

TEMA 36: *Economía del Bienestar. Pobreza, igualdad y eficiencia. Orígenes y evolución del Estado de Bienestar. De la Economía del Bienestar a la Sociedad del Bienestar.*

Autor: Mónica de Paz – Javier Rico

Esquema:

1. Introducción.
2. Economía del Bienestar.
 - 2.1. Enfoque pigouviano.
 - 2.2. Enfoque paretiano.
 - 2.3. Desarrollos posteriores
3. Pobreza, igualdad y eficiencia.
 - 3.1. Pobreza absoluta y pobreza relativa.
 - 3.2. Causas de la pobreza.
 - 3.3. Igualdad y eficiencia.
 - 3.4. Medidas para combatir la pobreza.
4. Orígenes y evolución del estado del bienestar.
 - 4.1. Origen y desarrollo del estado del bienestar.
 - 4.2. Crisis del estado del bienestar.
5. De la Economía del Bienestar a la sociedad del bienestar.
6. Conclusiones.
7. Referencias bibliográficas y documentales.

1. INTRODUCCIÓN.

Las personas buscamos instintivamente el bienestar, la felicidad. Sin embargo, entre los objetivos que el ser humano se puede proponer en busca de la felicidad, ocupa un lugar destacado no sólo el encaminado a satisfacer las necesidades básicas o de subsistencia (en lo que no nos diferenciamos de los animales irracionales), sino que se tiende a satisfacer unas necesidades superiores.

En la búsqueda de la satisfacción de ambas necesidades estaría la búsqueda del bienestar.

El problema está en que, para satisfacer todas estas necesidades, los recursos de la sociedad son escasos. ¿Cómo deben distribuirse?, ¿Por qué están distribuidos de forma tan desigual en el mundo?, ¿Qué papel juega y puede jugar el Estado en esta distribución?

A todas estas preguntas trata de dar respuesta la Economía del Bienestar.

2. ECONOMÍA DEL BIENESTAR.

La Economía del Bienestar es la rama de la Economía que se encarga del estudio del bienestar de toda la sociedad, es decir, del nivel de utilidad o el nivel de satisfacción que obtienen todos los individuos que componen la sociedad objeto de análisis.

Esto implicará una serie de elementos tanto de eficiencia como de equidad, que pueden llegar a ser contradictorios entre sí. Por tanto, la mayor dificultad la vamos a encontrar en la **medición y valoración de ese bienestar para toda la sociedad**. Para ello, se pueden emplear diversos criterios:

- a.) **Criterio del crecimiento y del crecimiento potencial:** Si la economía crece, medida por algún indicador, PIB, PNB, Renta Nacional o cualquier otro, se entiende que no sólo la producción, sino el empleo y el consumo estarían aumentando, con lo cual podría deducirse que se está produciendo un acercamiento al bienestar potencial, partiendo de situaciones inferiores. Este fue el criterio de los economistas clásicos, especialmente de Adam Smith. Sin embargo, este criterio implica dejar fuera de consideración la distribución de la renta, que es fundamental a la hora de determinar la bondad de una situación. La eficiencia se está presuponiendo, pero ello, aunque es necesario, no es suficiente para alcanzar el bienestar social.
- b.) **Criterio utilitarista de Bentham:** Consiste en buscar el máximo bienestar social a partir del máximo bienestar individual para el mayor número de individuos posible, es decir, busca el bienestar social como la suma de los bienestares individuales. Por lo tanto, el bienestar social aumentará si aumenta la suma de los bienestares individuales. Este criterio es muy discutible porque si aumentase el bienestar de un solo individuo, o aumentase el de unos y disminuyera el de otros, siendo la suma positiva, podríamos decir que el bienestar social había aumentado. Además, este criterio no sería aceptable porque implica la aceptación de las comparaciones interpersonales de utilidad y, por otro lado, también ignora las consideraciones distributivas de la renta como en el caso anterior.

- c.) **Criterio cardinalista:** Parte de la idea de la utilidad decreciente de la renta a medida que ésta crece, es decir, cuando se tiene mayor renta, los incrementos adicionales de renta aportan cada vez menos satisfacción y, al contrario, para rentas bajas la satisfacción al incrementar la renta es mayor. En este caso, una distribución más igualitaria, e incluso completamente igualitaria de la renta, implicará un mayor bienestar total, si las unidades por las que se mide la utilidad son iguales. Pero este último supuesto es su mayor limitación, ya que no podemos suponer que la utilidad marginal de la renta es igual para todos los individuos.

