

Pablo Simón Cosano*

EL NUEVO CONTRATO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CIENCIA POLÍTICA

En el presente trabajo se aborda la noción de contrato social analizando los equilibrios políticos que lo hacen posible. Tras desarrollar las principales teorías políticas que explican su desarrollo, se abordan los diferentes cambios estructurales que han supuesto una transformación en los mismos como la globalización, la terciarización de la economía o el envejecimiento demográfico. Mención especial merece el cambio tecnológico como elemento clave en el nuevo contrato social.

The new social contract from the political science perspective

This paper addresses the notion of a social contract focusing on the political equilibriums that make it possible. After developing the main political theories that explain its growth, the paper addressed the different structural changes that have led to a transformation in Welfare States such as globalization, the outsourcing of the economy or demographic aging. Special mention deserves technological change as a key element in the new social contract.

Palabras clave: política pública, institucionalismo, Administración, economía política, cambio tecnológico.

Keywords: public policy, institutionalism, Administration, political economy, technological change.

JEL: B58, H7, I38, O30, P48.

1. Introducción: el Estado como contrato

Para la teoría liberal clásica la noción de contrato es algo central. Este hecho se liga con su propia antropología; el ser humano como un sujeto individual autónomo y soberano, base de todas las cosas, desde el que se edifica cualquier orden social (Kersting, 2001). Este principio en su conceptualización más influyente se ha ligado a la propia noción de Estado. Según esta base teórica, el ser humano, en ausencia de poder constituido, coexiste en un espacio anárquico, en una lucha continua entre ellos: el «estado de naturaleza»

(Hobbes, 2006). Sin embargo, ante esa situación, son los propios individuos los que libremente aceptan establecer el Estado, el Leviatán, lo que genera un contrato social que obliga a los individuos a refrenarse por su bien, dejando de lado los derechos naturales (a robar, matar, defenderse) a cambio de los derechos civiles.

Aunque con diferentes formulaciones y matices, todas las teorías contractualistas parten del individuo y de la necesidad de fijar un compromiso entre las partes para crear un orden desde el consentimiento. La relación entre las instituciones y el individuo será desarrollo de los debates posteriores sobre la ordenación de las sociedades humanas. Sin embargo, este enfoque ha sido fuertemente criticado porque, aunque teóricamente asumible como premisa, parece complicado justificar que se originara el contrato social de

* Universidad Carlos III de Madrid.

Versión de noviembre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.911.6935>

una manera ahistórica. El Estado es una organización que dispone de una ventaja comparativa en el uso de la violencia controlando un territorio delimitado por la capacidad que tiene para gravar con impuestos a sus integrantes (North, 1991). Parece, por lo tanto, poco realista pensar que este proceso parte de un momento fundante básico. Por esa razón, la teoría predatoria del Estado ha insistido en la necesidad de considerar que el «estado de naturaleza», ese estado de lucha permanente no es algo solo entre individuos sino también entre diferentes señores rivales desde la caída del Imperio Romano (Tilly, 1990).

El argumento predatorio se conecta con cómo los señores que controlen más recursos disponen de una ventaja comparativa frente a sus rivales. Así, el Estado sería una construcción producto de la necesidad de hacer la guerra mejor que sus rivales, algo que requiere acumular mucha capacidad de coerción y capital. Un ejército profesional es costoso y, a medida que se va desarrollando la tecnología es necesario ser más eficiente consiguiendo recursos. Por lo tanto, se va haciendo necesario desarrollar también una Administración eficiente para poder recaudar impuestos, construyendo así una legión de burócratas y administradores. Por lo tanto, a lo largo de un proceso de evolución competitiva, el Estado se establece como un agente que busca hacer la guerra contra sus rivales, proteger a sus súbditos para hacer valer su soberanía y extraer rentas de la manera más eficiente para hacer todo lo anterior. De aquí la conocida frase: «la guerra hace Estado».

La construcción del Estado es, por lo tanto, el primer fundamento desde el que comienza a establecerse el contrato social. De hecho, es desde esta base filosófica que comienza a emerger el constitucionalismo liberal a principios del XIX, la ruptura con el legitimismo del Antiguo Régimen y el establecimiento del gobierno representativo (Manin, 1998). La Revolución Americana y la Francesa progresivamente fueron estableciendo un Estado limitado, con división de poderes, con un soberano restringido en

sus atribuciones. Sin embargo, con la creciente importancia de la cuestión social y económica a lo largo de los siguientes 200 años, la noción de contrato social fue expandiéndose a la cuestión económica gracias a la creciente movilización de los sectores obreros (Przeworski y Sprague, 1988). La cuestión social fue ganando peso en la agenda política y será, sobre todo, desde la Segunda Guerra Mundial cuando la noción de contrato social aborde también de manera integral los elementos de redistribución económica más allá de las nociones políticas, también en sus teorías de la justicia (Rawls, 2009).

