

Da la impresión de que estamos viviendo una profunda convulsión política en Estados Unidos y Europa. El auge del populismo está cambiando la formulación de políticas en el ámbito nacional e internacional. Los populistas abogan por una agenda que pretende derribar el consenso alcanzado hace décadas sobre el papel del Estado, la importancia de la diversidad, la relevancia del comercio y el mercado libre en nuestra economía y, en muchos sentidos, el valor de la democracia misma. El nuevo panorama político es una llamada de atención; nos advierte de los grandes males que aquejan a nuestras sociedades, así como de las profundas fracturas sociales que necesitan ser enmendadas. ¹

Podría argüirse que la transformación tecnológica y social de las últimas décadas ha sido tan profunda que ha menoscabado las características fundamentales de nuestro contrato social. Algunas fuentes de fractura del contrato social serían el incremento de la incertidumbre económica, la sensación de falta de representación política e incluso el aumento de la inseguridad provocado por los nuevos peligros del ciberespacio. Esas tendencias describen un mundo en rápida evolución que justifica el debate sobre la capacidad de recuperación de nuestras normas y acuerdos políticos más fundamentales.

EL CONCEPTO Y LA FRACTURA DEL CONTRATO SOCIAL

El contrato social se ha definido de diversas formas a lo largo de los siglos. En su sentido más abstracto, podría describirse como el acuerdo tácito entre los ciudadanos y la sociedad en la que viven. En virtud de ese acuerdo, las personas renuncian a algunas de las libertades más fundamentales a cambio de normas, prácticas comunes y servicios públicos. ² En la mayoría de las sociedades, por ejemplo, las personas están dispuestas a renunciar a su capacidad de recurrir a la violencia física como medio de resolución de conflictos sociales a cambio de

unas medidas de seguridad comunes implantadas por el colectivo. Ello se debe a que, en general, se entiende que la seguridad obtenida es mayor si la administra un organismo público de conformidad con unas normas claras. Otra manifestación emblemática del contrato social sería la aceptación generalizada de los impuestos a cambio de servicios comunes de algún tipo.

En conjunto, los casos recurrentes de aceptación de determinadas normas constituyen un código de conducta colectiva que posibilita la cohesión social. Según la definición clásica de Hobbes, el contrato social permite a los seres humanos pasar del *estado natural* a un *estado social* en el que se restringen las libertades radicales a cambio de bienes públicos de diversa naturaleza y de la posibilidad de vivir en una agrupación mayor.³ La sostenibilidad de ese contrato está supeditada a la existencia de un amplio consenso social respecto de que las normas, escritas y de otro tipo, que rigen la vida de las personas valen la pena y son justas y equitativas.

Ahora bien, el concepto de contrato social puede problematizarse *ad infinitum*. Para empezar, muchos argumentan que se trata de un constructo de las ciencias sociales para legitimar algunas estructuras de poder preexistentes. Según ese argumento, nadie nace realmente libre y luego tiene la posibilidad de adherirse a tal o cual contrato social. En cambio, las personas pertenecen a una sociedad determinada y tienen que acatar las normas sin haber participado en su forma o contenido. Las personas con influencia sobre el gobierno fijan esas normas con escasa participación de los demás, menos aún de las generaciones futuras. En ese sentido, el término «contrato» es problemático en sí, ya que las personas en realidad no lo suscriben ni lo aceptan explícitamente. Desde esa óptica, el contrato social es simplemente una construcción teórica que pretende legitimar

las normas y las prácticas intrínsecamente injustas establecidas por quienes ostentan el poder en un intento por codificar y extender el *statu quo*.

Algunos eruditos, entre ellos algunos de los filósofos políticos clásicos que contribuyeron a la formulación del concepto, han señalado que las constituciones escritas ejemplifican a la perfección la idea de contrato social. Esos importantes documentos reflejan el consenso general sobre lo que está bien y lo que está mal en una sociedad determinada, y establecen los derechos y las obligaciones de los ciudadanos. Las constituciones pueden modificarse y adaptarse a los cambios sociales y, en las sociedades democráticas, someterse a la ratificación del pueblo, lo que les confiere amplia legitimidad. Podría decirse que las personas pueden trasladarse de una sociedad a otra si no están de acuerdo con ciertos aspectos de la estructura constitucional o normativa. Sin embargo, equiparar las constituciones con el contrato social es de por sí problemático. De hecho, podría tratarse de un enfoque demasiado limitado, ya que los asuntos que trascienden el alcance de las cláusulas constitucionales pueden afectar a la vida y el bienestar de las personas y a su percepción de vivir en una sociedad justa y equitativa.

Lo cierto es que los ciudadanos ponen constantemente a prueba el contrato social y, de ese modo, lo tornan legítimo o ilegítimo. De hecho, la ciudadanía evalúa la equidad de la sociedad en la que vive y reacciona en consecuencia. Más allá del comportamiento real de los ciudadanos, John Rawls propuso un ejercicio teórico del que podría extrapolarse una conclusión acerca de la naturaleza justa o injusta de una sociedad. El experimento consiste en preguntar a las personas si asumirían el riesgo de incorporarse a una sociedad determinada sin saber qué lugar ocuparían en ella. ⁴

Esto nos lleva a otra serie de interrogantes importantes en torno al tema: ¿Cuándo surgen los contratos sociales? ¿Cómo se rompen? ¿Ha habido casos de fractura del contrato social? El presente ensayo sostiene que los contratos sociales son un concepto vivo. Surgen en momentos específicos y, con el tiempo, se expanden y cambian. En las últimas décadas, las sociedades occidentales han experimentado, por ejemplo, una fuerte expansión de los derechos sociales y políticos de sus contratos sociales. Hay derechos económicos, como el acceso generalizado a la asistencia sanitaria o la educación, que hoy muchos ciudadanos occidentales consideran básicos pero habrían constituido propuestas realmente disparatadas a principios del siglo XIX. Por lo tanto, es evidente que los elementos de aquello que los ciudadanos consideran un conjunto justo de acuerdos sociales son mutables, y su definición requiere análisis e interpretación.

