



# Las políticas públicas: por un nuevo contrato social



**Jordi Bacaria Colom\***

Universidad Autónoma de Barcelona – Foreign Affairs  
Latinoamérica

---

*Un factor común de los países iberoamericanos es la necesidad de un “nuevo contrato social”, que por ende no puede ser igual para todos, dados sus distintos niveles de desarrollo, aunque sí debe tener aquellos elementos comunes cuyas respectivas políticas públicas y presupuestarias les permitan alcanzar.*

## Introducción

Las economías Iberoamericanas se han visto sometidas a fuertes tensiones económicas y sociales en la última década. Después de la Gran Crisis de 2008, la pandemia en 2020 ha cercenado el crecimiento económico cuando ya se iniciaba una cierta recuperación. No se puede generalizar, ya que el desempeño económico de los 22 países que conforman la comunidad iberoamericana es muy desigual y con dinámicas distintas. Sin embargo, con la pandemia las distancias económicas y sociales entre ellos han aumentado. Los países de la Península Ibérica, España, Portugal y Andorra, por ejemplo, han tenido unos mejores índices de vacunación que los 19 países de América Latina, indicativo de su mayor PIB per cápita propio de

---

\* Jordi Bacaria Colom es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona y director de la revista Foreign Affairs Latinoamérica.

países desarrollados y con mejores niveles de asistencia sanitaria. Parte de América Latina se está enfrentando con el problema de la disponibilidad de vacunas. En lo económico, el comercio exterior de los países de América Latina ha estado sometido a los vaivenes de los precios de las materias primas y de la disminución de las exportaciones de manufacturas por la caída de la demanda internacional.

En el ámbito social un factor común de los países iberoamericanos es la necesidad de un “nuevo contrato social”, que por ende no puede ser igual para todos los países, dados sus distintos niveles de desarrollo, aunque debe tener los elementos comunes cuyas respectivas políticas públicas y presupuestarias les deben permitir alcanzar. Además, entendiendo que en un pacto social las políticas públicas (redistributivas) por razones presupuestarias deben establecerse en el marco del Estado en relación con los derechos y deberes de sus ciudadanos, esto no debe impedir que en el marco de la cooperación iberoamericana se puedan establecer mecanismos y políticas de internalización de las externalidades (clima) y de bienes públicos globales (combate a la pandemia mediante vacuna de acceso universal).

Por otra parte, los países que pertenecen a la Unión Europea (España y Portugal) tienen un cierto contrato social en un marco supranacional que ha ido evolucionando; desde el Pacto

Verde de 2019 hasta el plan Next Generation EU, que incluye amplios apoyos financieros para un programa de crecimiento económico con mayor inclusividad, que por ello incorpora el Mecanismo para una Transición Justa (MTJ), un elemento fundamental para que el paso hacia una economía climáticamente neutra se haga de forma equitativa y no deje a nadie atrás. En cualquier caso, este nuevo pacto social que se está configurando en la UE, aunque no abarque todos los aspectos relativos a un contrato social, podría ser un modelo en el ámbito de la cooperación iberoamericana e incluso una hoja de ruta para una mayor integración latinoamericana.

El punto relevante es cómo se entiende hoy el contrato social. Qué políticas deben derivarse y qué implementación debe haber en cada Estado para que tenga un resultado coherente. El contrato social remitiéndonos a los clásicos (Hobbes, Locke, Rousseau) siempre debe partir de un consenso social para alcanzar la paz social. El contrato, por definición, asegura el intercambio, se opone a la anarquía y es un Pareto superior (alguien o muchos ganan y nadie pierde). En la realidad social, para que se produzca esta condición “paretiana”, normalmente se requieren compensaciones para que los perdedores sean compensados por los ganadores. Ya en la época moderna, John Rawls en su *Teoría de la Justicia*<sup>1</sup>, reformula el contrato social como instrumento normativo y como una teoría de la justicia social. La teoría de

Rawls se preocupa más del proceso o contexto en que se adoptan las decisiones que del resultado mismo del proceso. El objetivo es establecer un conjunto de instituciones justas para adoptar decisiones colectivas. El “velo de la ignorancia” de Rawls es una construcción normativa idealizada y es el punto de partida apropiado cuando las personas tienen en cuenta que deben elegir entre los principios básicos de la justicia. Bajo este velo los individuos racionales se pondrían de acuerdo para establecer unos principios generales de justicia. James M. Buchanan y Gordon Tullock<sup>2</sup> introdujeron el concepto de “velo de incertidumbre” para alcanzar acuerdos constitucionales. El contrato social difiere de una constitución ya que, no ha sido necesariamente escrito ni firmado por ninguno de los miembros de la comunidad. Pero a su vez ha sido concebido y acordado por ellos tácitamente.

