

# Del contrato social al contrato mercantil: ¿hacia qué Estado del Bienestar nos encaminamos?

Guillermo Fernández Maíllo

Sociólogo del Equipo de Estudios de Cáritas Española  
y miembro del Comité Técnico de la Fundación FOESSA

Recibido: 20 de abril de 2014

Aceptado: 28 de mayo de 2014

RESUMEN: Una de las consecuencias en España de la sustitución del contrato social por el contrato mercantil es, entre otras y sin ir más lejos, que en el año 2013 la cifra de personas en situación de exclusión se elevaba ya al 25%. Que una tercera parte de la población española esté en situación de exclusión es una muy mala noticia. Con la exclusión crecen la desigualdad, la dualización social, amén de una manera nueva, interesada y parcializada de responder a las necesidades colectivas. Mientras no impere en relación al uso de los bienes comunes, el valor de lo común y mientras las personas no estén por encima de las economías estaremos más próximos del contrato mercantil que del contrato social.

PALABRAS CLAVE: Estado de Bienestar, crisis, exclusión social, dualización social, bienes comunes.

*DE DÓNDE VENIMOS...*

*«Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, trescientos veintiuno; a favor, trescientos dieciséis; en contra, cinco». El señor Presidente: «El Congreso de los Diputados ha aprobado la reforma constitucional (aplausos). Se levanta la sesión». Eran las doce y cuarenta minutos del mediodía.*

Con estas palabras finaliza el diario de sesiones del Congreso de los Diputados del viernes dos de septiembre de 2011. En ese día se aprueba el cambio constitucional por el cual se eleva a categoría primera el principio de estabilidad presupuestaria, se establece la «prioridad absoluta» del pago de «los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública» y se establece que «los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso

de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria».

Este es un ejemplo, no el único pero sí de los más relevantes, de cómo las dimensiones económicas de la vida han ido adquiriendo peso en las normativas nacionales, al amparo, no se nos olvide, de nuestra voluntaria aceptación de nuestros compromisos en la Unión Europea. En la base de esta transformación, que viene produciéndose desde hace varias décadas, se sitúa un cambio antropológico profundo. Una mutación que está modificando la concepción del individuo y de lo colectivo, del papel de los medios y los fines. Donde la función del dinero y del mercado se está revisando. Donde estos últimos han adquirido una presencia creciente, y de momento sin contrapunto claro, en la mecanización de las relaciones sociales.

Una metamorfosis donde los aspectos económicos de la gestión de las necesidades humanas han adquirido no sólo una preeminencia en la toma de decisiones políticas, sino que han opacado el resto de dimensiones vitales del ser humano. Articulamos nuestra vida alrededor del crecimiento de los bienes tangibles, cuando ya desde hace tiempo hemos desvelado que el crecimiento económico

no se traduce necesariamente en desarrollo humano.

Este cambio, en términos de diagnóstico, atraviesa diversos niveles y tiene consecuencias sistémicas en diferentes dimensiones. En la dimensión económica, a nivel planetario, la globalización y sus consecuencias está generando procesos acelerados de desregulación y liberalización «a la carta», donde apoyándose en una creciente base tecnológica, están incrementándose, en el largo plazo, las situaciones de desigualdad. El cada vez menor peso de las políticas redistributivas, de la política del «palo y la zanahoria», de reducción de gastos e impuestos, se utiliza, cada vez más, sin ningún tipo de ambages para deslegitimar los sistemas de Bienestar Social. Estos procesos deslegitimadores se dan de una forma especial precisamente en Europa, cuna de un sistema de bienestar especialmente solidario. En este sentido, nuestra capacidad de sostenerlo se está viendo fuertemente cuestionada. Las dificultades a las que nos enfrentamos son formidables. Las características de nuestra estructura productiva, mantenedora en última instancia de nuestro bienestar, se enfrenta a enormes retos: la capacidad de los países emergentes en tanto productores económicos, los dife-

rentes procesos de relocalización productiva, las asimetrías internas en la Unión, las expectativas que muchos tenían en el modelo de empleo pre-crisis, etc. Todos ellos se convierten en retos ciclópeos con elevados costes personales.

