) que muestra que los mayores índices de desigualdad (medidos por el índice de Gini) tienden a estar asociados a una menor movilidad social (Krueger, 2012).



3. PUZZLES DE LA DOBLE TRANSICIÓN

Es indiscutible que las diferentes transformaciones en marcha -cada una de ellas y su conjunto- traen consigo oportunidades extraordinarias para el crecimiento económico y el progreso. El esfuerzo inversor en innovación, la creciente importancia de los sistemas de formación y los cambios institucionales que debieran traer consigo podrían constituir el vector de impulso de la productividad que muchos países desarrollados requieren (en el caso de España, de un modo muy notorio).

Desde un punto de vista económico cabe destacar un fenómeno respecto del cual ese factor de oportunidad brilla de una forma singular. Antes de la pandemia uno de los problemas más graves de la mayoría de las economías desarrolladas -en primer lugar las de la Unión Europea- era que encaraban un escenario probable de estancamiento en el medio o largo plazo. Según la conocida tesis del estancamiento secular, parecían realistas las perspectivas de un crecimiento muy próximo a cero, con implicaciones deflacionistas al menos en algunos momentos, de cara a las dos próximas décadas. De hecho, se comprueba que las tasas de crecimiento del PIB en el mundo desarrollado han venido declinando década a década en los últimos cuarenta años, por lo que cabía (o cabe) ver la posibilidad de una *secular stagnation* como simple proyección hacia el futuro de una tendencia ya madura. Si tal pronóstico se cumpliera, es claro que ello condicionaría extraordinariamente las opciones económicas. ¿Cómo contrarrestar esas tendencias? La respuesta es clara: con grandes proyectos de inversión que den nuevos impulsos a los sistemas productivos. Pues bien, eso es exactamente lo que representan los programas de resiliencia que se están lanzando en Europa o Estados Unidos: el elemento de oportunidad se hace aquí, por tanto, claramente visible.

Junto al componente de oportunidad excepcional que traen consigo los procesos de transformación en marcha, figuran también problemas y riesgos fuera de lo común. Lo vemos en todos y cada uno de los frentes en los que esa transformación se va dibujando. Pero es especialmente claro en el caso de la digitalización, un fenómeno que hace unos años se veía con notables dosis de ingenuidad, pero cuyos desarrollos más recientes hacen ver que algunos de sus aspectos son extraordinariamente problemáticos. Uno de los principales y más evidentes es el del altísimo grado de monopolio, dado que un pequeño grupo de empresas privadas -sobre todo las cuatro más significativas, las llamadas GAFA: Google, Amazon, Facebook e Apple- está concentrando extraordinarias cuotas de renta, riqueza y poder. Su expansión no fue únicamente debida a existencia de una ventaja tecnológica (algo en todo caso innegable), sino también a que su posición de vanguardia y sus estrategias de comprar o eliminar empresas competidoras y su enorme inversión en actividades de *lobbying* les proporcionó su actual condición de monopolios. Y no se trata de monopolios cualesquiera, pues actúan en ámbitos que resultan determinantes para el resto de las actividades económicas e inciden firmemente sobre las posibilidades futuras de crecimiento del conjunto de la economía.

Realmente, el grado de monopolio alcanzado por las empresas mencionadas no se conocía desde principios del siglo XX. Por entonces, en diversas economías, pero, sobre todo en la norteamericana, se pusieron en marcha leyes antimonopolio, y en general políticas de defensa de la competencia, las cuales estuvieron vigentes durante décadas. Ahora cabría esperar algo semejante: normas que eliminen drásticamente ese desmesurado poder de mercado, y que podrían incluso llegar a una obligada ruptura de las empresas en entes mucho más pequeños. En todo caso, resulta imprescindible encontrar rápidamente sistemas de regulación del mundo digital, que hasta ahora ha carecido de ellos. Y en términos más generales, la toma de conciencia sobre el grave problema de los monopolios tecnológicos debe extenderse a otros sectores: para el conjunto de la economía la defensa de las condiciones de una genuina competencia -algo en exceso olvidado durante demasiado tiempo- debiera ser una prioridad de cara a los próximos años.



