

Shafik, Minouche; *LO QUE NOS DEBEMOS UNOS A OTROS. UN NUEVO CONTRATO SOCIAL*, Ed. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2022, (317 pp.) ISBN: 978-84-493-3893-9



---

Carlos Ochando Claramunt

Departamento Economía Aplicada-Política Económica, Universidad de Valencia

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0447-8741>

carlos.ochando@uv.es

La publicación de este libro ha generado enormes expectativas entre los lectores. No sólo por el interés del tema que aborda, sino por la extraordinaria experiencia política y académica de su autora. Nemat (Minouche) Shafik es, en la actualidad, directora de la London School of Economics and Political Science (LSE). Además, ha sido vicepresidenta del Banco Mundial, subdirectora gerente del Fondo Monetario Internacional y vicegobernadora del Banco de Inglaterra. Un currículum de estas características despertaría el interés por la lectura del libro hasta del lector más perezoso y remolón. El libro es el resultado del programa de investigación "*Beveridge 2.0*" enmarcado en la LSE y destinado a replantear las bases del nuevo Estado del bienestar del siglo XXI. Sin duda, el tema que aborda el libro es de gran importancia. Comparto con la autora un profundo interés por el nuevo diseño del Estado del bienestar en el actual siglo.

Está fuera de toda duda la resiliencia que ha mostrado el Estado del bienestar desde su configuración hasta la actualidad. Los que auguraban su desaparición o desmantelamiento –tanto por la derecha como por la izquierda política y académica- erraron bastante el tiro en sus predicciones. Sin embargo, la constatación de la supervivencia del modelo europeo de bienestar no significa la defensa de su inmovilismo. Como realidad institucional que es, requiere de cambios y reformas que lo adapten a las nuevas realidades sociales. Hacen falta reformas que nos permitan adaptarnos a una realidad que siempre es dinámica, compleja e incierta. Ahora bien, las necesarias reformas no deben ser las llevadas a cabo en la década anterior y que, únicamente, persiguieron la moderación o reducción del gasto público social. La crisis financiera del 2008 alimentó unas propuestas de reforma del Estado del bienestar cuyos resultados últimos fueron la reducción del gasto público, la deslegitimación de las políticas redistributivas, el recorte de los derechos sociales de ciudadanía, la reducción de la intensidad protectora y la disminución de la cobertura de las prestaciones sociales. Y todo ello para la consecución de un objetivo de consolidación fiscal y reducción del déficit público que, a la postre, resultó inalcanzable bajo esos presupuestos de política económica. En parte, todavía seguimos pagando la factura de tales recetas.

Sin embargo, ¿por qué creemos que hacen falta reformas? Primero, porque el Estado del bienestar siempre ha sido una realidad institucional dinámica y cambiante. Y segundo, porque, en el momento actual, las transformaciones económicas, sociales y políticas se desarrollan a una velocidad de vértigo. En ese sentido, creemos que hay que adoptar reformas institucionales creativas e innovadoras que afronten los nuevos retos y desafíos de las nuevas realidades sociales y económicas. Las recetas no pueden ser las mismas que sirvieron en el pasado porque la realidad económica, política y social ha cambiado. Hay que hacer un esfuerzo de innovación social creativa que nos permita adaptar institucionalmente el Estado del bienestar a esta nueva realidad del siglo XXI.

Y ese debate no es nuevo. Ya antes de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, y según numerosos estudiosos, las nuevas acciones estratégicas del Estado del bienestar estaban justificadas por la aparición de los llamados "*nuevos riesgos sociales*". Y también por una cierta incapacidad de la "*vieja arquitectura*" del Estado del bienestar tradicional para dar una respuesta eficaz e innovadora a los mismos. Por ejemplo, Mulas-Granados (2010) hablaba de un "*Estado Dinamizador*" que desarrollase el nuevo "*pilar de la emancipación*" (atención a las familias monoparentales, la emancipación de los jóvenes, los problemas de integración laboral en la madurez, los parados de larga duración y en riesgo de exclusión, etc.) (véase en esta misma línea Aigenger y Leoni, 2010 y Zalakain y Barragué, 2017).

Estas nuevas realidades nos obligan a repensar nuevas líneas estratégicas (Esping-Andersen y Palier, 2010; Liddle y Latham, 2010), como son: a) la mayor inversión social para la infancia (véase también León, 2017); b) el fomento de la inversión en capital humano en todo el ciclo vital (formación continua para la economía del conocimiento); c) la flexiseguridad en el mercado laboral; d) la flexibilización del ciclo de vida (jubilación flexible, nuevas combinaciones entre ocio y trabajo, etc.) y e) la aceptación de la inmigración y el fomento de su integración. En parte, el libro que nos ocupa no es más que la reafirmación de esas propuestas que ya se hacían hace más de una década.