Este hecho ha llevado a que, en la práctica, la discusión sobre el contrato social esté más centrado en este último aspecto y, por lo tanto, en la economía política del bienestar. En el presente artículo se busca desarrollar la noción de contrato social desde esa base y explorar en qué condiciones existen apoyos políticos a la redistribución y a los estados de bienestar. En otras palabras, a la intervención del Estado en la economía. En el apartado siguiente se tratan las principales explicaciones para el desarrollo de los estados de bienestar de postguerra para, a continuación, centrarse en sus retos contemporáneos. En el apartado cuarto se aborda el cambio tecnológico como un elemento que puede modificar equilibrios políticos para, en la última parte, recapitular los desafíos de futuro a partir de la crisis de los cuerpos intermedios.

2. Los estados de bienestar: el contrato social de la postguerra

La idea de los estados de bienestar consiste en la intervención por parte de las autoridades públicas para paliar situaciones de dificultad social (esencialmente sanidad, educación o pensiones). Este hecho, que tuvo lugar tanto desde la perspectiva de regulación como del peso cuantitativo del gasto público, no tiene, sin embargo, una sola causa detrás. Por ejemplo, en algunos casos se basó en estrategias reactivas para frenar al movimiento obrero, como las del

canciller Otto von Bismarck en la Alemania Guillermina (Palier, 2010). Junto con las trabas que ponía a los partidos y sindicatos obreros, buscó minar la base social del Partido Socialdemócrata (SPD) con políticas sociales, lo que también le valió la crítica del sector más a la derecha de su partido. Para ello aprobó un seguro de enfermedad en 1883, de accidentes en 1884 y de vejez en 1889 financiados por el Estado, la patronal y los obreros.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta que la construcción de los estados de bienestar puede tener diferentes constelaciones de factores detrás. Sin embargo, la literatura ha tendido a agruparlos en tres grandes corrientes (Rothstein *et al.*, 2012). La primera es la tesis marxista-leninista por la cual la construcción de los estados de bienestar no era sino un requisito funcional para la reproducción de la explotación capitalista (Althusser, 2006). Su objetivo último, subordinado siempre a los intereses de la burguesía, era evitar la revolución social que emergería por sí misma ante el deterioro en las condiciones de vida del proletariado. Por lo tanto, gracias al estado de bienestar, se distrae a las fuerzas de la clase obrera de controlar los medios de producción a cambio de medidas esencialmente asistencialistas.

La segunda gran explicación es la que podría llamarse lógica funcionalista o de modernización. Una parte de la literatura pone el énfasis en cómo el gasto público y las bases del estado de bienestar emergieron ante la creciente industrialización, la cual hizo obsoletas las instituciones gremiales y asistenciales tradicionales de la sociedad del Antiguo Régimen (Wilensky, 1974). Por tanto, las presiones para que el Estado reemplace a estos agentes emergieron de manera directa ante los procesos de cambio del siglo XIX y XX. En otros casos se pone el énfasis en cómo la progresiva internacionalización de la economía, la apertura comercial y el colonialismo fueron decisivos en la expansión del gasto público (Cameron, 1978). En la medida en que las economías se fueron abriendo, los estados pasaron a tener menos control sobre ella. La

implicación de esto fue que no les quedó más remedio que gastar para generar estabilizadores automáticos frente a crisis cíclicas.

Además, como las economías más abiertas al exterior son justamente las que desarrollan un nivel de concentración industrial más alto —son más exportadoras— esto también supone más trabajadores en los mismos centros fabriles, generar una mayor sindicación, más convenios colectivos y, en suma, todos los mecanismos políticos que ayudan a que se pongan los pilares del estado de bienestar. Algo que ayuda a entender por qué son las economías abiertas las que más gasto público tienen.

Justamente de aquí se desprende la tercera gran explicación sobre la emergencia de los estados de bienestar, la conocida como teoría de los recursos de poder (TRP). Esta idea está fundamentada en dos elementos importantes (Korpi, 1989). De un lado, en la incapacidad de las teorías anteriores para explicar por qué hay diferencias en los arreglos institucionales, la generosidad y el nivel de extensión del gasto público entre países, variación que no explican los otros modelos. Del otro, la importancia que tiene la movilización política sobre líneas partidistas y de conflictos de clase de carácter redistributivo. Esta teoría se puede sintetizar en la idea de que cuantos más recursos sean capaces de movilizar las clases trabajadoras detrás del apoyo a sindicatos y partidos laboristas, más propensión a un estado de bienestar más generoso (Esping-Andersen, 1999).