El segundo gran problema que incorpora la digitalización masiva (éste con un componente que va mucho más allá de la economía) es el que tiene que ver con el control de los datos y con la extensión de mecanismos de vigilancia social. En relación con ello, la profesora de Harvard Shoshana Zuboff ha hablado de un emergente *capitalismo de la vigilancia* como el hecho que en mayor medida caracteriza al sistema económico de este tiempo, explicando cómo el gran flujo de información sobre los individuos acumulada por Google o Alphabet se está convirtiendo en una fuente desmesurada de poder, pues no solamente sirve para predecir el comportamiento de los sujetos económicos, o los ciudadanos, sino que influye decisivamente en él, lo moldea y manipula. Estaríamos ante una concentración de la riqueza, del conocimiento y del poder “sin precedentes en la historia humana” (Zuboff, 2019).

Desde una perspectiva general, que tenga en cuenta la evolución posible del conjunto de transformaciones, y no la de una cualquiera de ellas en particular, la principal dificultad radica en que todos esos procesos de cambio deberán avanzar de un modo simultáneo: algo que puede resultar muy problemático, debido a las contradicciones y conflictos que entre unas y otras podrían ir apareciendo.

Por ejemplo, si la globalización retrocediera de una forma efectiva, sobre todo en su dimensión tecnológica, entonces parece claro que el paso de la penetración de la inteligencia artificial y Big data en los sistemas productivos puede verse alterado. De igual modo, solamente podrá darse un efectivo progreso de la descarbonización en entornos de cooperación internacional, por lo que cualquier eventual ruptura de esta comprometería seriamente el cumplimiento de los objetivos medioambientales.

La cuestión capital es, desde nuestro punto de vista, la difícil relación entre el avance de la doble transición y el entorno de malestar social. En el caso de la transformación del modelo energético hay ya mucha evidencia de que esa relación tiende a ser conflictiva. Un ejemplo notorio es el del movimiento de los *chalecos amarillos* en Francia, una de las expresiones más importantes y extendidas del malestar en el mundo desarrollado, y que nació sobre todo como una reacción frente a una razonable medida de subida del impuesto al diésel. De igual modo, en la movilización del *cinturón de óxido* norteamericano a favor de Trump había un componente de reacción contra las élites cosmopolitas favorables a asumir objetivos medioambientales. A lo largo de 2021 la aparición de una crisis de precios energéticos relativamente inesperada tuvo mucho que ver, además de con razones geopolíticas, con dificultades derivadas de la transición. Planteado en los términos más generales, la introducción de un *vector verde* en la economía casi con seguridad provocará una desaceleración de las tasas de crecimiento en el medio plazo, con impactos sociales que pueden ser significativos.

De un modo acaso aún más importante, las posibles consecuencias de la revolución tecnológica a gran escala provocan ansia y preocupación en amplios sectores sociales. Sobre todo en lo que tiene que ver con los efectos de la automatización productiva sobre el empleo. Acerca de este asunto hay una gran diversidad de cálculos. Por quedarnos con una referencia, la OCDE ha estimado que, para el conjunto de países miembros, el “riesgo de automatización significativa” alcanzaba en torno a un 30 % de los actuales empleos, y otro casi 15 %, de “automatización total” (OCDE, 2019). Si bien no es posible afirmar de un modo firme que en los próximos años se va a perder un importante volumen de empleo neto, sí es seguro, en cambio, que muchos trabajadores van a experimentar cambios notables en su ocupación, mudando sus procedimientos operativos y posiblemente también de sector de actividad. Lo que constituye una fuente importante de ansia y miedo.

