



Minouche Shafik

Lo que nos debemos
unos a otros

Un nuevo contrato social

Minouche Shafik

Lo que nos debemos unos a otros

Un nuevo contrato social

PAIDÓS Estado y Sociedad

Título original: *What We Owe Each Other*, de Minouche Shafik
Publicado originalmente en inglés por The Bodley Head, un sello editorial de Vintage

1.ª edición, enero de 2022

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal). Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

© Nemat (Minouche) Shafik, 2021
© de la traducción, Albino Santos Mosquera, 2022
© de todas las ediciones en castellano,
Editorial Planeta, S. A., 2022
Paidós es un sello editorial de Editorial Planeta, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona, España
www.paidos.com
www.planetadelibros.com

ISBN: 978-84-493-3893-9
Fotocomposición: Realización Planeta
Depósito legal: B. 18.561-2021
Impresión y encuadernación en Liberdúplex

Impreso en España – *Printed in Spain*



SUMARIO

Prefacio	9
1. ¿Qué es el contrato social?	17
2. La infancia	49
3. La educación	73
4. La salud	101
5. El trabajo	129
6. La vejez	159
7. Las generaciones	187
8. Un nuevo contrato social	209
Agradecimientos	243
Referencias de las ilustraciones	245
Notas	249
Índice analítico	305

¿QUÉ ES EL CONTRATO SOCIAL?

La sociedad lo es todo. Muchas personas pasan por la vida convencidas de que nos hacemos a nosotros mismos y de que somos autosuficientes. Algunas pueden agradecer (o culpar) a sus familias la vida que les ha tocado en suerte. Sin embargo, rara vez pensamos en las fuerzas más amplias que determinan nuestros destinos: el país en el que la casualidad ha querido que nacióramos, las actitudes sociales prevalentes en un momento en particular de la historia, las instituciones que gobiernan nuestra economía y nuestra política y el azar de la suerte sin más. Estos factores más generales definen el tipo de sociedad en la que vivimos y son los determinantes más importantes de nuestra experiencia humana.

Consideremos un ejemplo de una vida en la que la sociedad juega un papel muy pequeño. En 2004 pasé un tiempo con una familia en el Amazonas ecuatoriano. Antonia, mi anfitriona, tenía doce hijos, y la mayor estaba a punto de traer al mundo a su primera nieta. Vivían en el confín de la selva, sin carreteras, electricidad, agua corriente ni instalaciones domésticas de saneamiento. Había una escuela, pero a una distancia considerable, por lo que la asistencia a clase de sus hijos era bastante discontinua. Aun así, Antonia era una trabajadora sanitaria comunitaria y tenía acceso por radio a un médico de una localidad próxima que le podía facilitar asesoramiento, tanto a ella como a otros residentes de la zona. Salvo por ese servicio (concertado por una organización benéfica), ella y su marido tenían que ser autosuficientes en todo lo demás, recolectando comida de la selva y enseñando a sus hijos a sobrevivir en su entorno. En las raras ocasiones en que precisaban de algo que ellos no podían encontrar o fabricar por su cuenta (como una olla para cocinar),

se ponían a cribar arena del Amazonas en busca de motas de oro que luego podían cambiar por productos varios en un mercado al que llegaban tras un largo viaje en canoa.

Este podría parecer un ejemplo extremo y remoto, pero sirve para recordarnos lo acostumbrados que estamos a todas las cosas que el hecho de vivir colectivamente en sociedad nos proporciona: infraestructuras, acceso a la educación y la sanidad, y leyes que permiten la existencia de unos mercados en los que podemos ganar unos ingresos y acceder a bienes y servicios. Antonia y su hija prometieron que a la futura recién nacida la llamarían Minouche, lo cual era un gran honor para mí. A menudo me pregunto qué clase de vida estará teniendo esta otra Minouche por el hecho de haber nacido en una sociedad tan diferente.

El modo en que una sociedad se estructura tiene profundas consecuencias para las vidas de sus miembros y la arquitectura de las oportunidades que estos tendrán. Determina no solo sus condiciones materiales de vida, sino también su bienestar, sus relaciones y sus perspectivas de futuro. La estructura de la sociedad está determinada a su vez por instituciones como sus sistemas político y jurídico-legal, la economía o la forma en que se organiza la vida de las familias y las comunidades locales.¹ Todas las sociedades optan por dejar ciertas cosas al criterio de los individuos y por decidir otras de forma colectiva. Las normas y reglas que gobiernan el funcionamiento de esas instituciones comunes es lo que llamaré aquí el «contrato social», que, a mi juicio, es el factor determinante más importante del tipo de vida que vivimos. Dada su importancia y que la mayoría de las personas no pueden irse fácilmente de sus sociedades sin más, el contrato social requiere del consentimiento de la mayoría y de una periódica renegociación según vayan cambiando las circunstancias.

Vivimos en una época en la que, en muchas sociedades, las personas se sienten decepcionadas con el contrato social y la vida que este les ofrece. Y eso a pesar de los enormes avances en progreso material que el mundo ha registrado a lo largo de los últimos cincuenta años.² Según las encuestas, cuatro de cada cinco personas consultadas en Estados

Unidos, Europa, China, India y diversos países en desarrollo opinan que «el sistema» no está funcionando en su caso.³ En muchos países avanzados, la mayoría de las personas han dejado de creer que sus hijos estarán mejor que ellas cuando alcancen la edad que ellas tienen ahora. En el mundo en desarrollo, las aspiraciones en los terrenos educativo, sanitario y laboral suelen ir muy por delante de la capacidad de la sociedad para colmarlas. Y en todo el planeta, los trabajadores están preocupados por la posibilidad de perder sus medios de sustento por falta de cualificación o por el avance de la automatización.

Este desafecto adopta múltiples y diversas formas. En las zonas rurales y las localidades pequeñas, algunos se quejan de la atención y los recursos desproporcionados que reciben las ciudades en detrimento del mundo rural. Las poblaciones autóctonas de algunos países tienen la sensación de que los inmigrantes están cambiando sus sociedades y percibiendo prestaciones sin haber contribuido por ellas. Algunos miembros de razas antaño dominantes están molestos con otras etnias que reclaman igualdad de trato. Algunos hombres se sienten amenazados por las mujeres recién empoderadas y por políticas como las cuotas o los objetivos de paridad que los desfavorecen. Una parte de los jóvenes se queja cada vez más de los mayores, de quienes afirman que consumen una proporción creciente de los recursos en sanidad y pensiones, y a quienes reprochan estarles dejando un legado de deuda y destrucción medioambiental. Pero también hay personas mayores que tienen la impresión de que los jóvenes de hoy no demuestran suficiente gratitud por los sacrificios que ellas hicieron en su momento por el bien de las nuevas generaciones.