Esta última teoría ha tendido a ser la más exitosa dentro de la literatura y, por lo tanto, también la más criticada o matizada.

Uno de los primeros matices al respecto se centra en la estructura de oportunidad para dicha movilización: fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando se produjo un salto tanto cuantitativo como cualitativo en el gasto público (Zuberi, 2006). En el caso de Europa, los estados que participaron en la contienda tenían ante sí millones de muertos, unas economías de mercado y un tejido industrial devastados por la guerra

y, a la vez, unos veteranos desmovilizados, potencial mano de obra, que debían incorporarse a la vida civil. Las guerras son conflictos trágicos, pero como demuestra la literatura acarrear consigo otros subproductos, entre los cuáles se encuentran bruscas reducciones de la desigualdad en las sociedades (Scheidel, 2018). Este hecho muchas veces permite una mayor facilidad para generar sistemas impositivos de carácter progresivo, ya que los ricos están más dispuestos a contribuir en un contexto de emergencia nacional (Scheve y Stasavage, 2016).

No puede, por lo tanto, disociarse la TRP de ese contexto histórico, ya que fue entonces cuando los partidos socialdemócratas y democristianos se fueron asentando como las principales formaciones políticas de toda Europa. Acababa de comenzar la Guerra Fría y los EE UU accedieron al Plan Marshall, esfuerzo masivo de inversiones y créditos para reconstruir el Viejo Continente en la medida que hubiera estabilidad. En general, se asumió que era importante evitar repetir los errores del período de entreguerras, donde la emergencia social fue el caldo de cultivo para la llegada al poder del fascismo.

Estos mimbres estructurales permitieron un nuevo comienzo y llevaron a lo que se conoce como capitalismo coordinado (Hall y Soskice, 2001). Según este nuevo modelo, el Estado iba a pasar a tener un papel más destacado en la economía. Para ello, pasó a controlar la actividad económica sobre la base de grandes empresas de propiedad estatal, predominantemente industriales, en las que una mano de obra fuertemente sindicalizada sirviera de manera sencilla para la coordinación salarial.

Así, los pilares del acuerdo según estas aproximaciones siguen siendo esencialmente políticos. De un lado, los sindicatos de izquierdas se comprometieron a no controlar directamente los medios de producción y a una moderación salarial que hiciera efectiva la política monetaria y fiscal (por lo tanto, que permitiera crear empleo público sin inflación). Del otro lado, los partidos aceptaron expandir los beneficios sociales y

el gasto público para compensarles, financiado además con un sistema fiscal de carácter progresivo. Un modelo que fue capaz, hasta los años setenta, de simultanear altas tasas de crecimiento económico, bajo desempleo e inflación y una expansión progresiva del estado de bienestar. Algo que, en todo caso, habría sido fruto de un contexto histórico y político muy determinado por el escenario de postguerra.

El segundo matiz a esta es el hecho de que la TRP no responde a una pregunta fundamental ¿Por qué confiar en el Estado como garante de ese acuerdo? Los trabajadores quieren optar por algún tipo de protección frente a riesgos y por la redistribución económica, pero no es algo evidente que la vía pública deba ser la preferida (Rothstein *et al.*, 2012). Es decir, que no aclara cual es el mecanismo de protección frente a los riesgos del mercado que pueden buscar los agentes. Una alternativa podría ser que los propios sindicatos fueran los que generaran un mecanismo de seguros privados, hecho que además les ayudaría a retener a sus afiliados, o que recurrieran a mecanismos de concertación que obligaran a las empresas a pagar seguros. Pues bien, lo que esta literatura apunta es que la probabilidad de que el Estado sea el agente preferido para coordinar el pacto social es una función directa de su efectividad como organización (Rothstein y Teorell, 2008).

De este modo, en aquellos lugares en los cuales el Estado es eficiente recaudando impuestos y proveyendo servicios, allí donde se considera que tiene bajos niveles de clientelismo, patronazgo o corrupción, es visto como un actor más creíble (Kumlin, 2004). Por lo tanto, la calidad percibida de las instituciones, su justicia procedimental, es tan importante como la noción de justicia en sí misma defendida por los actores sociales. De ahí, por ejemplo, que haya mayor propensión en los países escandinavos a operar por esta vía. Algo que no vendría dado solo por la relación de fuerzas políticas, sino también por el proceso de construcción de un Estado creíble, la creación de una comunidad básica de solidaridad sobre el

nivel nacional. Justamente lo contrario a lo que ocurre en países donde el Estado está poco desarrollado, es corrupto o ineficaz.