En el caso de España es de todos conocido de dónde venimos. Un modelo generador de riqueza basado en los monocultivos como el turismo y la construcción, donde la burbuja inmobiliaria y el despilfarro han sido moneda de cambio; un modelo dependiente de los ingresos (en financiación y en gasto subvencionado) europeos; en la inmigración... Un modelo basado en el endeudamiento masivo de las familias y potenciado por nuestros últimos gobiernos.

En la dimensión social venimos de un Estado de Bienestar de carácter modesto en comparación con nuestros vecinos europeos. Donde ya se venían reconfigurando los derechos protegidos y se aceptaba de forma tácita un desequilibrio contenido en la evolución de la distribución de la renta. Donde existen múltiples evidencias que la extensión de los Estados de Bienestar en general no han evitado, en la medida esperada, la pobreza y la desigualdad.

Nuestro Estado de Bienestar es fruto de una combinación de un

sistema contributivo, donde las cotizaciones sociales de trabajadores y empresas son uno de sus tres soportes, con un sistema de carácter universal, donde determinadas necesidades son accesibles para toda la población vía recaudación de impuestos (sanidad, educación), segundo soporte. ¿Cuál es el tercero? El sistema familiar. En el caso de España, compartido con los países del sur de Europa, la solidaridad familiar se convierte en un eje clave. Los vacíos de protección que deja el Estado son suplidos por un entramado de redes de apoyo, básicamente familiares y del Tercer Sector, que complementan un bajo gasto público y una protección de baja intensidad.

En términos de resultados hemos construido un sistema que favorece a las personas más mayores, en términos de jubilación y a los trabajadores con largas trayectorias de empleo. Estos han tenido tradicionalmente mayor peso a la hora de ser considerada su posición en términos de «cuántos recursos se les dedica». Por el contrario, colectivos como los jóvenes, los niños y las familias, carecen del mismo tratamiento en términos comparativos. A esto podemos añadir que, desde un punto de vista de accesibilidad y capacidad de elección, el conjunto de los programas asistenciales funciona de una forma

tan fragmentada y en ocasiones solapada, que genera efectos como el de acabar dejando a algunos colectivos más desprotegidos.

Solo a título de ejemplo, en el caso de España, se reduce más la pobreza infantil por el efecto de las pensiones que por el de los fondos destinados a los programas específicos dirigidos a la infancia.

En el fondo, la transición que estamos viviendo, desde hace décadas, pero que se ha acelerado en los últimos veinte años, hacia una sociedad postindustrial, está generando un cúmulo de nuevos riesgos sociales a los que los «viejos Estados de Bienestar» llevan años intentando adaptarse. Peter Taylor-Gooby señala cuatro procesos principales en relación a la aparición de estos nuevos riesgos. *a)* los cambios en los mercados de trabajo fruto de la reducción de empleos manuales no cualificados y de la transferencia de dichos trabajos a países con salarios inferiores, creciendo la importancia del binomio empleo-educación; *b)* el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo y el creciente aumento de la necesidad de dos ingresos para una vida familiar mínimamente digna; *c)* las implicaciones para el sistema de bienestar del aumento absoluto y relativo de las personas mayores, y *d)* la privatización de servicios

públicos con deficientes regulaciones y sistemas de supervisión y control de la calidad.

Y el camino que se nos proponía y propone desde la economía para enfrentar estos nuevos riesgos podría resumirse en el «*there is no alternative*» que Margaret Thatcher popularizó en los años ochenta para defender que las políticas neoliberales eran la única alternativa en el modelo de desarrollo capitalista. En nuestro caso, después de unas dosis adecuadas de austeridad, es decir de demostrar que el pago de nuestras deudas a nuestros principales acreedores es nuestra prioridad, volvemos al discurso del crecimiento como salida a la crisis, como la respuesta unívoca a nuestras necesidades. Parte de la lógica del más es igual a mejor, donde aquellos que no pueden participar de ese crecimiento se tornan conflictivos para el modelo, un conflicto ignorado pero latente.