Este libro trata de llegar a la raíz de este desencanto enfocando la cuestión bajo la lente del contrato social, un enfoque que reconoce la primacía de las expectativas y la mutualidad, así como la eficiencia y el valor de la provisión colectiva y la compartición de riesgos, y también la importancia de adaptarnos a un mundo que ha cambiado para no vernos abocados a una destructiva fracturación de la confianza mutua en la que se basan la ciudadanía y la sociedad. ¿Cuánto debe la sociedad a un individuo, y cuánto le debe este a ella a cambio? Y en un tiempo

de grandes transformaciones como el actual, ¿cómo tendríamos que adaptar esas obligaciones mutuas? Las respuestas a estas preguntas se me antojan cruciales para resolver muchos de los desafíos políticos, económicos y sociales a los que el mundo se enfrenta hoy en día.

LAS EXPECTATIVAS Y EL CONTRATO SOCIAL

¿Quién es ese «nosotros» que es el sujeto de la pregunta «qué nos debemos unos a otros»? ¿Con quiénes sentimos que tenemos unas obligaciones mutuas? He aquí un interrogante complejo que posee unas dimensiones personales, culturales e históricas. A mí me gusta concebir la idea de las obligaciones mutuas como si estas formaran un conjunto de círculos concéntricos. En su núcleo estarían aquellas que la mayoría de nosotros sentimos como más imperiosas, y que son las que tenemos para con nuestra familia y círculo de amigos más próximos. Los padres y las madres hacen enormes sacrificios por sus hijos; los amigos se esfuerzan mucho por ayudarse. En el primer anillo inmediatamente circundante se encuentra la comunidad en la que vivimos. Este suele ser el ámbito de los grupos de voluntarios, las asociaciones religiosas y las organizaciones de vecinos y del gobierno local. En el círculo siguiente está el Estado nación; en él nos debemos unos a otros los deberes propios de la ciudadanía, como el pago de impuestos, la obediencia a las leyes, el voto o la participación en la vida pública. En un proyecto de integración regional como es la Unión Europea se ha intentado fomentar esa conciencia del «nosotros» en un nuevo anillo que circunda a los anteriores y que está formado por los ciudadanos de los Estados miembros de esa unión. El círculo más externo es el mundo, en el que las obligaciones tal vez no sean tan fuertes, si bien se hacen evidentes en el momento en que se produce una crisis humanitaria o nos enfrentamos a un problema global como el del cambio climático, que es cuando la solidaridad internacional adquiere especial importancia.

Todos los días nos movemos entre obligaciones mutuas y cuidamos de otras personas (no solo de nuestras familias, sino de nuestras comuni-

dades y nuestros Estados nación) más allá de lo exigido por el interés propio más estricto. La manera más evidente en que lo hacemos es pagando impuestos que benefician a habitantes de otras zonas del país (y, en ocasiones, también de otras partes del mundo) a los que jamás conoceremos. Lo hacemos porque creemos que vivir en una sociedad justa y bien administrada nos ayuda a tener una vida mejor, y estamos dispuestos a aportar lo que nos corresponde a tal fin por nuestro propio interés y por solidaridad con nuestros conciudadanos. En muchos países, quienes tienen empleados en nómina están obligados a ofrecer ciertas prestaciones a sus trabajadores, como bajas por paternidad o maternidad, o pensiones de jubilación, y muchos empleadores añaden voluntariamente otras prestaciones a esa lista. Para el suministro de combustible y agua, o para la provisión de servicios de transporte y limpieza colectivos, recurrimos a infraestructuras pagadas con dinero público con la idea de que sean de acceso universal. Esperamos, además, que haya centros educativos y hospitalarios adecuados, así como seguridad en nuestras calles, y, a cambio, obedecemos la ley. Todas estas son maneras en las que buscamos el equilibrio entre nuestros deseos individuales y la necesidad de vivir en sociedad con otras personas. Esta solidaridad colectiva se hace extensiva asimismo a través de las generaciones, como, por ejemplo, cuando efectuamos inversiones a largo plazo, pero también, en sentido inverso, cuando consumimos recursos que detraen posibles de las generaciones futuras.

A lo largo de toda la historia, ha habido personas que, en mayor o menor medida, han puesto recursos en común para obtener ventajas asociadas a vivir en el seno de grupos más amplios, gestionando a su vez los consiguientes riesgos asociados. Entre tales ventajas, se cuentan la especialización del trabajo, la defensa mutua y las infraestructuras compartidas. A medida que crece la amplitud de los grupos —de familias a pueblos, de pueblos a ciudades, y de ciudades a Estados nación—, las obligaciones mutuas se van haciendo más abstractas y suelen ser las instituciones y la política sus agentes canalizadores. Más que «deberle» algo a nuestra familia o comunidad, nuestras obligaciones mutan en una especie de solidaridad con los conciudadanos o deber hacia nuestro país.

En el pasado, por ejemplo, las familias educaban a los hijos y cuidaban de los enfermos y desempleados en casa; en la actualidad, la mayoría recurrimos para todo eso a las escuelas, los centros médicos y (en algunos países) las prestaciones por desempleo que paga el Estado. Por eso, hoy en día, se espera que las personas contribuyan al bien común cuando son adultas y productivas y que, a cambio, reciban una educación cuando son todavía jóvenes, y cuidados cuando estén enfermas, en paro o en edad más avanzada. La naturaleza exacta de esas expectativas varía según lo hacen también las normas culturales, las instituciones, las políticas y las leyes que definen los derechos y los deberes de los individuos con respecto a los de la sociedad en general, pero su existencia es universal.

