

PARA UNA POLÍTICA ECONÓMICA DEMOCRÁTICA

Antón Costas*
Universidad de Barcelona

RESUMEN

Muchos ciudadanos occidentales se sienten desencantados con la política económica que se ha practicado en las últimas décadas. No solo no ha ayudado a resolver sus problemas cotidianos, sino que los ha agravado, aumentando la desigualdad, la falta de buenos empleos y la ausencia de oportunidades. La consecuencia es que el capitalismo ha dejado de funcionar a beneficio de todos. En este ensayo se analizan las causas de este descarrilamiento del capitalismo. Se sostiene la necesidad de construir un nuevo contrato social para una política económica democrática más eficaz y equitativa en sus resultados. La policrisis que vivimos abre una ventana de oportunidad para ese contrato social. Se concluye que cuando los economistas ofrecen políticas para mejorar las cosas deben prestar más atención al consentimiento político.

PALABRAS CLAVE: política económica democrática, contrato social, consentimiento político.

FOR A DEMOCRATIC ECONOMIC POLICY

ABSTRACT

Many Western citizens feel disenchanted with the economic policy that has been practiced in recent decades. Not only have they not helped to solve their daily problems, but they have aggravated them, increasing inequality, the lack of good jobs and the absence of opportunities. The consequence is that capitalism has stopped working for the benefit of all. This essay analyzes the causes of this derailment of capitalism. The need to build a new social contract for a more effective and equitable democratic economic policy in its results is sustained. The polycrisis we are experiencing opens a window of opportunity for that social contract. It is concluded that when economists offer policies to improve things they should pay more attention to political consent.

KEYWORDS: democratic economic policy, social contract, political consent.



Más allá, donde hay peligro, crece
también lo salvador
(Friedrich Hölderlin, *Patmos*)

1. DESAFECCIÓN CON LA POLÍTICA ECONÓMICA

Muchos ciudadanos occidentales se han sentido desanimados y desengañados con la política económica, tal como se ha practicado en las últimas décadas. Esperaban que el gobierno les ayudara a resolver los problemas de la vida diaria, pero los resultados de la acción gubernamental parece que son muchas veces, cuando menos, inadecuados. Con frecuencia las medidas económicas hasta tienen un efecto contrario al que se pretendía: los problemas se hacen más agudos y, al mismo tiempo, la carga del Estado se incrementa con mayores impuestos y con el crecimiento de la burocracia. Con estas palabras arrancaba Bruno S. Frey su libro *Para una política económica democrática*, publicado en 1983 (edición española de 1987).

Esta desafección con la política económica ha aumentado en este comienzo del siglo XXI hasta niveles alarmantes. Por un lado, las desigualdades de todo tipo creadas por el capitalismo global finisecular, la pérdida de bienestar y de oportunidades que para muchas personas y comunidades antes ricas ha provocado la desindustrialización y la hiperglobalización han traído nuevas fracturas sociales y territoriales y nuevas ansiedades (Collier, 2019). Por otro, a este malestar previo se ha sumado el miedo a las consecuencias futuras de la doble transición digital y verde. Y, finalmente, la aparición de eventos «no pensados» como la pandemia de covid, la guerra en Ucrania, el retorno de la inflación y el cambio geopolítico. Como ocurrió hace ahora cien años, la noción de «incertidumbre radical» define una nueva época de la humanidad.

Frey hablaba en aquel momento de las consecuencias sociales que se derivaban de ese malestar con la política económica en términos de que, en esa situación, muchos ciudadanos se dan por vencidos; se vuelven hacia un ideal utópico de un estado perfecto o –cada vez más en nuestros días– hacia una economía de mercado con la menor intervención posible (palabras proféticas dada la hegemonía que alcanzó la política económica neoliberal en las décadas siguientes). Otros intentan encontrar la solución dentro de los límites de sus vidas privadas. Ahora, este profundo malestar social con la política económica ha hecho que emerjan, de nuevo como hace un siglo, el populismo y al autoritarismo político, siempre al acecho de su oportunidad.

¿Por qué la política económica se muestra frecuentemente ineficaz para afrontar los desafíos de esta nueva época? El título del libro de Frey nos da la respuesta: porque no es democrática. Es, en muchas ocasiones, una política económica orientada por intereses específicos, por la ideología de algunos grupos o por visiones tecnocráticas. No integra las preferencias e intereses presentes de la mayoría.

* Catedrático de Política Económica. Universidad de Barcelona. E-mail: acostas@ub.edu.

Además, las reglas e instituciones básicas que regulan los procesos de formación de decisiones públicas no cuentan con el consentimiento unánime. Esta falta de consentimiento resta eficacia a la política económica a la hora de promover la innovación, la productividad y el bienestar.

El gran desafío de los economistas en esta nueva época es pensar en cómo, dónde y cuándo instrumentar medidas de política económica por consenso social. Esta es una tarea fascinante que va más allá de la teoría económica. En las últimas décadas, la corriente principal de la economía ha caído en el reduccionismo de pensar que la política económica es una simple aplicación de la teoría económica. Esto es algo que se observa también en las publicaciones de muchos economistas, cuando añaden unas «recomendaciones de política» puramente tecnocráticas, sin analizar las condiciones de economía política para obtener el consentimiento sobre esas medidas. La política económica democrática precisa que sobrepasemos los estrechos confines de la economía para abarcar también la esfera de la política, la sociología y la filosofía moral. Solo se consigue una política económica eficaz cuando se combinan las acciones económicas y las políticas.

En un libro reciente en el que se pregunta ¿Por qué falla la economía?, Robert Skidelsky, el gran biógrafo de John Maynard Keynes (1936), señala que cuando ofrecen políticas para mejorar el mundo, los economistas deberían prestar mucha más atención que en el pasado a las condiciones del consentimiento político (Skidelsky, 2019, p. 286).

Esta recomendación será tenida muy en cuenta en este ensayo. En primer lugar, busco identificar las causas que han provocado el actual malestar con la política económica. A continuación, analizo cómo la incertidumbre que trae esta nueva era abre una «ventana de oportunidad» para introducir medidas de política económica mediante consenso social. Para ello necesitamos construir un nuevo contrato social que favorezca la innovación, la productividad y el crecimiento inclusivo. A continuación, abordo la cuestión de las condiciones que pueden favorecer este nuevo contrato social en las actuales circunstancias de incertidumbre. Finalmente, sintetizo los tres pilares de un contrato social inclusivo con propuestas de medidas en cada uno de ellos. Cierro el ensayo volviendo a resaltar la importancia del consentimiento sobre las medidas de política económica¹.

2. CAUSAS DEL MALESTAR CON LA POLÍTICA ECONÓMICA

Hay tres factores principales que a lo largo de las últimas décadas han provocado este malestar con la política económica. El primero es una idea que hizo descarrilar el capitalismo inclusivo de la postguerra. El segundo es la ineficacia de

¹ En buena parte, este ensayo es un desarrollo de algunos trabajos recientes escritos en colaboración con Xosé Carlos Arias. En particular, en nuestro último libro, *Laberintos de prosperidad*, Galaxia Gutenberg (Arias y Costas, 2021). Ver también Arias y Costas (2013, 2016).



la política económica para afrontar el problema distributivo provocado por el capitalismo global finisecular. El tercero es la reaparición de poder de mercado en la mayor parte de las industrias y nuevos monopolios que han presionado a la baja los salarios y deteriorado las condiciones de trabajo. El resultado conjunto de estos tres factores es la aparición de nuevas fracturas sociales y territoriales y de nuevas ansiedades sociales.