### **Dónde estamos...**

Y en estas nos encontramos, sorteando estos nuevos riesgos, con un Estado de Bienestar en reconversión que se dirige claramente hacia una menor intensidad en sus coberturas y a una menor extensión en el volumen de ciu-

dadanos bajo su amparo. Donde la consolidación de un modelo de crecimiento de costes de producción bajos y costes sociales altos está generando el aumento de las desigualdades, la exclusión social de colectivos (jóvenes, familias numerosas, parados de larga duración...) y la precarización de las condiciones de vida del corpus numéricamente central en nuestra sociedad, las clases medias. Es más, el último informe de coyuntura de la Fundación FOESSA indica que el grupo que tradicionalmente era el mayoritario en nuestra sociedad, el de aquellas personas que no padecían ningún tipo de dificultad o problema relacionado con la exclusión, el que se denomina de *integración plena*, es ya una estricta minoría.

El momento que estamos viviendo, en relación a nuestro modelo de bienestar, es el de una reorientación no tanto en la revisión de los derechos sociales, que también, sino más bien en clave de cuál es su sostenibilidad. Se está cambiando, de forma acelerada, las bases de nuestros mecanismos de protección. Estamos pasando de un discurso de fondo sustentado en la garantía de derechos a otro estructurado alrededor de los valores de la revolución neoliberal y meritocrática.

La traducción en nuestra cotidianidad es conocida. Reducción de las prestaciones monetarias y de los servicios de bienestar social, endurecimiento de los requisitos de acceso a los sistemas de protección, restricciones, cuando no expulsiones de determinados colectivos hacia las fronteras del sistema, privatización de servicios básicos...

Sin embargo estas medidas han sido comunes a muchos países de Europa. La racionalización del gasto y los esfuerzos en la contención de las partidas de gasto social son generalizadas. Lo que comúnmente conocemos como políticas de austeridad. Los diferentes gobiernos están intentando trasladar a nuestro imaginario colectivo que las reformas que se están efectuando son imprescindibles en el marco de nuestro modelo de desarrollo. Pero, ¿hasta dónde pueden ser soportables las políticas de austeridad para aquellas capas de la población que carecen de posibilidades en términos de crecimiento económico? Después de seis años de crisis gran número de personas se están quedando en el camino, pues su capacidad de soporte ha sido sobrepasada hace tiempo. Sin embargo no se están arbitrando medidas serias para contener las consecuencias del deterioro de las condiciones de vida

de las personas y familias. Desde diversos gabinetes de análisis se dice que estamos en la senda correcta. Que los indicadores macroeconómicos empiezan a mostrar el inicio de un posible cambio de ciclo. Bien, ojalá esto sea así. También otros expertos plantean que esos cambios de ciclo cada vez van a ofrecer menores períodos de prosperidad y mayores de recesión o estancamiento. Que traducido al lenguaje de nuestro sistema de bienestar social se concreta en que en esos cortos períodos de prosperidad deberemos de ser capaces de incrementar nuestra flexibilidad en términos laborales para poder obtener un colchón de renta suficiente para el futuro. Pero que en los períodos más largos de recesión, nuestros mecanismos de protección serán inferiores a los que hasta ahora hemos tenido, por lo que el aseguramiento individual y privado adquirirá una mayor prevalencia (entre los que se lo puedan permitir).