En los últimos años los estudios sobre los contratos sociales han estado muy vinculados a los problemas generados por la redistribución de la renta y la riqueza. Muchas veces vinculando la desigualdad a crisis del capitalismo y con propuestas para su refundación o reforma. Ciertamente, hay más de un tipo de contrato social en función principalmente de las opciones político-

económicas. Antón Costas (2020)<sup>3</sup> en un cuadrante que va de economías abiertas a economías cerradas y de filosofía social individualista a filosofía social solidaria, sintetiza en cuatro los tipos de contrato social:

- 1) neoliberal;**
  - 2) derecha nacionalista;**
  - 3) izquierda radical; y**
  - 4) liberal progresista.**
- Un buen esquema para ilustrar hacia dónde se puede enfocar la acción.**

A pesar de que estas construcciones teóricas son útiles para resolver determinados aspectos de los contratos sociales actuales, la realidad es que la sociedad y la política son complejas, los problemas sociales son complejos y los nuevos contratos sociales requieren por ello una elaborada construcción para alcanzar el consenso. Por ejemplo, difícilmente se puede resolver el problema intergeneracional de las pensiones pensado con una demografía del pasado, si no se parte de un velo de la ignorancia con el que todos los actores ignoren las posiciones que ocuparán en la etapa postcontratual; tanto si el sistema es de reparto, basado en la relación entre activos cotizantes y pensionistas, como si es de capitalización o mixto.

1. Rawls, J., (1971), *Theory of Justice*, (sixth printing, 2003), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts  
 2. Buchanan, J.M. - Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.  
 3. 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.

## Por un nuevo contrato social

En el último siglo, el contrato social ha funcionado como mecanismo para hacer frente a los grandes desastres económicos y sociales, y también han sido la ocasión para avanzar en la redistribución y la adaptación del sistema. El *New Deal* en Estados Unidos en 1933, después de la Gran Depresión. Al final de la II Guerra Mundial con el Plan Marshall. La creación de organismos multilaterales en Bretton Woods en 1944, con el actual Banco Mundial, nacido para la reconstrucción de Europa, con los que se impulsaron los tres pilares del Estado de bienestar: sanidad, educación y pensiones. El desafío actual está en encontrar el tipo de contrato social que resuelva los problemas de un inmediato futuro, que sin ser inesperados sí nos llegan con gran rapidez, cambio climático, cambio tecnológico, cambio demográfico y sus consecuencias sociales.

Para unos, hoy, un nuevo contrato social pasa por superar el paradigma neoliberal, regresando al Estado regulador para limitar el poder del mercado que se desborda con el cambio tecnológico, generando acumulación de la renta y la riqueza y desigualdad. Para otros, desde una posición más reformista, el mercado sigue siendo el mecanismo que asegura la eficiencia asignativa y el crecimiento económico, si bien con regulaciones clásicas para evitar fracasos y

atendiendo los posibles fallos del sector público.

La realidad es que la sociedad y la política son complejas, los problemas sociales son complejos y los nuevos contratos sociales requieren por ello una elaborada construcción para alcanzar el consenso.

Hay un cierto consenso sobre los retos y desafíos que se presentan en nuestras sociedades y en consecuencia una base para un consenso social cada vez mayor. Lo cual debería facilitar la transición hacia un nuevo contrato social. Las tendencias globales para los próximos 30 años que hay que asumir hoy son: el cambio climático y los desafíos medioambientales; las transformaciones tecnológicas y la era de la hiperconectividad que nos conduce a una cuarta revolución industrial con automatización total de la producción manufacturera y más acumulación financiera y menos empleo. Estos desafíos ponen en riesgo los modelos democráticos y sus valores. También ocasionan desplazamientos demográficos (por envejecimiento, refugiados políticos y medioambientales, migración económica) y cambios en el orden global. A todo ello hay que añadir las

crisis sanitarias globales. La velocidad de tales cambios exige también rapidez en las políticas públicas. Este fenómeno de la velocidad del cambio es nuevo y hay que estar preparado para articular políticas que no sean solo de emergencia. Deben ser políticas resilientes para hacer frente a crisis recurrentes. La sociedad exige políticas de tipo seguro ante la incertidumbre (salud, educación, renta, desempleo, desastres naturales, seguridad humana, pensión y atención a los adultos mayores) y este tipo de demandas son las que deben asegurar el consenso sobre el nuevo contrato social. Si identificamos los riesgos y la aversión al riesgo de las sociedades, tenemos las bases del consenso para un nuevo contrato social.