Aunque estas expectativas han existido desde el origen mismo de la sociedad humana, han cambiado sustancialmente con el tiempo. Por ejemplo, durante buena parte de la historia, en casi todas las sociedades, cuidar de los menores y los ancianos fue responsabilidad de las mujeres, mientras que la educación, la sanidad y el empleo de la siguiente generación han tendido a ser una responsabilidad colectiva, como todavía lo son hoy en día. En la mayoría de los países, ha existido también (hasta cierto punto) la expectativa de que los ciudadanos más ricos procuren cierta protección o apoyo a los más pobres de sus comunidades. Este enfoque de la caridad como un ejercicio voluntario, a menudo facilitado por instituciones religiosas, se demostró inadecuado en muchos momentos de la historia y tuvo resultados muy desiguales. A medida que los países fueron aumentando sus niveles de prosperidad y riqueza, sus ciudadanos fueron esperando también que el Estado asumiera la responsabilidad de proveer servicios de un modo más sistemático y equitativo, y que recaudara los ingresos necesarios para ello por la vía de los impuestos.⁴

Hace tiempo que los filósofos debaten sobre cómo podrían convenirse los individuos libres de la necesidad de convivir en sociedad y sobre cuál debería ser el conjunto de expectativas razonables en ese sentido.⁵ Fue durante la Ilustración cuando este concepto —el de aceptar voluntariamente una dependencia mutua a cambio de ciertas ventajas

inalcanzables en solitario— recibiría el nombre de *contrato social*. Diversos pensadores propugnaron entonces diferentes tipos de contrato, pero todos lo formularon inicialmente dentro de los términos preponderantes en su época, es decir, como una cuestión de definición de los derechos de los individuos en una monarquía.

Thomas Hobbes argumentó que los individuos, egoístas pero racionales, debían someterse voluntariamente a la autoridad de un soberano absoluto como única vía segura de no sucumbir al «embrutecido» estado de la naturaleza.⁶ Para John Locke, la finalidad del contrato social era preservar las vidas, las libertades y el bienestar de los ciudadanos; por lo tanto, si el soberano no protegía esos derechos, los ciudadanos estaban legitimados para rebelarse y crear una nueva sociedad política.⁷ Jean-Jacques Rousseau se interesó por la cuestión de cómo podemos conservar la libertad si la interdependencia entre los seres humanos creció hasta el punto en que tuvimos que hacer renunciaciones y sacrificios para poder vivir en una buena sociedad. Según él, el contrato social exigía instituciones políticas —un Parlamento representativo, por ejemplo— que permitieran que los ciudadanos se dotaran de las leyes a las que luego se someterían de forma voluntaria, lo que justificaría la autoridad del Estado.⁸ En tiempos de estos tres filósofos, sin embargo, las expectativas del individuo y del Estado eran mínimas si las comparamos con las actuales: el contrato social solo era la precondition para vivir en una sociedad sin explotación.

Pero a medida que las monarquías fueron cediendo cada vez más poder a los ciudadanos, el debate sobre el contrato social fue orbitando hacia la cuestión de las obligaciones de la ciudadanía y lo que nos debíamos unos a otros. En *La teoría de los sentimientos morales*, Adam Smith, cuyas ideas sentaron las bases de la economía moderna, hablaba de la necesidad de crear «círculos de simpatía» en los que los individuos, egoístas de por sí, también se preocupasen por el bienestar de otras personas.⁹ Según Smith, la solidaridad social fomentada por la empatía se justificaba moral, política y económicamente.¹⁰ La justificación moral consiste en que, en toda sociedad, los individuos tienen unas necesidades elementales, como son el acceso a la sanidad y la seguridad bá-

sicas, una renta suficiente para no padecer exclusión social, y una formación adecuada para encontrar trabajo y ejercer como ciudadanos informados; desde el punto de vista moral, no estaría bien desatender estas necesidades. La justificación política de la solidaridad social, por su parte, es que, para que las democracias funcionen, hace falta que los ciudadanos compartan suficiente experiencia conjunta como para que sientan que tienen un objetivo común.¹¹ Por último, la justificación económica sostiene que compartir riesgos en temas como las enfermedades, el desempleo y las pensiones entre un gran número de ciudadanos es más eficiente que si cada individuo tiene que asegurarse frente a esas posibilidades por sí solo.

En el planteamiento de Smith hay también límites a esa «simpatía», a lo que el individuo puede esperar, así como una falta de disposición a compartir riesgos si los individuos se comportan «mal». Lo mismo ocurre hoy en día. Los riesgos que no son culpa del individuo —una discapacidad o una situación de desempleo por culpa de un accidente o de una crisis económica repentina— son aquellos que la mayoría de las personas están dispuestas a asegurar en común. Sin embargo, muchas creen que si alguien es fumador, conduce bebido o no desempeña bien su trabajo, debe sufrir él solo las consecuencias adversas de sus acciones. Sin embargo, hay quienes sostienen que la mala conducta suele ser producto de la crianza o las privaciones sufridas, o incluso de la enfermedad mental. Esos juicios morales sobre el comportamiento y la responsabilidad individuales son muchas veces fundamentales a la hora de responder las preguntas sobre lo generoso que debe ser el contrato social.

El filósofo del siglo xx que mayor influencia tuvo en cuanto a su análisis del contrato social como base para la creación de una sociedad justa fue John Rawls.¹² Sostenía que deberíamos diseñar nuestro contrato social imaginándonos todos tras un «velo de ignorancia» que nos impidiera conocer de antemano cuál sería nuestro propio estatus en la sociedad resultante. Al no saber si comenzaríamos la vida siendo unos privilegiados o unos mendigos, optaríamos por crear un contrato social que fuese justo. El principio de igualdad de oportunidades de Rawls

sostiene que «aquellos que están en el mismo nivel de capacidades y habilidades, y tienen la misma disposición para usarlas, deberían tener las mismas perspectivas de éxito, cualquiera que fuera su posición inicial en el sistema social». ¹³ En la actualidad, la idea de la igualdad de oportunidades ocupa un lugar central en las expectativas de muchos ciudadanos de todo el mundo, y la percepción de que tal igualdad no se está dando en la realidad es una importante fuente de preocupación y desafección.

En las sociedades modernas, se espera que quienes se esfuercen por conseguirlo mejoren su situación. Esta convicción no ha existido siempre y, de hecho, en muchas sociedades tradicionales había una aceptación casi fatalista de la jerarquía imperante, con destacadas voces que defendían que dicha jerarquía era imprescindible para el mantenimiento del orden social. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de los países incluyen la posibilidad de la movilidad social como uno de los elementos de su contrato social, pues parece más justo, une más a la sociedad y favorece la acción colectiva. Los pobres necesitan albergar la esperanza de que ellos o sus hijos mejorarán en algún momento su situación. Los ricos necesitan temer que sus hijos puedan ser más pobres que ellos para desarrollar cierta preocupación por la suerte de los más desfavorecidos y desarrollar así cierta conciencia de un interés común.