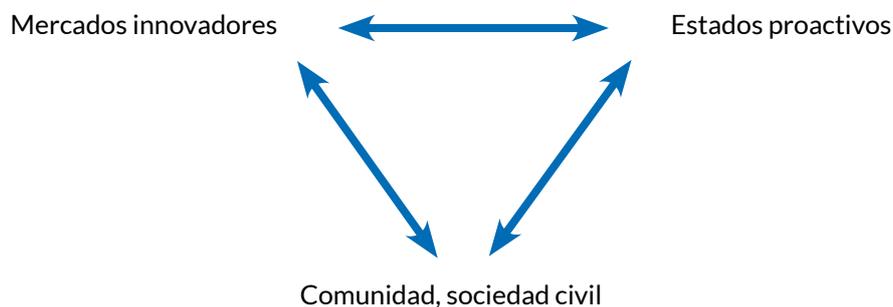
La simultaneidad de unas transformaciones de gran fuerza disruptiva y el encabalgamiento entre las consecuencias de los diferentes procesos introduce factores adicionales de incertidumbre en torno a su desarrollo. Las razones tecnológicas y las estrictamente económicas se entrelazan de un modo muy complejo con las sociales y políticas. De modo que para diseñar y para valorar las reformas económicas una visión meramente tecnocrática o que pudiéramos llamar *economicista* (es decir, que únicamente tenga en cuenta sus consecuencias en el plano estricto de la economía) resultará insuficiente o equivocada. Se hace necesario introducir una perspectiva analítica de mayor complejidad: una perspectiva de economía política.

4. EL NÚCLEO DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Tal y como hemos señalado, la profunda renovación del contrato social es imprescindible por dos grandes motivos. En primer lugar, para superar los graves problemas y desequilibrios sociales acumulados durante décadas: en cierto sentido podría entenderse como una reforma de fondo del capitalismo... para evitar que éste sucumba ante los excesos de los propios capitalistas; recuérdese en ese sentido la afirmación del profesor de Harvard -y economista, por cierto, muy ortodoxo- Luigi Zingales: “Hoy en día, el capitalismo está más amenazado por los capitalistas que por cualquier otra cosa” (Zingales, 2012). Y segundo, para afrontar las complejas consecuencias que, según acabamos de explicar, vendrán con la transformación a gran escala.

Una idea muy sencilla, pero con un potencial que podríamos calificar de casi revolucionario en las circunstancias presentes, es que “la economía debe servir a un propósito” (Mazzucato, 2021). Y ese propósito cabría definirlo como la construcción de un nuevo gran acuerdo inclusivo y cohesionador, que permita avanzar en las profundas transformaciones que vienen, compensando a los perdedores y sin dejar atrás a amplios sectores de la sociedad. Un aspecto crucial de ese nuevo contrato social es el surgimiento de una nueva relación entre los ámbitos público y privado, entre empresas y mercados, de un lado, y Estados, de otro. A lo cual se une un tercer vector olvidado (o en todo caso, preterido) durante muchos años: la idea de comunidad, la sociedad civil. Aparece entonces una nueva y fundamental relación a tres. Serían lo que podemos llamar los tres pilares del nuevo contrato social.

Figura 1: Los tres pilares del nuevo contrato social



Fuente: Adaptado de Bowles y Carlin (2020)



a) Mercados, empresas: más allá del *shareholder capitalism*

Atrás queda, en gran medida, la idea de que los mercados son un hecho natural, surgido de forma espontánea, y que en sus versiones contemporáneas más decisivas y sofisticadas –las finanzas– se caracterizan por su plena y exuberante racionalidad (incluso su omnisciencia, de donde surge la imagen contemporánea de los mercados como nuevos dioses). Muy al contrario de eso, la dura y compleja realidad económica reciente ha traído consigo la recuperación de la idea de que se trata más bien de simples creaciones humanas: es decir, que los mercados se crean (y con frecuencia, son los Estados los principales actores en de esa gestación). Es un argumento de raíz polanyiana, ahora cada vez más presente en la conversación pública (Arias y Costas, 2011, 2016).

Junto a ello, otra revisión teórica de gran trascendencia es la que se está registrando en los últimos años en torno a los fines que deben cumplir las empresas y orientar su comportamiento. Según el criterio establecido desde hace casi medio siglo –el del llamado “shareholder capitalism”– las corporaciones lo único que deben buscar es maximizar el valor de sus acciones en el corto plazo, de forma que cualquier otro tipo de consideraciones, ya sea su entorno físico, los efectos sobre la comunidad o el bienestar de trabajadores y consumidores apenas son tomados en consideración. Sin embargo, este criterio es cada vez más puesto en cuestión desde diferentes ámbitos. No son sólo algunos autores clave en la teoría de la organización de empresas –como o William Lazonick o Colin Mayer–, sino también organismos tan representativos de ese mundo como *Business Roundtable* o el Foro de Davos vienen destacando que las corporaciones deben responder también a aquellas otras consideraciones (es decir: *servir a un propósito*). En ese sentido, la toma en consideración de los criterios ESG (*environmental, social and governance*) en la dirección de las empresas –que pese a la carga retórica y a veces puramente ritual con la que a veces se presentan, en términos generales están cada vez más presentes– sería una de sus principales manifestaciones.