Por consiguiente, el debate sobre la reforma del Estado del bienestar no es nada nuevo (incluso nos atreveríamos a decir que es tan antiguo como su propia existencia). Y en el contexto de replanteamiento permanente de las bases del Estado del bienestar que comenzó con el nuevo siglo, llegó la pandemia de la COVID-19. Es evidente que la crisis pandémica ha obligado, nuevamente, a replantear y repensar el esqueleto institucional de nuestro Estado del bienestar. Aunque, afortunadamente, ahora parece que existe un mayor consenso social para su defensa, ampliación y legitimación. Todo ello –los viejos debates y las nuevas necesidades postpandémicas– explica la aparición reciente de bastantes libros que tienen como principal preocupación el diseño del "*nuevo contrato social*" (Costas, 2017; Muñoz de Bustillo, 2019; Molina-Luque, 2021; Etxeberria, X., 2020; Del Llano y Camprubí, 2021; Arias y Costas, 2021)<sup>1</sup>.

Pues bien, el libro de Minouche Shafik aparece en este mismo contexto y con similares intenciones al anteriormente citado de Arias y Costas (2021). En un contexto actual en el que los pilares tradicionales del viejo Estado del bienestar parecen tambalearse. Se tambalean por las extraordinarias y vertiginosas transformaciones sociales (inmigración, nuevos riesgos, cambio tecnológico, falta de empleo, globalización, cambios demográficos, desigualdad, polarización social, cambio climático, etc.); por un contexto político crispado y polarizado en el que los partidos de extrema derecha siguen ganando apoyos y votantes; por las terribles consecuencias de la epidemia de la COVID-19; y, ahora, y más recientemente, por la preocupación de una nueva guerra mundial (el riesgo extremo de que la guerra en Ucrania vaya escalando a nivel mundial). La incertidumbre que generan todos estos acontecimientos y cambios es enorme y, hasta cierto punto, angustiada para casi todos los ciudadanos del planeta. El libro comparte esta preocupación y

<sup>1</sup> Véase una breve reseña del libro de Arias y Costas, 2021 en <https://newspoleco.blogs.uv.es/category/resena/>.

su objetivo es contribuir al debate para cimentar las bases de un nuevo contrato social para el siglo XXI. Tarea, por otro lado, nada fácil.

En mi opinión, creo que el libro tiene luces y sombras. Empecemos por las luces. El libro tiene tres grandes virtudes: 1) la claridad, 2) la ambición y 3) la extraordinaria recopilación bibliográfica. En primer lugar, sorprende (muy agradablemente) la sencillez y claridad con que está escrito, considerando que está escrito por una persona de una larga trayectoria académica y política. Esta característica lo hace accesible y ameno tanto para los expertos en el tema como para los lectores profanos -pero preocupados e interesados- por el tema del Estado del bienestar. En segundo lugar, es ambicioso porque aborda casi todos los pilares del Estado del bienestar (o del nuevo contrato social en terminología de la autora). Por sus páginas se analizan las políticas de la infancia, educación, salud, trabajo, vejez y transferencias intergeneracionales. Por tanto, es encomiable el enfoque holístico que desarrolla la autora en el libro. Prácticamente, ningún pilar esencial del Estado del bienestar queda fuera de su análisis. Y, por último, otro aspecto positivo del libro es la abundantísima recopilación bibliográfica. Por sí mismo, esto ya lo convierte en un valioso material de recopilación de información sobre los temas centrales del Estado del bienestar.

Para la autora del libro, las causas de la ruptura del "*viejo contrato social*" (aunque no utiliza nunca esa terminología) se pueden resumir en dos: la tecnología y el cambio del papel de las mujeres (avances muy significativos en la educación y creciente incorporación en el mercado laboral). Y, siguiendo este mismo hilo argumentativo, tres serían las nuevas presiones actuales sobre el contrato social: el envejecimiento, la inteligencia artificial y el cambio climático.