2.1. UNA IDEA QUE HIZO DESCARRILAR AL CAPITALISMO

Entre las causas que han provocado este malestar con la política económica llevada a cabo a partir de los años ochenta, ha tenido particular importancia el viraje que tuvo lugar en los años setenta del siglo pasado en la concepción de cuál es el propósito que legitima socialmente la empresa y, por extensión, el capitalismo corporativo. El origen intelectual de ese giro se puede situar en la publicación a principios de los setenta que mudó la piel del capitalismo contemporáneo. El autor fue Milton Friedman, uno de los fundadores de la Escuela de Economía de Chicago y laureado con el Premio Nobel de Economía en 1976. El ensayo se titula «The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits». Se publicó en el número del 13 de septiembre de 1970 de *The New York Times Magazine*.

La idea que transmitía era, a la vez, simple y poderosa: la única responsabilidad social de las empresas es maximizar sus beneficios. Esta idea, que en el contexto de la época podía tener cierta razón en el caso de que los directivos se dedicasen a hacer filantropía corporativa con los recursos de los accionistas, acabó convirtiéndose en el mantra para juzgar la buena gestión empresarial: maximizar el valor para los accionistas.

Este es uno de los ejemplos que mejor ilustran la categórica afirmación de John Maynard Keynes cuando, en el último epígrafe de su «Teoría general», publicada en 1936, escribe que «... las ideas de los economistas [...], tanto cuando son correctas como cuando son erróneas, tienen más poder de lo que comúnmente se piensa... (Porque), tarde o temprano, son las ideas, y no los intereses creados, las que son peligrosas para bien o para mal» (Keynes, 1936). En este caso, esa influencia ha sido «para mal». La primacía absoluta de los accionistas ha hecho descarrillar al capitalismo, sacándolo de la vía del progreso social en la que había entrado tras las reformas llevadas a cabo después de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

2.2. EL PROBLEMA DISTRIBUTIVO

El capitalismo ha dejado de funcionar en beneficio de todos. La evidencia empírica acerca de la magnitud del problema distributivo que se ha ido generando desde principios de los ochenta del siglo pasado es abrumadora. Existe un amplio consenso entre los economistas expertos en desigualdad (Atkinson, 2015; Deanton, 2015; Milanovic, 2016; Piketty, 2014; Stiglitz, 2016). También los organismos



económicos internacionales (FMI, BM, OCDE), que en sus investigaciones y propuestas de políticas hoy se muestran preocupados por sus consecuencias sociales, económicas y políticas. Hasta el encuentro de las élites empresariales mundiales que tiene lugar en Davos, Suiza, ha introducido en sus últimas ediciones el problema de la desigualdad y la inclusión.

Este retorno a la desigualdad a partir de los años ochenta coincidió en el tiempo con el giro que en esos años se produjo en el pensamiento político-económico y en la vida política. La hegemonía que el keynesianismo había tenido en el pensamiento económico y en la práctica política económica fue sustituida por la de la nueva corriente neoliberal, que vino a reivindicar la vieja utopía del mercado autorregulado de la economía clásica. En el plano político, ese giro vino de la mano del triunfo de Ronald Reagan en Estados Unidos, que introdujo el lema político de que «el estado era el problema», y de Margaret Thatcher en el Reino Unido con la idea de que «la sociedad no existe, solo existe el individuo». A partir de ese momento, el capitalismo comenzó a dejar de funcionar en beneficio de todos. El crecimiento económico se desacopló del progreso social. La desigualdad, que en las democracias de corte occidental se había reducido a niveles socialmente tolerables durante los «Treinta Gloriosos», volvió a su senda histórica de crecimiento previa a la Segunda Guerra Mundial. Este viraje ha sido más intenso en los países de cultura anglosajona que en los países europeos continentales. Dos capitalismo, o, por mejor decir, dos caras del mismo sistema económico. Aunque perteneciente al bloque continental europeo, España se ha comportado en este terreno de la desigualdad como un anglosajón honorario.

Además, el capitalismo corporativo global ha promovido un tipo de crecimiento que, además de no ser sostenible social y políticamente, tampoco es sostenible en términos medioambientales, climáticos y planetarios. Al no incorporar las externalidades que produce la producción y el consumo de bienes, se ha convertido en un instrumento de degradación de la diversidad y de calentamiento global que altera el clima y la salud del planeta.

Siendo esto importante, el problema es que ya no ofrece oportunidades de mejora para todos, especialmente para los que más las necesitan. Esta capacidad era el núcleo moral que lo legitimaba social y políticamente. La creencia de que si estabas dispuesto a trabajar duro el «sistema» te daba oportunidades de mejora, fuera cual fuese el origen social de las personas, fue el fundamento del «sueño americano». Ahora se ha esfumado. El capitalismo ya no es progresista, se ha hecho aristocrático y hereditario, y busca legitimarse con un discurso falsamente meritocrático.

2.3. PODER DE MERCADO, SALARIOS Y DESIGUALDAD

Otra causa del malestar con la política económica está en el creciente poder de mercado que han adquirido un pequeño grupo de corporaciones globales dentro de cada industria. Un siglo más tarde, el capitalismo ha vuelto a adquirir uno de los rasgos que lo caracterizaron durante las décadas finales del siglo XIX y primeras del siglo XX: una elevada concentración empresarial en la mayoría de los sectores tradi-



cionales de la vieja economía, así como la creación de monopolios en actividades de la nueva economía relacionadas con las tecnologías de Internet.

Muy probablemente, esta tendencia a configurar formas de mercado en las que un sector o industria está dominado por una sola empresa (monopolio) o por un pequeño número de empresas (oligopolio) se va a ver acentuada con la crisis económica que seguirá a la crisis sanitaria de la covid-19. Ya sea por la vía de la desaparición de muchas empresas, o por las dificultades para sobrevivir de otras, es muy probable que se produzca una nueva oleada de fusiones y adquisiciones de empresas que acentúe la concentración sectorial.

Las implicaciones económicas de esta creciente oligopolización son de diferente naturaleza. Algunas se relacionan con el funcionamiento de las industrias (barreras de entrada, reducción del número de competidores, débil productividad, baja inversión, pérdida de capacidad de innovación y dinamismo económico). Otras son de naturaleza socioeconómica (bajos salarios, precarización del empleo, desigualdad de renta y riqueza). Y aún están también sus efectos políticos (influencia sobre la política, populismo) y sus efectos sobre la ética del capitalismo (Adam Smith apuntó a «la corrupción de los sentimientos morales de los muy ricos» como uno de los efectos de poder de mercado). En un ensayo reciente he abordado las implicaciones económicas del poder de mercado relacionadas con los bajos salarios, la precarización del empleo y la desigualdad en la distribución de la renta (Costas, 2020a).

El vínculo entre concentración empresarial y salarios fue identificado hace un siglo por la economista británica Joan Robinson, perteneciente al círculo de economistas próximos a John Maynard Keynes, y la primera mujer en ocupar una posición docente en economía en la Universidad de Cambridge. Su libro *The Economics of Imperfect Competition*, publicado en 1933, fue toda una revolución intelectual en economía (Robinson, 1933). Robinson desarrolló una teoría del «monopsonio» para referirse a que la capacidad de las empresas con poder de mercado pueden aplicar en la determinación de los salarios en el mercado laboral; esta teoría ha permanecido olvidada en el análisis económico durante las últimas décadas.

