

# **Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía social**

**Antón Costas**

**Cómo citar este artículo:** COSTAS, A. (2020): "Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía Social", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.

**How to cite this article:** COSTAS, A. (2020): "A new post-pandemic social contract. The role of the Social Economy", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.

# Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía social

Antón Costas

**RESUMEN:** ¿Qué es lo que hace que una sociedad plural funcione armoniosamente, que la economía sea inclusiva y que la democracia no caiga en el caos político? En este artículo sostendré que ese pegamento es el contrato social. Cuando ese pegamento existe, progreso económico, social y político avanzan 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 y, en paralelo, el crecimiento económico dejó de ser sinónimo de progreso social y la democracia entró en barrena. El reto ahora es reconstruir ese pegamento, al modo como se logró tras las grandes guerras. En mi opinión, ese pegamento, en primer lugar, ha de venir de un nuevo contrato social postpandémico. En segundo lugar, el núcleo de ese nuevo contrato social está en la reforma de la empresa para corregir la mala distribución del excedente (valor añadido) entre salarios, sueldos de altos directivos y dividendos. Un nuevo contrato social progresista tiene que apoyarse en la recuperación del papel fundamental del tercer pilar de la prosperidad: la Economía social.

**PALABRAS CLAVE:** Contrato social, progreso, democracia, Economía Social, pandemia.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** COSTAS, A. (2020): “Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.

**Correspondencia:** Antón Costas, acostas@ub.edu, Universitat de Barcelona.

## Expanded abstract

### A new post-pandemic social contract. The role of the Social Economy

Beyond the insidious and morally contemptible personality of the authoritarian political leaders that have emerged in the last decade, the political “supply” of populism responds to a real “demand” for popular policies that exists in advanced societies. This demands a rebalancing of economic policies in favour of the working classes, the middle classes and the social groups that have not benefited from the economic growth of the last decades.

This social demand responds to an objective cause: the increase in inequalities and economic insecurity. Coinciding with the neoliberal shift in social and economic policies that accompanied the shift to conservatism in the late 1970s and with the hyper-globalization and the change of skin that global corporate capitalism experienced from the 1990s onward, large groups of middle classes in developed countries saw their jobs, their welfare, their opportunities, and the lifestyles of the communities in which they lived disappear or deteriorate. The Covid-19 pandemic has only accentuated these inequalities.

This malaise with inequality and economic insecurity is fertile ground for political polarization and authoritarian political populism. In this sense, inequality and economic insecurity have acted as a powerful solvent of the glue that every liberal society needs to function harmoniously, to make the market economy inclusive, and to prevent democracy from falling into the chaos of authoritarian populism.

The challenge now is to rebuild that glue, as it was done after the Great Depression of the 1930s and World War II. This essay argues, first, that this glue must come from a new post-pandemic social contract. Secondly, that the core of that new social contract is in the reform of the enterprise to correct the misallocation of surplus (value added) between wages, top management salaries and dividends.

The correction of this malfunctioning distribution requires investigating its causes. Here it is argued that there are two. On the one hand, the bias that capitalism acquired from the eighties in benefit of shareholders and to the detriment of workers, suppliers, customers and communities. On the other hand, that corporate concentration and the market power acquired by large corporations has led to stagnation of real wages and the precarization of employment.

The malfunctioning of distribution is not, however, the only source of inequality and economic insecurity. They also come from the malfunctioning of pre-distribution. To the extent that technological change has opened a gap between the capabilities and skills of the population and the professional profiles needed by companies, this gap brings about inequality of income and employment opportunities. On the other hand, the redistributive mechanisms of the Welfare State, both taxes and social programs, have seen their capacity to correct the inequality produced by the economy reduced.

To respond to this inequality and economic insecurity, the political offer of new social contracts is wide and varied: the neoliberal, the extreme right, the extreme left and the radical progressive. All try to respond to the problem of distribution, but they do so through different paths, depending on whether they emphasize pre-distribution, redistribution, or distribution. The historical experience of the 1930s teaches us that not everyone is well reconciled with the future.

A new progressive social contract must be based on the recovery of the fundamental role of the third pillar of prosperity: the Social Economy. Its abandonment in recent decades in favour of the market and the State is one of the causes of the inability of market economies to generate good jobs now.

**Keywords:** Social contract, progress, democracy, Social Economy, pandemic.

# El pegamento del contrato social

¿Qué es lo que hace que una sociedad plural funcione armoniosamente, que la economía sea inclusiva y que la democracia no caiga en el caos político? Si tuviésemos una respuesta a esta cuestión podríamos atender a los conflictos consustanciales a toda sociedad de forma que sean un factor de cambio y no una fuente de división social y polarización política.