El auge del fascismo y del marxismo puede interpretarse como síntoma de un contrato social en vías de extinción y de la rigidez de unas sociedades incapaces de adaptarse a la nueva realidad socioeconómica

Lo cierto es que, en algunos momentos concretos, las sociedades no logran adaptarse a los cambios básicos del entorno y, a resultas de ello, sus normas devienen ineficaces u obsoletas. La consiguiente fractura del contrato social trae aparejados periodos de inestabilidad social o agitación general. Ello se manifiesta en un comportamiento social y político que se desvía de la norma y que, en última instancia, busca una profunda transformación de la estructura política o económica preexistente. Los juristas a veces se refieren a esos

momentos como «constituyentes», en el sentido que crean una nueva realidad constitucional. Pensadores como Rousseau se anticiparon a este debate y expusieron los problemas que aflorarían si el gobierno no promoviese la «voluntad general» o no atendiese a los intereses generales de los miembros de la sociedad.

En algunos casos, la estabilidad política solo se recupera una vez formulado el nuevo contrato social. La reformulación del contrato podría comportar el establecimiento de nuevos derechos socioeconómicos, la creación de nuevos procesos y estructuras políticas o la concesión de representación política a ciertos grupos. La rapidez con la que se construya la nueva arquitectura política y económica determinará la duración y el coste de la convulsión que la precede. Podría hablarse, en efecto, de la rigidez o la flexibilidad de los sistemas políticos según su capacidad de adaptación a los cambios que los asedian. Los sistemas rígidos serían aquellos que necesitan experimentar altos niveles de sufrimiento social y económico antes de reaccionar e intentar hallar un equilibrio nuevo y sostenible. Para que esos sistemas se adapten a los cambios, se requiere una importante fractura política y, en muchos casos, las antiguas instituciones se desmoronan antes de que se creen las nuevas. Los sistemas flexibles, en cambio, pueden adaptarse a un entorno cambiante sin dejar rezagados a los principales agentes sociales.

Podría decirse que un clásico ejemplo de sistemas bastante rígidos son las sociedades europeas occidentales de la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. Los cambios producidos por la Revolución industrial en todos los ámbitos, desde el lugar donde vivía la gente y cómo se ganaba la vida, hasta el modo de comunicarse y socializarse, se acompañaron de una reforma política extremadamente modesta. En términos muy generales, la importancia del

surgimiento de la nueva clase socioeconómica, el proletariado, no se llegó a comprender del todo hasta que esta comenzó a comportarse, en la mayoría de los casos, de formas sumamente revolucionarias. El auge del fascismo y del marxismo puede interpretarse, en efecto, como síntoma de un contrato social en vías de extinción y de la rigidez de unas sociedades incapaces de adaptarse a la nueva realidad socioeconómica. La convulsión producida en la primera mitad del siglo XX, por lo tanto, podría considerarse una consecuencia directa de un contrato social mal formulado. El nuevo consenso surgido de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial podría resumirse, desde el plano político, en la ampliación del derecho a voto a las clases obreras y, desde el plano económico, en el surgimiento del estado de bienestar. Esos cambios fueron de carácter constitucional y requirieron modificaciones en los procesos políticos y la fiscalidad, entre muchos otros.

Ahora bien, nos encontramos ante la necesidad de responder a una pregunta fundamental: ¿está roto nuestro contrato social actual? En caso afirmativo, ¿cuáles son las fuerzas que provocan la fractura? Y más importante aún: ¿cómo puede repararse?

POPULISMO Y SUFRIMIENTO SOCIAL

Da la impresión de que vivimos un periodo de convulsión política caracterizado por el auge del populismo. En general, ello se refleja en el claro aumento de la retórica y la política populistas de las últimas tres décadas. ⁵ Hay un populista ejerciendo la presidencia de Estados Unidos, y catorce países europeos, entre ellos Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, donde los partidos populistas han obtenido más del 10% de los votos.

Existen numerosas explicaciones para el auge de la política populista, aunque parece que está surgiendo un consenso en torno a la idea de que la inseguridad, ya sea económica o cultural, ha sido un factor impulsor clave de la conducta política en países como Reino Unido o Estados Unidos. ⁶ El aumento de la inseguridad y el miedo al futuro están dando lugar a un creciente apoyo a las fuerzas políticas situadas en el extremo del espectro político.

Muchos académicos han definido el populismo como una forma de hacer política centrada en la idea de «pueblo puro» frente a la de «élite». ⁷ De modo que, para muchos, el populismo es un proceso o un conjunto de tácticas más que una ideología. Sin embargo, si se observan los factores clave de este fenómeno, así como a sus protagonistas y los programas propuestos, empiezan a advertirse ecos de casos pasados de fractura del contrato social. El programa populista varía según el país y la inclinación ideológica de sus partidarios. No obstante, tanto los populistas de derecha como los de izquierda parecen coincidir en un objetivo primordial: el de anular las características fundamentales del orden preexistente esencialmente liberal. Muchos de los nuevos movimientos políticos son anticomercio, se oponen a las fronteras permeables y a su corolario, el cosmopolitismo, y en algunos casos son abiertamente anticapitalistas o incluso antidemocráticos. De implementarse cabalmente algunos de esos programas populistas, se produciría un cambio radical del orden preestablecido que les conferiría un carácter profundamente revolucionario.

Por lo tanto, ¿podría argumentarse que el contrato social está roto? ¿Es el populismo realmente un presagio de perturbaciones más graves en los sistemas políticos o una manifestación política ordinaria que se tratará mediante los procedimientos democráticos habituales? ¿Cómo podría clasificarse y analizarse esa fractura? El presente ensayo sostiene que nuestro contrato social actual está

sometido a una gran presión en tres ámbitos: economía, representación política y seguridad. En los apartados siguientes, se aborda cada uno de ellos.

1. La economía de la tecnología

En las últimas décadas, la mayoría de las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han registrado tasas de crecimiento muy rápidas. El PIB de Estados Unidos pasó de 2,8 billones de dólares en 1980 a más de 20 en la actualidad. El PIB de Reino Unido, a su vez, aumentó de poco más de 560.000 millones de dólares a más de 2,6 billones de dólares durante el mismo periodo. Sin embargo, el crecimiento global no llegó a las clases medias de esos dos países. Actualmente hay abundantes datos que demuestran que las clases medias occidentales han experimentado un proceso de estancamiento en las últimas tres décadas y, en algunos casos, un deterioro económico absoluto.⁸ El caso de Estados Unidos quizá sea el más grave de todos, ya que el 70% de los hogares no ha percibido un aumento real de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas en los últimos treinta años.