b) Un nuevo y más activo papel del Estado

Si es cierto, tal y como muestra la evolución histórica de los dos últimos siglos, que la intensidad de la intervención pública en la economía va por ciclos, parece que ahora toca una fase de gran protagonismo de los Estados. Su impulso actual tiene que ver con la aparición de una pléyade de argumentos nuevos, muy diferentes a los que predominaron durante los cincuenta años anteriores, y que impulsan una relegitimación de lo público. Argumentos, muchos de ellos, que han ido surgiendo al calor de los fallos efectivos del modelo anterior que insistía en la desregulación como práctica general o la presencia mínima de los gobiernos en ámbitos como el industrial.

Importante en ese sentido es el retorno, que ya hemos comentado, de los argumentos neopolanyianos que resaltan la importancia de los procesos de creación de mercados (los Estados no sólo corrigen fallos de mercado; también crea los propios mercados). La noción de Estado emprendedor propuesta por Mazzucato, converge con lo que Dani Rodrik ha llamado “nuevo paradigma productivista”. Entre los gobiernos y las agencias multilaterales parece cuajar cada vez más la idea de avanzar hacia nuevas vías de cooperación y renovadas sinergias entre lo público y lo privado. Al fondo se estaría aceptando que la “reorientación hacia una estructura de la política económica enraizada en la producción, el trabajo y el localismo en lugar de las finanzas, el consumismo y el globalismo” (Rodrik, 2022).

En ese contexto aparece con fuerza una nueva concepción de la política económica, en la que tiene gran importancia la “política de oferta”. Curiosamente, esa misma expresión se utilizó en la década de 1980 como un elemento central de la llamada *reaganomics*, pensada para hacer retroceder el papel de los Estados como actor económico. Ahora, sin embargo, aparece con un sentido y unos contenidos diametralmente opuestos. La doble transición, como gran estrategia de crecimiento económico en Europa y Estados Unidos, constituye

la plasmación más ambiciosa de esa nueva concepción: sin un notable impulso de las políticas industriales será imposible alcanzar objetivos como la descarbonización. En Estados Unidos “a modern Supply-side economics” está en el centro de la estrategia económica de la Administración Biden, según la secretaria de Estado Janet Yellen. Por nuestra parte, creemos que una firme defensa de la competencia debe formar parte importante de esa nueva política de oferta.

Dejando ahora el margen los cambios que también está experimentando la definición de las políticas macroeconómicas, el otro campo de acción prioritaria de las políticas públicas es la reducción de las desigualdades. La vía fundamental para intentar alcanzar ese objetivo ha sido durante mucho tiempo el impulso de la redistribución, a través de los sistemas de impuestos y transferencias públicas.

Nuestro punto de vista –explicado con calma en Arias y Costas (2021)- es que, si la parte más importante de la desigualdad contemporánea se explica por el acceso a la educación, el desempleo y el estancamiento de los salarios, entonces las estrategias políticas debieran concentrarse sobre todo en las fases de la predistribución y la distribución de la renta (las dos primeras columnas en la taxonomía de políticas que incluimos en el cuadro 1). En todo caso, en torno a esta cuestión –cómo se afronten y resuelvan los nudos de la desigualdad- se concentra uno de los retos principales de los gobiernos en los próximos años, en el camino de reconstruir el contrato social.