En este ensayo sostendré que ese pegamento es el contrato social. Cuando ese pegamento existe, progreso económico, social y político avanzan 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 y, en paralelo, el crecimiento económico dejó de ser sinónimo de progreso social y la democracia entró en barrena.

La noción de “contrato social” es una expresión que se utilizaba por los filósofos políticos y los sociólogos para referirse a la necesidad de imaginar un acuerdo en el interior de cualquier grupo social –ya sea una asociación, una comunidad o el propio Estado nación– que ordene las relaciones entre todos los actores y establezca lo que unos se deben a los otros. El contrato social puede ser real o hipotético, explícito o implícito, tener reglas escritas y normas no escritas de comportamiento. 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 moderadamente, John Rawls. En la obra de estos autores la noción de contrato social es la clave de bóveda para explicar como una sociedad liberal puede funcionar de forma armoniosa.

La economía, sin embargo, ha sido más reacia a utilizar la noción de contrato social. El “principio de simpatía” de Adam Smith, entendido el supuesto de psicología moral 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 confiando en el efecto autoregulatorio de los mercados libres en la nueva sociedad comercial de los siglos XVII 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 no viera 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.

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 senti-

miento de que “nobleza obliga” de la vieja aristocracia de la tierra. Las crecientes desigualdades y la pobreza provocaron crecientes conflictos laborales y el caos político. El primer acto fue la Primera Guerra Mundial. Pero a su término las élites políticas y económicas quisieron volvieron al viejo orden del sistema patrón oro y los conflictos sociales quedaron enquistados.

Sólo 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 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” roselvetinano. En Europa, en el “Estado del Bienestar”.

Ese contrato social de posguerra 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, si permitieron a muchos trabajadores aspirar a una vida de clase media.

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.

## El problema distributivo del capitalismo hiperglobalizado finisecular

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta del siglo pasado el pegamento del contrato social de postguerra comenzó a disolverse. Ese proceso coincidió con el giro de ciento ochenta grados 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 político-económico fue sustituida por la de la nueva corriente neoliberal, que vino a reivindicar la vieja utopía del mercado autoregulado de la economía clásica. En el plano político, ese giro vino de la mano del triunfo 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 se desacopló del progreso social. La desigualdad, que se había reducido a niveles socialmente tolerables durante los “Treinta Gloriosos”, volvió a su senda histórica de crecimiento previa a la Segunda Guerra Mundial.

La evidencia empírica acerca de la magnitud del problema distributivo es abrumadora. Acerca de ella existe un amplio consenso entre los economistas expertos en desigualdad (Anthony Atkinson, Branco Milanovic, Josep E. Stiglitz, Thomas Pikety, Angus Deaton). También los organismos económicos internacionales (FMI, BM., OCDE), que hasta hace poco descuidaban en sus investigaciones y propuestas de políticas y reformas sobre el problema, hoy se muestran preocupados por sus consecuencias sociales, económicas y políticas.

Además, de que ya no es capaz de ofrecer oportunidades de progreso social a la mayoría de la población, el capitalismo hiperglobalizado promueve un tipo de crecimiento que no es sostenible en términos medioambientales y planetarios. Al no incorporar las externalidades que produce la producción y el consumo de bienes son un elemento de degradación medioambiental y de calentamiento global que altera el clima y la salud planeta.

Siendo importante, ya no es sólo que el capitalismo vuelva a producir desigualdad y pobreza, el problema es que ya no ofrece oportunidades de mejora para todos, especialmente para lo 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.

Las causas del problema distributivo no son, como muchas veces se dice, la ralentización del crecimiento y de la productividad. Ha habido crecimiento y aumento de productividad en las últimas décadas, pero los salarios reales se han estancado o han crecido por debajo de la productividad. Las causas tampoco son la globalización y el cambio tecnológico. La desigualdad ha sido una elección política, no una fatalidad inevitable que viene de fuerzas económicas y tecnológicas. Que ha sido una opción política se puede apreciar en el hecho de los efectos sobre la equidad son distintos en diferentes países que, sin embargo, han estado sometidos a la misma presión de la globalización y del cambio tecnológico. Así, los países centro del centro y norte de Europa continental tienen niveles de desigualdad muy inferiores a los países anglosajones. Ambos grupos de países tienen economías capitalistas. Pero sus resultados en términos de desigualdad son diferentes. Por lo tanto, no son la globalización en su misma ni el cambio técnico la fuente de la desigualdad, sino como operan las políticas nacionales y empresariales.