En la práctica, las arquitecturas de oportunidades que los países ofrecen a sus ciudadanos varían enormemente de un Estado a otro. Por ejemplo, en Dinamarca se tarda de media dos generaciones en pasar desde el nivel de renta más bajo hasta el nivel medio; en el Reino Unido, cinco, y en países donde la desigualdad es elevada, como Brasil, Sudáfrica o Colombia, más de nueve. Estas diferencias en la movilidad social (figura 1) son uno de los motivos por los que se aprecia una mayor frustración con el contrato social precisamente en aquellos países donde las opciones de mejorar la situación propia con el paso del tiempo son más desfavorables o han empeorado en época reciente. Hay también abundantes pruebas de que la inferioridad socioeconómica, tanto de familias como de zonas geográficas, puede ser una condición muy persistente a lo largo de muchas generaciones. ¹⁴

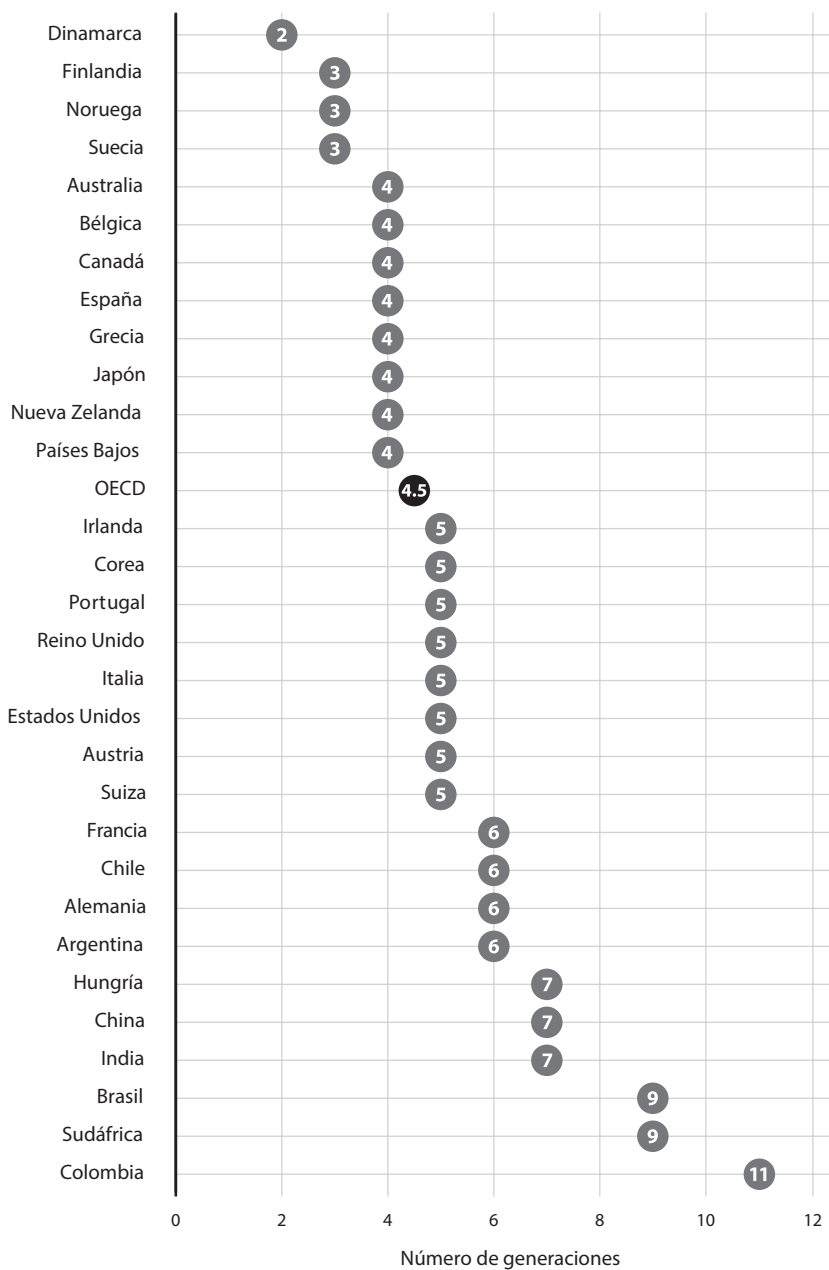


Figura 1. Movilidad social: ¿cuántas generaciones se tarda en ascender desde el nivel bajo hasta el nivel medio de renta en diferentes países?

EL CONTRATO SOCIAL, EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO

Muchos piensan que el contrato social y el Estado del bienestar son una misma cosa, pero lo cierto es que no son conceptos sinónimos. El contrato social determina qué se provee de forma colectiva y quién lo provee; el Estado del bienestar es uno de los varios sistemas de provisión posibles. De hecho, en todas las sociedades, una considerable proporción de lo que está dentro de los límites del contrato social lo continúan procurando las familias, como, por ejemplo, cuando los padres y las madres dedican un trabajo no remunerado a educar a los hijos, o se comparten recursos para ayudar a familiares o amigos que están pasando por un problema de salud o de desempleo, o cuando se contratan seguros privados. Las comunidades locales y las organizaciones benéficas y de voluntarios realizan abundantes labores de atención a las personas necesitadas y mayores, o de respuesta a crisis humanitarias o de apoyo a las personas para que puedan volver a trabajar. Muchas veces, los empleadores están obligados por ley a encargarse de ciertos aspectos del contrato social mediante cotizaciones a los seguros de desempleo y, en algunos países, a seguros de salud obligatorios; algunos de ellos proveen servicios adicionales como guarderías, facilidades formativas y apoyo al bienestar y la salud mental de los trabajadores.

Cuando me refiero al contrato social hablo, pues, de la colaboración entre individuos, empresas, sociedad civil y Estado para contribuir entre todos a un sistema en el que se procuren una serie de prestaciones colectivas. Cuando hablo de Estado del bienestar me refiero a los mecanismos de compartición de riesgos y de inversión en prestaciones sociales canalizadas por el proceso político y por una consiguiente acción del Estado. Esta acción puede ser directa —en forma de impuestos y servicios públicos— o indirecta, es decir, a través de regulaciones que obliguen al sector privado a proveer ayudas. Entre las prestaciones colectivas puede incluirse también el papel del Estado como asegurador de último recurso: por ejemplo, impidiendo que las personas pasen

hambre o se queden sin hogar o en la indigencia al producirse un desastre natural o una pandemia.