## Desempeño económico y limitantes al contrato social en países iberoamericanos

Las diferencias en el desempeño económico en los países de Iberoamérica y, dado que el marco de implementación del contrato social es nacional, el bajo crecimiento económico post-pandemia y las desigualdades iniciales pueden ser limitantes. Alicia Bárcena<sup>4</sup> constata que América Latina y el Caribe constituye

la región del mundo más severamente afectada por los efectos de la pandemia por las condiciones estructurales previas a la crisis y su elevada desigualdad, ya sea en términos de ingresos, riqueza y acceso a servicios de salud. La recuperación es compleja dada la estructura productiva de elevada dependencia en exportaciones de recursos naturales y escasa participación en cadenas globales de valor. Además de las restricciones de financiación externa, los países que califican como economías de renta media y media alta se posicionan como candidatos de menor prioridad a la cooperación financiera internacional para el desarrollo.

El empleo es uno de los mayores problemas que enfrenta la consecución de un contrato social que requiere crecimiento económico para asegurar la redistribución. Con la caída del crecimiento económico y del empleo, y en particular en América Latina, las dificultades para cumplir los objetivos aumentan. Tal como apunta el Estudio Económico de América Latina y el Caribe de la CEPAL<sup>5</sup>, antes de la crisis, la región ya mostraba un agotamiento del ritmo del crecimiento del empleo, lo que reflejaría ciertas limitaciones estructurales de la región que dificultaban la generación de empleo. La pandemia de COVID-19 podría

4. Bárcena, A. (2021), "Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación", Pensamiento Iberoamericano, Núm 10, marzo 2021, pp. 60-87.

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021.

acelerar los cambios estructurales en los mercados laborales de la región, impulsados por procesos de innovación y automatización que podrían implicar cambios de medio y largo plazo en la relación producto-empleo, que podría traducirse en una subutilización del factor trabajo.

La pandemia podría acelerar los cambios estructurales en los mercados laborales de la región, impulsados por procesos de innovación y automatización que podrían implicar cambios de medio y largo plazo en la relación producto-empleo.

Teniendo en cuenta todos los limitantes descritos, se deberían ordenar las prioridades de actuación según países. Por ejemplo, el aumento de la desigualdad en los ingresos y el estancamiento en la movilidad social incide en las dificultades de ascenso en la pirámide social como ha puesto de manifiesto un informe de la OCDE

(2018)<sup>6</sup>, con graves consecuencias sociales, económicas y políticas. Las perspectivas de movilidad salarial, entre las generaciones, suelen ser más desfavorables en los países donde la desigualdad en los ingresos es alta y más favorables en los países con menos desigualdad. Los países latinoamericanos presentan una gran desigualdad con poca movilidad. Considerando los actuales niveles de desigualdad y la movilidad intergeneracional de los ingresos, el niño de una familia pobre necesitaría por lo menos cinco generaciones para alcanzar un nivel de ingresos promedio de los países de la OCDE. Las diferencias son importantes en los países iberoamericanos. En España el número de generaciones requeridas (4) está por debajo de la media de la OCDE (4,5). Portugal (5), Chile y Argentina (6), se sitúan por encima de la media, aunque estos están al mismo nivel que otros países desarrollados como Reino Unido, Italia y Suiza (5) o Francia y Alemania (6). Sin embargo, los índices más altos los encontramos en Brasil (9) y Colombia (11)<sup>7</sup>. En este informe no se disponen de datos para los demás 16 países iberoamericanos, pero parece claro que la política de movilidad social debería ser una prioridad típica de contrato social para ellos.

6. <https://www.oecd.org/newsroom/es-necesario-actuar-para-solucionar-la-estancada-movilidad-social.htm>

7. Para 24 países de la OCDE, <https://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>

## Conclusión: un esquema mínimo y aceptable de contrato social

Mínimo, porque cuanto más completo se quiera hacer, más se aleja del consenso y de su aceptabilidad.

También, porque cuanto más completo se haga, más gasto comporta y no todos los países están en la misma disposición de aumentar el gasto público por la dificultad de incrementar los ingresos o la deuda.

Un nuevo contrato social “aceptable” debería estructurarse en torno al cumplimiento de los 17 objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. En el ámbito de la cooperación iberoamericana se podría orientar en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CDPS)<sup>9</sup>, y cubriendo los siguientes ámbitos y prioridades:

- **Acciones contra el cambio climático según lo establecido en el Acuerdo de París.**

Descarbonización y reducción de emisiones, con desarrollo de

instrumentos específicos como los derechos de emisión, las tasas por emisiones y ajustes en frontera para evitar *dumping* climático.

- **Reducción de las desigualdades**

Mejora de la equidad e igualdad de oportunidades reparando el elevador social.