El estancamiento de las clases medias en un periodo de crecimiento global es el resultado de la captación de rentas por parte de un reducido grupo de personas. Como cabía esperar, la desigualdad ha aumentado de manera notoria en Estados Unidos y la mayoría de los países europeos durante los últimos decenios. En Estados Unidos, el 1% de los asalariados con mayores ingresos hoy acapara más del 20% de la renta nacional antes de impuestos, el doble que en las décadas de 1950 o 1960 y más que el total de ingresos del 50% de los asalariados con menores ingresos. El aumento de la desigualdad se refleja asimismo en la relación entre los sueldos de los directivos y los del personal, o en las cifras de riqueza, entre otros.

Los elevados niveles de desigualdad de riqueza e ingresos traen consecuencias perniciosas, como el aumento de los trastornos asociados al estrés, el incremento de la inseguridad y otros males sociales. ⁹ En Estados Unidos, por ejemplo, actualmente existen comunidades donde la esperanza de vida de los niños es menor que la de sus padres, algo que no se veía desde la época de la Segunda Guerra Mundial. El trabajo de Anne Case y Angus Deaton sobre las «muertes por desesperación», es decir, por sobredosis, suicidio y hepatopatía alcohólica, apunta a una clara correlación entre la recesión económica y el incremento del sufrimiento social agudo. ¹⁰

El vaciamiento de la franja media de la distribución de la renta al parecer está provocando también el vaciamiento del centro del espectro político, con un creciente apoyo a los partidos extremistas a ambas orillas del Atlántico. El miedo al futuro laboral, la imposibilidad de sacar adelante una familia y de comprar una vivienda, o simplemente el sentimiento generalizado de que el panorama económico ha empeorado guardan estrecha relación con el apoyo a los partidos populistas.

Se ha demostrado que es muy difícil determinar con precisión los factores que impulsan el proceso de erosión de la clase media. Hay quienes se han referido a la globalización y al efecto de la competencia de trabajadores mal pagados en el mundo en desarrollo en los salarios de las clases medias occidentales. Sin embargo, el consenso cada vez más generalizado es que deben tenerse en cuenta las consecuencias de la tecnología en el trabajo y en los ingresos para poder contemplar el panorama completo. ¹¹ De ese modo, se evidencia que las tecnologías emergentes han desempeñado un papel fundamental en el desplazamiento de ciertos tipos de empleo y en la automatización de tareas clave en algunas categorías laborales. En conjunto, las tecnologías emergentes están

erosionando la franja central de la distribución del empleo al reducir la demanda de trabajos rutinarios de cualificación media, que, de hecho, son la piedra angular de la generación de ingresos de la clase media. ¹² Se han creado algunos puestos de trabajo en el extremo inferior del espectro de cualificaciones y salarios, en gran medida porque muchos de ellos son difíciles de automatizar, y ha surgido un pequeño número de empleos bien remunerados para trabajadores altamente cualificados en el extremo superior del espectro. Con todo, los nuevos empleos, al parecer, no superan en número a aquellos que desplazaron en un principio.

Además de los cambios producidos en el ámbito laboral, da la impresión de que hay una fuerza más poderosa en juego que impulsa los ingresos hacia el capital y los aleja del trabajo. Desde 1970, el porcentaje total de la renta nacional correspondiente al trabajo cayó de más del 54% a menos del 40% (en 2015) en las economías avanzadas. ¹³ Eso indica que algo en el funcionamiento de la economía digital permite que el conjunto de las empresas acumule un mayor porcentaje de riqueza sin tener que contratar más empleados o remunerar mejor a los trabajadores. Como veremos, ello tiene graves consecuencias en la función redistributiva de los salarios así como en el papel esencial de las empresas en la generación de prosperidad social.

La ecuación fundamental de nuestro contrato social (estudia y trabaja a destajo y a cambio recibirás estabilidad y un sueldo decente y vivirás en una sociedad equitativa) está sometida a una tremenda presión

Curiosamente, la tecnología y, en particular, la digitalización también están transformando de manera radical el panorama empresarial. La escala y los efectos de la red están cambiando el modo de operar de los mercados y han creado una carrera digital con claros ganadores y perdedores. Las empresas que son capaces de recopilar y procesar información sobre sus operaciones, clientes y demás pueden aumentar su productividad y, por lo tanto, ser más competitivas. El resto se queda rezagado. Ello, a su vez, da lugar a mercados en los que el ganador se lo lleva todo y a una economía con fuertes características oligopolistas, cuando no monopolistas. Una de las formas más claras de comprobarlo es mediante el estudio del aumento de la productividad en el sector privado. La OCDE ha descubierto que el sector empresarial se está escindiendo en dos grupos: el de las empresas cuya productividad ha aumentado en los últimos treinta años, las denominadas «empresas fronterizas», que representan menos del 5% del total, y el resto de las empresas, las «empresas rezagadas», cuyo crecimiento de la productividad se ha estancado.¹⁴ Esa división del sector privado es problemática por diversos motivos. Concentra los ingresos en un número muy reducido de empresas, que luego pueden crear estrategias enormemente complejas para reducir su huella fiscal; limita además la oferta de empleos de alta calidad bien remunerados, ya que son principalmente las empresas fronterizas las que los generan y, por último, plantea dificultades en materia de competencia y antimonopolio.

El debate sobre los factores impulsores de la erosión de la clase media occidental y del aumento de la desigualdad será continuo. Lo que está claro, sin embargo, es que algunos de los principios fundamentales de nuestro modelo económico han cambiado de manera sustancial en las últimas décadas. Hoy vivimos en un mundo en el que los empleos de cualificación media están disminuyendo y los ingresos van a parar a los propietarios de capital. Ello se traduce en un mundo

extremadamente competitivo; un mundo peligroso, de hecho, en el que las oportunidades económicas son más difíciles de conseguir.