Este vínculo ha permanecido ignorado con posterioridad, pero las implicaciones macroeconómicas de los bajos salarios sobre la demanda agregada de la economía y sobre el crecimiento a partir de la crisis financiera de 2008 lo han hecho resurgir. Este estancamiento de los salarios ha sorprendido tanto a los macroeconomistas como a los banqueros centrales, preocupados por las tendencias deflacionistas de la economía. De acuerdo con lo que predice la «curva de Philips» —un economista británico que en los años sesenta estudió las relaciones entre desempleo y salarios—, la reducción del desempleo durante la recuperación debería haber provocado un aumento de los salarios en las economías desarrolladas. Pero no sucedió así. Esta anomalía ha llevado a interesarse por las implicaciones de la concentración económica en el estancamiento de los salarios y en la desigualdad en la distribución de la renta (Wilkinson y Pickett, 2009).

En la actualidad existe una amplia investigación económica de carácter empírico cuyos resultados vinculan la concentración empresarial con la caída de los salarios (Autor *et al.*, 2013 y 2020; Business Roundtable, 2019; Rajan, 2019), precisamente en la dirección de lo pronosticado por el análisis teórico de Robinson. De



hecho, los oligopolios con mayor nivel de beneficios son los que han experimentado un menor crecimiento de los salarios. Los trabajos publicados a partir de 2015 por Jason Furman y Peter Orszag (el primero presidió el Consejo de Asesores Económicos y el segundo fue director de la Oficina Presupuestaria del Congreso) han puesto de manifiesto los fuertes vínculos que existen entre poder de mercado, débil competencia y aumento de la desigualdad (Furman y Orszag, 2015 y 2018). A partir de esos trabajos pioneros, ha surgido una abundante investigación que aporta evidencia empírica muy fuerte sobre los efectos macroeconómicos del poder de mercado sobre el aumento de la desigualdad en las economías desarrolladas.

En la medida en que la apropiación de rentas salariales surge de una desigual capacidad de negociación entre empleados y empleadores, un camino que recomendaría Robinson es equilibrar el poder de negociación de los empresarios y trabajadores. Otra recomendación importante que surge del análisis de Robinson para remediar el problema de los bajos salarios y la desigualdad inherente se orienta a eliminar la fuente principal del poder de mercado de los oligopolios a través de un aumento de la competencia.

La reforma de la política de defensa de la competencia juega un papel muy importante en el caso del poder de mercado de las empresas tecnológicas y las plataformas digitales. Esta es una nueva realidad que no existía en las décadas finales del siglo pasado. La tradicional política antimonopolio, consistente en su división, no parece la más adecuada a la naturaleza de los nuevos monopolios digitales. Una vía alternativa sería tratar las plataformas como Facebook, Alphabet, Uber o Twitter como empresas de servicios públicos («public utilities») en las que los datos de sus clientes fuesen de acceso libre a otras empresas. Es sugerente el camino emprendido por las agencias de competencia nacionales de Europa y de la propia Comisión Europea para modernizar y adaptar la política de competencia a la nueva realidad digital.

En esta modernización, la política de competencia debe ampliar su foco de atención convencional sobre el bienestar de los consumidores para abarcar las implicaciones macroeconómicas relacionadas con los impactos del poder de mercado sobre la desigualdad y los salarios bajos. En particular, en el caso de los oligopolios tecnológicos y las plataformas digitales. Como he señalado más arriba, los trabajos de Jason Furman y Peter Orszag han puesto de manifiesto los fuertes vínculos que existen entre poder de mercado, débil competencia y aumento de la desigualdad.

Como ocurrió a inicios del siglo pasado, en este inicio del siglo XXI el creciente poder de mercado de las grandes empresas es uno de los grandes retos de nuestro tiempo. Sus implicaciones económicas sobre los bajos salarios, la precarización del empleo y la desigualdad, además de otros efectos sobre el comportamiento que se analizan en el campo de la economía industrial, merecen la atención prioritaria de los economistas, de las autoridades de defensa de la competencia y de los gobiernos.



3. INCERTIDUMBRE Y POLÍTICA ECONÓMICA MEDIANTE CONSENSO

La palabra «incertidumbre» ha pasado a formar parte de la conversación cotidiana. En la mayor parte de las ocasiones, se asocia a la palabra «riesgo». Sin embargo, en economía esos dos términos se refieren a situaciones y circunstancias claramente diferenciadas. El término «riesgo» hace referencia a eventos predecibles, para los cuales hay datos históricos que permiten a los expertos (los mercados de seguros) calcular la probabilidad de ocurrencia de ese evento. El término «incertidumbre» hace referencia a situaciones en las cuales no es posible identificar los riesgos a los que nos enfrentamos, que están determinados por lo fortuito.

La «incertidumbre» fue una incorporación esencial a la teoría económica en el escenario dramático del período de entreguerras mundial del siglo pasado. Vino de la mano de dos economistas. El primero fue Frank Knight, de la Universidad de Chicago, con su libro *Riesgo, incertidumbre y beneficio*, de 1921. Le siguió John Maynard Keynes con su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936). Knight (1921) introdujo la noción de futuro incierto. De ahí que se utilice la expresión *incertidumbre knightiana*. Por su parte, Keynes introdujo la ausencia de coordinación. Ambos sostuvieron que no hay base para modelos que traten a los tomadores de decisiones como si tuvieran conocimiento perfecto. Las generaciones posteriores de teóricos económicos generalmente ignoraron este avance.

Probablemente este olvido ha tenido lugar, en parte, por el propio éxito que tuvieron las propuestas de política económica keynesiana, al introducir nuevas reglas generales e instituciones básicas para el funcionamiento de la economía, reglas e instituciones consentidas y aceptadas de forma general por la población. Estas nuevas reglas e instituciones estabilizaron la economía en las décadas posteriores a la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, creando una situación de relativa certidumbre. A partir de ahí, los economistas volvieron a centrar su reflexión sobre la economía del equilibrio y de la asignación de recursos, olvidando la incertidumbre en sus análisis.

De ahí que, recientemente, pero con anterioridad a la pandemia de covid-19, el premio Nobel Edmund S. Phelps, reflexionando sobre las causas de las tendencias al estancamiento que subyacen en la economía de la última década, haya señalado que una de las tres «revoluciones» que la profesión tiene pendientes es la del «conocimiento imperfecto», la «revolución de la incertidumbre» (Phelps, 2019). Esta es una de las grandes tareas que tenemos por delante los economistas.

La distinción entre riesgo e incertidumbre tiene consecuencias importantes para la política económica. Las soluciones a los problemas relacionados con los riesgos predecibles son, en general, de tipo privado. Si queremos cubrirnos del riesgo de tipo de cambio, lo que tenemos que hacer es comprar un seguro de riesgo. Lo mismo frente al riesgo de un incendio en el hogar, y eventos similares.

Sin embargo, frente a las situaciones de incertidumbre no es eficaz la solución privada. El camino para enfrentar la incertidumbre es mediante reglas e instituciones básicas que sean generalmente consentidas y regulen cuestiones como la delimitación de las esferas pública y privada; quién se responsabiliza de la provisión



de determinados servicios y bienes fundamentales como la educación, la sanidad o las pensiones; el grado de reparto de poder entre gobiernos de diferente nivel (grado de descentralización); qué procedimientos se utilizarán para la toma de decisiones, en qué áreas se aplicarán y con qué propósito. Una sociedad que progrese más allá del «estado de naturaleza», en el que, según Thomas Hobbes (1651), cada persona tiene derecho natural o libertad para hacer cualquier cosa necesaria para preservar la vida de cada uno, pero en el que la vida es «solitaria, pobre, asquerosa, bruta, y corta» (*Leviatán*, capítulos XIII-XIV), se verá en la necesidad de establecer reglas e instituciones políticas básicas para garantizar el progreso.