Debido a estos distintos criterios para valorar el bienestar de la sociedad, también van a existir **distintos criterios a la hora de tomar decisiones de política económica** para intentar aumentar el bienestar de la sociedad. Estos **criterios de elección** van a implicar, necesariamente, juicios de valor ya que no existe una única forma de valorar este bienestar de toda la sociedad. Entre estos criterios de elección se pueden destacar:

- a.) **Criterio de eficiencia en sentido estricto:** Se basa en la idea de que una acción que beneficie a un agente sin empeorar a ningún otro, mejora el bienestar social, es lo que se denomina **óptimo de Pareto** en honor al economista que enunció este criterio. Sin embargo, este criterio en sentido estricto es poco realista porque la mayoría de los cambios siempre perjudican a alguien.
- b.) **Criterios de equidad:** La consideración de las cuestiones que implican la equidad, o justicia en la distribución del bienestar, la renta y la riqueza, implica a su vez la utilización de juicios de valor y de consideraciones normativas explícitamente. Sin embargo, este hecho no tiene por qué ser malo, ya que los juicios de valor van a estar siempre presentes en cualquier situación de toma de decisiones humanas. Por lo tanto, lo mejor será admitir que se tienen unos juicios de valor determinados y actuar de la forma más transparente posible a la hora de evaluar las distintas decisiones que se pueden adoptar.
- c.) **Criterio igualitarista:** Implica tres cosas: por un lado, que todos los agentes de la sociedad tienen el mismo valor social; por otro, que todos tienen la misma capacidad de disfrute del bienestar; y por último que la exigencia de que cualquiera que sea la variable económica a distribuir (renta, riqueza, bienestar), se haga en términos absolutamente idénticos, cualesquiera que sean las situaciones de partida. Este último criterio es muy discutible. Además, la distribución simétrica no tiene por qué ser un óptimo de Pareto eficiente, ya que los agentes tendrán distintas preferencias por los bienes.

d.) **Criterio intergeneracional:** Muchas de las decisiones que se tomen, van a afectar positiva o negativamente a las generaciones futuras y habrá que tenerlo en cuenta. Entre las positivas se puede destacar el legado de avances científicos y técnicos, y entre las negativas la contaminación y agotamiento de recursos naturales.

La Economía del Bienestar va a tener presente estos cuatro criterios, pero especialmente el criterio de la equidad. En este sentido, la Economía del Bienestar es un intento de enfrentarse al problema de la relación existente entre los juicios de valor y la política económica. La evolución de esta Economía del Bienestar se ha movido entre un enfoque pigouviano y un enfoque paretiano:

2.1. Enfoque pigouviano.

Pigou coloca en el centro de su planteamiento la Economía del Bienestar y defiende dos fines básicos: el **desarrollo** (incremento de la renta nacional) y la **distribución**.

Respecto al objetivo del desarrollo, el enfoque de Pigou implica que para incrementar el bienestar material hay que aumentar el flujo de bienes y servicios producidos anualmente, una vez descontada la depreciación sufrida por los bienes de capital. Respecto al objetivo de la distribución, Pigou afirma "cualquier transferencia de renta de uno relativamente rico a uno relativamente pobre, de temperamento similar, puesto que permite satisfacer deseos más intensos a expensas de deseos menos intensos, debe incrementar la suma de satisfacción total.

Su criterio de la distribución implica que, para la maximización del bienestar social, es necesario igualar las utilidades marginales de todos los individuos y, a su vez, para que esto ocurra (si suponemos que todos los individuos tienen la misma función de utilidad) es necesaria la igualación de las rentas. Por lo tanto, el igualitarismo llega en este caso a conclusiones igualitarias.

La postura de Pigou fue criticada por Robbins y por los paretianos por introducir comparaciones interpersonales de utilidad en el criterio de distribución. La contestación de Pigou es que, sin necesidad de medir comparaciones interpersonales, podemos suponer que, en general y como media, el incremento del bienestar material del grupo peor dotado económicamente será mayor que el del mejor dotado ante un aumento igual de su renta (comparación entre grupos sociales en vez de entre personas).

Sin embargo, la Economía del Bienestar no va a seguir una línea pigouviana en este terreno. Es curioso destacar que Pigou era más igualitario que Keynes. Keynes consideraba adecuado un cierto igualitarismo para mantener alto el nivel de demanda global por la vía del consumo y evitar la caída de la actividad por demanda insuficiente. Pero este igualitarismo es claramente inferior al de las consecuencias del desarrollo del enfoque pigouviano.

Sin embargo, las críticas más profundas a este enfoque se han realizado con posterioridad, coincidiendo con el ataque al estado del bienestar. Por ejemplo, Martya Sen afirma que hay que valorar no sólo la utilidad de cada individuo, sino las preferencias y libertad de cada persona, cuya maximización no tiene que coincidir con la suma de las utilidades personales.