De un modo u otro, estos acuerdos sociales se forjaron cuando el nivel de servicios era relativamente bajo y el número de usuarios (salud o pensiones) era reducido. Ello permitió que cualquier inversión, por mínima que esta fuera, tuviera unos retornos notables. Europa se urbanizó e industrializó a gran velocidad, universalizando el bienestar y la sociedad de consumo. Sin embargo, transformaciones profundas han supuesto que desde los años setenta comience a revisarse los fundamentos mismos del modelo. Cambios profundos que van a la raíz misma de la estructura política y económica del contrato social.

3. Los cambios en el modelo de bienestar

Durante las últimas cuatro décadas se han producido procesos de transformación social y económica muy profundos. La identificación del efecto independiente de cada uno de esos factores no es algo sencillo, pero lo que es indisputado es que han alterado las bases sociales y políticas de los estados de bienestar surgidos tras la postguerra.

El primero de estos cambios es el proceso de desindustrialización y terciarización de la economía. Desde los años setenta se ha dado una importante dinámica de pérdida de empleo en sectores industriales y migración de las economías desarrolladas hacia el sector servicios (Pierson, 2001). Este cambio ha tenido una parte de su origen en la generación de cadenas mundiales de valor a partir de una mayor integración e interdependencia de la producción mundial, proceso muy acusado durante los años setenta y ochenta en los países occidentales (Esping-Andersen, 1996). Dicha transformación, entre las múltiples ramificaciones que ha tenido, ha supuesto un cambio en los mercados de trabajo trayendo consigo una ruptura entre dos tipos de trabajadores (Emmenegger *et al.*, 2012). De un lado, los *insiders*, un núcleo protegido, ligado a

sectores ocupacionales tradicionales, de mayor edad y con un coste de despido más alto. Del otro, los *outsiders*, una creciente periferia menos protegida y precaria conformada por parados de más de 50 años, jóvenes, mujeres e inmigrantes.

Este proceso ha evolucionado en paralelo a una pérdida de importancia de los sindicatos como agentes de intermediación. De manera sostenida, allí donde no es obligatoria, la afiliación ha tendido a reducirse, siendo cada vez más débiles y estando más fragmentados (Gumbrell-McCormick y Hyman, 2013). Fuera de la función pública y los grandes centros fabriles, las carreras laborales se han vuelto cada vez más irregulares, los trabajadores cada vez están más separados, con trayectorias más atípicas, y son más heterogéneas. Ello supone una dificultad objetiva para que los sindicatos puedan ofrecer un programa político coherente que pueda agrupar intereses cada vez más diversos, lo que se liga con la teoría de los recursos de poder antes expuesta.

Esto conecta con la emergencia de nuevas formas de desigualdad (Esping-Andersen *et al.*, 2002). Las partidas clásicas de gasto, como sanidad o pensiones, están teniendo más dificultades para cubrir a unos trabajadores que tienen trayectorias cada vez más atípicas, en especial si están basadas en cotizaciones a la seguridad social, muy asociadas al trabajo. En general, la base familiarista del diseño de los estados de bienestar no parecen tener facilidad para llegar a problemáticas nuevas. La diferencia está entre un núcleo moderadamente protegido por las políticas tradicionales y una creciente periferia de precarios (Häusermann, 2010).

En paralelo a todas estas transformaciones se ha producido un importante cambio demográfico. El sistema de bienestar se sostenía al disponer de una población activa lo suficientemente numerosa como para garantizar el modelo de pensiones y una familia de corte tradicional. Sin embargo, ambos comienzan a modificarse desde mediados del siglo XX (Meier y Werding, 2010). De un lado, los países europeos cada

vez están más envejecidos. La esperanza de vida ha aumentado notablemente y la mortalidad infantil no ha hecho sino caer, elementos positivos, pero que también implican que es más complicado mantener el pacto intergeneracional por el que los trabajadores actuales sostienen a los pensionistas en los sistemas de reparto (Bonoli, 2000). Del otro lado, el modelo de familia tradicional ha entrado en crisis. Las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo y la fertilidad se ha reducido de manera importante.