Es más, sabemos por otras crisis, del efecto contracíclico que tiene el crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. En los períodos de bonanza no se corresponde el aumento de la riqueza con los mínimos descensos de la pobreza, y a la inversa, en los períodos de recesión, el aumento de la pobreza es mucho mayor. Cada

ciclo de recesión incorpora al grupo de personas en pobreza y exclusión un número de individuos que no se reducen en la misma medida en la parte expansiva del ciclo. De hecho, en el año 2007, el punto álgido del ciclo, nos encontrábamos con un grupo del 16% de la población española en situación de exclusión social. Un concepto este de la exclusión mucho más restrictivo que el de pobreza económica, ya que para uno estar en dicha situación es necesario la acumulación de un número de problemas elevado, más allá de la falta de renta suficiente, que es como se define la pobreza económica. Y para el año 2013 la cifra de personas en situación de exclusión se eleva ya al 25%<sup>1</sup>.

Sabemos también que las actuales inversiones en nuestro sistema de protección benefician en gran medida a aquellas personas y familias que menos capacidad tienen. Se calcula que la inversión que realizamos en sanidad y educación reduce en aproximadamente un 20% la desigualdad entre los ciudadanos de nuestro país. No es despreciable, que en un momento que los indicadores de desigualdad no pa-

---

<sup>1</sup> La fractura social se ensancha. Avance de resultados de la *Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, 2013*. Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

ran de crecer, tengamos en cuenta que ante el deterioro de la renta de los hogares todo aquello que estamos invirtiendo, que no gastando, en nuestros sistemas de protección tengan unos efectos distributivos que no debemos perder. En este sentido es importante contar qué modelo de reparto de cargas saldrá de la prevista reforma fiscal que el Gobierno está preparando. De momento solo hemos conocido el informe del comité de expertos, algunas valoraciones del Gobierno en las que se ha ido desmarcando de algunas de las recomendaciones concretas del mismo y en fechas recientes algunas primeras indicaciones de por dónde va a caminar la reforma. En concreto se ha anunciado una reducción del número de tramos del IRPF. Un tema complejo de abordar en periodo electoral por las diferentes implicaciones que tiene.

Qué más sabemos de lo que está sucediendo. En términos de distribución de las consecuencias de la crisis, la extensión, intensidad y cronicidad de la pobreza está construyendo una sociedad cada vez más precaria. Pero en su distribución ha afectado en mayor medida a aquellas personas que partían con una mayor desventaja antes de la crisis. Existe una sensación de que todos, o casi todos, estamos afectados en alguna me-

didada por la crisis. Sin embargo no se habla tanto de la distribución de las pérdidas. En este sentido los estudios de distribución de renta indican que los que más están perdiendo no son las clases medias (término confuso donde los haya) sino aquellas personas que se encontraban en los grupos con menores niveles de renta previos a la crisis.

Además, observamos, que el aumento de la debilidad de nuestros mecanismos de protección está profundizando en la dualización del acceso a aquellos dispositivos, sanitarios, educativos, de paso a mecanismos de protección que son uno de los factores relevantes de nuestra cohesión social. Una dualización que junto con los factores ligados a la renta acabará por dificultar enormemente los mecanismos de movilidad social.

Lo que no sabemos es cómo el gobierno se plantea hacer la distribución, en el futuro, de las cargas económicas para mantener, que no incrementar, nuestro estado de bienestar.

### **Hacia dónde nos dirigimos...**

En términos globales podemos empezar a poner sobre la mesa algunas ideas/constataciones, que pueden predominar y estar pre-

sententes en nuestras discusiones a corto y medio, y algunas de ellas a largo plazo, que van a influir directamente en nuestro sistema de bienestar.

En la dimensión económica el decrecimiento que se está originando en determinados ámbitos, fruto del agotamiento del sistema productivo fordista, se puede estar traduciendo, en términos de mercado de trabajo en España, en un modelo de bajo crecimiento con un empleo precario. Los cambios en la organización económica internacional y en los sistemas de gobernanza están limitando la soberanía económica de los países y sus márgenes de maniobra. ¿Estamos transitando entonces de una Europa de ciudadanos donde el pacto dependía de la política, a una Europa de mercaderes donde el acuerdo responda a lo que pueda o no contratar o comprar? En la respuesta a esta pregunta no creo que encontremos ya siquiera a un nuevo Keynes<sup>2</sup>. Los intentos