2.2. Enfoque paretiano.

Este enfoque supone una ruptura con la necesidad de establecer comparaciones interpersonales de utilidad. Para ello hay que introducir la **norma de la unanimidad**: si no podemos realizar estas comparaciones, tendremos que adoptar como norma de política económica que la situación *a* es mejor que la *b* si todos ganan o, al menos, si algunos ganan y nadie pierde, dado que, en caso contrario, tendríamos que comparar ganancias y pérdidas en la utilidad de personas diferentes.

La postura paretiana ha sido criticada desde dos puntos de vista: su inoperancia para la política económica por la dificultad que entraña adoptar acuerdos por unanimidad, y el olvido de las condiciones de distribución. Respecto a este segundo hay que ver que, por ejemplo, una situación en la que aumentase constantemente la renta de los ricos, permaneciendo igual la de los pobres y aumentando por tanto la brecha entre ambos, sería una solución válida desde el punto de vista paretiano.

Sus **dos teoremas centrales** se pueden expresar de la siguiente forma: “Una economía competitiva consigue una asignación eficiente (en el sentido de Pareto) de los recursos” y “bajo determinados supuestos, todas las asignaciones eficientes (en el sentido de Pareto) pueden lograrse mediante el mecanismo del equilibrio competitivo, partiendo de una asignación apropiada de las dotaciones iniciales”.

Estos dos teoremas han sido utilizados principalmente por los defensores del mercado y la mínima intervención estatal, pero también

por los defensores de una fuerte intervención debido a que estos teoremas implican que se pueden separar los problemas de distribución de los de eficiencia. Por ello los defensores de la intervención argumentan que, aun en el caso de que se cumplan todos los supuestos de la competencia perfecta, desde el punto de vista de la eficiencia no existen motivos que impidan que el estado transfiera dotaciones iniciales de renta de unos individuos a otros.

La Economía del Bienestar sufre un parón en los años 20 y 30, pero resurge con fuerza a finales de los años 30 con un doble enfoque: por una parte, un planteamiento neo-paretiano, a través del criterio Kaldor-Hicks; por otra, los intentos de creación de una función social de bienestar de Bergson y Samuelson.

2.3. Desarrollos posteriores.

El **criterio Kaldor-Hicks** intenta superar el limitado juego que permitía el marco paretiano al exigir que nadie quedase peor que antes tras la modificación establecida. Kaldor-Hicks buscan romper esta regla de unanimidad con el **principio de la compensación potencial**: “La situación II es mejor que la I si aquéllos que ganan pueden compensar a los que pierden (Kaldor) o si aquéllos que pierden con II no pueden sobornar para que no efectúen el cambio a los que ganan con el paso de I a II (Hicks)”.

Pero poco antes de que Kaldor presentase su nuevo criterio, **Bergson** formulaba su **función social del bienestar**, función que será desarrollada después por **Samuelson**. Bergson intenta integrar criterios de eficiencia (crecimiento económico, empleo, estabilidad de precios y de balanza de pagos) y de equidad (distribución de la riqueza y de la renta). Su función introduce una ponderación de utilidades individuales. Si una persona ya tiene un nivel de utilidad muy alto y otra muy bajo, la sociedad estará dispuesta a sacrificar algo de la utilidad de la primera, con tal de que se incremente la de la segunda. La utilidad de cada persona tiene, en definitiva, una ponderación y el objetivo es maximizar la suma ponderada de las utilidades individuales. Sin embargo, esta función fue criticada duramente por Arrow en su **teorema de la imposibilidad**, que viene a decir que, bajo ciertas condiciones que se estiman razonables, es imposible la obtención de esta función. Este teorema llevó de nuevo a la Economía del Bienestar a un punto muy bajo, ya que no se le veía solución.

Pero en los años sesenta comienza a desarrollarse con fuerza una nueva técnica de asignación de recursos: **el análisis de costes y**

beneficios sociales. El análisis coste-beneficio parte de la existencia de diferencias entre los costes y los beneficios privados y sociales. Esta discrepancia lleva a que la asignación de recursos desde el punto de vista privado, basada en la maximización de beneficios particulares, no sea la misma que la que existiría si los precios recogiesen los costes y beneficios sociales.

Por lo tanto, en su origen, el coste-beneficio nace para dar precio a lo que no lo tenía. Sin embargo, este análisis se amplía al considerarse que no sólo es aplicable para dar precio a los bienes y servicios para los que el mercado no ofrece dicho dato, sino también para sustituir a los propios precios de mercado por imperfecciones en los mismos.

En este sentido es especialmente útil para la asignación de los recursos públicos ya que sus externalidades son importantes y no tienen precio de mercado al no ser excluibles. Pero los teóricos del coste-beneficio vieron que este análisis podía llevar a situaciones peores que las de partida, con una peor distribución de la renta.