Podría argumentarse que todos los cambios antes mencionados representan una fractura en el contrato social. Aunque en el pasado era posible trazar con cierto grado de certeza un camino hacia la estabilidad económica mediante los logros académicos y profesionales, hoy en día ese ejercicio resulta mucho más difícil. Ni siquiera con una buena planificación prospectiva puede tenerse la certeza de que con tal o cual profesión se podrá salir adelante. La velocidad a la que la tecnología transforma nuestro entorno dificulta sobremanera la planificación prospectiva. Así pues, la ecuación fundamental de nuestro contrato social (estudia y trabaja a destajo y a cambio recibirás estabilidad y un sueldo decente y vivirás en una sociedad equitativa) está sometida a una tremenda presión.

2. La política en un mundo interdependiente

Paralelamente al proceso de transformación económica antes descrito, el mundo de la política también ha sufrido una serie de cambios radicales. Dos de ellos revisten especial importancia para el debate en torno a la fractura del contrato social: el aumento de la interdependencia y la agudización de lo que Robert Putnam denominó «problema de dos niveles», o la incapacidad de los actores políticos de abordar por sí mismos los problemas complejos. ¹⁵

La interdependencia se define en el campo de las relaciones internacionales como el fenómeno de entablar vínculos entre Estados. El ejemplo más evidente es la interdependencia económica producto del comercio transfronterizo. La interdependencia genera la necesidad de colaboración interestatal y, cuando es suficientemente fuerte, conduce a acuerdos de gobernanza supranacionales.

Muchos argumentarán, por ejemplo, que la Unión Europea representa el caso más emblemático de un conjunto de acuerdos institucionales concertados con el fin de gestionar profundos niveles de interdependencia. La razón por la que la UE existe, según ese argumento, es para gestionar las complejas relaciones entre los Estados miembros a través de un reglamento común y el establecimiento de normas comunitarias en materia de comercio, derechos laborales y protección medioambiental, entre otras. Una de las consecuencias de la interdependencia es, por lo tanto, la elevación de ciertas cuestiones de gobernanza a nivel intergubernamental, algo que aleja el proceso de toma de decisiones de los foros nacionales. Otro ejemplo de interdependencia sería la globalización, en tanto que la plétora de instituciones que ha creado ejemplifica cómo los vínculos transfronterizos conducen, inevitablemente, a acuerdos de gobernanza intergubernamentales. Uno de los principales desafíos de la gestión de la interdependencia es que obliga a las autoridades nacionales a participar en debates internacionales sobre la fijación de normas y, en algunos casos, a delegar la toma de decisiones en organismos supranacionales. Ello implica sacrificar parte de sus poderes y distanciar la toma de decisiones del electorado. De hecho, dados los efectos de la interdependencia sobre la soberanía y la rendición de cuentas en la toma de decisiones, algunos autores han cuestionado la plena compatibilidad entre globalización y democracia. ¹⁶

Por su parte, la teoría del problema de dos niveles plantea un desafío similar: la incapacidad de las herramientas políticas nacionales de hacer frente a los problemas mundiales. Según esa teoría, algunos desafíos mundiales, como el cambio climático, sobrepasan la capacidad de los Estados y requieren una acción concertada para abordarlos adecuadamente. Dicho de otro modo, la magnitud del problema supera el alcance de las herramientas de formulación de políticas de las que dispone individualmente cualquier Estado.

En los últimos decenios se ha producido un aumento del número y la magnitud de los problemas de dos niveles. La digitalización ha hecho aflorar toda una serie de desafíos de esa naturaleza debido a la incapacidad de los Estados para gestionar el contenido *online*, regular a las empresas de internet y cobrarles impuestos, entre otros. Los problemas de dos niveles, por lo general, se abordan mejor elevando la gobernanza a un nivel superior y, por consiguiente, igualando la magnitud de los problemas con el alcance y el poder de las herramientas de gobernanza. Sin embargo, de no alcanzarse ese resultado, los ciudadanos percibirán que las autoridades políticas solo pueden hacer frente a algunos de los problemas que inciden en su vida cotidiana, mientras que los más complejos y oscuros permanecen fuera de su alcance. Ese sentimiento de pérdida de control político sobre el propio destino y la comunidad en la que se vive es sumamente perjudicial para la legitimidad del contrato social. De hecho, un principio básico de la teoría del contrato social es que los ciudadanos acatan las normas y pagan impuestos y, a cambio, participan en el proceso político y tienen voz en los asuntos públicos. Si los representantes políticos no solucionan los problemas apremiantes, el contrato se considera roto.

El mundo de la política ha sufrido una serie de cambios radicales. Dos de ellos revisten especial importancia para el debate en torno a la fractura del contrato social: el aumento de la interdependencia y la incapacidad de los actores políticos de abordar por sí mismos los problemas complejos

Los dos desafíos antes expuestos –el distanciamiento de la toma de decisiones como consecuencia de la interdependencia y la incapacidad de las élites políticas nacionales para afrontar los problemas mundiales–, podrían parecer contradictorios. Por un lado, a los ciudadanos les preocupa su capacidad de influencia en las decisiones que se toman en las instituciones intergubernamentales y supranacionales como la UE o la ONU pero, por otro, creen que los gobiernos son incapaces de abordar los problemas de alcance mundial puesto que, en esencia, ello exigiría hacer mayor uso de instituciones como la UE o la ONU. Ambas opiniones son, en efecto, contradictorias, aunque eso no las hace menos reales o importantes. De hecho, por lo visto, cada vez más ciudadanos occidentales critican el funcionamiento de las instituciones internacionales y a la vez se preocupan por la incapacidad de los gobiernos para hacer frente a los problemas mundiales. A resultas de ello, muchos quieren volver a un mundo más aislado, con fronteras rígidas y una falsa sensación de control. Se trata de una de las mayores paradojas del populismo: su auge se explica en cierta medida por la inseguridad que produce la gestión deficiente de los desafíos mundiales, pero las soluciones que propone conducirían a la disolución precisamente de las instituciones que podrían abordar esos desafíos. Como se expondrá más adelante en este ensayo, quizá lo que realmente hace falta es un sistema de gobernanza mundial reforzado y más legítimo.