---

<sup>2</sup> Invito a los lectores a seguir la interesante discusión que está surgiendo alrededor de la obra *El capital en el siglo XXI* del economista francés Thomas Piketty. [http://economia.elpais.com/economia/2014/05/02/actualidad/1399033161\\_860036.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/05/02/actualidad/1399033161_860036.html); <http://blogs.telegraph.co.uk/finance/jeremywarner/100027209/cant-be-bothered-to-read-piketty-heres-a-cheats-guide/>

por limitar el libre mercado en esta época de recesión y crisis no parecen ser el objetivo de nuestra clase económica y política. Por ejemplo, intentar implantar una restringida tasa para las transacciones económicas, la conocida como tasa Tobin, en un número limitado de países de un mismo entorno económico no deja de ser una medida de eficacia limitada. La disponibilidad de las personas y empresas de radicar sus operaciones financieras en cualquier lugar del mundo, en los propios paraísos fiscales de los posibles firmantes, por ejemplo, induce a pensar más en el populismo de la medida que en su eficacia real. Observaremos su evolución...

Los ciudadanos cada vez traducimos más nuestras relaciones en términos económicos, y desde este punto de vista la financiación de las necesidades colectivas se ha trasladado al debate como un elemento clave en nuestro bienestar. Preguntas a resolver, si es verdad que no hay dinero, ¿hasta dónde debe llegar nuestra reforma del sistema de obtención de ingresos (léase reforma fiscal)? O dicho de otra manera, ¿hasta dónde están dispuestas las clases medias a seguir pagando un sistema de protección y aseguramiento de carácter universal? Cada vez más se presiona a los ciudadanos hacia

la resolución individual de sus necesidades o más concretamente, a su resolución desde los medios de renta o patrimonio de los que disponen. Se cuestiona la lógica de los sistemas de reparto en los cuáles prima la solidaridad intergeneracional. Se pone el acento más en la lógica del tanto tienes tanto vales, donde los sistemas de capitalización individual para sufragar los riesgos sociales prevalecen. De alguna manera, los méritos acumulados parecen convertirse en la lógica justificativa de nuestra relación con la satisfacción de las necesidades humanas. Este es uno de los pilares en los que se sostiene la lógica del sistema capitalista en su versión neoliberal. «He accedido a la riqueza porque he reunido méritos (trabajo y reconocimiento) que me permiten ocupar la posición que tengo». Sin embargo, es curioso, y de ahí el interés al que les remitía en relación a la reciente obra de Thomas Piketty, si este pilar se está desvelando como algo falso, o ha sido verdadero sólo para un corto espacio de tiempo de nuestra historia. ¿Retrocede el mérito en beneficio de la riqueza heredada? Y si esto es así ¿Se está cuestionando uno de los pilares de nuestras democracias representativas? Este tema es de gran relevancia, porque se encuentra directamente relacionado con la justificación del modelo de socie-

dad en el que queremos vivir. Se vincula de forma congruente con el cómo queremos asegurar nuestro presente y nuestro futuro.

En la dimensión social la principal consecuencia, es el creciente proceso de dualización social. Este proceso incluye, al menos cuatro características. A) La de la reducción de la movilidad social. Tradicionalmente la movilidad social es la que ha impedido que fueran las mismas personas las que formaran parte siempre del grupo de personas excluidas, individualmente consideradas. Si este proceso se empieza a dificultar aumentan las posibilidades de enquistamiento de grupos numerosos de población en situaciones de gran dificultad social. B) Desde un punto de vista más amplio, la idea de brecha, como aumento de una distancia o dificultad preexistente, comienza a trasladarse a diferentes ámbitos. Brecha generacional, en términos de acceso a tipo de empleo, en términos de diferencias en el acceso a futuros mecanismos de jubilación, en prestaciones de protección social... C) La creciente pérdida de universalidad en los servicios básicos del bienestar social. Por ejemplo la vinculación del acceso a la sanidad a la contribución vía empleo, o las dificultades para la mejora de los sistemas públicos