CUADRO 1

Taxonomía de políticas para luchar contra la desigualdad

		Etapa de la economía en que intervienen las políticas		
		Predistribución (etapa preproducción)	Distribución (etapa producción)	Redistribución (etapa postproducción)
Tipo de desigualdad sobre la que queremos actuar	Rentas Bajas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Políticas de dotación: preescolar niños (0-3) y jóvenes: preescolar universal ➤ Escuelas 2ª oportunidad ➤ FP Dual ➤ Programas contra la pobreza infantil ➤ Capacitación digital 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fondo público para el pleno empleo ➤ Mecanismos de mantenimiento empleo en las crisis (ERTE) ➤ Salarios mínimos ➤ Fortalecimiento negociación colectiva ➤ Políticas activas empleo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transferencias de capital para facilitar emancipación jóvenes ➤ Rentas de inserción ➤ Renta básica universal ➤ Ingreso mínimo vital
	Rentas Medias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vivienda asequible para emancipación jóvenes ➤ Gasto público en educación superior ➤ Gasto público en I+D+i 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Carreras profesionales dentro de la empresa ➤ Políticas de igualdad de género en la empresa ➤ Políticas industriales centradas en los lugares 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Redes de seguridad y autonomía para jóvenes ➤ Seguro social ➤ Transferencias de capitalización inicio actividades
	Rentas Altas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Impuestos sucesiones para financiar políticas de dotación de niños y jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Leyes de competencia y antimonopolio ➤ Liberalización mercados bienes y servicios ➤ Transición verde ➤ Reforma empresa ➤ Flexibilidad inclusiva 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Impuesto mínimo sociedades a nivel global y tributación nacional ➤ Impuestos rentas altas y patrimonio. ➤ Eliminación paraísos fiscales

Fuente: Arias y Costas (2021), p. 223



LOS POSIBLES PROBLEMAS, LÍMITES

La recuperación de un papel más proactivo de los Estados no llega sólo desde la economía. Con la preocupación por el futuro de las democracias liberales, esta cuestión se ve a una nueva luz. Francis Fukuyama ha señalado como primer principio para una recuperación de una genuina idea de liberalismo que “los liberales clásicos tienen que admitir la necesidad de gobierno y superar la época neoliberal en la que el estado era demonizado como un enemigo inevitable del crecimiento económico y la libertad individual. Por el contrario, para que una sociedad liberal moderna funcione adecuadamente, tiene que haber un alto nivel de confianza en el gobierno... fruto del reconocimiento de que trabaja en pos de objetivos públicos esenciales”. (Fukuyama, 2022, p. 160). Palabras reveladoras por venir de quien proporcionó uno de los principales fundamentos intelectuales del orden internacional en las décadas precedentes.

c) El tercer pilar

Olvidada por el análisis económico durante mucho tiempo (salvo por las aportaciones de algunos autores singulares, como Elinor Ostrom), en los últimos años se ha producido una interesante acumulación de argumentos a favor de una reactivación económica de lo que Raghu Rajan ha llamado “el tercer pilar de la prosperidad”: la comunidad (Rajan, 2019). Enraizadas en los ámbitos locales, las comunidades ofrecen ventajas económicas notables, en términos de confianza, acceso a la información, ahorro de costes de transacción. Por otra parte, el abandono a su suerte de las comunidades locales explica en parte fenómenos reactivos como el trumpismo o el Brexit.

De un modo concomitante con lo anterior, otras aportaciones se han referido a los efectos económicos de la sociedad civil. En un texto que destaca su trascendencia para los procesos de destrucción creativa se afirma: “la historia muestra que una sociedad civil movilizada ha contribuido en gran medida a la evolución del capitalismo hacia un sistema mejor regulado, más inclusivo, más protector de los ciudadanos y que cuida mejor el medio ambiente” (Aghion, Antonin y Bunel, 2021, p. 470). La fortaleza de las comunidades, de lo local, o en otro plano de la sociedad civil es esencial para avanzar en un nuevo contrato social.

¿UN MOMENTUM PARA EL NUEVO CONTRATO SOCIAL?

El camino hacia una reforma del modelo económico y social estará sin duda lleno de dificultades. Entre ellas, tres son los que nos parecen más importantes. En primer lugar, están los límites –necesarios o inevitables- a la acción pública. Comenzando por el miedo al Leviatán, que pudiera estar plenamente justificado (sobre todo debido a que el avance tecnológico hace creíble la presencia de un *Gran Panóptico Digital*). En ese sentido, la gran aportación desde el punto de vista liberal al nuevo contrato social podría ser la definición de mecanismos efectivos para limitar el gobierno y contrarrestar sus eventuales excesos, de un modo que no impida sus nuevas tareas económico-sociales.