Tampoco el cambio tecnológico tiene porque traer de forma fatalista e inevitable desigualdad y pobreza. Como nos demostró el proceso de industrialización –con la introducción de las máquinas herramientas y la robotización de los procesos industriales del siglo pasado–, el cambio tecnológico, bien encauzado, puede traer empleo y progreso social. Lo mismo puede suceder con la digitalización de este siglo.

Y cuando el problema distributivo era ya agudo, llegó la pandemia de coronavirus covid-19. Haciendo verdad el aforismo atribuido a John Maynard Keynes, cuando señaló que “Lo inevitable rara vez sucede; es lo impensado lo que suele ocurrir”. Cuando veíamos como inevitable la desigualdad, el cambio técnico, la hiperglobalización y el cambio climático, ha ocurrido lo impensado: una pandemia global de coronavirus Covid-19, que ha puesto patas arriba la economía, la sociedad y la política. No estamos ante una mera recesión económica convencional, como las otras anteriores, sino ante una nueva Gran Depresión de la economía pandémica.

No hay, por lo tanto, en las fuerzas económicas y tecnológicas nada fatalista que haya de conducir a la desigualdad, a la pérdida de progreso social. El problema distributivo del finisecular tiene sus fuentes en el funcionamiento interno del propio capitalismo y de las tendencias que operan dentro de las grandes corporaciones globales que lo conforman. Vale la pena pararse a identificar las dos fuentes principales de donde bebe la desigualdad, porque eso nos permitirá comprender mejor la orientación que debería seguir el contrato social postpandémico.

Si no se actúa con decisión, la recesión pandémica acentuará hasta límites difícilmente tolerables la desigualdad. Existe una posibilidad real de que muchos países se enfrenten a una nueva “década perdida”, especialmente en aquellos donde sus gobiernos no tienen la capacidad fiscal para llevar a cabo intervenciones de emergencia. Por otro, es muy probable que una recesión prolongada en países de bajos ingresos lleve a una pandemia de crisis de deuda y de inflación.

## Fuentes de donde bebe la desigualdad: una idea que hizo descarrilar al capitalismo

Se cumplen cincuenta años de la publicación de un ensayo 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 titulaba “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 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 que los directivos se dedicasen a hacer filantropía corporativa con los recursos de los accionistas, acabó convirtiéndose en el mantra de que el único criterio para juzgar la buena gestión empresarial era “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”.

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 económico y social en la que había entrado tras las reformas llevadas a cabo después de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

A partir de los años setenta, el gobierno corporativo de las grandes empresas se orientó a maximizar el valor para los accionistas, olvidando a los demás interesados en la creación de valor y la buena marcha de la empresa (“stakeholders”): trabajadores, proveedores, clientes y comunidades donde las empresas desarrollan sus actividades. Hoy, desde el propio mundo corporativo se reconoce que esa orientación de la gestión de las grandes corporaciones ha sido causa del malestar social y del caos político que vemos en nuestras democracias. Esa orientación exclusiva hacia el accionista ha dado al capitalismo un sesgo en favor de élites extractivas y ha configurado un capitalismo aristocrático y hereditario.

No pretendo sugerir una “causa general” contra las grandes corporaciones y sus gestores. Su aportación al progreso occidental está fuera de toda duda. Pero lo están también sus perversas desviaciones, algo que no sólo denuncian sus detractores, sino también muchos de sus defensores críticos. Como ha señalado uno de ellos, “la primacía de los accionistas es el error del código fuente del capitalismo”.

Son precisamente sus defensores los que están impulsando la reforma del capitalismo. Es el caso del manifiesto firmado en agosto de 2019 por los primeros ejecutivos de 181 grandes corporaciones agrupados en la asociación “Business Roundtable”. Reconocen que han estado gestionando mal al orientarse únicamente al interés de los accionistas (“shareholders”). Se comprometen, a partir de ahora, a equilibrar los intereses de todos los interesados (“stakeholders”) en la buena marcha de la empresa: trabajadores, proveedores, clientes, comunidades y, naturalmente, (los) accionistas. La reforma pretende transitar del capitalismo de los “shareholders” al de los “stakeholders”.

¿Se trata de simple retórica para aliviar su mala conciencia? Pienso que no. Más allá del alcance práctico que puedan llegar a tener, estos manifiestos dan cobertura a los directivos que quieran convencer a sus accionistas para dar este paso. La pandemia de coronavirus es una oportunidad para reivindicar el gran capitalismo corporativo como instrumento del bien común.