Esas reglas generales e instituciones básicas, para ser eficaces a la hora de promover el progreso, tienen que ser consentidas y generalmente aceptadas por el conjunto de la población. De lo contrario, sus efectos sobre la innovación y la productividad no se producirán. La idea aquí es que las reglas sirven para determinar el procedimiento más eficaz para tomar decisiones, pero no para decidir en cada caso particular. Lo importante es que el procedimiento sea el adecuado para recoger el mayor número de preferencias e intereses de los individuos y los grupos sociales. Si el procedimiento es adecuado, la decisión que se tome en cada circunstancia será considerada legítima y aceptada por todos.

La política económica democrática es el resultado del consentimiento sobre las reglas y las instituciones básicas que organizan los procesos de decisión en una sociedad civilizada. Los individuos y los grupos llegarán a un acuerdo solo cuando la incertidumbre no les permita estar seguros de su posición futura en el proceso político-económico, ya que de estarlo las preferencias e intereses de los más fuertes se impondrán en cada caso particular. Este resultado solo se puede alcanzar a través de un contrato social al que se ha llegado en una situación de incertidumbre, y solo puede mantenerse bajo ciertas circunstancias bastante restrictivas. De ahí que la solución del consenso en política económica haya de quedar restringida a cuestiones fundamentales como las señaladas más arriba.

Bruno Frey identifica tres rasgos fundamentales de una política económica democrática mediante consenso social. El primero es que regula los aspectos básicos de la sociedad, yendo más allá de las cuestiones diarias y de los intereses a corto plazo de los individuos y de los grupos. El segundo nace de una situación de incertidumbre. Los individuos y los grupos involucrados en el consenso no conocen en qué situación se encontrarán en el futuro —no solo ellos mismos, sino, y más importante aún, sus descendientes— en relación con su posición social, su estado de salud y las circunstancias físicas, culturales y ambientales de su progenie. Y, tercero, el consenso social es un contrato voluntario, y sus reglas tienen que aceptarse unánimemente. Un contrato social no puede ser impuesto por el poder gubernamental. Si uno o más de los agentes decisorios que actúan en un área determinada no participan en el contrato social, el aumento de la productividad y del bienestar que hayan podido derivarse de su actuación no podrá ser aprovechado. Debido a la unanimidad no surgen problemas de agregación de las preferencias individuales. En opinión de Frey, que comparto, el consenso social permite una regulación «objetivizada» de los problemas sociales, divorciada de los intereses particulares, o de corto plazo, sin tener que sacrificar los fundamentos básicos individualistas de la



democracia (Frey, 1987, pp. 25-26). Lo importante en esta argumentación sobre la política económica mediante consenso social es que lo que permite la unanimidad sobre un contrato social sobre las reglas e instituciones básicas de funcionamiento de una sociedad democrática con economía de mercado es la existencia de incertidumbre respecto al futuro.

4. CONTRATO SOCIAL Y CRECIMIENTO INCLUSIVO

¿Qué es lo que hace que una sociedad pluralista con economía de mercado funcione armoniosamente, que la prosperidad sea inclusiva y que la democracia no caiga en la barbarie del autoritarismo político? Por lo que acabo de decir, ese pegamento es el contrato social. Cuando existe, el crecimiento económico, el progreso social y la confianza en la democracia van de la mano. Sucedió así en los llamados «Treinta Gloriosos», las tres décadas que siguieron a la Gran Depresión de los Treinta y la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado ese pegamento se fue disolviendo, el crecimiento económico dejó de ser sinónimo de progreso social, el capitalismo corporativo global dejó de ser inclusivo, la confianza en la democracia comenzó a manifestar déficits importantes y retornó el autoritarismo político.

La noción de «contrato social» es una expresión utilizada por los filósofos políticos y los sociólogos para comprender los orígenes de las sociedades democráticas modernas, su funcionamiento y sus estructuras de poder y, más allá, la psicología de la conducta de los ciudadanos que viven en este tipo de sociedades. Para ello es necesario imaginar un acuerdo en el interior de estas sociedades que ordene las relaciones entre todos los actores y establezca lo que unos se deben a los otros. Un contrato social se basa en la idea de que cada parte de la sociedad se compromete a hacer determinadas cosas a cambio de que los demás también cumplan su compromiso con los otros. El principio de reciprocidad es el elemento esencial de un contrato social. Es, por tanto, un compromiso basado en la noción de *reciprocidad*, de lo que nos debemos los unos a los otros por vivir en sociedad, que, en la noción de solidaridad no implica ningún acto contractual.

Este compromiso recíproco crea un clima de cooperación y colaboración social que favorece la productividad y la sostenibilidad de las políticas e instituciones del contrato social. Sin ese compromiso recíproco, las políticas y reformas no son duraderas ni producen los frutos económicos esperados. Sucede como las semillas que un agricultor esparce sobre la tierra. Si la tierra no está roturada y abonada esas semillas no germinan y no producen los frutos esperados. De la misma forma, las políticas y reformas si no operan sobre el terreno abonado del compromiso del contrato social no producen los frutos esperados y quedan sometidas al «zigzag» de los ciclos políticos.

El contrato social puede ser real o hipotético, explícito o implícito, tener reglas escritas y normas no escritas de comportamiento basadas en la costumbre y la práctica cotidiana. En general, se concibe como un compromiso de aquellos a los que les va bien con el sistema existente con los que tienen el riesgo de quedarse



atrás en el disfrute del bienestar y de las oportunidades. En este sentido, el contrato social es una hipótesis necesaria para explicar cómo funciona el consentimiento con la autoridad política y el orden social existente. Ese consentimiento se apoya en la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social.

El concepto de contrato social tiene una larga tradición en el campo de la filosofía política y de la sociología, desde Thomas Hobbes y John Locke a Jean-Jacques Rousseau y, más modernamente, John Rawls. En la obra de estos autores la noción de contrato social es la clave de bóveda para explicar cómo una sociedad liberal puede funcionar de forma armoniosa.

Los economistas, sin embargo, han sido reacios a utilizar la noción de contrato social. El «principio de simpatía» de Adam Smith, entendido como el supuesto de psicología moral individual necesario para el funcionamiento armonioso de la sociedad comercial del siglo XVIII, podría conectarse con la noción de contrato social. Pero, en todo caso, los economistas de la escuela clásica abandonaron ese vínculo con el contrato social para confiar en la capacidad autorreguladora de los mercados libres para producir la armonía social de la nueva sociedad comercial de los siglos XVIII y XIX. Ese supuesto hizo que el capitalismo comercial e industrial de los siglos XVIII y XIX rompiera el contrato social de la «sociedad de los tres pilares» –en el que el consentimiento del pueblo sobre el poder de la nobleza territorial y del clero era la contrapartida al compromiso de estos para protegerlos de ataques exteriores– y que sus defensores no vieran necesidad de construir un nuevo contrato social. La idea de los economistas clásicos era que la dinámica de los mercados libres traería prosperidad para todos, y esta prosperidad generaría el consentimiento con el nuevo sistema capitalista y la armonía necesaria para el funcionamiento de una sociedad pluralista.

No ocurrió así. El capitalismo se reveló como una extraordinaria máquina de creación de riqueza, pero sin habilidad para repartirla. La nueva aristocracia del dinero no tuvo el sentimiento de que «nobleza obliga» de la vieja aristocracia de la tierra. Las crecientes desigualdades y la pobreza provocaron múltiples conflictos laborales y el caos político. El primer acto fue la Primera Guerra Mundial. Pero a su término las élites políticas y económicas volvieron al viejo orden del sistema patrón oro y los conflictos sociales quedaron enquistados.