3. Datos, privacidad y el futuro de la biosfera

Como se ha expuesto antes, una de las características esenciales del contrato social es la idea de renunciar a las libertades fundamentales, incluido el uso de la fuerza, a cambio de la provisión pública de seguridad. Sin embargo, la digitalización y los cambios en nuestro modelo económico han dado lugar a nuevas formas de inseguridad. Ello se deriva de una nueva característica de los

asuntos mundiales: la radical permeabilidad de las fronteras y el hecho de que algunos peligros hoy pueden repercutir en las dimensiones más íntimas y privadas de la vida de las personas.

El crecimiento y la expansión del ciberespacio quizá sea uno de los ejemplos más emblemáticos de ese proceso. El ciberespacio se ha convertido en un nuevo campo de batalla para la seguridad, en el que operan actores perniciosos que buscan aprovecharse. Lo que caracteriza al ciberespacio es que penetra en la vida de las personas hasta el punto de tenerlo, literalmente, metido en los bolsillos casi en todo momento. Ello plantea una serie de riesgos de los cuales me gustaría destacar tres.

En primer lugar, aumenta el riesgo de ciberdelitos, como el robo de datos valiosos y de propiedad intelectual, la falsificación de operaciones bancarias, la extorsión digital y el uso de programas de secuestro (*ransomware*).¹⁷ En segundo lugar, el uso generalizado de internet y de un ecosistema de aplicaciones creado a costa de la explotación de datos personales supone un grave problema de privacidad para las personas. Ello se evidencia no solo en los casos de robo de identidad, sino también en la creciente capacidad de algunas empresas para conocer en detalle el comportamiento, los deseos y las necesidades de las personas. A medida que aumentan los conocimientos de las ciencias neurológicas y del comportamiento, la abundancia de datos personales confiere la capacidad de incitar a las personas a asumir determinados tipos de conducta o directamente manipularlas. El cuestionamiento del libre albedrío y la agencia individual, suscitado por la gran cantidad de datos sobre el comportamiento de las personas, será un importante motivo de preocupación para los ciudadanos y los gobiernos en el futuro. En tercer lugar, la digitalización expone nuestros sistemas de información a injerencias externas y, por consiguiente, a la

manipulación por parte de actores que no buscan mejorar la calidad del debate público, sino distorsionarlo por razones partidistas. De hecho, en los últimos años se ha registrado un aumento del llamado «pirateo electoral», o de casos en los que actores hostiles intentan alterar el desarrollo de un proceso democrático concreto mediante la difusión de información falsa al electorado.

La relevancia de los casos anteriores reside en lo complejos, influyentes e invasivos que son. Muchas personas creen que los límites y las fronteras ya no cumplen el propósito de contener las amenazas externas. Por su parte, los gobiernos pugnan ante todo por comprender la naturaleza y el alcance de esas amenazas, y por encontrar los mecanismos de gobernanza adecuados para contenerlas. Del vacío dejado por la inacción del gobierno surge la sensación de ineficacia por parte de los actores públicos, lo que obstaculiza aún más la legitimidad del contrato social.

Otro ejemplo de peligro inminente para la seguridad es el cambio climático. La crisis climática comparte una característica fundamental con la digitalización: ambas sobrepasan las fronteras nacionales y afectan de manera muy directa a las personas. Tal es el alcance y la magnitud del problema que resulta imposible ignorarlo; las consecuencias de la mala gestión incluyen desde la pérdida de biodiversidad hasta la destrucción de los hábitats y los medios de subsistencia de los seres humanos. Una vez más, los responsables de formular políticas se enfrentan a la difícil tarea de gestionar un problema que requiere intensa cooperación interestatal.

FORMULAR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA LA ERA DIGITAL

Del análisis anterior se deduce que los gobiernos de todo el mundo tienen por delante una ardua tarea. El ritmo, la naturaleza y las implicaciones de los cambios sociales y tecnológicos plantean enormes desafíos. Urge que nos pongamos manos a la obra y propongamos soluciones para que los ciudadanos recuperen la confianza en las instituciones.

A continuación, se presenta un decálogo de soluciones a los desafíos antes comentados.

1. Una educación para la era digital

Uno de los primeros sectores que necesita con urgencia políticas públicas más eficaces es la educación superior. La razón es simple: el mundo laboral está cambiando muy rápido y las instituciones educativas deben adaptarse a esos cambios. A pesar de los nefastos pronósticos sobre la inevitable pérdida de empleo a raíz de la automatización, varios estudios sostienen que quedan muchos puestos de trabajo por cubrir en la frontera económica. Según el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), la escasez de cualificaciones afecta a la mayoría de las empresas de la UE porque las personas no reciben la educación y la formación adecuadas. ¹⁸

Sin embargo, hay abundante información sobre los tipos de conocimientos y las habilidades necesarias para navegar por la revolución digital. Sabemos, por ejemplo, que en los últimos dos decenios han aumentado los empleos que requieren competencias sociales y cuantitativas avanzadas. ¹⁹ Las competencias sociales, como la empatía o la gestión de equipos, son cada vez más importantes en un mundo en el que los robots y los algoritmos se encargan de las tareas más repetitivas. También sabemos que de todas las competencias cuantitativas, las

más demandadas son las «competencias digitales». Según un informe de The Brookings Institution, dos tercios de los empleos creados en Estados Unidos entre 2002 y 2016 requerían competencias digitales de nivel medio o alto, definidas como la capacidad de trabajar con *software* y *hardware* de manera compleja. ²⁰ La transformación producida en el mercado laboral es formidable. Según ese mismo informe, en Estados Unidos, el número total de empleos que requieren competencias digitales de nivel bajo, o que no requieren competencias digitales, se redujo de 69 millones (el 56%) en 2002 a 41 millones (el 30%) en tan solo catorce años. ²¹ Ello demuestra que los empleos que no requieren competencias digitales se encuentran a todas luces en vías de extinción. En la actualidad, graduarse sin haber adquirido algunos conocimientos de gestión de *software*, análisis de datos, programación y otras disciplinas afines es un camino muy arriesgado.