## Fuentes donde bebe la desigualdad: poder de mercado, salarios y desigualdad

La otra fuente que alimenta el problema distributivo es 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 le caracterizaron durante las décadas finales del siglo XIX y primeras del siglo XX: una elevada concentración empresarial

en la mayoría de los sectores tradicionales 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 de números de competidores, débil productividad, baja inversión, pérdida de capacidad innovación y dinamismo económico). Otras son de naturaleza socioeconómica (bajos salarios, precarización 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 este ensayo abordaré únicamente 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

El vínculo entre concentración empresarial y salarios ha permanecido olvidado en el análisis económico durante las últimas décadas. 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 han hecho resurgir el interés por este vínculo. 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.

En este contexto, tiene mucho interés releer a Joan Robinson, la economista británica 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. Frente al modelo de competencia perfecta que defendía la escuela clásica, Joan Robinson desarrolló una teoría de la competencia imperfecta. Su libro “*The Economics of Imperfect Competition*”, publicado en 1933, fue toda una revolución intelectual en economía. Un libro, por cierto, traducido al castellano por José Luis Sampedro y publicado por la editorial Aguilar en 1946.

Según Robinson, bajo competencia perfecta las empresas pagan a sus trabajadores un salario igual al valor de la última unidad producida. Un empleador no podría pagar menos porque otra empresa sería capaz de pagar un poco más hasta el nivel donde el salario se igualaría con lo que la empresa podría obtener por la última unidad vendida. La última unidad vendida, la

unidad “marginal”, determina el valor de lo que el trabajador ha producido, lo cual, a su vez, determina el salario.

Pero Robinson señaló que, si los mercados son imperfectamente competitivos, algunas empresas pueden tener “poder de mercado” que les permita obtener rentas económicas extraordinarias debido a que no son totalmente eliminadas por la competencia. Robinson desarrolló una teoría del “monopsonio” para referirse a la capacidad que las empresas con poder de mercado pueden aplicar en la determinación de los salarios en el mercado laboral. Este poder de monopsonio es simétrico al término más familiar de poder de monopolio, que permite a las empresas con poder de mercado fijar un precio a sus productos por encima de sus costes, obteniendo así un beneficio de monopolio. De la misma forma, el poder de monopsonio permite a los empleadores pagar a los trabajadores menos del valor de su producción, obteniendo por este lado también un beneficio extraordinario.

En la actualidad existe una amplia investigación económica de carácter empírico cuyos resultados vinculan la concentración empresarial con la caída de los salarios, 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. 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.

Los bajos salarios no siempre fueron un problema del capitalismo. Después de la Segunda Guerra Mundial, en los años de 1950 y 1960, los salarios crecieron de forma intensa durante la “Época de Oro” del crecimiento económico. Sin embargo, a partir de finales de los años setenta el crecimiento de salarios se redujo, y en muchos casos se estancó. Podría pensarse que fue debido al debilitamiento de la productividad por trabajador, pero investigaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han encontrado que desde inicios de los años 80 el crecimiento de la productividad del trabajo fue superior al crecimiento medio de los salarios en la mayoría de las economías desarrolladas.

La pregunta es entonces porque las empresas pudiendo pagar más a los trabajadores no lo hacen. Los sospechosos habituales son la globalización, la automatización y, en general, el cambio técnico, la baja afiliación a los sindicatos y la dificultad de los trabajadores para moverse de una empresa a otra. Pero desde la perspectiva del análisis de Joan Robinson el responsable principal son las situaciones de poder de mercado.

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 sería aumentar el poder de negociación de los trabajadores. Una vía es través del fortalecimiento de los sindicatos. Otra es una legislación que sitúe a los trabajadores en una posición de mayor igualdad con los empleadores, por ejemplo, dándoles entrada en los órganos del gobierno de

las empresas. En esta línea van las propuestas de reforma del capitalismo de la congresista demócrata norteamericana Elizabeth Warren o las propuestas de los conservadores británicos.

Pero la recomendación principal 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. Este camino coincide con lo que vienen proponiendo tanto organismos internacionales como la OCDE o las propuestas de gran número de economistas. Por un lado, reformar los mercados de bienes y servicios para eliminar las barreras de entrada y otras cláusulas de los contratos de directivos y empleados que limitan la competencia y reformar la legislación de patentes. Por otro, reformar y fortalecer la política de defensa 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 la que los datos de sus clientes fuesen de acceso libre a otras empresas. También es sugerente el camino emprendido por las agencias de competencia europeas 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. Resultados que han sido contrastadas por otras investigaciones recientes.

En este inicio del siglo XXI, como ocurrió a inicios del siglo pasado, 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.

## Desigualdad, malestar y populismo político

Esta orientación del capitalismo hiperglobalizado ha producido malestar y rabia social. Un malestar que, especialmente a partir de la crisis financiera de 2008, ha sido el caldo de cultivo del que se han alimentado los populismos políticos autoritarios xenófobos y de extrema derecha.