Solo después de la crisis financiera de 1929, la «Gran Depresión» de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial las élites capitalistas entendieron la necesidad de construir un nuevo contrato social. Las izquierdas y los progresistas de la época estuvieron dispuestos a legitimar el capitalismo regulado keynesiano como sistema para la creación de riqueza, pero, a cambio, exigieron que los conservadores y liberales se comprometieran a aceptar nuevos impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza y a apoyar la creación de un nuevo Estado social con dos objetivos básicos. Por un lado, acabar con la «pobreza de mayores» mediante nuevos programas de gasto social (sistema sanitario público, seguro público de paro, sistema público de pensiones). Por otro, fomentar la igualdad de oportunidades (sistema educativo público). En el caso norteamericano ese contrato social se materializó en el «New Deal» rooseveltiano. En Europa, en el «estado del bienestar».



TABLA 1. CONTRATO SOCIAL Y MODELO DE CRECIMIENTO

ESTRATEGIA TRADICIONAL Foco en la CANTIDAD de factores	ESTRATEGIA INCLUSIVA FOCO DE LA INTENSIDAD DE CONTRATO SOCIAL	
	DÉBIL	FUERTE
✓ Capital productivo	(1) Crecimiento lento o nulo	(2) Crecimiento episódico
✓ Infraestructuras		
✓ I +D+i		
✓ Capital humano	(3) Crecimiento dual	(4) Crecimiento rápido e inclusivo
✓ Calidad institucional		
✓ Flexibilidad mercados de bienes, servicios y factores		

Fuente: elaboración propia.

Ese contrato social de postguerra actuó como un pegamento social que civilizó al capitalismo y lo reconcilió con el progreso social y la democracia. El resultado fue la aparición de las grandes clases medias y la expansión de la democracia. Todo funcionó bien durante los «Treinta Gloriosos» años que siguieron. La desigualdad se redujo a niveles social y políticamente soportables. La industrialización permitió elevar la productividad de los trabajadores, muchos de los cuales emigraron desde las zonas rurales. La economía suministró puestos de trabajo estables y salarios decentes que, aunque no permitían hacerse ricos, sí permitieron a muchos trabajadores aspirar a una vida de clase media².

Me interesa ahora explorar brevemente por qué un contrato social inclusivo puede ser una estrategia de crecimiento que traiga un crecimiento inclusivo.

La tabla 1 sintetiza los cuatro tipos de crecimiento que surgen al combinar los factores productivos disponibles en un momento determinado en un país (o una empresa) con el clima social, político y cultural existente en ese país o empresa. En el eje vertical se recogen los factores productivos convencionales que los economistas utilizan a la hora de explicar el crecimiento: capital físico, capital humano, capital tecnológico (I+D+i), capital institucional, mercados flexibles y apertura económica. En el eje horizontal se recogen los aspectos menos tenidos en cuenta por los economistas vinculados al impacto del contrato sobre la innovación, la PTF y la equidad que he señalado más arriba. En función de la cuantía de los factores productivos convencionales que exista en un momento determinado en una empresa o un país (baja o alta) y la debilidad o fortaleza del contrato social (de la empresa o del país),

² España construyó un contrato social de ese tipo en la segunda mitad de los setenta, en el inicio de la Transición a la democracia, con los llamados «Acuerdos de la Moncloa» del año 1977 y la Constitución de 1978. Las fuerzas progresistas de centro izquierda aceptaron el sistema de economía de mercado como base del funcionamiento de la economía y los conservadores aceptaron apoyar un nuevo estado social (o de bienestar) que repariese mejor la prosperidad económica (Costas, 2018a).

surgen cuatro tipos de crecimiento posible. La tabla 1 pone de manifiesto que el crecimiento sostenido e inclusivo sólo es posible cuando existe un contrato social fuerte.

La visión tradicional de los economistas y responsables político-económicos ve el crecimiento como el resultado de una ecuación lineal en la que los sumandos son la respectiva cantidad de recursos disponibles tradicionales: a mayor cantidad y calidad de cada uno de esos factores, mayor crecimiento. Esta visión es, cuando menos, parcial. Sin duda, cuanto mayor sea la dotación de factores productivos de que disponga cada país, más probable es que el crecimiento sea enérgico. Pero bien puede ocurrir que, aun disponiendo de una dotación suficiente de esos recursos, el crecimiento sea lento y dual (celdilla 2) como resultado de un débil contrato social que lleve a la existencia de un clima desfavorable a la cooperación social que hace que la forma en cómo se combinan esos factores en el seno de las empresas y en el conjunto de la sociedad no sea eficiente. Es decir, un contrato social débil no es capaz de extraer toda la potencialidad a esos factores. Por el contrario, tenemos ejemplos de que con una dotación limitada de esos recursos se han experimentado procesos de crecimiento intensos debido a la existencia de un clima social y político de cooperación que permite combinar mejor y de forma más provechosa los recursos existentes. Los economistas recogen este efecto positivo de la forma de combinar los distintos factores productivos a través del concepto de «productividad total de los factores» (PTF).

Un contrato social progresista manifiesta sus efectos positivos especialmente a través de una mejora de la PTF. En la medida en que combina políticas que actúan en el ámbito de la distribución (producción) y la predistribución (preproducción) el contrato social liberal progresista mejora el clima social favorece la cooperación, y el compromiso a largo plazo con el proyecto empresarial. A la vez, este tipo de contrato social favorece modelos de gestión de la empresa más participativos. El resultado es la mejora de la PTF. Esta es la gran aportación del contrato social progresista al crecimiento inclusivo.

La utilización del concepto de contrato social permite una visión más adecuada de las fuentes del dinamismo innovador, del crecimiento y de la productividad que la que ofrece la visión convencional basada únicamente en la dotación de factores productivos que ve el crecimiento como una ecuación lineal. El premio Nobel Edmund Phelps ha señalado recientemente que la teoría económica necesita aún abordar tres revoluciones (Phelps, 2019). Una de ellas es la de las fuentes del dinamismo económico. Para Phelps, la innovación no es exógena al sistema social ni viene de una élite reducida de innovadores con talento («Silicon Valley»). Para él, la historia del desarrollo demuestra que el talento innovador es una cualidad de toda la población. Lo que han hecho los países que a lo largo de los últimos siglos mejor comportamiento económico han tenido es que han sabido desarrollar políticas e instituciones que han permitido el despliegue de ese talento por parte de toda la población. De ahí la importancia de las políticas predistributivas que permitan el despliegue de las capacidades de la población desde la infancia. Particular importancia tienen las políticas de alfabetización. Con la experiencia que tenemos acerca de la importancia que tuvieron las políticas de alfabetización a la hora de impulsar el crecimiento inclusivo en la etapa de la economía industrial, ahora, en la econo-



mía digital, tendrá particular importancia la tasa de alfabetización digital básica del conjunto de la población.

5. UN NUEVO «ZEITGEIST» QUE FAVORECE EL CONTRATO SOCIAL INCLUSIVO

¿Es posible construir en esta nueva era un contrato social inclusivo? De forma inesperada, la crisis sanitaria y económica provocada por la covid-19 ha creado una «ventana de oportunidad» para este tipo de contrato. Dos impulsos operan en esta dirección, creando un nuevo «zeitgeist» o clima de la etapa postpandémica. Por un lado, el fuerte sentimiento de vulnerabilidad y contingencia de la vida humana frente a la covid-19. Este sentimiento ha creado un escenario que cumple los criterios de Frey señalados más arriba para poder lograr un consenso sobre las reglas e instituciones básicas que han de configurar una política económica democrática. Utilizando la terminología del filósofo político John Rawls, la incertidumbre surgida por la pandemia y la guerra crea un «velo de ignorancia» frente al futuro que nos hace más racionales y proclives a apoyar nuevas políticas e instituciones de socialización de la incertidumbre. Por otro lado, la ruptura de las cadenas globales de aprovisionamiento ha creado una percepción de fragilidad e inestabilidad de la economía global, tal como la conocemos. Esta incertidumbre provocada por la pandemia de salud se ve intensificada por la que provoca la inevitable doble transición digital y verde.