Así pues, una parte del nuevo contrato social debería incluir una profunda renovación de nuestro sistema universitario. Las instituciones académicas tienen que ser ágiles y adaptables. Sus programas deben ser interdisciplinarios y los planes de estudio han de incorporar la tecnología. De ese modo, se reduciría considerablemente el coste de transición a la nueva economía y se abrirían oportunidades para millones de recién graduados.

2. Una fiscalidad justa y efectiva

Una de las mayores contradicciones de la política económica de las últimas décadas ha sido la evolución de la presión fiscal en las economías avanzadas. Paralelamente al proceso de declive de las rentas del trabajo y la creciente precariedad de los asalariados, se ha producido un fuerte aumento de la presión fiscal sobre la renta del trabajo, y un drástico descenso de la presión fiscal sobre

el capital. Esto último ocurre en particular con las empresas de internet, cuyas actividades son más difíciles de detectar, supervisar y gravar. Según el *Financial Times*, en los países de la OCDE, la presión fiscal efectiva sobre las empresas ha disminuido el 10% desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad.²² La disminución es del 20% en el caso de las empresas de internet. De modo que los salarios de la clase media no solo se han estancado o han descendido en los últimos treinta años, sino que además se han sometido a una mayor presión fiscal, en gran medida para compensar la pérdida de ingresos públicos procedentes de las ganancias de capital. Eso ha llevado a la incongruencia de exigir a los colectivos que deberían ser los beneficiarios de las políticas redistributivas que ayuden a solventar los problemas de financiación pública o a rescatar a los bancos mal gestionados.

Compensar la pérdida de ingresos públicos procedentes de las ganancias de capital ha llevado a la incongruencia de exigir a los colectivos que deberían ser los beneficiarios de las políticas redistributivas que ayuden a solventar los problemas de financiación pública o a rescatar a los bancos mal gestionados

Una distribución más justa y sostenible de la carga tributaria implicaría recalibrar la presión fiscal del trabajo al capital, cerrar las lagunas tributarias a las empresas, combatir los paraísos fiscales y hallar métodos más efectivos para cobrar impuestos a las empresas digitales. Además, los Estados podrían acceder al sector de la inversión y, por medio de fondos soberanos de inversión y fondos de capital riesgo, proporcionar liquidez, apoyar la innovación y conseguir algún

tipo de tracción fiscal sobre la renta de capital. La inversión estatal en empresas fronterizas seguramente sería de gran ayuda para los presupuestos públicos. Algunos países ya han adoptado políticas similares a través de sus fondos soberanos de inversión o mediante la creación de vehículos de inversión específicos. ²³

3. Una política de competencia y antimonopolio reforzada

Resulta cada vez más evidente que existen poderosas fuerzas oligopolistas en el seno de la economía digital. Las compañías con acceso a los datos y la capacidad de procesarlos dominan los principales mercados y comienzan a incorporarse con facilidad a los mercados adyacentes. No solo se observa una fuerte concentración de mercado por parte de algunos actores, sino que además, como se ha comentado antes, la difusión de la productividad es prácticamente inexistente. Asimismo, la tasa de rotación de empresas en la economía, es decir, el número de empresas que se crean y cierran, está disminuyendo, lo que constituye un indicio de pérdida de dinamismo económico que bien podría explicarse por la posición dominante en el mercado de unos pocos actores. Además, la actividad de fusiones y adquisiciones de las grandes empresas digitales, como Google, Facebook y Amazon, ha aumentado drásticamente, otro indicio de que cuentan con la capacidad financiera para comprar a potenciales competidores y frenar la competencia.

El argumento de que esa dinámica no supone un problema de competencia porque los clientes reciben un excelente servicio que, en algunos casos, no comporta intercambio monetario (puesto que pagan con sus datos personales) debe ser abordado sin ambages por los legisladores y las autoridades reguladoras. La portabilidad de los datos y otras medidas que se proponen

acabar con el monopolio de datos de algunas de esas empresas podrían constituir un primer paso, aunque cuesta imaginar una solución más efectiva que escindir las unidades más pequeñas. ²⁴

4. Nuevos mecanismos de redistribución

De resolverse los problemas de tracción fiscal y competencia, los Estados deberían tener la capacidad de financiar adecuadamente los servicios públicos, pero también de experimentar con nuevos mecanismos de redistribución. Los gobiernos podrían probar nuevas medidas como las transferencias monetarias condicionadas (TMC), el impuesto negativo sobre la renta o, tal vez, la renta básica universal (RBU). Lo cierto es que se dispone de escasas pruebas sobre los efectos de muchas de esas medidas, a excepción de las TMC, que se han utilizado ampliamente en las economías en desarrollo. Por su parte, la RBU ha demostrado ser un instrumento ineficaz para crear oportunidades de empleo en Finlandia, por ejemplo, pero ha mejorado la confianza social y la opinión sobre las élites políticas. ²⁵ Hay otros casos que apuntan a los perniciosos efectos de algunas medidas similares a la RBU en la cohesión social, la transparencia de las instituciones públicas y la corrupción, así como en la dinámica de la psicología social. Los programas piloto y el estudio de las consecuencias de las nuevas medidas deberían ser un elemento central de la formulación de políticas en las próximas décadas.

Lo más importante, sin embargo, es que no hay motivos para creer que el estado de bienestar no puede reforzarse. De hecho, la lógica indica que, con el aumento de la productividad provocado por la revolución tecnológica, debería ser factible incrementar la recaudación tributaria y crear una red de seguridad social. Ese

proceso seguramente mejoraría la percepción de equidad del contrato social de muchas personas que se encuentran en la base de la pirámide socioeconómica.