Este clima social y político ha propiciado también la aparición de fenómenos de “salida” del sistema, como ha sido el del Brexit o la ruptura del orden económico internacional de postguerra por parte de la Administración de Donald Trump.

Sin duda, detrás de estos movimientos de “salida” y de la resurgencia generalizada del populismo autoritario hay factores culturales. Pero si no se hubiese producido previamente esa deriva desigualitaria del capitalismo, con su secuela de pérdida de bienestar y de estilos de vida de muchas comunidades locales, esos factores culturales, que son una constante dentro de las sociedades occidentales, el populismo político xenófago de derecha no tendría el apoyo electoral que ha logrado desde 2008.

Dicho en otras palabras, la desigualdad ha actuado como un poderoso disolvente del contrato social que tan bien había funcionado durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La reconstrucción de ese contrato era ya una necesidad imperiosa, aunque no generalmente compartida por todos los actores económicos, políticos y sociales. Ahora los impactos sociales de la crisis de la Covid-19 hacen aún más urgente construir un contrato social postpandémico.

## La crisis de la Covid-19 como “zeitgeist” para el nuevo contrato social

De vez en cuando los países se paran a revisar las trayectorias seguidas en el pasado y repensar su futuro. Esos momentos acostumbran a coincidir con las grandes crisis económicas. Así ocurrió en los años treinta durante la Gran Depresión de los años treinta y también en la crisis energética y económica de los años setenta. En esas dos ocasiones las democracias occidentales con rectificaron el rumbo político económico de las décadas anteriores, construyeron nuevos contratos sociales internos y reformaron las reglas del funcionamiento de la economía internacional.

¿Traerá la crisis económica de la Covid-19, un impulso similar 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 y del clima? En esa misma dirección de cambio, ¿introducirá la pandemia de Covid-19 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 motivos, porque no existe. Pero la crisis de la covid-19, parece estar creando un nuevo “zeitgeist” o espíritu de una nueva época que viene cargado de urgencia y de ambición de cambio dirigido a construir un nuevo contrato social postpandémico.

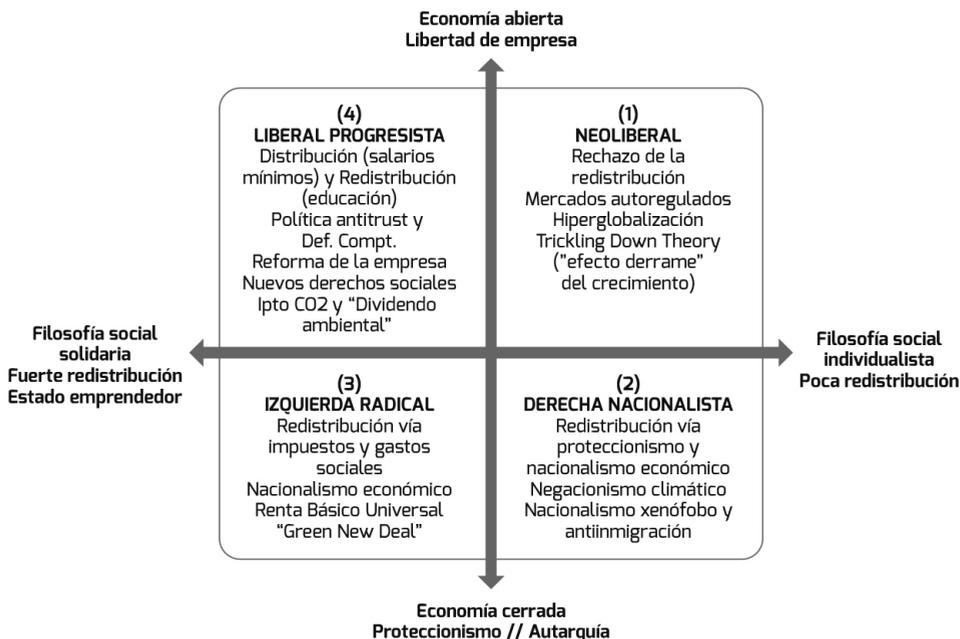
Probablemente el impulso político más intenso e inmediato para este nuevo contrato social vendrá del problema distributivo. Sus derivadas políticas populistas fuerzan a los liberales, conservadores y socialdemócratas a asumir un nuevo radicalismo progresista. Pero la lucha por el clima y la salud pública, en la medida en que tienen además una dimensión desigualitaria importante, constituirán elementos importantes del contrato social verde.