De hecho, el cambio estructural de la economía ha tenido un impacto decisivo en la vida de las mujeres (Olivetti y Petrongolo, 2008). Gracias a la democratización de los electrodomésticos y el abaratamiento en el mantenimiento del hogar, se dio un nuevo impulso a la emancipación de las mujeres, ganando poder de negociación dentro de las parejas. Además, los anticonceptivos han permitido que la mujer tenga autonomía en el control de su cuerpo. Gracias a que la productividad doméstica liberó tiempo de las mujeres y la división de tareas del hogar tradicional dejó de tener cualquier tipo de sentido práctico, la mujer pudo combatir de manera más eficaz el predominio masculino en todas las esferas. Esto vino acompañado de importantes luchas para que el Estado fuera progresivamente despenalizando divorcio, aborto o el trabajo femenino. Por lo tanto, el modelo de bienestar basado en el *male breadwinner* ha tendido a desaparecer (Esping-Andersen *et al.*, 2002).

Además de estas transformaciones, el cambio tecnológico también ha tenido un impacto. La conocida como Cuarta Revolución Industrial (Schwab, 2017) ha supuesto una progresiva automatización de diferentes tareas y una expansión del uso de la inteligencia artificial, algo que va de la mano con la propia internacionalización de la economía. Todo ello en creciente desarrollo, como consecuencia, de actividades periféricas, que se ha traducido en una reducción del tamaño de empresas e industrias. El resultado final es que la polarización en los salarios también ha sido mayor ligado a las ocupaciones más competitivas en

habilidades tecnológicas, con el consecuente incremento de la desigualdad y una transformación profunda en las bases de la economía.

La pregunta entonces es cómo estas transformaciones pueden generar cambios profundos en los equilibrios políticos que permitan hacer sostenible el contrato social. Si las condiciones de partida son tan diferentes a los sistemas de postguerra ¿Bajo qué supuestos estos modelos son sostenibles políticamente? ¿En qué medida el cambio de la economía puede ofrecer oportunidades para su reforma?

4. El impacto decisivo del cambio tecnológico

Uno de los procesos de cambio más acelerados en curso es el cambio tecnológico (Hidalgo, 2017). En su conjunto, estos cambios siempre han sido relevantes para la economía, acarreado consigo profundas transformaciones ocupacionales y cambios en los sectores productivos (Schwab, 2017). Este proceso de Cuarta Revolución Industrial ha tenido como efecto principal el reducir el tiempo destinado a tareas de carácter rutinario gracias a la robotización y la inteligencia artificial (Autor, Dorn y Hanson, 2015). Además, también ha traído consigo cambios en la estructura salarial. Las remuneraciones han tendido a dispararse entre aquellas ocupaciones más ligadas al cambio tecnológico en curso, generando así una polarización en los salarios.

Por otro lado, la creciente automatización de algunas tareas ha tenido impacto relevante en el desempleo. Por ejemplo, se calcula que los puestos de trabajo disponibles entre las tareas rutinarias entre 1990 y 2008 en países como Dinamarca, Alemania, España, Reino Unido o Suiza han descendido entre un 29 y un 41 % (Oesch, 2013). En los estudios sobre Europa Occidental se calcula que, solo entre 1993 y 2010, casi tres cuartas partes de la sustitución del trabajo rutinario de formación media-baja y el incremento del no rutinario de cualificación media-alta puede ser explicado por procesos de cambio tecnológico y deslocalización industrial (Goos *et al.*, 2014). Por tanto, unos

cambios productivos que pueden tener implicaciones claras tanto en el alcance de las políticas como en términos de los apoyos sociales al estado de bienestar.

Los modelos clásicos en economía para explicar los apoyos a la redistribución se centran en cómo la preferencia del votante mediano determina la política impositiva y de gasto (Meltzer y Richard, 1981). Según este argumento, cuanto mayor distancia hay entre la media y la mediana de los ingresos, más desigualdad habrá y también más querencia por redistribución. Revisiones posteriores lo que han hecho es introducir, a su vez, el papel que juegan partidos e instituciones al interactuar con tres clases sociales básicas: los pobres, la clase media, y los más acomodados. Dado que ninguno de los tres grupos es mayoritario en la sociedad, es necesario formar una coalición de dos de ellos para decidir cuánto se redistribuye, lo que incluye a la clase media, que es la que decanta la balanza de un lado u otro. Partiendo de esa base, son las instituciones las que entran en acción, en concreto el sistema electoral (Iversen y Soskice, 2006).