5. Un papel nuevo y más amplio para el sector privado

Algunas de las tendencias antes descritas, sobre todo aquellas que apuntan a la disminución de la parte de la renta del trabajo, ponen en tela de juicio la sostenibilidad de un sector privado centrado exclusivamente en el valor para el accionista. En un contexto en que las empresas pueden aumentar la productividad y la competitividad sin contratar más empleados ni remunerar mejor a los trabajadores, no basta con tener como único objetivo la maximización del valor para el accionariado. De hecho, si todas las empresas se ciñeran a un objetivo tan limitado, posiblemente obtendrían resultados sobresalientes en comparación con sus previsiones, pero causarían estragos en el tejido social. Desde luego, las empresas podrían obtener grandes beneficios sin contribuir a la creación y el fomento de una próspera clase media asalariada. Sin embargo, ello plantearía un importante desafío para la sostenibilidad empresarial, ya que, como se ha expuesto anteriormente, las sociedades precarias y desiguales dan lugar a políticas populistas. Son los populistas los que luego fomentan las guerras comerciales, limitan la entrada de talento extranjero en sus países, atacan los proyectos de integración regional y las uniones monetarias e intervienen en los mercados abiertos en nombre de la seguridad nacional. Una buena parte del coste de esas iniciativas correrá por cuenta de las empresas, por lo que estas también tienen un fuerte interés en la creación de una sociedad equitativa y justa. El efecto de la tecnología en los modelos corporativos y en la estructura del empleo exige, por lo tanto, redefinir la sostenibilidad empresarial.

Un sector privado comprometido con el beneficio social y medioambiental contribuiría en gran medida a resolver algunos de los problemas antes comentados. Las empresas pueden apoyar a las comunidades locales, financiar programas educativos y encabezar la implementación de la agenda de sostenibilidad ambiental. Todas esas medidas contribuirían enormemente a la mejora de nuestro contrato social y convertirían al sector privado en uno de sus garantes más poderosos. Por suerte, parece que el mensaje ha llegado a los líderes empresariales de Estados Unidos, y algunos de ellos han manifestado oficialmente su deseo de ampliar la huella social de sus empresas. ²⁶

6. Una integración regional y una cooperación internacional más estrechas y eficaces

A pesar de la preocupación por el funcionamiento y la transparencia de las instituciones regionales y mundiales, como la UE o la ONU, lo cierto es que hoy son más necesarias que nunca. Algunos de los desafíos más importantes de esta época requieren la acción concertada por parte de los Estados y otros actores. Los únicos foros capaces de hacer frente a cuestiones de tal alcance y complejidad son esas organizaciones. Por lo tanto, debemos avanzar hacia una mayor integración en esas instituciones.

Un ejemplo emblemático para los europeos es, naturalmente, la UE, cuyas competencias deben reforzarse en todos los ámbitos, desde la Unión Económica y Monetaria (UEM), en especial mediante el pleno desarrollo del proyecto de la Unión Bancaria, hasta el Mercado Digital Único y la Unión de la Energía. Asimismo, la UE debería proseguir sus esfuerzos para regular las tecnologías emergentes y adoptar medidas eficaces como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), que ha sido un caso de éxito en materia de

protección de la privacidad. Otros ámbitos en los que la acción concertada a escala de la UE reviste más importancia que nunca son la lucha contra la evasión fiscal por parte de las grandes corporaciones, y en particular de las empresas de internet, así como la ampliación y la plena implementación de un programa antimonopolio. Todas estas son cuestiones que ningún Estado miembro puede abordar por sí solo y cuya actuación a través de la UE aumentaría el potencial económico de Europa, atraería más talento, fomentaría la innovación y el espíritu emprendedor y protegería mejor los intereses de los ciudadanos europeos.

La agenda de la ONU es enorme y compleja, pero hay una cuestión que merece la pena destacar. Lo más parecido a la reformulación cabal de un nuevo contrato social es la Agenda 2030 para el Desarrollo con sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). ²⁷ Aprobados por la Asamblea General de la ONU en 2015, los ODS son el vivo ejemplo de lo que podría lograrse si la comunidad internacional trabajara de consuno para hacer frente a los problemas mundiales. Un elemento clave del nuevo contrato social debería consistir en el apoyo a iniciativas como la Agenda 2030 y la búsqueda de formas de mejorar la cooperación internacional en todo el espectro de desafíos mundiales.

7. Una mejor gobernanza mundial y un gobierno digital

No bastará con exigir más mecanismos intergubernamentales. También habrá que abordar la cuestión de la gobernanza, la transparencia y la eficacia de esos mecanismos. Elevar la gobernanza más allá del Estado-nación requiere la reformulación de los sistemas democráticos para alcanzar un mayor nivel de gestión. Eso puede lograrse mediante diversos mecanismos, aunque hay uno que merece especial atención: la implementación de tecnologías avanzadas en los gobiernos y las organizaciones internacionales. El campo de la *GovTech*, o la

tecnología orientada a la mejora de la gestión y la resolución de asuntos públicos, se está expandiendo a un ritmo muy rápido. ²⁸ Con el uso de la tecnología, los gobiernos no solo obtendrían mejores resultados, sino que además se los percibiría más cercanos a los ciudadanos, más responsables y transparentes. Además, los gobiernos digitales servirían como verdaderos catalizadores de la innovación al sostener un ecosistema compuesto por empresas emergentes y emprendedores con conciencia social.

8. Un ciberespacio seguro

Al igual que en periodos anteriores de transformación tecnológica, hoy nos enfrentamos a la necesidad de procurar seguridad en un nuevo ámbito. Los ciudadanos exigen que los gobiernos adopten medidas eficaces contra la ciberdelincuencia y otras formas de uso indebido de internet. Para ello, será necesario desarrollar una nueva capacidad gubernamental, establecer el marco normativo adecuado y actuar con determinación. Un ámbito concreto de actuación debería ser el robo de propiedad intelectual y el espionaje corporativo *online*, ya que, en ese sentido, el sector privado no ha recibido suficiente apoyo público. ²⁹

La

Los problemas relacionados con la falsa información y el pirateo electoral deberían abordarse en colaboración con las plataformas *online*. De hecho, es muy probable que las redes sociales deban atenerse a una normativa cada vez más amplia y exigente respecto de la veracidad de los contenidos compartidos *online*; una iniciativa que las acercará a las empresas de medios de comunicación.

Además, los datos y la gestión de las redes de datos deberían ser objeto de una regulación y una supervisión más estrictas por parte de los gobiernos. El reciente caso de Huawei tal vez sea la punta del iceberg de un proceso que dé lugar a la «titulización» del ecosistema de datos. Los gobiernos seguramente se verán obligados a considerar su infraestructura de datos como estratégica y, por lo tanto, digna de atención normativa. Una cuestión repleta de dificultades será la de determinar quién es el propietario de la infraestructura y de los datos transmitidos a través de ella. Eso no debería interpretarse como un peligro para los mercados libres y abiertos, sino como el cumplimiento del deber del gobierno de proteger a los ciudadanos y a las empresas de injerencias externas.