Antes de que hubiera Estados nación, el contrato social tomaba como referencia las tribus o los círculos de lealtad local que proporcionaban protección mutua y atención colectiva para necesidades básicas como las de comida o morada. Durante el periodo feudal surgió un mosaico de gobernantes locales que procuraban un sistema de ley y orden a sus subordinados y, a cambio, extraían rentas de estos. En la cima de esa estructura se situaba el monarca. No sería hasta la Edad Moderna cuando surgirían los primeros Estados nación propiamente dichos, dedicados no solo a asegurar y a extraer, sino también a invertir en bienes colectivos, como infraestructuras, financiadas mediante un sistema fiscal limitado. A medida que el capitalismo se fue desarrollando, el contrato social incrementó su complejidad, pues aumentó la división del trabajo y las familias se volvieron menos autosuficientes; surgieron entonces nuevos sistemas regulatorios y hubo que coordinar servicios públicos como los de la limpieza pública y las redes eléctricas. El hecho de procurar esos bienes colectivos —entre los que se incluía tener una fuerza de trabajo con una formación y un estado de salud adecuados— pasó a ser una parte cada vez más importante del contrato social y terminó desembocando en lo que hoy llamamos el Estado del bienestar.

Habitualmente, se atribuye al conservador prusiano Otto von Bismarck la implantación de las primeras obligaciones legales de solidaridad social cuando, siendo canciller, introdujo en Alemania un sistema de seguro obligatorio para las pensiones y las bajas por enfermedad en 1889. Entre sus motivos para hacerlo estaba el deseo de aumentar la eficiencia de la economía, pero también el interés en conjurar otras propuestas más radicales, como las medidas expropiatorias que proponían sus adversarios socialistas. En la revolucionaria carta que remitió entonces al Parlamento germano, el canciller escribió: «Quienes están incapacitados para el trabajo por razón de edad e invalidez tienen fundamentado derecho a recibir atención del Estado». La edad de jubilación quedó fijada en los setenta años, lo que, dada la esperanza de vida

de quienes alcanzaban esa edad en la Alemania de la época, significaba que el Estado pagaba la pensión a cada pensionista durante una media de siete años.¹⁵

En el Reino Unido, la primera persona que reclamó públicamente que la sanidad se asumiera como una responsabilidad colectiva fue Beatrice Webb en su informe para la Real Comisión de 1909 sobre las Leyes de Pobreza, en el que recomendó la creación de un servicio nacional de salud. Pero es a William Beveridge (director de la LSE entre 1919 y 1937) a quien se atribuye habitualmente el primer plan detallado para diseñar un Estado del bienestar dirigido a satisfacer las necesidades de los ciudadanos «desde que nacen hasta que mueren». Para derrotar al quinteto de «gigantes» formado por la miseria, la ignorancia, la necesidad, la ociosidad y la enfermedad, Beveridge proponía que toda la ciudadanía contribuyera a un seguro social a modo de fondo común y que, a cambio, todos tuvieran derecho a prestaciones como la atención sanitaria o el subsidio de desempleo.¹⁶

Los Estados del bienestar evolucionaron de forma muy diferente en otras partes en el transcurso del siglo xx. En países como Estados Unidos y Australia se puso un mayor énfasis en la responsabilidad individual, por lo que las aportaciones y los (bajos) niveles de redistribución de la renta impulsados por el Estado se focalizaron únicamente en los miembros más necesitados de la sociedad. En la Europa continental, esos sistemas se vincularon en muchos casos al entorno laboral y se basaron en las cotizaciones sociales de empleadores y empleados, con las que se sufragaban el seguro por desempleo y la sanidad. En los países nórdicos, la tendencia fue a tener unos niveles más elevados de financiación estatal de la provisión social y unas combinaciones más generosas de prestaciones tanto universales como focalizadas. Buen ejemplo de esas diferencias es la duración que la ayuda del Estado tiene en cada uno de esos países para un individuo cuando se queda en paro. En Estados Unidos, el subsidio de desempleo dura normalmente seis meses; en países como Francia o Alemania, el límite es de aproximadamente un año; en otros como Dinamarca o Países Bajos es de dos años.¹⁷

Los países en desarrollo también han experimentado un rápido crecimiento del gasto en prestaciones colectivas a medida que sus ciudadanos han ido reivindicando mejores servicios y mayor protección social. El número de países de niveles de renta bajos y medios que cuentan con alguna forma de protección social se ha duplicado en los últimos veinte años y ha pasado de solo 72 a 149 (según datos de 2017).¹⁸ La mayoría (un 77%) han introducido algún tipo de pagos directos a los hogares más pobres, y muchos (un 42%) tienen en vigor subsidios condicionados a factores como que la familia en cuestión esté enviando a sus hijos a la escuela o los esté vacunando adecuadamente. Estas pagas suelen ser muy pequeñas, pero han tenido efectos significativos de cara a la reducción de la pobreza, el incremento de la asistencia escolar, la mejora de la nutrición y el aumento de la productividad de los hogares.¹⁹ Las cantidades de dinero también se pueden ajustar con rapidez en respuesta, por ejemplo, a aquellos casos en los que una hambruna o una pandemia afecta a una determinada comunidad.²⁰

La mayoría de los países en desarrollo pasan de depender de las familias y las comunidades locales para la provisión del contrato social a incrementar progresivamente los niveles de gasto estatal. Aunque aproximadamente solo un tercio de la población pobre global se beneficia en la actualidad de pagos de prestaciones públicas en países en desarrollo, ese porcentaje está creciendo bastante rápido debido a las expectativas cada vez mayores de los ciudadanos, al envejecimiento demográfico y a los concluyentes datos sobre los beneficios que comporta en los niveles de matriculación escolar, salud de la población y actividad económica. De todos modos, los sectores demográficos más acomodados de los países en desarrollo recurren a menudo a la educación y la sanidad privadas de alto coste, cuando no a la seguridad y las infraestructuras también privadas, lo cual conlleva que no se sientan especialmente obligados a pagar impuestos. En países como Nigeria o Líbano es bastante habitual que las familias ricas posean generadores eléctricos propios dado lo poco fiable que es la red eléctrica pública. Convencer a los grupos de renta alta de los países en desarrollo para que confíen en la provisión pública

de servicios es clave para propiciar el incremento de ingresos recaudatorios que permita hacer realidad un mejor contrato social.