En un sistema electoral mayoritario, el ganador se lo queda todo en términos de representación. Como resultado, la competición tiende al bipartidismo entre un partido de centro izquierda y otro de centro derecha. Los ricos votan a la derecha y los pobres a la izquierda, así que las clases medias deciden. Y el hecho es que las clases medias tenderán a votar con más frecuencia a derecha ante el miedo de que la izquierda les suba los impuestos, prefiriendo el *statu quo* —o incluso impositivas—. Sin embargo, en un sistema proporcional cada partido tiende a recibir más o menos lo que le toca en escaños. Ello da pie a un sistema multipartidista (habiendo tres clases, habría tres partidos) y obliga a formar gobiernos de coalición. Ante este hecho, los partidos de las clases medias preferirían formar antes Gobiernos con las izquierdas que con las derechas. La idea es que podrían poner impuestos solo a los ricos para redistribuir tanto para ellos mismos como para los pobres, sin tener que aportar ellos demasiado a la caja común.

Este modelo parte, por lo tanto, de un compromiso interclase propio de sistemas multipartidistas en los cuales el equilibrio político tiende a favorecer la redistribución. Esto permitiría explicar al mismo tiempo por qué los partidos conservadores y liberales gobiernan con más frecuencia en países con sistemas mayoritarios y cómo, además, se conecta esto con menores niveles de gasto público.

Otros enfoques han cuestionado que la preferencia por la redistribución sea meramente una cuestión de maximizar el interés de cada sujeto, sino que básicamente hable de lazos de solidaridad. Por ejemplo, la fragmentación étnica, lingüística o religiosa de un país suele relacionarse con menos preferencia por gasto público (Alesina y La Ferrara, 2000). La idea es que, como hay una sociedad menos cohesionada y parecida entre sí, se prefieren bienes selectivos para cada grupo antes que gasto público y programas sociales más universalistas. Por lo tanto, igual que este argumento se plantea para diferencias adscriptivas, se puede trasplantar en términos de la solidaridad entre las diferentes clases sociales. La investigación más reciente apunta que lo importante para que haya voluntad de redistribución es necesario que se dé cierto altruismo basado en las percepciones de experiencias compartidas (Lupu y Pontusson, 2011), algo condicionado a las distancias relativas entre los ingresos de las clases.

Si las clases medias tienen una distancia de renta reducida con las más modestas, serán más propensas a vivir de manera similar, residir en barrios parecidos, llevar a sus hijos a las mismas escuelas. Además, si la distancia entre las clases medias y los pobres son pequeñas, siempre hay mayores probabilidades de caer en la pobreza. Por lo tanto, esto ayudaría a que las clases medias desarrollaran más solidaridad con la gente menos acomodada y fuera más sensible a argumentos a favor de la redistribución. Sin embargo, si las clases medias están más cerca de las altas (y menos de las populares), entonces incrementa su perspectiva de que también pueden ascender en la

escala social, reforzando su afinidad con ellas. Ante esto, no querrían necesariamente que el Estado tenga un papel importante reforzando la igualdad.

Siguiendo esta lógica, la polarización de salarios asociada al cambio tecnológico debería llevar a menos preferencia por redistribución, por lo tanto, a socavar las bases de apoyo al estado de bienestar. Más diferencia en la estructura social haría que esos lazos de solidaridad tendieran a desaparecer en mayor medida. Sin embargo, esta idea puede ser matizada si se considera que las preferencias por redistribución pueden incorporar un elemento intertemporal de interés individual: la dimensión del estado de bienestar como un seguro frente a imprevistos.

Esta idea vuelve de nuevo a conectarse con las teorías funcionales del estado de bienestar. Según este argumento, la preferencia por redistribución es mayor cuando el riesgo a perder el empleo y a sufrir pérdidas de ingresos es más importante (Rehm *et al.*, 2012; Iversen y Soskice, 2006). Esto lleva a una conclusión, y es que el cambio tecnológico justamente lo que puede hacer es que haya presión en favor de programas sociales más generosos para compensar por la incertidumbre en ingresos y empleo que produce (Thewissen y Rueda, 2019). Es decir, que, dada la volatilidad en el empleo asociada a la Cuarta Revolución Industrial, pueda haber fundamentos para mayor demanda de profundizar en programas sociales generosos.

Según estas aproximaciones, la intensidad en la exposición a tareas rutinarias (RTI, por sus siglas en inglés) de los individuos en determinadas ocupaciones es un elemento que hace que vayan a preferir más redistribución. Es decir, que van a preferir más transferencias de renta que no operen a través del mercado de trabajo para servirle de cobertura ante los riesgos que genera el cambio tecnológico. Este efecto, además, se ve como particularmente intenso entre aquellas ocupaciones más expuestas a la sustitución tecnológica con más ingresos dado que son los que más renta tienen que perder (Thewissen y Rueda, 2019).