9. La protección de datos y el pacto digital

La normativa de protección de datos parece avanzar en tres direcciones distintas en Estados Unidos, China y Europa. En Estados Unidos son las grandes corporaciones como Facebook las que recopilan, procesan y almacenan los datos personales. En China es el gobierno el que, en definitiva, posee todos los datos. Incluso si inicialmente fueron recopilados por una empresa privada. En Europa, en cambio, sobre todo tras la aprobación del RGPD, la propiedad de los datos recae en la persona que los produjo en primer lugar. Se trata de un modesto primer paso hacia el establecimiento de un conjunto de normas y reglas claras para proteger los datos y la privacidad de las personas.

El campo de la *GovTech*, o la tecnología orientada a la mejora de la gestión y la resolución de asuntos públicos, se está expandiendo a un ritmo muy rápido. Con el uso de la tecnología, los gobiernos

obtendrían mejores resultados y se los percibiría más cercanos a los ciudadanos, más responsables y transparentes

La economía de ese proceso quizá acabe siendo sumamente importante, a la luz del valor que están adquiriendo los datos. Algunos economistas incluso han argumentado que deberían considerarse un factor de producción, como la tierra, el trabajo y el capital, en vez de un mero subproducto de otras actividades. ³⁰ Si los datos son un factor de producción y además son propiedad de la persona que los produjo, entonces debería pagarse a esa persona por el uso de sus datos. Ello podría constituir una importante fuente de ingresos para los ciudadanos, especialmente a medida que aumenta la cantidad de datos a raíz de la plena implantación del internet de las cosas y la ampliación de los conocimientos sobre análisis de datos.

Todo lo anterior exige la formalización de un pacto digital, un código completo compuesto por normas, reglas y prácticas comunes que consagren la privacidad y vuelvan a colocar a las personas en el centro del debate sobre la propiedad de los datos. Dicho pacto podría desarrollarse primero en Europa y luego exportarse a otras regiones y jurisdicciones. Ese cambio mejoraría en gran medida la percepción de la seguridad digital por parte de los ciudadanos y contribuiría al reconocimiento de los derechos otorgados por las sociedades en las que viven.

10. Sostenibilidad medioambiental

Ninguna de las anteriores medidas surtirá efecto a menos que se protejan el medio ambiente y la biodiversidad. El deterioro medioambiental quizá sea el más

existencial de los desafíos abordados en este ensayo. La implementación cabal del Acuerdo de París debería ser prioritaria para todos los gobiernos. ³¹ Ello comportará cambios en todos los sectores, desde el financiero, con el necesario aumento de la financiación ecológica, hasta la infraestructura, la energía y la industria alimentaria. Lo que está claro, sin embargo, es que la ruptura del contrato social persistirá en tanto los jóvenes perciban que heredarán un planeta estéril. Asimismo, será imposible reflexionar sobre el desarrollo equitativo o la justicia social si grandes extensiones del planeta están sometidas a fuertes presiones relacionadas con el clima.

CONCLUSIÓN

La implementación de las medidas antes esbozadas allanaría el camino hacia un futuro más seguro y sostenible. Una sociedad dotada de un sistema educativo eficaz y bien calibrado sería capaz de crear oportunidades y fomentar la innovación. Unos mercados más competitivos y un sistema fiscal más equilibrado, además de ser fuente de legitimidad para los sistemas políticos de todo el mundo, posibilitarían una mayor tracción fiscal sobre los beneficios empresariales y, por lo tanto, una mejora en la prestación de los servicios públicos; algo muy necesario para contrarrestar los efectos de concentración de la riqueza de las tecnologías emergentes. A su vez, el compromiso del sector privado con esos objetivos sería un requisito indispensable para el crecimiento sostenible. Por su parte, los mecanismos de gobernanza reforzados disiparían las dudas sobre la eficacia de las instituciones públicas y, en definitiva, de la democracia como sistema de gobierno. Si todo ello se acompaña de un esfuerzo para mejorar la protección de los datos personales y la seguridad en el ciberespacio, y promover la sostenibilidad medioambiental, se fortalecería enormemente el sentimiento general de seguridad personal de los ciudadanos.

Por lo tanto, un mundo distinto al actual es posible. Parece factible acabar con algunos de los principales factores que causan sufrimiento en nuestras sociedades. Cuesta imaginar que si esas cuestiones se abordan de manera sistemática y eficaz, el populismo aún pueda prosperar. La retórica extremista y radical debería hallar un terreno estéril en una sociedad instruida, próspera y optimista.

Es necesaria la formalización de un pacto digital, un código completo compuesto por normas, reglas y prácticas comunes que consagren la privacidad y vuelvan a colocar a las personas en el centro del debate sobre la propiedad de los datos

Para alcanzar una solución, se necesita un sistema de gobierno flexible y dinámico, que esté dispuesto a atender a las preocupaciones de los ciudadanos y a actuar con determinación. La rigidez, o la incapacidad de reacción ante las claras señales de tensión en nuestro contrato social, solo provocará más sufrimiento social y agudizará las convulsiones políticas. Cabe esperar que los académicos, los formuladores de políticas y los líderes empresariales se den cuenta de que nuestras sociedades requieren profundos cambios si aspiramos a que sean verdaderamente sostenibles.

El desafío al que nos enfrentamos no tiene que ver con los recursos o la escasez, sino con la gestión de la abundancia. Muchos de los problemas estudiados a lo largo de este ensayo son producto de la capacidad humana para añadir complejidad a las estructuras sociales y económicas. Esa complejidad ha sido una formidable fuente de prosperidad intelectual, social y económica. Sin embargo,

se ha transformado en un desafío en sí, dada la dificultad de gobernar una sociedad sumamente compleja, interdependiente y en rápido cambio. Nos enfrentamos, por lo tanto, a la tarea de demostrar que nuestra inteligencia social puede estar a la altura de la complejidad de la sociedad que hemos creado.