Está por ver aún si la crisis sanitaria de la covid-19 y la guerra traerán un impulso similar al de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial que permita construir un nuevo contrato social postpandémico que, además de reducir la desigualdad y la pobreza a niveles social y políticamente tolerables, afronte los problemas emergentes de salud pública, de la digitalización y del cambio climático. Pero algunas de las medidas y políticas adoptadas por los gobiernos de las democracias occidentales van en esa dirección. Estamos viendo, con los fondos «Next Generation UE» y las medidas de la Administración Biden, el impulso necesario para pasar de una hiperglobalización centrada en el comercio y las finanzas a una globalización responsable focalizada en promover los bienes públicos globales de la salud pública y lucha contra el cambio climático. No es posible predecir el futuro; entre otros motivos, porque no existe. Pero la crisis de la covid-19 y la guerra parecen estar creando un nuevo «zeitgeist». Un clima cargado de urgencia y de ambición de cambio dirigido a construir un nuevo contrato social postpandémico basado en la prosperidad inclusiva (Costas, 2015).

Probablemente el impulso político más intenso e inmediato para este nuevo contrato social vendrá de la agudización del problema distributivo. Sus derivadas sociales y políticas, en términos de fomento de actitudes sociales extremistas y de impulso a comportamientos políticos populistas y autoritarios están forzando a los liberales, conservadores y socialdemócratas a asumir un nuevo radicalismo progresista. La salud pública global, la digitalización y la descarbonización de la economía, en la medida en que tienen además una dimensión desigualitaria importante, constituirán elementos importantes del contrato social verde.

Una explicación que permite sostener que las grandes crisis que afectan a las condiciones de vida e introducen una elevada incertidumbre sobre el futuro favorecen cambios en el sistema económico y social es la teoría del «velo de la ignorancia», del filósofo de la justicia John Rawls. Para este autor (1971), las situaciones que generan una elevada incertidumbre sobre cómo estaremos cada uno de nosotros en el futuro –si estaremos sanos o no; si tendremos empleo o estaremos en el paro; si podremos pagar la educación de los hijos o no; si podremos afrontar con medios propios las necesidades de la jubilación– nos hacen más racionales a la hora de apoyar nuevas políticas y reformas institucionales que cubran al conjunto de la población frente a las consecuencias de esos entornos inciertos. Es decir, políticas y reformas que socialicen los riesgos de la incertidumbre. Esa fue la finalidad última del contrato social de la postguerra al crear políticas e instituciones públicas de cobertura de riesgos sociales: seguros públicos de paro, sistema sanitario y educativo público, sistemas de pensiones públicas.

En estas situaciones de elevada incertidumbre como las que estamos viviendo somos, según Rawls, más proclives a utilizar el principio de reciprocidad en nuestras relaciones sociales. Es decir, más proclives a considerar compromisos que determinen lo que los unos nos comprometemos con los otros a la hora de enfrentar juntos la carga de la incertidumbre frente al futuro. Por eso somos más favorables a apoyar nuevas políticas e instituciones colectivas que, al cubrir esos riesgos para el conjunto de la población, también nos cubren a cada uno de nosotros. Para Rawls, en la postguerra fue posible el «New Deal», el nuevo contrato social relacionado con las políticas e instituciones del nuevo estado del bienestar, porque la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial crearon una situación de incertidumbre radical que hizo a las personas más racionales en sus comportamientos colectivos.

Me interesa resaltar que el principio moral sobre el que Rawls basa la posibilidad de una sociedad para construir un contrato social de este tipo no es tanto el principio de solidaridad como el de reciprocidad. Mientras los gobiernos democráticos de la postguerra se guiaron en sus políticas por el criterio de la reciprocidad, el contrato social funcionó y la confianza social en la democracia se mantuvo en niveles elevados. Cuando a partir de la década de 1980 los nuevos gobiernos conservadores y las nuevas orientaciones de *laissez faire* de las políticas rompieron el principio de reciprocidad con el gasto en educación, sanidad y pensiones la contraparte de ese contrato social, que era la confianza social en el sistema de mercado y en la democracia, comenzó a cuestionar ese apoyo y se entró en la vía del extremismo social y el autoritarismo político. La forma en cómo se afrontó la crisis financiera de 2008 y la crisis de deuda de 2020, con los «recortes» de gasto social, no hizo sino quebrar definitivamente el contrato socialdemócrata. De hecho, en sus trabajos, Rawls anticipó lo que iba a venir con la llegada de Donald Trump cuando advirtió a los gobiernos democráticos de los riesgos de abandonar el principio de reciprocidad en sus políticas que concentraban los beneficios del crecimiento en unos pocos.

Por último, para el logro de un nuevo consenso postpandémico sobre un contrato social para la prosperidad es fundamental la narrativa que se emplee y su capacidad de convicción para los actores implicados. La teoría de la narrativa de la convicción tiene un papel determinante a la hora de comprender mejor cómo se



conducen subjetivamente los actores en el manejo de medios y fines en contextos en los que los supuestos tradicionales de los modelos de decisión que emplean los economistas no se cumplen. En estos contextos, las narrativas de convicción permiten que los actores sociales y políticos se basen en creencias tanto para identificar oportunidades como para sentirse suficientemente convencidos sobre cómo actuar. El papel de la narrativa y la emoción en la construcción del consenso sobre un nuevo contrato social permite a los actores deliberar y seleccionar acciones que creen que producirán los resultados que desean. Los modelos de búsqueda del consenso social basados en la narrativa de la convicción posibilitan que se emprenda un proceso deliberativo de búsqueda de soluciones que los modelos tradicionales de decisión y formación de políticas no pueden facilitar. La conclusión de este enfoque es que, en situaciones de elevada incertidumbre, la política económica y social democrática se tiene que apoyar en el consenso (Costas, 2018b, 2020b, 2020c).

Esta recomendación es coincidente con la de la teoría de la política económica democrática de los manuales tradicionales de política económica (Frei, 1982). En situaciones corrientes, la legitimidad de la política económica para utilizar los instrumentos y medios ordinarios se alcanza con las mayorías parlamentarias de las que disponga cada gobierno. Sin embargo, en situaciones de incertidumbre radical, la teoría de la política económica democrática recomienda utilizar el mecanismo de la concertación, del consenso, para alcanzar acuerdos amplios sobre nuevas políticas e instituciones.

En último término, lo que vienen a decir estas explicaciones es que la incertidumbre acerca del futuro actúa como catalizador para decantar cambios que estaban ya siendo impulsados por las tendencias económicas y sociales que venían de antes de la crisis, pero que estaban bloqueados por las resistencias de aquellos que resultaban favorecidos por el sistema económico y social vigente. Las crisis que tienen un fuerte impacto sobre las condiciones y expectativas de vida y acentúan la incertidumbre acerca del futuro, como es el caso de la crisis pandémica actual, generan condiciones favorables para un nuevo contrato social que introduzca una profunda transformación del sistema socioeconómico.

También en el terreno de las relaciones entre justicia social y eficiencia económica hay nuevas noticias que favorecen un nuevo contrato social inclusivo. De hecho, podemos hablar de una verdadera nueva «epifanía», una nueva revelación, que ha traído la investigación empírica reciente sobre las relaciones entre justicia social y eficiencia económica.