Esta literatura es interesante por apuntar a que existen fuerzas contrapuestas. Mientras que la polarización salarial, la pérdida de fuerza sindical o la terciarización de la economía podría generar una menor demanda por redistribución, el cambio tecnológico y el riesgo de mayor desempleo podría causar lo contrario. Esto de hecho podría hasta abrir la oportunidad de construir coaliciones que atraviesen la división entre *insiders* y *outsiders* al margen de los niveles de ingresos. Un punto de partida, que puede ser el arranque, para hacer del cambio tecnológico una oportunidad para revisar los equilibrios políticos que sostienen nuestros modelos de bienestar.

5. Reflexión final: ¿hacia el nuevo contrato social?

El contractualismo, fundamento de la teoría liberal, ha sido una doctrina clave como fuente de legitimidad de la vida social en los últimos 400 años. De hecho, el Estado como institución ha tenido en esta teoría una de sus aproximaciones más desarrolladas. En este sentido, el avance del gobierno representativo y del estado liberal desde el siglo XVIII ha ido de la mano de la idea (en sus diferentes formulaciones) de que los individuos, que poseen unos derechos naturales inalienables, deciden renunciar a ellos para hacer posible la coexistencia. La Constitución pasa a ser así el fundamento de un contrato en la nación, algo que ha estado ligado al ejercicio del poder. Sin embargo, con el paso del tiempo la noción de contrato se ha extendido también a lo social, a la propia intervención del Estado en la economía. Es decir, la regulación y el gasto público, el fundamento político de los estados de bienestar.

Para entender las razones políticas últimas de este cambio, se ha mencionado tres enfoques distintos. El primero es la idea del estado de bienestar como un constructo para evitar la revolución social. El segundo el que lo refiere, como un proceso de desarrollo natural, ligado a cambios profundos en la economía que hacen imposible a los antiguos agentes, gremios o

beneficencia, garantizar un mínimo de bienestar y que, además, se ligan también a una progresiva apertura de la economía global. El último de los enfoques se basa en tratar de explicar la profundidad de los estados de bienestar, según el poder que tenían tanto sindicatos como partidos de izquierdas, ha sido el más empleado para analizar sus diferentes niveles entre países. Algo que, en todo caso, ocurre en un contexto histórico muy específico y siempre ligado a la propia confianza en el Estado como provisor de servicios.

La edificación de los estados de bienestar se tradujo en un desarrollo económico y progreso social importantísimo desde los años treinta, el conocido como pacto de posguerra. Sin embargo, desde los años setenta se produjeron una serie de transformaciones profundas ligadas a la globalización, la terciarización de la economía, el cambio demográfico y el cambio tecnológico que han supuesto un cuestionamiento de este modelo. Concretamente la Cuarta Revolución Industrial ha supuesto un cambio profundo en la estructura ocupacional, ha polarizado los salarios y hecho caducas muchas instituciones de intermediación tradicionales. Por lo tanto, dado que las condiciones profundas que hicieron posible el contrato social de posguerra han cambiado, este mismo está en revisión. La pregunta es ¿Existe un fundamento político que permita su adaptación a las nuevas circunstancias?

Una manera de justificar la intervención pública es como un sistema de seguro contra imprevistos, un fundamento que sigue un criterio puramente Rawlsiano al establecer la diferencia entre desigualdades injustas y primar el principio del *maximin*. Ante esta situación, las dinámicas generadas por el cambio tecnológico pueden ser un buen punto de partida. Si se está en unas circunstancias en las que la Cuarta Revolución Industrial hace posible que sea difícil anticipar los cambios en el mercado laboral y el tejido productivo, reduce la capacidad para hacer responsables a los individuos de sus decisiones, por ejemplo, de formación. Por lo tanto, invita a reflexionar sobre mecanismos de transferencias universales que blinden ante súbitas pérdidas de renta o políticas

de recualificación. Es decir, políticas públicas que permitan fijar políticas que reduzcan el riesgo social adherido a transformaciones sociales de calado. Reformas que podrían tener un amplio apoyo social y que podrían fijar mecanismos que hagan compatible retejer el contrato social con el cambio y la modernización tecnológica.