¿Cómo se explican esas diferencias de enfoque entre países? Hay quienes sostienen que los países con poblaciones más homogéneas tienden a desarrollar Estados del bienestar más completos (basados en una mayor solidaridad) que aquellos otros con una diversidad racial y étnica más amplia, como Estados Unidos o Australia.²¹ Otros datos más recientes dibujen una imagen más heterogénea e indican que hay otros factores que inciden en ello, como el ritmo de llegada de la inmigración o la forma de medir la diversidad étnica, y también influyen factores culturales, como las actitudes ante la redistribución de la riqueza y las creencias acerca del papel relativo de la suerte y del esfuerzo a la hora de determinar los niveles de ingresos de las personas.²²

Una de las razones por las que algunos países tienen Estados del bienestar menos completos puede residir en el error de concepto, muy extendido, que induce a muchos a pensar que la finalidad de un Estado del bienestar es redistribuir dinero de los ricos a los pobres, cuando lo cierto es que esa es una parte muy pequeña de lo que hace. El Estado del bienestar es tres cuartas partes hucha (mutualidad social que asegura a las personas durante todo su ciclo vital) y tiene solo un cuarto de Robin Hood (es decir, de transferencia de recursos de los ricos a los pobres).²³ El Estado del bienestar cumple, eso sí, un importantísimo papel de redistribución dineraria a lo largo de toda nuestra vida, pues, a fin de cuentas, por sí solos, los niños no pueden conseguir préstamos con los que pagarse su educación por muy buenas que sean sus perspectivas de empleo futuro, y las personas en general no pueden saber qué enfermedades les aquejarán cuando sean mayores ni cuántos años vivirán.

La mayoría de las personas realizan su principal aportación al Estado del bienestar en el tramo medio de sus vidas, cuando trabajan, y perciben prestaciones de este cuando son muy jóvenes (mediante la escolarización) o mayores (a través de las pensiones y la sanidad). La figura 2, en la que se pueden ver las aportaciones al Estado a diferentes edades, muestra con claridad cómo ese patrón se cumple para el caso del Reino

Unido. De hecho, la inmensa mayoría de la población británica aporta al Estado del bienestar más o menos lo mismo que obtiene de él en el transcurso de sus vidas.²⁴ Esta lógica aseguradora de los Estados del bienestar coincide con el argumento económico de que invertir en los ciudadanos es una parte fundamental de la estrategia de crecimiento de la economía de un país, pues ayuda a conseguir la fuerza de trabajo más capacitada y productiva posible.²⁵

Hay diferentes maneras de enfocar los términos del contrato social dependiendo de las respuestas que se den a la pregunta fundamental de cuál debe ser su objetivo.

Impuestos, servicios públicos y gasto en prestaciones sociales por perfiles de edad representativos en Reino Unido

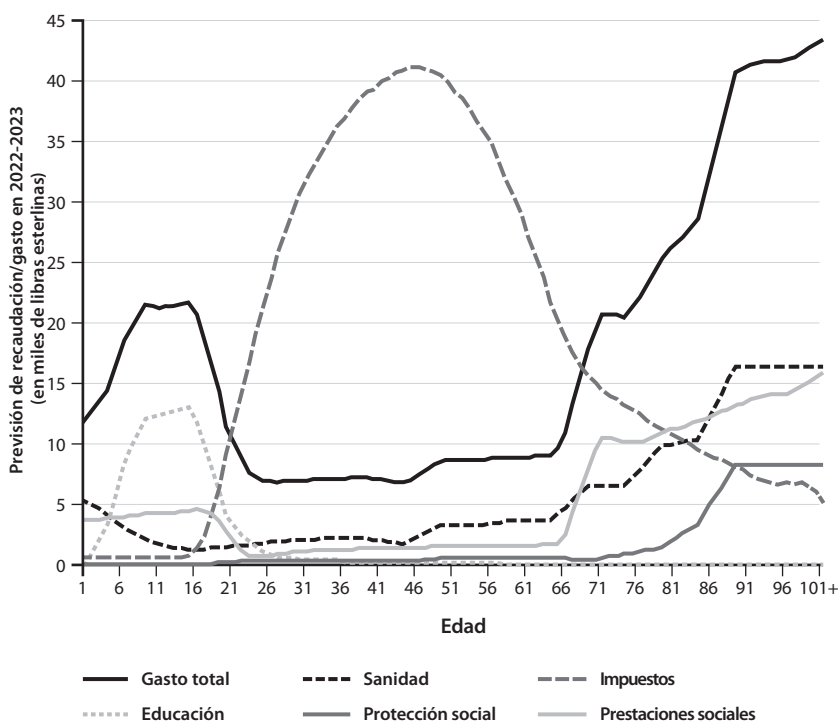


Figura 2. Las personas aportan al Estado en el tramo medio de la vida y reciben de él cuando son jóvenes y mayores.

La economía del bienestar clásica, que se desarrolló a finales del siglo XIX y comienzos del XX, sostenía que ese objetivo era maximizar la «utilidad» (o satisfacción) total que alcanzan los individuos que forman una sociedad. La utilidad se expresa en los precios del mercado: si estás dispuesto a trabajar por un determinado sueldo o a pagar una cierta cantidad por un producto, esos importes reflejan la utilidad que derivas de esa actividad. En época más reciente, han sido cada vez más los economistas que han definido la utilidad en un sentido más amplio, entendida como bienestar (es decir, como algo más que el mero consumo de bienes y servicios), un concepto en el que se incluiría todo lo que hace feliz a las personas, como puede ser la buena salud (mental y física), las buenas relaciones o la sensación de realizar un trabajo que vale la pena. El bienestar puede medirse mediante encuestas, y varios países —como Bután, Escocia, Irlanda o Nueva Zelanda— están intentando utilizar ese indicador más amplio para dar nueva forma a sus contratos sociales.

Algunos críticos de la tradición utilitarista, como el nobel en economía Amartya Sen, defienden que el contrato social debe aspirar no solo a satisfacer necesidades de las personas, sino también a mejorar las capacidades de todos los ciudadanos para llevar el tipo de vida que ellos mismos valoran.²⁶ Los ingresos y los precios de mercado solo son una pequeña parte de los factores importantes para la vida de las personas y, de hecho, los recursos necesarios para conseguir cosas como alfabetizarse, nutrirse adecuadamente, residir en una vivienda digna o disfrutar de libertad política pueden variar mucho de unos individuos a otros. Esto amplía el objetivo del contrato social bastante más allá del ámbito de la renta y lo hace extensivo a un mayor igualitarismo, no ya en los recursos, sino también en los resultados y en la capacidad de vivir una vida buena. También significa que, cuando los individuos no disponen de muchas opciones —por ejemplo, cuando se les priva de su derecho a la educación o a la sanidad—, hay que entender que el contrato social les ha fallado. Mi posición en este sentido (posición en la que se fundamenta el análisis expuesto en este libro) es que debe ser la sociedad la que decida el objetivo del contrato social y para ello se deben tener en cuenta muchos y muy variados indicadores, que van desde los de renta

y bienestar subjetivo, hasta los que miden los niveles de capacidades, oportunidades y libertad.