Además, en el punto de partida encontramos a unos actores, los Estados, que arrastran una enorme carga de endeudamiento, lo que pudiera hacer imposible cumplir con algunas de las nuevas tareas de las que estamos hablando. Y otro notable límite lo constituye el problema de las “capacidades de los Estados”: es evidente que muchos de ellos no están ahora mismo preparados para afrontar sus nuevas y complejas tareas con garantía de eficacia y eficiencia (Lindsey, 2021). La consolidación efectiva de esas capacidades -con el fin de dotarlas de mayores niveles de agilidad y eficiencia, eliminando lastres e inercias burocráticas- debiera ser una prioridad de la acción pública.



El segundo mecanismo que pudiera bloquear los cambios, también de naturaleza política, tiene que ver con lo que pudiéramos denominar “el retorno de Carl Schmit” (que remite a la idea de aquel filósofo del derecho de que la política es la continuación de la guerra por otros medios). El clima de fuerte polarización política visible en casi todos los países hará difícil progresar en los consensos políticos básicos, imprescindibles para una efectiva transformación.

Y ya en tercer lugar, con el contexto de incertidumbre radical al fondo, nada tendría de extraño que aparecieran nuevas sorpresas, nuevos fenómenos inesperados que causen distorsiones profundas en todo el proceso; el surgimiento de problemas de desabastecimiento e inflación en 2021 sería un ejemplo: es evidente que si las tensiones al alza en los precios se consolidaran en el tiempo –lo que a día de hoy parece improbable- podría haber un cierto retorno de viejos y ahora desacreditados argumentos económicos.

Pero también hay razones importantes para pensar que las circunstancias extraordinarias por las que están pasando nuestras sociedades abren ventanas de oportunidad excepcionales para una gran transformación. Hace ya casi una década, la comunidad internacional pareció tomarse en serio la necesidad de un cambio de dirección en algunos aspectos cruciales de la organización social con la discusión y aprobación por parte de la ONU de la Agenda 2030 y sus diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En 2020, la llegada de la pandemia, al producir la impresión general de parteaguas entre dos mundos, reforzó el componente de ventana extraordinaria de oportunidad para un cambio. El planteamiento en el que aquí hemos insistido –la necesidad de avanzar hacia un nuevo contrato social- podía parecer hace tan sólo una década como una quimera o un mero recurso retórico. Ahora en cambio, sus posibilidades parecen mucho más reales. En los términos más sencillos, tres son las razones que permiten pensar en lo real de esa oportunidad.

En primer lugar, figuran los avances registrados en el orden de las ideas. La nueva visión de la desigualdad – que la ve no sólo como un disolvente social de primer orden, sino también como un lastre para el crecimiento económico a largo plazo- juega un papel clave. Al igual que ocurre con la virtuosa confluencia de los nuevos argumentos sobre el Estado emprendedor (o el paradigma *productivista*) con las referidas al *stakeholder capitalism*.

En segundo lugar, los objetivos y la ambición de los macroprogramas de inversión en marcha se corresponden muy bien con la idea de economía de propósito. En ese sentido van los intentos de unir -presentes en los planes de gobiernos y organismos como la Comisión Europea- la innovación y creación de valor y la reducción de las desigualdades. Por ejemplo, con la doble transición se refuerza el impulso de las inversiones en educación, y las consideraciones sobre mejores empleos y salarios se hacen más visibles en las proyecciones de crecimiento.

Y en tercer lugar está el vector de incertidumbre que, como hemos visto, pudiera levantarse como gran obstáculo para una transformación efectiva, pero que también refuerza la ventana de oportunidad. Según el argumento formulado por John Rawls en torno a la justicia social y económica, las posibilidades del consenso se multiplican detrás del “velo de la ignorancia” (Rawls, 1971). Es decir, precisamente en las circunstancias que impone la incertidumbre radical.

En la idea de Rawls, la completa incertidumbre acerca del futuro hace a los individuos más abiertos a la idea de pacto: si estos se comportan como sujetos racionales, estarán dispuestos a acordar el diseño de las instituciones y las políticas que les proporcionen un mínimo de protección frente a la eventualidad de crisis, conflictos o disrupciones futuras. En un lenguaje más propio de la economía, tendrán incentivos, no para comportarse de un modo solidario con sus congéneres, sino para apoyar la vigencia del principio de reciprocidad.