En la actualidad, las **críticas a la Economía del Bienestar** vienen de dos sentidos:

- Por un lado, se critica que los teoremas básicos paretianos quedan invalidados si no cumplen los **supuestos de competencia perfecta**. En este sentido, los críticos se fijan en los problemas que causan las externalidades, y los fallos de mercado en general, respecto a la calidad de vida y al medio ambiente, razonando que los sistemas de precios no recogen estas externalidades.
- Por el otro lado, la crítica a la economía del Bienestar viene de los sectores pro-mercado que minimizan la importancia de las externalidades, destacan lo costosa que es la intervención y, sobre todo, destacan los fallos del estado frente a los fallos de mercado, lo cual constituye la **teoría de la elección pública (public choice)**. Esta teoría se basa en los siguientes cuatro puntos:
 1. **Conductas de maximización de voto:** Un gobierno puede favorecer a grupos más organizados que le agradecerán políticamente sus decisiones, frente a grupos más organizados, o puede ayudar a grupos organizados con favores financiados a través de costes a toda la sociedad.
 2. **Compromisos:** Cuando un partido o gobierno no tienen apoyo para la política que desean, pueden buscar un compromiso con otras fuerzas para conseguir lo políticamente mejor posible. A

menudo estos compromisos llevan a posiciones intermedias que no coincidirán con las de máxima eficacia.

3. **Políticos egoístas:** Los políticos, como individuos, pueden buscar medidas que les beneficien a ellos o a su grupo directamente. Para ello intercambiarán votos con otros políticos.
4. **Altos funcionarios egoístas:** Al igual que en el punto anterior, estos funcionarios pueden buscar maximizar sus ingresos, su poder, su prestigio..., en vez de apoyar al beneficio general. Por ejemplo, pueden buscar aumentar por encima de lo necesario el presupuesto de su unidad administrativa.

En resumen, la teoría del public choice se basa en que, aun aceptando que exista un fallo de mercado, se desconfía de la actuación de los políticos ya que, una vez tomada la decisión de intervenir, maximizarán su beneficio personal y no el de la sociedad. Por lo tanto, en muchos casos la decisión adecuada puede ser la de no intervenir o intervenir en un grado menor al que teóricamente se necesitaría.

3. POBREZA, IGUALDAD Y EFICIENCIA.

La pobreza es un concepto relativo, que depende mucho del contexto y las circunstancias en las que se emplee. Es difícil establecer un “umbral” de pobreza, una “línea” que separe ser pobre de no serlo. A pesar de la dificultad, los economistas han tratado de definir pobreza en términos rigurosos.

3.1. Pobreza absoluta y pobreza relativa.

La **ONU** ha definido a la pobreza como *“la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios”*. Este tipo de pobreza, que incluye carencias severas, lo podemos denominar **pobreza absoluta**.

No obstante, en los países con mayor desarrollo económico se suele hablar de **pobreza relativa**. El Instituto Nacional de Estadística (INE) elabora la Encuesta de Condiciones de VIDA (ECV) con el objetivo de proporcionar información sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza y la exclusión social en España y permitir la realización de comparaciones con otros países de la Unión Europea. Este informe proporciona información de una medida relativa de riesgo de pobreza

monetaria (la llamada tasa de riesgo de pobreza) clasificando a los individuos como "en riesgo de pobreza" o "no" teniendo en cuenta la posición relativa de los ingresos del hogar al que pertenecen en relación al conjunto de ingresos de la población, en un año determinado.

El ECV mide la desigualdad, y no mide pobreza absoluta. Cuantifica cuantas personas tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población. Para elaborar este informe se tienen en cuenta las siguientes definiciones de pobreza relativa:

- **Umbral de riesgo de pobreza:** se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de los hogares a nivel nacional. Al tratarse de una medida relativa, su valor depende de cómo se distribuya la renta entre la población. La mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima. Por tanto, el umbral de pobreza aumenta o disminuye en la medida en que lo haga la mediana de los ingresos.
- **El valor del umbral de pobreza,** expresado como ingreso total del hogar en euros, depende del tamaño del hogar y de las edades de sus miembros, es decir, del número de unidades de consumo. Como valores ilustrativos, según la información que proporciona la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2018, el valor del umbral de pobreza de un hogar de una sola persona (calculado con los datos de ingresos de 2017) era de 8.871 euros anuales, un 4,1% más que el estimado en el año anterior. El de un hogar formado por 2 adultos y 2 niños menores de 14 años era de 18.629 euros anuales. Una persona con unos ingresos anuales por unidad de consumo inferiores a los valores del umbral de pobreza se considera que está en riesgo de pobreza relativa.
- **Población en riesgo de pobreza relativa:** porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente anual está por debajo del **umbral de pobreza**.