## Oferta política de contratos sociales

Ahora bien, no hay un único tipo de contrato social, de la misma manera que no hay una única vía para afrontar el problema distributivo, la lucha por el clima y la salud global. Estamos viendo ya ofertas políticas de distintos tipos de contratos sociales postpandémicos. No todos ellos, sin embargo, se conciliarán bien con el futuro. Como sucedió en los años treinta entre el “New Deal” rooseveltiano en Estados Unidos y el contrato social fascista que se impuso en Europa, algunos de los contratos sociales que ofrecen ahora algunas fuerzas políticas se concilian mal con la democracia y el futuro.

El cuadro 1 resume de forma sintética cuatro ofertas políticas de contratos sociales en función de la filosofía económica y de la filosofía social y política que subyacen en los preferencias y programas de las diferentes fuerzas políticas en presencia en las democracias occidentales. El eje horizontal recoge las preferencias políticas por el modelo de sociedad (individualista o solidaria) y por el modelo de Estado de Bienestar (más o menos redistributivo). El eje vertical sintetiza las preferencias de filosofía económica de los partidos, por una economía abierta y mercados libres o por una economía con mayor intervención económica del Estado. Al combinar esos dos ejes surgen cuatro celdillas que representan, de forma muy sintética, los cuatro grandes tipos de contratos sociales postpandémicos que ofrecen las fuerzas políticas en este momento. Cada uno de ellos propone distintas políticas orientadas a afrontar el problema de la desigualdad, el clima y la salud pública.

## Cuadro 1. Tipos de contratos sociales



Los defensores del contrato social neoliberal rechazan la redistribución y buscan abordar el problema distributivo mediante una mayor profundización en la autoregulación de los mercados como motor del crecimiento. Siguen apoyando la "teoría del goteo o del derrame" (Trickle Down Theory), que sostiene que, aunque en su fase inicial el crecimiento concentra la riqueza en los de arriba, finalmente acaba derramando sus beneficios sobre el conjunto de la población, reduciendo la desigualdad y la pobreza. Son defensores de la hiperglobalización económica.

Los defensores del contrato social de la derecha nacionalista afrontan el problema distributivo a través del proteccionista. Por un lado, el proteccionismo arancelario busca retornar a los países los puestos de trabajo que se deslocalizaron con la hiperglobalización. Por otro, con la política antinmigratoria buscan reservar los puestos de trabajo para los nacionales. Sostienen el negacionismo climático.

Los defensores del contrato social de la izquierda radical confían en la redistribución, vía mayores impuestos sobre la riqueza y mayores gastos sociales, como vía para reducir la desigualdad y la pobreza. Una de sus medidas sociales radicales es la Renta Básica Universal. Son partidarios del contrato social verde como instrumento para afrontar los retos del clima y de

salud pública. Muestran preferencia por una mayor intervención del estado en la economía y son contrarios a la globalización comercial y financiera.

Por último, está el contrato social liberal progresista. En él convergen tanto los “progressive” norteamericanos como los nuevos liberales, conservadores y socialdemócratas radicales, quienes estimulados por las crisis emergentes (desigualdad, pobreza, salud pública, clima, inmigración, racismo) están adquiriendo un sentido de urgencia, radicalidad y ambición política de reforma progresista. Un ejemplo de esta evolución hacia el progresismo radical es el candidato demócrata a las presidenciales norteamericanas de 2020 Joe Biden que se ha movido desde un liberalismo tradicional al conservadurismo radical, emulando el “New Deal” de Franklin D. Roosevelt. En la misma vía de cambio parece caminar Emmanuel Macron en Francia, desde su neoliberalismo inicial a liberalismo progresista radical. Busca afrontar el problema distributivo reformando la empresa, el salario mínimo y la política antitrust y de defensa de la competencia. Ponen también el acento en mejorar la redistribución a través de la reforma educativa. Defienden nuevos derechos sociales vinculados con la enseñanza preescolar, la vivienda asequible, el compromiso con el empleo y la regulación de la inmigración. Sus políticas de clima se mueven entre el impuesto al CO<sub>2</sub> y el reparto social de su recaudación y el “new green deal”. Defienden también un giro desde la hiperglobalización hacia una globalización responsable centrada no tanto en el comercio y las finanzas como en el clima y la salud pública.

Naturalmente, no hace falta señalar que esta tipología de contratos sociales postpandémicos es reduccionista. Pero creo que permite visualizar las distintas ofertas existentes en las democracias occidentales. La realidad, sin embargo, es más rica y variada. Los contratos sociales concretos que se vayan conformando en los distintos países posiblemente serán una mezcla de elementos de los distintos tipos que respondan a las características de cada país. En todo caso, hay que tener presentes que no todos esos tipos de contrato social se concilian bien con el futuro. La experiencia histórica de los años treinta es iluminadora.