A partir de este diagnóstico, la autora repasa las principales políticas que construirían el nuevo contrato social. Resume esas políticas en seis: infancia, educación, salud, trabajo, vejez y transferencias intergeneracionales. Una frase que creemos que sintetiza bastante bien la posición de la autora respecto a los dos primeros pilares (infancia y educación) es la que da comienzo al siguiente párrafo:

*"La conclusión básica es que la inversión en los años iniciales de los niños es una de las maneras más eficientes de producir una fuerza de trabajo bien formada y capaz de adquirir nuevas competencias. También da como resultado, ciudadanos con menor propensión a requerir del apoyo de programas de asistencia social o a cometer delitos, y más proclives, en cambio, a contribuir a la sociedad por medio, entre otras cosas, de una mayor aportación tributaria a partir de unos mayores ingresos propios. Y como los costes de la intervención temprana son mínimos en comparación con los que se necesitarían para financiar posteriormente programas de educación compensatoria o de provisión social, también constituye posiblemente la mejor vía para igualar las oportunidades de los niños nacidos en entornos desfavorecidos"* (p.87).

Respecto al trabajo, las propuestas de la autora del libro se centran en: 1) establecer una renta mínima, 2) procurar la estabilidad a los trabajadores flexibles (la "*llamada flexiseguridad*") y 3) ayudar a que los trabajadores se adapten al trabajo durante todo el ciclo de vida laboral (programas de educación continua durante toda la vida). El capítulo 6 está dedicado a la vejez y la autora se centra en el reto de reformar el sistema de pensiones. Sus propuestas (en exceso generales, en nuestra opinión) se resumen en: 1) alargar la vida laboral de las personas, 2) incorporar a todos y todas al sistema de pensiones (aumentar la cobertura), 3) repartir los riesgos y flexibilizar la jubilación y 4) garantizar un sistema de cuidados en la vejez y una muerte digna.

Finalmente, el último capítulo (antes de la reflexión final) está dedicado a diseñar un nuevo contrato social entre las generaciones. En este capítulo -que de alguna manera tiene que ver con el anterior dedicado a la vejez- analiza aspectos como la diferencia en los niveles de vida entre diferentes generaciones y entre países, las deudas explícitas e implícitas que legamos a las siguientes generaciones y la degradación

medioambiental. En definitiva, aborda las estrategias para alcanzar una mayor (y más justa) sostenibilidad intergeneracional.

Destaquemos ahora lo que nos han parecido las "sombras" del libro. Uno de los problemas del libro –que de alguna manera podemos deducir de lo dicho hasta el momento– es que, al intentar abarcar tantos temas, le falta profundidad en el tratamiento de los mismos. Sin duda, es difícil no estar a favor del contrato social que propone el libro cuando buena parte de las propuestas son declaraciones de principios y buenas intenciones y deseos. Un ejemplo de ello lo encontramos casi al final del libro cuando la autora resume lo que entiende por nuevo contrato social para el siglo XXI: "*un contrato social más generoso e inclusivo reconocería nuestras interdependencias, proporcionaría unas mínimas protecciones fundamentales para todos, haría que compartiéramos colectivamente ciertos riesgos y demandaría de todos los ciudadanos que contribuyeran cuanto pudieran durante el máximo tiempo que pudieran. No se trata de aumentar el tamaño del Estado del bienestar, sino de invertir en las personas y de construir un nuevo sistema para compartir los riesgos a fin de incrementar el bienestar general*" (p. 240). Imposible estar en desacuerdo con ese deseo.

Para diseñar el nuevo contrato social la autora propone tres principios que subyacen a sus argumentos (p. 211):

- a. seguridad para todos (garantía de un nivel de vida mínimo digno);
- b. máxima inversión en capacidades (invertir lo máximo en la creación de oportunidades para que los ciudadanos sean productivos y contribuyan al bien común todo el tiempo que puedan) y
- c. reparto eficiente y equitativo de los riesgos (entre individuos, familias, empresas y Estado).

También, casi imposible estar en desacuerdo con esta declaración de principios.

Para construir ese nuevo contrato social, la autora establece tres estrategias claves: el incremento de la productividad, el replanteamiento de la política fiscal y un nuevo contrato con las empresas (p. 215). De nuevo, y por su generalidad, casi imposible no estar de acuerdo con esas estrategias.