Como vemos, la pobreza relativa es un concepto que depende del contexto socioeconómico, pues se halla en función de los ingresos globales de la sociedad y está muy relacionado con la **desigualdad**, por ello se utilizan datos de mediana en vez de medias aritméticas que pueden tener mucha dispersión.

3.2. Causas de la pobreza.

El Índice de Pobreza Multidimensional 2018 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que hay más de 1.300 millones de personas en todo el mundo que sufren la pobreza de distintas formas. En los casos más graves, las personas que viven en la pobreza extrema sufren hambre, no tienen acceso a agua potable ni a servicios básicos como la salud y la educación. En los países desarrollados, las personas más desfavorecidas son vulnerables a la malnutrición, exclusión social y discriminación.

Podemos distinguir entre **causas que provocan la pobreza** y **factores que contribuyen a mantenerla**, que hacen más difícil revertir la situación.

A. Causas que provocan la pobreza.

- **Causas históricas.** Aunque cada territorio y cada caso son diferentes, existen una serie de causas históricas que explican el origen de la pobreza, como el colonialismo, la guerra, la esclavitud y las invasiones. La situación de pobreza que vive una parte de la población mundial, especialmente los países del sur, se debe a procesos históricos como el colonialismo, un sistema político por el que un país explota los recursos de un lugar en un país extranjero.
- **Guerras.** La violencia y destrucción que provocan las guerras es otra de las causas más graves de la pobreza global. África y Oriente Medio son dos de las regiones más afectadas por la guerra, como señala la Agencia de Naciones Unidas por los Refugiados (ACNUR). En los países que sufren un conflicto armado desde hace años, como Siria, el Yemen, Sudán del Sur o Nigeria, la población tiene más dificultades para recuperar la normalidad, trabajar y acceder a servicios básicos.

B. Factores que mantienen la pobreza.

- **Factores económicos,** como el **modelo de comercio internacional** y la **desigualdad en el reparto de recursos.** Por ejemplo, algunas grandes multinacionales utilizan mano de obra barata en países en desarrollo en lugar de contribuir de forma justa a la economía de estas regiones. Es una forma de abaratar costes y conseguir mayores beneficios para la empresa, pero que prolonga la situación de pobreza de miles de familias. El reparto desigual de recursos perjudica a los sectores más vulnerables de la población,

que no tienen el mismo el acceso a los servicios básicos (salud, educación, vivienda).

- La **corrupción** también disminuye e incluso impide que estos recursos se destinen a servicios sociales para la población. En muchas ocasiones, la sanidad, el acceso a agua potable o la educación superior pasan por manos privadas que los comercializan para su propio beneficio.
- El **desperdicio de alimentos y la pérdida de terrenos fértiles** provocada por las actividades humanas (deforestación, construcción, cambio climático) provocan la escasez de alimentos. Cada año, una tercera parte de los alimentos producidos en todo el mundo se tira; una cantidad que podría alimentar a más de 800 millones de personas, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Esta situación se agravará sobre todo si se cumplen las previsiones de **crecimiento de la población mundial**, que podría llegar a los 9.000 millones de habitantes en 2050.

3.3. Igualdad y eficiencia.

La existencia de pobreza dentro de una misma sociedad en la que existe riqueza y despilfarro, siempre ha justificado los intentos de redistribución de la renta para lograr un mayor grado de equidad y cohesión social. Sin embargo, en toda redistribución siempre hay elementos que salen perjudicados y que se oponen a estas medidas.

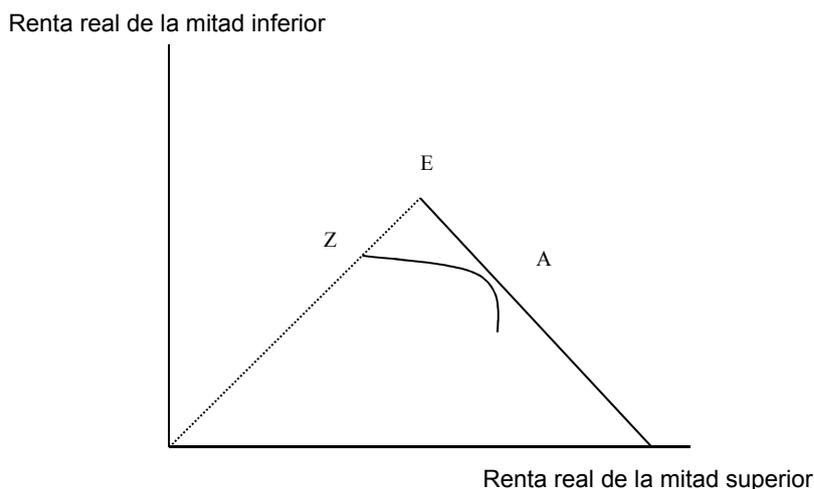
Pero la oposición a medidas redistributivas de la renta no ha surgido sólo como reacción de los agentes que pudiesen salir perjudicados, sino también como reacción a una **pérdida de eficiencia económica** que termina perjudicando a la sociedad en su conjunto. La distribución equitativa de la renta y la búsqueda de la igualdad pueden estar justificadas, pero pueden suponer unos grandes costes para la sociedad, principalmente por la pérdida de eficiencia económica.