El consenso concreto en torno a esas cuestiones es lo que tiende a determinar qué parte del contrato social se provee por la vía privada y cuál por la pública, una proporción que varía considerablemente de unos países a otros. Durante décadas, ha sido lo que ha definido, a grandes rasgos, la diferencia entre la izquierda y la derecha políticas, si bien estos son conceptos que se han desdibujado bastante en los últimos años. La que fuera primera ministra británica, Margaret Thatcher, dijo una vez: «La sociedad no existe. Existen los hombres y las mujeres individuales y existen las familias. Y ningún Gobierno puede hacer nada que no sea a través de las personas, y las personas deben mirar por sí mismas antes que nada. Tenemos el deber de cuidar de nosotros primero y, solo después, de nuestros vecinos».²⁷ Esta opinión refleja la idea de un contrato social que se basa en gran medida en la responsabilidad individual, es decir, en cosas como el énfasis en que sean las familias las exclusivas responsables del cuidado de los hijos, el fomento de la educación privada, una concepción minimalista de las ayudas económicas a las familias con bajos ingresos y una fuerte apuesta por los mercados de seguros privados para responder a riesgos como la posibilidad de accidentes, situaciones de incapacidad y daños medioambientales como los causados por las inundaciones.

Hay quienes han defendido una concepción más maximalista del papel del Estado a fin de compensar los efectos de la suerte en las oportunidades vitales de los individuos, y a fin también de aumentar la equidad de los resultados económicos y sociales. Franklin Roosevelt, en su segundo discurso de investidura, dijo: «La prueba de que estamos progresando no es que añadamos más abundancia a la de quienes ya tienen mucho, sino que proveamos lo suficiente a quienes tienen demasiado poco».²⁸ Tras la Gran Depresión creó un Estado activista que impuso un salario mínimo obligatorio y creó empleos a través de un programa de obra pública a gran escala que convirtió a la Administración en el principal empleador de la economía. Las medidas del New Deal reequilibraron también la distribución de poder a favor de los sindicatos, los aparceros y los temporeros, al tiempo que imponían a la

banca regulaciones más estrictas con el fin de evitar que volviera a producirse una crisis financiera.

Siempre se ha discutido mucho sobre el papel del sector privado en el contrato social. Últimamente, sin embargo, se le ha querido atribuir un protagonismo más preponderante: diversos líderes empresariales han reclamado para sus compañías la asunción de mayores responsabilidades como respuesta a las crisis económicas y al aumento de las expectativas de la ciudadanía. La perspectiva más conservadora en ese sentido, asociada habitualmente a Milton Friedman, propugna que la responsabilidad de la empresa privada se limita exclusivamente a generar ganancias, obedecer las regulaciones y pagar salarios de mercado e impuestos, y que, cuando hace eso, el sector privado ya está maximizando su aportación a la sociedad.²⁹ Sin embargo, hay una larga tradición de compañías que asumen una visión más holística de su papel y que, según los casos, pagan salarios superiores a los que estarían ajustados al mercado en cada momento, o proporcionan a sus trabajadores prestaciones más generosas en forma de fondos de pensiones y seguros médicos, o comparten sus beneficios con sus plantillas de empleados. Esta tendencia es la que está pasando ahora a un primer plano. Las empresas están sometidas a una presión creciente para que no se centren solo en las ganancias a corto plazo y para que tengan presentes también los intereses generales de la sociedad; es lo que se conoce como un capitalismo de múltiples partes interesadas. Quienes lo defienden sostienen que no se trata de que las empresas practiquen la caridad, sino de que busquen una vía que les permita maximizar su valor a largo plazo.³⁰

En la práctica, para definir sus contratos sociales respectivos, la mayoría de los países optan por una combinación entre la responsabilidad individual y la colectiva en sus diferentes sectores. Consideremos el caso de Suiza, un país de tradición conservadora. Los ciudadanos suizos soportan niveles relativamente bajos de presión fiscal, típicos del enfoque de los Estados pequeños, pero un porcentaje elevado de su población cursa estudios de enseñanza superior, que es prácticamente gratuita y pública. Además, aproximadamente la mitad de quienes estudian

hasta esos niveles cursan ciclos profesionales, mientras que el resto optan por carreras más puramente académicas. Hay también un complejo sistema de redistribución regional con unos niveles muy elevados de descentralización y de democracia local a través de referéndums. Por su parte, Singapur, país que ha hecho bandera de organizarse sobre los principios del libre mercado frente a los del estatismo, presenta también unos niveles bajos de fiscalidad y de regulación, aunque más del 80% de la población vive en viviendas públicas dentro de un sistema de ingeniería social que aspira a procurar el equilibrio racial, y todos los varones deben realizar un mínimo de dos años de servicio militar obligatorio como forma de forjar la cohesión social en este país muy multiétnico y de muy corta historia. Sin embargo, China, país nominalmente comunista, carecía hasta hace poco de un sistema público de atención sanitaria o de prestaciones por desempleo, y sigue sin gravar a los ricos con un impuesto de sucesiones.

La mezcla entre responsabilidad individual y colectiva que cada país elige puede variar considerablemente también por sectores. Pensemos, por ejemplo, en cómo se aborda la financiación de la enseñanza superior, que, desde el punto de vista económico, es tanto un bien privado (pues repercute en un nivel de renta más alto para el individuo) como un bien público (pues contribuye a desarrollar ciudadanos activos más capacitados y productivos y menos propensos a delinquir).³¹ ¿Cómo deciden los diferentes países cuánto invertir en la productividad de la generación siguiente y quién sufraga tal inversión? En uno de los extremos tendríamos Estados Unidos, con un enfoque más basado en el mercado, donde los estudiantes se endeudan contrayendo préstamos semicomerciales que se espera que paguen con lo que vayan ingresando durante su vida laboral. En el Reino Unido se ha desarrollado una solución intermedia, según la cual los estudiantes contratan préstamos para el estudio, pero solo tienen que pagarlos cuando sus ingresos posteriores superan un determinado nivel. En la Europa continental y en la mayoría de los mercados emergentes se recurre principalmente a la financiación pública de la educación superior, pero al ser esta gratuita, y como los recursos son limitados, el elevado número de estudiantes

resultante hace que se resienta la calidad de esa enseñanza. En China, el legado que allí ha dejado la política de hijo único, sumado a su sistema educativo de financiación pública, hace que seis personas adultas (un padre, una madre y cuatro abuelos) estén complementando el gasto del Estado en cada joven con importantes inversiones privadas (con la esperanza de que haya alguien que cuide bien de ellas cuando lleguen a la vejez). Cada uno de esos modelos refleja un modo muy distinto de ver lo que una generación le debe a la siguiente.