de provisión por la derivación de recursos para la provisión privada. D) Como consecuencia de la pérdida de peso del sector público y una mayor presencia del sector privado lucrativo en los ámbitos del bienestar, se producirá una mayor pluralidad en la producción del bienestar social. Y en esa diversificación es una probabilidad muy relevante, de la que deberemos estar pendientes, a que lleve aparejada una fragmentación en términos de renta. Esta diversificación, justificada, entre otras cosas, desde el punto de vista de la competencia y del aumento de la calidad, algo muy discutible, es muy posible que deje a un lado a aquellos que no puedan garantizarse el acceso a los recursos vía sus propios ingresos.

Es en estas claves donde emerge la cuestión central de este artículo. Estamos transformando nuestro modo de responder a las necesidades colectivas. Es un cambio que no está siendo radical. Viene formando parte de una agenda reformista que permite, de una forma progresiva, que la ciudadanía europea vaya asumiendo que el coste de la protección social debe ser sufragado de una forma mixta, vía impuestos contribuciones por un lado, vía gasto directo en los hogares. El problema es que parte de la ciudadanía europea y parte

de los hogares (en el caso de los países del Sur de Europa con mucha más claridad) no podrán satisfacer las necesidades que dependen de los ingresos que cada uno disponga. Y en esta crisis, este ha sido el verdadero salto cualitativo. Nos hemos encontrado, en el caso de los españoles palmariamente, con que ese contrato social origen y sentido de nuestros Estados de Bienestar en Europa, está mutando. Se está transformando en una relación, donde la necesidad de generar riqueza ha perdido su sentido de reversión colectiva y de productividad real, en beneficio del incremento de la riqueza acumulativa y especulativa o, como en el caso de España, directamente a la depresión de los ingresos de las personas y familias.

### **Tenemos alternativa**

En clave de flashes me gustaría sugerir algunas líneas de pensamiento que están presentes en diversos ámbitos en los últimos años y que nos puedan servir de reflexión final.

En primer lugar es necesario tener en cuenta el equilibrio de fuerzas en el marco de la Unión Europea. Desde este punto de vista la participación política en las elecciones es clave, frente a los procesos de

desafección política presentes entre nosotros. El desequilibrio actual podría resumirlo la frase del multimillonario Warren Buffett, «claro que hay lucha de clases, pero es mi clase, la de los ricos, la que ha empezado esta lucha. Y vamos ganando».

En segundo lugar, la lucha contra la desigualdad social, debe ser un aspecto que se ubique en la agenda central de las democracias participativas. Si de algo pueden presumir nuestros Estados de Bienestar, es de haber logrado unos niveles de cohesión social que han generado un largo período de paz social en nuestro continente. Poner en peligro este aspecto de nuestra convivencia es entrar en una dinámica social de incierto recorrido.

En tercer lugar, en la línea del trabajo y la experiencia de numerosas personas en relación al uso de los bienes comunes, del valor de lo común, una de las líneas que se nos abre ante el futuro es la superación de la disyuntiva público-privado en relación a

nuestro modelo de satisfacción de necesidades. Una superación en clave de las investigaciones de Elinor Ostrom premio Nobel de Economía de 2009.

Apoyándose en esta última idea, es preciso contemplar la recreación que se viene conformando de la participación de la sociedad civil y de la transformación del tejido social. En qué medida la ciudadanía puede volver a agarrar, sentir en última instancia que es dueña de su destino. Es una invitación a volver a poner desde el punto de vista de la ética el concepto de necesidades humanas en el centro, y a cómo, de forma transversal, pueden cubrirse desde la política, la economía, el derecho, las relaciones sociales...

Muchos ciudadanos esperamos, que en un futuro cercano, y dentro de la agenda reformista de nuestros futuros gobiernos, pueda producirse un desplazamiento del centro de nuestras políticas hacia aquellos lugares donde las personas estén por encima de las economías. ■