Las medidas que emprenda el Estado para redistribuir la renta hacia las personas más necesitadas de la sociedad, pueden tener un **efecto desincentivador** sobre el trabajo y sobre el ahorro lo que producirá una disminución de la producción y de la inversión, y por lo tanto de la eficiencia económica, que terminarán reduciendo la renta que se quería redistribuir.

Sin embargo, la igualdad y cohesión social son bienes deseables, pero, ¿cuánto estamos dispuestos a pagar por ellos en términos de pérdida de

eficiencia? Para responder a esta pregunta, **Arthur Okun** planteó su experimento del “*cubo que gotea*”. El cubo de la redistribución tiene un agujero por el que gotea y, dependiendo del tamaño de este agujero, se va a perder mucha agua-renta o no y, por lo tanto, va a valer la pena o no la redistribución.

Para calcular la pérdida de eficiencia, Okun diseñó la curva de posibilidades de renta. En esta curva representó a la mitad de la población con renta más alta en el eje de abscisas y a la mitad con renta más baja en el de ordenadas.



Si la economía se sitúa en el punto A podemos decir que, al no realizarse ningún tipo de redistribución, ese punto será eficiente porque se estará maximizando la renta nacional. Desgraciadamente, en ese punto la mitad de renta superior estará percibiendo una proporción de renta mucho mayor que la mitad de renta inferior.

Si el gobierno decide llevar a cabo políticas redistributivas para igualar esta distribución de renta, por medio de impuestos y transferencias, el objetivo será desplazar la economía al punto E donde las rentas son iguales y seguimos estando en un punto eficiente, puesto que la renta que ha perdido la mitad superior, la ha ganado la mitad inferior y la renta total de la economía sigue siendo máxima. Esto es lo que Okun llama una redistribución sin filtraciones, sin agujeros en el cubo, puesto que los programas redistributivos no están afectando a la renta nacional total.

En la realidad no se produce esta situación, sino que existen agujeros en el cubo que hacen que la renta total de la sociedad disminuya a medida que se aplican políticas redistributivas. Esto es así porque la mitad de renta más alta se va a ver desincentivada para trabajar ya que le han subido los tipos impositivos. De igual forma, esta mitad se verá

desincentivada para ahorrar ya que verán reducidas las rentas de estos ahorros. Además, los pobres de esta sociedad, al ver cubiertas sus necesidades mínimas por las transferencias gubernamentales, también verán reducidos sus incentivos para trabajar.

En definitiva, la sociedad no se moverá hacia el punto E que era el ideal, sino que irá hacia el punto Z en el que, para que la mitad inferior obtenga un aumento de renta pequeño, la mitad superior ha perdido una cantidad grande, con lo que la renta total ha disminuido. Este es el cubo de Okun, en el que una unidad monetaria extraída a la mitad superior, no llega en su totalidad a la mitad inferior debido a los “agujeros” creados por los desincentivos que se producen y que, dependiendo de su tamaño, van a hacer que la pérdida de eficiencia sea tal que en algunos casos no valga la pena redistribuir.

Okun, terminó diciendo que la suma de las filtraciones de todos estos agujeros era pequeña, sobre todo si los fondos destinados a la redistribución proceden del grifo de un impuesto sobre la renta que afecte a toda la población. Sin embargo, otros teóricos discrepan y afirman que los elevados tipos impositivos marginales y los programas de transferencias excesivamente generosos son confusos y destruyen la eficiencia económica.

Sin embargo, la **evidencia empírica** parece demostrar que estos programas de redistribución de renta no son tan costosos socialmente como pueden parecer, ya que están atacando a la raíz de la pobreza. Esta raíz se encuentra en la desnutrición de los primeros años, en la ruptura de las familias, en el analfabetismo existente en el hogar y en la falta de estudios y formación en el trabajo. La pobreza engendra pobreza por medio del **círculo vicioso** de la desnutrición, bajo nivel de estudios, falta de trabajo y de oportunidades, que hace que la baja productividad y la baja renta engendren una nueva familia pobre. La asistencia sanitaria y nutricional universal, aumentarán la eficiencia y la productividad. Si se logra romper el ciclo de la pobreza, se estará invirtiendo en el capital humano del mañana, lo que aumentará la eficacia a largo plazo, aunque pueda reducirla a corto.