## La importancia del contrato social para la prosperidad inclusiva

Me interesa ahora explorar brevemente las vías a través de las cuales un contrato social progresista puede favorecer una estrategia de crecimiento que traiga una prosperidad inclusiva. El cuadro 2 sintetiza las posibles tipologías de crecimiento de un país combinando los factores productivos disponibles y el clima social, político y cultural existente.

**Cuadro 2. Estrategias de crecimiento.**

ESTRATEGIA TRADICIONAL DE COMPETITIVIDAD Foco en la dotación de factores productivos y en la eficiencia: · Inversión capital · Infraestructuras · I+D · Capital humano · Capital institucional · Flexibilidad mercados laborales	ESTRATEGIA CRECIMIENTO INCLUSIVO Foco en el contrato social, la PTF y la equidad que fomentan el dinamismo económico, el emprendimiento y la creatividad de la población		
		DÉBIL	FUERTE
	BAJA	(1) Crecimiento nulo o bajo	(2) Crecimiento episódico
	ALTA	(3) Crecimiento lento y dual	(4) Crecimiento inclusivo y sostenido

En el eje vertical se recogen los factores productivos convencionales que los economistas utilizan a la hora de explicar el crecimiento, y los caminos para promoverlo: capital físico, capital humano, capital tecnológico (I+D+i), capital institucional, mercados flexibles (de bienes, servicios y trabajo) y apertura económica al exterior. En el eje horizontal se recogen los aspectos menos tenidos en cuenta por los economistas vinculados al impacto del contrato sobre la PTF y la equidad.

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, y la historia comparada nos ofrece numerosos ejemplos, que aun disponiendo de una dotación suficiente de esos recursos, el crecimiento sea débil o sincopado a que la productividad total de los factores sea baja. Eso puede ocurrir debido a que la existencia de un clima social desfavorable a la cooperación hace que la forma en cómo se combinan esos factores en el seno de las empresas y en el conjunto de la sociedad no es eficiente; es decir, no es capaz de extraer toda la potencialidad a esos factores. Por el contrario, tenemos ejemplos de países que con una dotación limitada de esos recursos han experimentado procesos de crecimiento intensos. La España de los años sesenta, que puede ser considerada como la China de esos años por sus elevadas tasas de crecimiento, es un ejemplo. El dinamismo económico de esa etapa vino más del nuevo clima social y político que se asoció al plan de estabilización y liberalización de 1959, a la apertura exterior y a los planes de desarrollo que de una mejora sustancial de los factores convencionales. Una economía en rápida industrialización permitió aumentar la productividad de los trabajadores sin formación profesional previa (en muchos casos procedentes del medio rural y agrícola) y suministro empleos estables y salarios decentes que, si bien no permitían hacerse ricos, sí permitió a muchos trabajadores acceder a una vida de clase media.

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). El contrato

social progresista, en el sentido que he utilizado aquí, de compromiso entre los diferentes actores que participan en la empresa y la sociedad, influye en el crecimiento a través de la mejora de la PTF. El contrato social, tanto en el seno de la empresa como en el de la sociedad, favorece un clima laboral y social, y una cultura de cooperación que mejora la PTF. A la vez, el contrato social favorece modelos de gestión de la empresa más participativos que, a la vez que mejoran la productividad, producen una prosperidad más inclusiva. Esta es la gran aportación del contrato social progresista al crecimiento inclusivo.

## El tercer pilar de la prosperidad inclusiva: la Economía Social

Por último, quiero hacer una breve referencia a la importancia del tercer sector, o Economía Social, dentro de este nuevo contrato social postpandémico orientado a la búsqueda de un tipo de crecimiento que traiga una prosperidad inclusiva.

La pérdida de prosperidad y bienestar de las comunidades locales y la destrucción de sus estilos de vida y el deterioro de sus entornos urbanos asociada a los procesos de deslocalización industrial y de puestos de trabajo que trajo la hiperglobalización neoliberal a partir de los años ochenta ha sido mencionada por economistas y otros científicos sociales como la principal causa de naturaleza económica que mejor explica el ascenso del populismo político. Así, David Autor, del MIT, en un conocido e influyente estudio, ha identificado el “Síndrome de China” –los efectos sobre el mercado laboral local norteamericano de la competencia de productos manufacturados procedentes de China– como la causa que provocó un mayor desempleo, una menor participación en la fuerza laboral y una reducción de los salarios en los mercados laborales locales más afectados por esas importaciones.