Con todo lo expuesto hasta aquí, ¿a dónde queremos ir a parar? Pues que, desde mi humilde opinión, al libro le falta la necesaria profundidad en las propuestas para diseñar la nueva arquitectura del Estado de bienestar o del "nuevo contrato social". Y creo que es precisamente ésta la parte más complicada de tratar en un ensayo de estas características. Existe un consenso sobre la necesidad de establecer un nuevo contrato social o un nuevo diseño del Estado de bienestar, pero ¿cómo?, ¿a través de qué instrumentos y medidas?, ¿qué nuevas herramientas de innovación social debemos diseñar para afrontar los nuevos riesgos sociales del siglo XXI?, ¿qué reformas son necesarias? Las respuestas a estas preguntas no tienen el consenso necesario. Además, desde una perspectiva teórica y aplicada, son preguntas muy difíciles de responder. Y creo que más allá de las grandes líneas estratégicas, el libro no aborda –con profundidad y valentía– las nuevas herramientas que deben fundamentar las políticas sociales del siglo XXI. No hay concreción en las medidas, se incide de nuevo en un diagnóstico –sabido y estudiado por todos los expertos del tema– de los riesgos y retos de la vieja arquitectura del Estado del bienestar y de sus límites para proporcionar cobertura (de manera eficiente y equitativa) a los nuevos riesgos sociales. Además, el libro no aborda dos cuestiones centrales en el debate:

1. los principios del nuevo contrato social: ¿tienen validez universal o cada país debe transitar por su camino para alcanzar un contrato social que reúna el mayor consenso social posible?, ¿cuánto peso tienen las propias instituciones políticas, sociales y económicas en la construcción del contrato social? y
2. ¿en qué contexto político se puede alcanzar el consenso propuesto?, ¿es posible en el actual contexto de polarización?, ¿es posible refundar el Estado del bienestar en el actual contexto político

de consolidación y crecimiento de los partidos populistas de extrema derecha?, ¿qué actores impulsarán las bases del nuevo contrato social?

Creo que esas son las grandes carencias del libro o, por lo menos, las razones de la frustración y/o decepción que uno siente con la lectura del mismo. Se sabe -sabemos todos- que las sociedades se enfrentan a trascendentales transformaciones económicas, sociales y políticas como la globalización de las economías, el progreso y cambio tecnológico, los cambios demográficos (envejecimiento), las transformaciones estructurales del mercado de trabajo (automatización, falta de empleos, precariedad), los cambios en el modelo de familia y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la desigualdad creciente y la nueva polarización social y el cambio climático. En la actualidad, y con el comienzo de la guerra en Ucrania, también al rediseño de una nueva geopolítica del poder a nivel mundial. Dichas transformaciones son el embrión de nuevos riesgos sociales que el Estado del bienestar tiene que afrontar. Pero, ¿cómo?, **¿por quién?**, **¿en qué** contexto político?, ¿a través de qué instrumentos institucionales concretos?, ¿qué agentes sociales impulsarán el nuevo contrato social? Preguntas que no responde suficientemente el libro. De diagnósticos andamos sobrados. De respuestas y propuestas rigurosas muy escasos. Y de actores sociales y políticos valientes más todavía.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aigenger, Karl. y Leoni, Thomas. (2010): "El Estado Dinamizador y la tipología de los modelos sociales en Europa" en Mulas-Granados, C. (Coord.): *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP, Madrid.

Arias, Xosé Carlos y Costas, Antón (2021): *Laberintos de la prosperidad*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.

Costas, Antón (2017): *El final del desconcierto: un nuevo contrato social para que España funcione*. Península, Barcelona.

Del Llano, Juan y Camprubí, Lino (Eds.) (2021): *Sociedad entre pandemias*. Fundación Gaspar Casal, Madrid.

Esping-Andersen, Gosta y Palier, Bruno (2010): *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Ariel, Barcelona.

Etxeberria, Xabier (2020): *Dependientes, vulnerables, capaces. Receptividad y vida ética*. Libros de La Catarata, Madrid.

León, Margarita (2017): "Invertir en la temprana infancia" en Zalakain, J. y Barragué, B. (Coords.): *Repensar las políticas sociales: redistribución e inversión social*. Editorial Grupo 5, Madrid.

Liddle, Roger y Latham, Simon (2010): "Los nuevos riesgos sociales a los que se enfrentan las sociedades europeas" en Mulas-Granados, C. (Coord.): *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP, Madrid.

Molina-Luque, Fidel (2021): *El nuevo contrato social entre generaciones. Elogio de la profiguración*. Libros de la Catarata, Madrid.

Mulas-Granados, Carlos (2010): "El Estado Dinamizador: de los nuevos riesgos a las nuevas políticas" en Mulas-Granados, C. (Coord.): *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP, Madrid.

Muñoz de Bustillo, Rafael (2019): *Mitos y realidades del Estado del bienestar*. Alianza Editorial, Madrid.

Zalakain, Joseba, y Barragué, Borja (Coords.) (2017): *Repensar las políticas sociales. Redistribución e inversión social*. Editorial Grupo5, Madrid.