En la línea de las aportaciones de los premios Nobel Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, invertir en salud y educación como prioridades para mejorar el bienestar de la población y el crecimiento económico<sup>10</sup>, las prioridades en la agenda del contrato social deberían estar en:

**> Acceso universal a la sanidad con especial incidencia en la vacunación y prevención de epidemias. La CEPAL ha presentado plan<sup>11</sup> de autosuficiencia sanitaria para los países de América Latina enfocado a corto plazo a acelerar los procesos de vacunación<sup>12</sup>.**

**> Acceso universal a la educación primaria, secundaria y de calidad**

- **Empleo para reducir la desigualdad**

8. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

9. La Agenda 2030 exige la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) y la califica, dentro del ODS 17.14, como una cuestión sistémica. La CPDS resulta necesaria para asegurar sinergias y coordinación en la acción de gobierno y garantizar que las políticas favorezcan resultados en términos de desarrollo sostenible en el nuestro y en otros países.

10. Banerjee, A. and Esther Duflo (2020), “How poverty ends”, *Foreign Affairs*, January-February, pp. 22-29.

11. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/115), Santiago, 2021.

12. Y a medio y largo plazo al fortalecimiento y generación de capacidades tecnológicas y productivas, que va más allá de lo que se podría incluir en un contrato social.

Puesto que uno de los factores que inciden en la desigualdad es el desempleo y dadas las dificultades que tiene el sector privado de generar empleo, habría que llevar a cabo planes públicos de empleo garantizado, con programas que ofrezcan puestos de trabajo con salario mínimo sustentado con recursos públicos. Con la velocidad de avance de la robotización y la pérdida masiva de empleo en determinados sectores (como ya ocurre en la industria manufacturera y determinados servicios que se digitalizan) asegurar el empleo es condición para evitar el aumento de la desigualdad. La calidad del empleo también requiere acciones específicas en la formación profesional y aprendizaje permanente (*lifelong learning*).

- **Programas de ingreso básico garantizado**

Estos programas en general presentan dificultades presupuestarias incluso en las economías más avanzadas en las que la renta básica universal se utiliza a menudo como un instrumento para mantener redes de seguridad (y garantizar la inclusión) y una forma de abordar los desafíos de los cambios tecnológicos y demográficos. Este tipo de programas tampoco están exentos de polémicas sobre su oportunidad, aunque un impuesto sobre la

renta negativo, o “ingreso básico garantizado” parece más aceptable)<sup>13</sup>.

Otros componentes del contrato social

- 1. Sistema de pensiones sostenible y justo (en función de contratos sociales anteriores) para los cotizantes en sistema de reparto y garantías públicas para capitales aportados en sistemas de capitalización. Avanzar en sistemas mixtos.**
- 2. Eliminación de la pobreza con acciones y programas específicos para llegar donde no alcancen las acciones contra la desigualdad. Programas tales como atención a grupos en situación de vulnerabilidad, asistencia para discapacitados y adultos mayores, y desempleados de larga duración.**
- 3. Políticas de diversidad e inclusión, social y laboral, así como la inclusión social, económica y política de las personas mayores. Reducir y evitar las consecuencias de la brecha digital en los grupos que pueden sufrir más las consecuencias del rápido avance tecnológico.**

En determinados países se debería incidir en algunos de los objetivos de la Agenda 2030 no citados en la lista de prioridades generales como el objetivo 6, de “agua limpia y saneamiento”, o el 16 de “paz, justicia e instituciones

13. Acemoglu, D. (2019), “Por qué la renta básica universal es una mala idea”, *Project Syndicate*, 7 de julio 2019, <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-universalbasic-income-is-a-bad-idea-by-daron-acemoglu-2019-06/spanish?barrier=accesspay>

sólidas”, por poner dos prioridades específicas del contrato social.

Lo más importante del contrato social es el consenso por el lado del gasto de las demandas a satisfacer. Pero también el consenso por el lado del ingreso, con una fiscalidad nacional y global más justa, que evite la elusión fiscal y adaptada a nuevas fuentes de ingreso estables.

Lo más importante del contrato social es el consenso por el lado del gasto de las demandas a satisfacer. Pero

también el consenso por el lado del ingreso, con una fiscalidad nacional y global más justa, que evite la elusión fiscal y adaptada a nuevas fuentes de ingreso estables (impuesto de sociedades mínimo global, tasas a las emisiones, tasas digitales). En todo caso, la espada de Damocles del nuevo contrato social es la restricción presupuestaria, que además puede cambiar dramáticamente en algunos países al tener que atender las reglas de la ortodoxia presupuestaria en un contexto en que la deuda pública es muy elevada. Y esta restricción puede ser el principal problema de algunos países iberoamericanos con elevado endeudamiento y pocas posibilidades de financiación sin cooperación financiera internacional o acuerdos de condonación de la deuda. En este punto es cuando el contrato social, tiene que encontrar una solución de ingreso presupuestario fuera del estricto marco estatal.