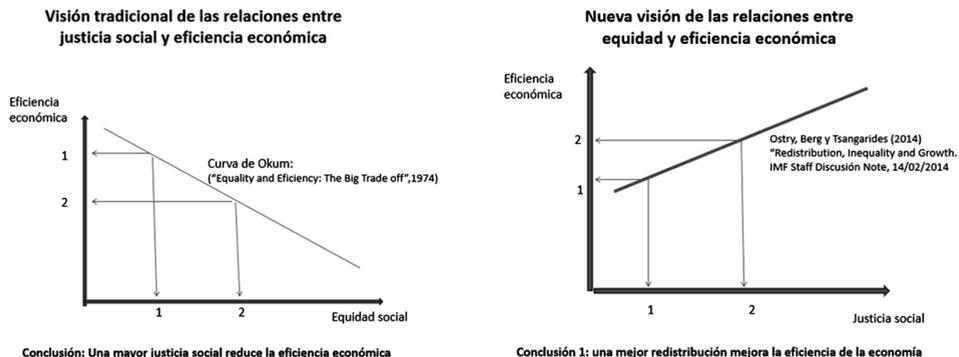
También Raghuram Rajan, prestigioso economista de orientación liberal de la Universidad de Chicago y ex Presidente del banco central de la India, ha señalado en un libro reciente que el olvido y abandono de las comunidades locales a su suerte durante la fase de mayor intensidad de la deslocalización industrial y de la globalización explica el malestar con la democracia. Aquellas comunidades que han experimentado un mayor pérdida de empleo y de deterioro de su bienestar y estilos de vida son las que han sido determinantes en la derrota de la candidata demócrata Hilary Clinton y el triunfo de Donald Trump en las elecciones de 2016. Extiende también esa explicación a lo ocurrido con el Brexit y al aumento del populismo en otros países europeos. Sostiene que sin recuperar esa prosperidad de las comunidades las democracias seguirán empantanadas. Para lograrlo, propone fomentar con políticas adecuadas el dinamismo del sector social de las comunidades.

En este abandono de las comunidades afectadas por los procesos de desindustrialización y la competencia de las importaciones que trajo la hiperglobalización, así como en la falta de apoyo a las iniciativas de la Economía Social, ha tenido mucho que ver el supuesto dilema existente entre eficiencia y equidad. El origen de este dilema o “trade-off” está en muy divulgado

e influyente artículo publicado a mediados de los setenta por el economista norteamericano Arthur Okun en el que, manejando los datos disponibles en aquel momento, encontró 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. 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.

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. 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 a las iniciativas del sector de la Economía Social.

### Cuadro 3. Relaciones entre equidad y eficiencia



Junto con los mercados y el Estado, la Economía Social, con sus valores de equidad y su dinamismo social, constituye el tercer pilar de la prosperidad de un país. El olvido de su importancia por parte de las élites económicas y académicas, y su abandono en promoverla por parte de los gobiernos en las últimas cuatro décadas es una de las razones que mejor explican el malestar social y el creciente apoyo electoral a los nuevos dirigentes políticos autoritarios y a los movimientos de extrema derecha nacionalista y xenófoba. Fomentar la Economía Social ... En esta dirección, las orientaciones de políticas y el tipo de inversiones que buscar fomentar el programa “Next Generación UE” es un “momentum” de oportunidad para el renacer de la Economía Social, dentro del contrato social postpandémico.

# Bibliografía

ATINSON, A. (2015): *Inequality. What can be done?*

AUTOR, D.H., DORN, D. & HANSON, G.H. (2013): “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *American Economic Review*, 103 (6): 2121-68

AUTOR, D.H., DORN, D., HANSON, G.H. & MAJLESI, K. (2020): “Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure”, *American Economic Review*, February.

DEATON, A. (2015): *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*

FRIEDMAN, M. (1970): “The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits”, *The New York Times Magazine*, 13 septiembre 1970.

FURMAN, J. & ORSZAG, P. (2018): “Slower productivity and higher inequality. Are they related? *Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 2018-4*

FURMAN, J. & ORSZAG, P. (2015): “A Firm-Level Perspective on the Role of Rents in the Rise in Inequality”. October 16, 2015, *Presentation at “A Just Society” Centennial Event in Honor of Joseph Stiglitz*, Columbia University

MILANOVIĆ, B. (2016): *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University.

OKUN, A. (1974): *Equality and Efficiency. The Big Trade Off.*

OSTRY, J. et al. (2019): *Confronting Inequality: How Societies Can Choose Inclusive Growth.*

OSTRY, J., BERG, A. & TSANGARIDES, Ch. (2014): *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note

PIKETTY, T. (2014): *Capital in the twenty-first century.*

WILKINSON, R. & PICKETT, K. (2009): *The Spirit Level. Why More Equal Societies almost always do better.*

RAJAN, R. (2019): *The Third Pillar. How Markets and the State had leave the Community Behind.*

ROBINSON, J. (1933): *The Economics of Imperfect Competition.*