¿POR QUÉ SE ROMPIÓ EL CONTRATO SOCIAL? LA TECNOLOGÍA Y EL CAMBIO DEL PAPEL DE LAS MUJERES

En el pasado, los contratos sociales se redefinían en momentos de gran convulsión: la Gran Depresión nos trajo el New Deal en Estados Unidos; las guerras mundiales fueron el telón de fondo del Informe Beveridge en el Reino Unido; la descolonización fue consecuencia de gobiernos activistas, deseosos de fomentar el desarrollo económico y social. Un prolongado periodo de recesión e inflación fue el contexto del cambio ideológico subyacente a la revolución de Thatcher y Reagan que dio forma a buena parte del pensamiento actual sobre las políticas sociales y económicas. Lo que yo sostengo en este libro es que muchos de los desafíos actuales —el ascenso del populismo, la reacción en contra de la globalización y la tecnología, las consecuencias económicas de la crisis financiera de 2008 y de la pandemia de la COVID-19, las guerras culturales con la raza y el papel de las mujeres en la sociedad como protagonistas y las protestas de los jóvenes por el cambio climático— son indicadores de la necesidad de un nuevo contrato social.

Hasta finales del siglo xx, los contratos sociales se construían sobre la premisa de que las familias tenían un único cabeza y sostén económico varón, y las mujeres cuidaban de los niños y de los ancianos. También se suponía en general que las personas se casaban para toda la vida y tenían hijos solo dentro del matrimonio. Tenían empleo fijo y estable

y cambiaban muy poco de trabajo a lo largo de la carrera laboral, y la educación y las aptitudes adquiridas con los estudios durante la infancia y la juventud bastaban para el resto de la vida. La mayoría tenían apenas unos pocos años de jubilación y las familias se encargaban de proveer la ayuda necesaria durante la vejez.

Estos supuestos todavía subyacen a muchas de las cláusulas vigentes en nuestros contratos sociales actuales, pero no pueden ser ya más irrelevantes. Hoy en día, la mitad de las mujeres del mundo trabajan en empleos del mercado laboral y la tendencia al alza de su participación en ese mercado es casi universal. En las economías avanzadas, entre un tercio y la mitad de los matrimonios terminan en divorcio; en la mayoría de los países en desarrollo, esas tasas son menores, pero están aumentando como tendencia general. Una proporción creciente de los niños nacen fuera del matrimonio. El trabajador medio desempeña más trabajos que antes a lo largo de su vida laboral, y es probable que la tecnología acelere aún más esa dinámica. Y mientras muchos países en desarrollo están todavía en las fases tempranas de la tendencia a que aumente el porcentaje de su población trabajadora empleada en la economía formal (es decir, en puestos de trabajo permanentes, regulados por obligaciones contractuales y remunerados de forma regular), en los mercados laborales de las economías avanzadas crecen los indicadores de «informalidad», pues, en ellas, cada vez son más las personas empleadas en trabajos precarios sin apenas derecho a prestaciones.

Al término del siglo xx, la evolución de la tecnología y el cambio del papel de las mujeres eran las dos grandes fuentes de presión sobre el contrato social entonces existente. Las innovaciones tecnológicas en las décadas de 1980 y 1990, con el avance de internet y del tráfico de navíos cargueros portacontenedores, redujeron espectacularmente los costes de la comunicación y el transporte, lo que permitió producir bienes usando componentes extraídos de múltiples países y proporcionados a través de cadenas de suministro integradas a escala global; eso fue lo que disparó la oleada de globalización más reciente.³² Gran parte de la producción industrial se desplazó de los países avanzados a mercados emergentes, en especial, a China. El resultado fue una pérdida de

empleos de clase media en localidades industriales de muchas economías avanzadas.³³ Los países se han enriquecido en general, pero también ha aumentado en ellos la desigualdad y la inseguridad. Los trabajadores con baja cualificación han sufrido por ello, mientras que los mejor formados y cualificados han experimentado un aumento de sus ingresos, también en muchos países en desarrollo. En naciones con mercados laborales menos regulados, como Estados Unidos y el Reino Unido, donde es más fácil despedir a los trabajadores, este fenómeno se ha traducido en un estancamiento salarial para los niveles de cualificación bajos. En la Europa continental, donde los mercados de trabajo están más regulados, ha implicado un incremento de las tasas de desempleo de los trabajadores poco cualificados, pues las empresas se muestran allí más reacias a crear nuevos puestos de trabajo.

Por otra parte, la entrada en acción de estas fuerzas económicas ha coincidido con la más rápida reducción de la pobreza jamás vista en el mundo, gracias, sobre todo, a que millones de habitantes de los países en desarrollo (en especial, de China) han encontrado trabajo en el sector industrial. La figura 3 muestra lo que a menudo se conoce como la «curva de elefante», pues esa es la forma que mejor representa lo ocurrido con la distribución global de renta desde la caída del Muro de Berlín en 1990 hasta el comienzo de la Gran Recesión en 2008. Los principales beneficiarios de la innovación tecnológica y la globalización durante ese periodo fueron los miembros del 1% más rico de la población mundial (en el extremo derecho de la gráfica). Los otros grandes ganadores fueron las personas ubicadas entre los percentiles diez y sesenta de la distribución de renta global: los pobres y la clase media de los países en desarrollo. El grupo que sufrió las mayores pérdidas en su renta fue la clase media baja de muchas economías avanzadas, que se sitúa entre los percentiles setenta y noventa de la distribución de renta global.

Ese es uno de los principales factores del descontento político en las economías avanzadas, pues, en ellas, quienes antaño tenían empleos bien remunerados en sectores como el industrial y esperaban poder llevar una vida típica de clase media pasan ahora inopinados apuros.