La visión tradicional, al menos desde los años setenta del siglo pasado, sobre las relaciones entre justicia social y eficiencia económica señalaba la existencia de un dilema: había que escoger entre la una y la otra, no era posible combinarlas simultáneamente. El origen de este *trade-off* está en el muy divulgado e influyente artículo publicado a mediados de los setenta por el economista norteamericano Arthur Okun, un economista, por cierto, muy preocupado por la desigualdad y las políticas para revertirla. Con los datos que pudo reunir en su tiempo, Okun encontró que existía una relación inversa entre eficiencia económica y equidad social: si una sociedad quiere mejorar el grado de justicia social se enfrenta al dilema de tener que aceptar una caída en la eficiencia económica (Okun, 1974). Este dilema fue utilizado por



los partidarios de la corriente neoliberal que se impuso en la Economía a partir de los setenta para bloquear las políticas sociales redistributivas.

Sin embargo, estudios más recientes aparecidos a partir de 2014, llevados a cabo en el FMI por los economistas Ostry y colaboradores, utilizando técnicas de *big-data* y más y mejores datos para un mayor número de países de los que pudo tener en cuenta Okun, muestran que la relación entre equidad y eficiencia es de signo positivo: un aumento razonable de la equidad produce un crecimiento más inclusivo y sostenido (Ostry *et al.*, 2014 y 2019). Estudios posteriores de los mismos y de otros economistas validan esta nueva relación. Podemos hablar de una verdadera «epifanía económica» que en los próximos años fomentará nuevas políticas sociales y de empleo que servirán de impulso para un contrato social postpandémico.

6. MENÚ DE POLÍTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONTRATO SOCIAL PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Por último, de todo lo anterior podemos extraer un «menú» de políticas económicas posibles susceptibles de favorecer la construcción de un contrato social que promueva el crecimiento inclusivo y sostenible. Por su propia naturaleza, tal como he señalado más arriba, este contrato social tiene que ser voluntario. Sólo de esta forma puede alcanzar sus dos ventajas fundamentales. Por un lado, promover la cooperación orientada a la mejora de la productividad y el bienestar social. Por otro, en la medida en que es voluntario, respetar las preferencias individuales propias de una democracia individualista.

De acuerdo con el análisis de las causas del problema distributivo del capitalismo global, necesitamos un cuerpo de ideas fuertes que venga a sustituir a las que fundamentaron la orientación neoliberal de la política económica en la etapa anterior. Como ha señalado recientemente Dani Rodrik, de la Universidad de Harvard, no necesitamos un nuevo paradigma que venga a sustituir al neoliberalismo, sino un cuerpo de ideas fuertes capaces de fundamentar una nueva política económica pragmática orientada a afrontar los dos retos existenciales del capitalismo de este siglo. Por un lado, la necesidad de abordar el problema de la inclusión social mediante la creación de buenos empleos, para más personas, en más lugares del país. Por otro, abordar el problema de la pérdida de diversidad y el cambio climático, orientando los procesos productivos a la creación de empleos verdes. En este sentido, Rodrik propone un enfoque de políticas que, a falta de un término mejor, denomina «productivismo», por el énfasis que las políticas han de poner en la mejora de la productividad de las personas y de los procesos productivos (Rodrik, 2022a, 2022b).

Para afrontar con éxito el desafío de la inclusión social hay que focalizar la política económica en la creación de buenos empleos, para más personas, en más lugares del país. La naturaleza y magnitud de las actuales desigualdades, tanto de ingresos como de oportunidades, no permite confiar en que las intervenciones a través de una mayor redistribución puedan resolver el problema distributivo. Por otro lado, es difícil imaginar una nueva revolución de la redistribución, de los impues-



TABLA 2. MENÚ DE POLÍTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONTRATO SOCIAL PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

ETAPA DE LA ECONOMÍA EN QUE INTERVIENE LA POLÍTICA				
	(Predistribución) Preproducción	(Distribución) Producción	(Redistribución) Posproducción	
Tipo de desigualdad sobre la que queremos actuar	<i>Rentas bajas</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Salarios mínimos – Garantía pública empleo – Políticas activas empleo – Mecanismo estabilidad empleo en situaciones de crisis 	<ul style="list-style-type: none"> – Rentas de inserción – Imposición negativa – Políticas macro para el pleno empleo – Reglas justas de reparto costes crisis (ERTE) 	
	<i>Rentas medias</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Educación superior, orientada a la innovación y las oportunidades – Salud y educación más asequibles (tecnología y competencia) 	<ul style="list-style-type: none"> – Equilibrio negociación colectiva – Políticas industriales, de innovación y desarrollo centradas en medianas ciudades y rural 	<ul style="list-style-type: none"> – Transferencias de capital para inicio de actividades de jóvenes – Seguros público-privados contra pérdida temporal de ingresos laborales
	<i>Rentas altas</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Impuesto de sucesiones y altos patrimonios para financiar políticas de dotación para la infancia y los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> – Política de competencia – Regulación tecnología – Democratizar innovación – Regulación RSC 	<ul style="list-style-type: none"> – Impuesto mínimo sobre beneficio sociedades y tributación en los países en que operan – Eliminación paraísos fiscales

Fuente: elaboración propia.

tos y los gastos sociales, como la que tuvo lugar en la postguerra mundial. Ahora es necesario poner el foco en las etapas de la producción, en la que se crean los buenos empleos, y en la preproducción, en la capacitación de las personas para que puedan ocupar esos buenos empleos.

La tabla 2 sintetiza este enfoque de políticas, a la vez que señala algunos ejemplos de políticas económicas que a través del consenso pueden contribuir a abordar el problema de la inclusión social. En la etapa de la preproducción apunto la importancia de la universalización y gratuidad de la enseñanza preescolar. Es un sinsentido que la enseñanza secundaria sea universal y gratuita y no lo sea la preescolar. Es esta etapa de la vida en la que se establecen las bases educativas y de salud que determinarán la trayectoria vital y laboral de las personas. Además, esta medida liberaría a los progenitores, especialmente a las madres, del cuidado diario de los niños, permitiéndoles desarrollar una vida laboral y profesional plena, con los efectos inmediatos sobre el aumento de la oferta de trabajo y la mejora del dinamismo económico y la productividad. Señalo también la importancia de promover de manera general la formación dual, tanto la vocacional secundaria y superior, y la formación dual universitaria. Sabemos lo que funciona en las políticas de formación profesional: tienen que tener en su centro a las empresas. La formación dual es la «celestina» que falta para poder emparejar la demanda de empleo por parte de las personas que quieren trabajo y no encuentran uno, y la oferta por parte de las

empresas. En la etapa de la reproducción es también esencial garantizar la alfabetización digital básica del conjunto de la población, como uno de los motores fundamentales del crecimiento inclusivo.

En la etapa de la producción, en concordancia con lo que he dicho más arriba, son necesarias políticas de defensa de la competencia y antimonopolio que, por un lado, abaraten precios de bienes y servicios y aumenten su oferta; y, por otro, que debiliten la capacidad de «monopsonio» de las grandes empresas para reducir salarios y deteriorar las condiciones contractuales. Otros ejemplos de medidas de política económica para la creación de buenos empleos se desarrolla en la etapa de posproducción, en la cual es importante el papel de las políticas de reformas que equilibren el poder de negociación de empresas y sindicatos o mecanismos de mantenimiento de la relación contractual en situación de crisis.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Quisiera volver a resaltar lo que señalé al inicio, citando a Skidelsky (2020), acerca de la necesidad de que, a la hora de recomendar políticas, los economistas deberían prestar más atención que en el pasado a las condiciones del consentimiento político sobre la política económica. Sin ese consentimiento la política económica pierde legitimidad, no alcanza sus objetivos a la hora de reducir las ansiedades sociales y erradicar la pobreza, que, a la postre, debería ser el objetivo fundamental de las ciencias económicas.