Esta es una idea que no es en absoluto nueva para la economía contemporánea, sino que forma parte central de la visión contractualista. Por ejemplo, Bruno Frey la usó como fundamento central de su teoría de la política económica democrática. Afirma Frey: “los individuos y los grupos llegarán a un acuerdo únicamente cuando no estén seguros de su propia posición futura en el proceso político-económico... La incertidumbre hace posible aceptar que los individuos son básicamente racionales y egoístas, y al mismo tiempo llegar a una visión ‘objetivizada’ de los problemas sociales” (Frey, 1983, p. 39).

Con este ángulo de visión, por tanto, la incertidumbre se nos muestra con la cara virtuosa que, junto a sus múltiples problemas e inconvenientes, también posee, pues proporciona “una fuente extraordinaria de cambio, que pudiera abrir la puerta a una salida en positivo de la situación de profunda crisis” (Costas y Arias, 2022, p. 47). Es este un período que puede verse como de transición, al que se puede aplicar la máxima de que “lo viejo se resiste a morir y lo nuevo aún no ha nacido”. Riesgo y oportunidad: nada está escrito sobre el destino del contrato social, plagado de riesgos y dudas, pero portador también de una promesa de genuina prosperidad.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2013): "Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice", *Journal of Economic Perspectives*, 27, 2: 173-192.
- Aghion, P., Antonin, C. y Bunel, S. (2020): *Le pouvoir de la destruction créatrice*, Editions Ódile Jacob (v.e., Deusto, 2021)
- Arias, X.C. y Costas, A. (2012): *La torre de la arrogancia*, Barcelona, Ariel, 2ª edic.
- Arias, X. C. y Costas, A. (2016): *La nueva piel del capitalismo*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Arias, X.C. y Costas, A. (2021): *Laberintos de la prosperidad*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Blanchard, O. y Summers, L. (2017): "Rethinking Stabilization Policy: Back to the Future", Peterson Institute for International Economics, octubre.
- Bowles, S. y Carlin, W. (2020): "Shrinking Capitalism", *AEA Papers and Proceedings*, vol. 110, mayo, pp. 372-377.
- Burke, M., Davis, W.M. y Diffenbaugh, N. (2018): "Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets", *Nature*, 557 (7706): 549-553.
- Costas, A. y Arias, X.C. (2022): "Tras la gran parada: Transformaciones disruptivas y nuevo contrato social", en R. Garrido-Yserte y T. Mancha (eds.): *Repensar el futuro. Tendencias y desafíos de una economía pos-COVID*, Catarata, Madrid.
- Coyle, D. (2021): *Cogs and Monsters: What Economics Is, and What It Should Be*, Princeton University Press.
- Frey, B. (1983): *Para una política económica democrática*, Alianza, Madrid.
- Fukuyama, F. (2022): *Liberalism and Its Discontents*, Profile Books (v. e., Deusto, 2022).
- Knight, F. (1921): *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin, Boston.
- Krueger, A. (2012): "The Rise and Consequences of Inequality in the United States", Council of Economic Analysis, enero.
- Lindsey, B. (2021): "State Capacity: What is It, How We Lost It, And How to Get It Back", Niskanen Center, noviembre.
- Mazzucato, M. (2021): *Mission Economy*, Penguin (v.e. Taurus, 2021)
- Mounk, Y. (2018): (2018): *The People vs. Democracy*, Harvard University Press. Cambridge-Mass (ed. esp. *El pueblo contra la democracia*, Planeta, 2018).
- National Intelligence Council (2021): *Global Trends 2040*, Washington DC, marzo.
- OCDE (2019): *Employment Outlook*, Paris.
- Ostry, J. , Berg, A. y Tsangarides, C. (2014): "Redistribution, Inequality and Growth", *IMF Staff Discussion Note*.
- Rajan, R. (2019): *The Third Pillar*, William Collins, Londres.
- Rawls, J. (1971): *A theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge-Mass. (v. e. FCE, 2006)
- Rodrik, D. (2022): "The New Productivism Paradigm?", *Project Syndicate*, 5/7
- Zingales, L. (2012): *A Capitalism for the People. Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*, New York, Basic Books.
- Zuboff, S. (2019): *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books (edic. esp., *La era del capitalismo de la vigilancia*, Paidós).