3.4. Medidas para combatir la pobreza.

Desde los economistas clásicos, se ha tratado de muchas formas reducir el impacto negativo de la pobreza en nuestra sociedad. Los primeros economistas clásicos pensaban que la distribución de la renta era parte del “orden natural” de las cosas y no podía alterarse, lo que convertía los intentos de reducir la desigualdad por parte del estado en actos estériles que sólo conllevarían a empobrecer a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, a finales del siglo XIX y principios del XX, en Europa occidental se fue introduciendo la responsabilidad del estado en el bienestar de la sociedad, siendo el germen del estado del bienestar.

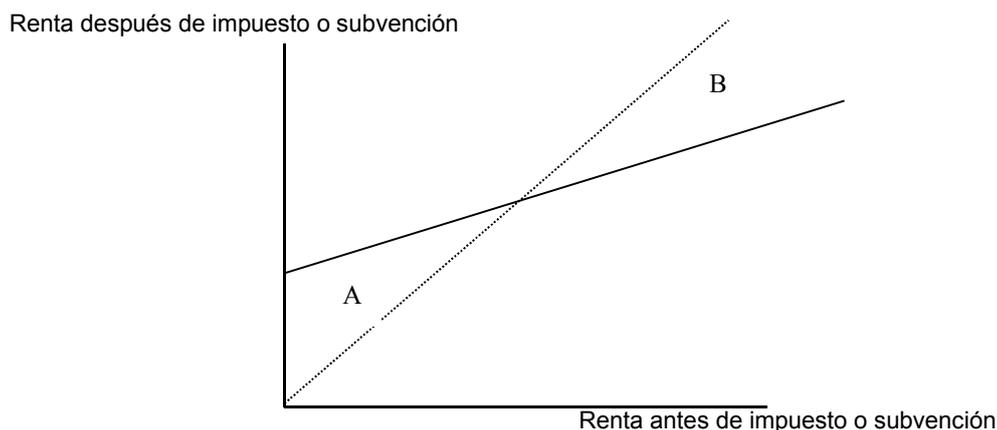
Se han propuesto muchas medidas para combatir la pobreza, ya sea para erradicarla o reducirla, con resultados dispares.

Todas estas medidas están influidas por la opinión que se tenga sobre su origen, aquellos que consideran un papel central del estado en la lucha contra la pobreza consideran que la pobreza es consecuencia de circunstancias económicas y sociales que están fuera del control de aquellos que la sufren. En cambio, aquellos que proponen reducir el papel del estado para combatir la pobreza, defienden que la pobreza es consecuencia del comportamiento de aquellos que lo sufren, y acusan al estado de alimentar la dependencia y perpetuar la pobreza con la política asistencial.

Estos serían los dos puntos de vista extremos, entre los cuales se situarían la mayoría de teóricos. En general, se trata de encontrar soluciones que permitan reducir y aliviar la pobreza, sin desincentivar la actividad productiva, es decir, obtener eficiencia sin sacrificar equidad.

Ante esta dificultad de encontrar una solución simultánea para la eficiencia y la equidad, muchos economistas se han preguntado si no sería posible encontrar algún nuevo mecanismo que resolviera la equidad por la vía fiscal, sin perjudicar la eficiencia, sin desincentivar el trabajo y el ahorro. En este sentido se ha investigado en la elaboración del llamado **impuesto negativo sobre la renta** que, si bien todavía no se ha llevado a cabo completamente, si se están realizando aproximaciones como la última medida tomada en nuestro país para incentivar a los parados que están cobrando el subsidio de desempleo, para que al aceptar un trabajo no pierdan completamente este subsidio.

El impuesto negativo sobre la renta consistiría en establecer una **renta mínima garantizada** como en cualquier otro sistema de garantía social. La diferencia estaría en que a medida que la renta adicional del individuo se eleve, su renta neta también aumente, aunque en un porcentaje menor. De esta forma, el individuo no pierde incentivos para trabajar, ya que su renta neta se elevará en cualquier caso y seguirá percibiendo subvenciones hasta una cantidad de renta neta prefijada por las autoridades, a partir de la cual sí se empezarán a aplicar los tipos impositivos.



De esta forma, los individuos no pierden incentivos a trabajar, ya que sus ingresos netos aumentan si ellos aumentan su trabajo. El problema está en que este sistema es mucho más caro para el Estado que los programas de bienestar social a los que podría sustituir y en los que simplemente se garantiza una renta mínima. Con esta nueva opción no sólo se garantiza esa renta mínima, sino que se continúan pagando subvenciones hasta alcanzar un determinado nivel de renta, con lo que el gasto público aumenta.

En la actualidad se está proponiendo, desde diversos ámbitos, el establecimiento de una **Renta Básica Universal (RBU)**, distinta al impuesto negativo sobre la renta. La RBU se define como el derecho de todo ciudadano y residente acreditado a percibir una cantidad periódica que cubra, al menos, las necesidades vitales sin que por ello deba aportar contraprestación alguna.