Sin embargo, este desafío coincide con una crisis de los cuerpos intermedios (Mair, 2013). En las democracias occidentales la participación electoral está en caída cada vez más continuada, un fenómeno que coincide en el tiempo con la reducción de la afiliación a los partidos políticos, a los sindicatos o la asistencia a las iglesias. Los cuerpos intermedios que tradicionalmente vertebraban la acción política y la interlocución social están en crisis. Las causas de este hecho son profundas y conectan tanto con el vaciado de fuerza del Estado-nación y el auge de la Unión Europea como con el cambio en los medios de comunicación. En cualquier caso, el resultado es una mayor volatilidad electoral, fragmentación política y polarización. Un hecho que dificulta el compromiso en unas sociedades más inestables. Este hecho, en contextos de desplazamiento del poder geopolítico fuera del escenario occidental condiciona unos retos diferentes de los de la sociedad de posguerra. Sin embargo, ello no es óbice para que las capacidades que ofrece la Cuarta Revolución Industrial puedan convertirse en una oportunidad para el sostenimiento del contrato social que tanto bienestar y desarrollo ha traído consigo.

Referencias bibliográficas

- Alesina, A., & La Ferrara, E. (2000). Participation in heterogeneous communities. *The quarterly journal of economics*, 115(3), 847-904.
- Althusser, L. (2006). *Lenin and philosophy and other essays*. Aakar Books.
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2015). Untangling trade and technology: Evidence from local labour markets. *The Economic Journal*, 125(584), 621-646.
- Bonoli, G. (2000). *The politics of pension reform: institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge University Press.

- Cameron, D. R. (1978). The expansion of the public economy: A comparative analysis. *American political science review*, 72(4), 1243-1261.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. (Eds.) (2012). *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. OUP USA.
- Esping-Andersen, G. (Ed.) (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. Sage.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, USA.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509-2526.
- Gumbrell-McCormick, R., & Hyman, R. (2013). *Trade unions in Western Europe: hard times, hard choices*. Oxford University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *An introduction to varieties of capitalism*. op. cit., 21-27.
- Häusermann, S. (2010). *The politics of welfare state reform in continental Europe: Modernization in hard times*. Cambridge University Press.
- Hidalgo, M. (2017). *El empleo del futuro: Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Deusto.
- Hobbes, T. (2006). *Leviathan*. A&C Black.
- Iversen, T., & Soskice, D. (2006). Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*, 100(2), 165-181.
- Kersting, W. (2001). *Filosofía política del contractualismo moderno*, 7. Plaza y Valdés.
- Korpi, W. (1989). Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: Social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 309-328.
- Kumlin, S. (2004). The personal and the political. In *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*, 3-19. New York: Palgrave Macmillan.
- Lupu, N., & Pontusson, J. (2011). The structure of inequality and the politics of redistribution. *American Political Science Review*, 105(2), 316-336.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso Trade.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Ciencias Sociales. Alianza Editorial.
- Meier, V., & Werding, M. (2010). Ageing and the welfare state: securing sustainability. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(4), 655-673.
- Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of political Economy*, 89(5), 914-927.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.
- Oesch, D. (2013). *Occupational change in Europe: how technology and education transform the job structure*. Oxford University Press.
- Olivetti, C., & Petrongolo, B. (2008). Unequal pay or unequal employment? A cross-country analysis of gender gaps. *Journal of Labor Economics*, 26(4), 621-654.
- Palier, B. (2010). *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe*, p. 456. Amsterdam University Press.
- Pierson, P. (2001). Post-industrial pressures on the mature welfare states. *The new politics of the welfare state*, 1, 80-105.
- Przeworski, A., & Sprague, J. (1988). *Paper stones: A history of electoral socialism*.
- Rawls, J. (2009). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Rehm, P., Hacker, J. S., & Schlesinger, M. (2012). Insecure alliances: Risk, inequality, and support for the welfare state. *American Political Science Review*, 106(2), 386-406.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Rothstein, B., Samanni, M., & Teorell, J. (2012). Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government. *European Political Science Review*, 4(1), 1-28.
- Scheidel, W. (2018). *The great leveler: Violence and the history of inequality from the stone age to the twenty-first century*, 74. Princeton University Press.
- Scheve, K., & Stasavage, D. (2016). *Taxing the rich: A history of fiscal fairness in the United States and Europe*. Princeton University Press.
- Schwab, K. (2017). *The fourth industrial revolution*. Currency.
- Thewissen, S., & Rueda, D. (2019). Automation and the welfare state: Technological change as a determinant of redistribution preferences. *Comparative Political Studies*, 52(2), 171-208.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European states, AD 990*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Wilensky, H. L. (1974). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*, 140. University of California Press.
- Zuberi, D. (2006). *Differences that matter: Social policy and the working poor in the United States and Canada*. Cornell University Press.