En contra de lo que en principio se podría pensar, la concatenación de calamidades que estamos padeciendo está contribuyendo a crear un «zeigeist», un nuevo clima de la época que favorece la adopción de política económica democrática mediante consenso. En este sentido, Albert O. Hirschman, fino analista de políticas y el economista más citado por los no economistas, ha hablado de «crisis óptimas»: lo suficientemente profundas como para desencadenar el progreso, pero no tan profundas como para destruir los medios para lograrlo. Hirschman (1991) considera que este tipo de crisis crea un escenario favorable para el «posibilismo» político: para la introducción de políticas económicas mediante consenso que favorezcan el progreso económico y social. También el politólogo Joseph P. Overton, del Centro Mackinac de Política Pública, ha desarrollado una teoría política que sostiene que la viabilidad política de una idea está determinada más por el clima que crean algunas crisis que por las preferencias de los políticos. Para cada momento, las crisis abren una «ventana» que incluye la posibilidad de introducir un rango de políticas aceptables de acuerdo al clima de la opinión pública de la época («zeitgeist»). Políticas que un político puede ofrecer como parte de un nuevo contrato social sin que sea considerado demasiado extremista o revolucionario. A esta ventana de oportunidad para hacer política se la conoce como «ventana Overton». Robert Skidelsky ha señalado cómo en la literatura, la poesía o el ensayo científico muchos autores han planteado la posibilidad de que eventos extremos como el cambio climático, la pandemia, la guerra o la inflación puedan ser fuerzas de cambio y progreso; advirtiendo, sin embargo, contra el peligro de la «tentación fáustica» que subyace a esta idea (Skidelsky, 2021).



Pero, más allá de que eventos extremos como los que estamos viviendo puedan crear un clima propicio para un nuevo contrato social basado en la política económica democrática mediante consenso, el impulso para un nuevo contrato social progresista vendrá determinado por los movimientos y las presiones sociales y por las coaliciones políticas que puedan articularse en los próximos años.

RECIBIDO: 22-2-2023; ACEPTADO: 7-3-2023



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2021). *Laberintos de la prosperidad*, Galaxia Gutemberg, Barcelona.
- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2016). *La nueva piel del capitalismo*, Galaxia-Gutemberg.
- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2013). *La Torre de la arrogancia. Políticas y Mercados después de la crisis* (segunda edición 2015). Ariel, Madrid.
- ATKINSON, A. (2015). *Inequality. What can be done?* Harvard University Press.
- AUTOR, D., DORN, D. y HANSON, G. (2013). The China Syndrome: local market labor of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121-2168.
- AUTOR, D., DORN, D., HANSON, G. y MAJLESI, K. (2020). Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *American Economic Review*, 110(10), 3139-3183.
- BUSINESS ROUNDTABLE (2019). *Redefines the Purpose of a Corporation*. <https://www.businessroundtable.org>.
- COLLIER, P. (2019). *El futuro del capitalismo. Como afrontar las nuevas ansiedades*. Debate, Madrid.
- COSTAS, A. (2020a). El creciente poder de mercado de las grandes empresas: implicaciones económicas. En *La oligopolización de la economía. Dossier ESF*, 39.
- COSTAS, A. (2020b). Un nuevo contrato social post pandémico. El papel de la Economía Social. *CIREIC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (100), 11-29.
- COSTAS, A. (2020c). El contrato social pospandémico. *Revista Temas* (307-308), 31-33.
- COSTAS, A. (2018a). «Ruptura del contrato social y pérdida de legitimidad del sistema de economía de mercado», en Benigno Pendás (director), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y Perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- COSTAS, A. (2018b). *El final del desconcierto. Un contrato social para que España funcione*. Península, Barcelona.
- COSTAS, A. (2015). Cinco propuestas para un crecimiento inclusivo. *Temas para el debate*, (253), 21-24.
- DEANTON, A. (2015). The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality. *Sociological Review*, 51(06), 1105-1108.
- FREY, B. (1987). *Para una política económica democrática*. Alianza Editorial, Madrid.
- FRIEDMAN, M. (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*, (13), 122-126.
- FURMAN, J. y ORSZAG, P. (2015). A Firm-Level Perspective on the Role of Rents in the Rise in Inequality. *Presentation at «A Just Society» Centennial Event in Honor of Joseph Stiglitz*. Columbia University
- FURMAN, J. y ORSZAG, P. (2018). Slower productivity and higher inequality. Are they related? *Peterson Institute for International Economics Working Paper, 2018-4*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3191984>.
- HIRSCHMAN, A. (1991). *The Rethoric of Reaction*. Cambridge-Mass (edición española: *La retórica reaccionaria*, Madrid, Clave Internacional, 2020).
- HOBBS, T. (1651). *Leviatán: o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*. Edición española 2020.



- KEYNES, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, McMillan, London (edición española: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 2017, Fondo de Cultura Económica, Madrid).
- MILANOVIC, B. (2016). *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University.
- NIGHT, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Houghton Mifflin.
- OKUN, A. (1974). *Equality and Efficiency. The Big Trade Off*, Godkin Lecture at the John F. Kennedy School, The Brookings Institution.
- OSTRY, J., BERG, A. y TSANGARIDES, G. (2014). Redistribution, Inequality and Growth. *IMF Staff Discussion Note*, 2014. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- OSTRY, J., LOUNGANI, P. y BERG, A. (2019): *Confronting Inequality: How Societies Can Choose Inclusive Growth*, Columbia University Press.
- PHELPS, E. (2019). The Three Revolutions Economics Needs. *Project Syndicate*, 23 de enero. <https://www.project-syndicate.org/commentary/economics-must-change-in-three-ways-by-edmund-s-phelps-2019-01?barrier=accesspaylog>.
- PIKETTY, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. (edición española: *El capital en el siglo XXI*, FCE, Madrid).
- RAJAN, R. (2019). *The Third Pillar. How Markets and the State had leave the Comunitiy Behind*. Penguin Press, Londres.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge Mass., Harvard University Press (edición española: *Teoría de la Justicia*, FCE, 2006).
- ROBINSON, J. (1933). *The Economics of Imperfect Competition*, Palgrave McMillan (edición española de José Luis Sampedro: *Economía de la competencia imperfecta*, Aguilar, 1946).
- RODRIK, D. (2022a). ¿El nuevo paradigma del productivismo? *Project Syndicate*, 5 de julio de 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-productivism-economic-policy-paradigm-by-dani-rodrik-2022-07?barrier=accesspaylog>.
- RODRIK, D. (2022b). Acertando con el productivismo. *Project Syndicate*, 8 de agosto de 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-productivism-supersede-neoliberalism-by-dani-rodrik-2022-08?barrier=accesspaylog>.
- SKIDELSKY, R. (2020). *¿Qué falla con la economía? Manual urgente para combatir la incertidumbre*. Deusto.
- SKIDELSKY, R. (2021). La tentación fáustica. *Project Syndicate*, 17 de diciembre de 2021. <https://www.project-syndicate.org/commentary/faustian-temptation-climate-change-extreme-events-by-robert-skidelsky-2021-12>.
- STIGLITZ, J.E. (2016). *Inequality and economic growth*. <https://doi.org/10.7916/d8-gjpw-1v31>.
- WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societes almost always do better*. Allen Lane, London.