Sus **partidarios** afirman que:

- Mejoraría la situación de las personas con un nivel adquisitivo bajo.
- Se evitaría, o al menos dificultaría, la desvalorización de nuestra capacidad de trabajo. Nadie se vería obligado a aceptar condiciones deplorables porque no estaría obligado por la necesidad.
- Los trabajos desagradables serían mejor pagados.
- Los trabajadores estarían en mejores condiciones para negociar los contratos de trabajo.
- No habría que "vigilar" que los parados trabajasen ilegalmente, como pasa con la ayuda por desempleo.
- Como no se perdería la RBU al encontrar trabajo, sería menos probable que se trabajase de forma ilegal; así, no se gastaría dinero en investigar el fraude.
- El autoempleo sería menos arriesgado y mayores sus posibilidades de aumentar.

- Los sueldos mayores, que también recibirían la renta universal, estarían más gravados por impuestos directos; como resultado, el estado recuperaría el dinero que reciben dichos grandes sueldos.

En cambio, sus **detractores** afirman que:

- Generaría inflación creciente en la economía hasta anular el valor real del dinero obtenido a través de la renta básica.
- Trabajaría mucha menos gente en el mercado laboral.
- Dañaría el prestigio social de la educación y el esfuerzo, con consecuencias muy nocivas para la movilidad social.
- Erosionaría los valores cívicos y debilitaría las instituciones democráticas, ya que muchas personas que normalmente serían perfectamente capaces de ganarse la vida por sus propios medios pasarían a ser dependientes del Estado.
- Los trabajos desagradables o poco remunerados, lejos de desaparecer, pasarían a ser realizados por personas que no posean la ciudadanía o que no sean elegibles para recibir el subsidio por cualquier otro motivo.
- Si poseer la ciudadanía no fuera un requisito para percibir la renta básica universal, atraería a inmigrantes que tratarían de conseguirla sin contribuir con ninguna actividad productiva.
- Supondría un gasto considerable con el que podrían financiarse programas de demostrada eficacia a la hora de promover la igualdad de oportunidades, como la educación pública.
- Se destinarían recursos que pudieran generar más empleos y atraer inversiones.

El debate sigue abierto, y el objetivo es la búsqueda de medidas que eviten el despilfarro, a través del cubo agujereado de Okun, para que el bienestar social total aumente, aunque sea a costa de un aumento del déficit público. Por lo tanto, conviene tener muy en cuenta hasta qué punto se puede aumentar ese déficit público sin perjudicar el normal desarrollo de la economía y sin que el déficit público perjudique a la inversión privada. En definitiva, habrá que realizar un análisis económico exhaustivo en el que se midan beneficios y costes sociales.

4. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR.

Podemos definir estado del bienestar (en inglés Welfare State) es un concepto con el que se designa una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país.

4.1. Origen y desarrollo del estado del bienestar.

Como hemos comentado, los primeros economistas clásicos pensaban que la distribución de la renta no podía alterarse. Creían que todos los intentos de reducir la pobreza mediante la intervención del Estado eran empresas insensatas que no harían sino reducir la renta nacional total.

Las primeras medidas que dieron lugar al Estado del Bienestar comenzaron a aplicarse en la Prusia de Bismarck en la década 1880, pero sus objetivos no eran los que se persiguen hoy en día con el Estado del Bienestar. Las disposiciones sociales paternalistas que se adoptaron tenían como objetivo final la lucha contra el incipiente socialismo que estaba arrastrando a la clase trabajadora. Conforme a la tradición prusiana, no existía una desconfianza sobre el papel del estado, todo lo contrario, el estado era competente, benéfico y prestigioso. Parecía bastante más peligrosa que el estado la conflictividad social debida a la activa militancia revolucionaria de la clase obrera. El temor a la revolución obrera fue la que llevó a Bismarck a las reformas necesarias que redujeran las más claras injusticias del capitalismo. Entre 1884 y 1887 se aprobaron una serie de leyes que suponían el primer sistema de seguridad social, otorgando cobertura para accidentes, enfermedades, jubilación e invalidez. Estas disposiciones fueron adoptadas también por otros países europeos, como Austria y Hungría, entre otros.

Posteriormente, ya en el siglo XX, el Reino Unido dio un paso más implantando en 1911 bajo el impulso de Lloyd George, ministro de Hacienda, los seguros oficiales de enfermedad, de invalidez y, más tarde, de desempleo. Ya existían pensiones de jubilación sin aportaciones de los particulares, pero no estaba cerrada su financiación. El seguro de desempleo suponía un avance sin precedentes en los sistemas de protección social.

En EEUU la escuela institucionalista proponía medidas similares para aliviar las situaciones de pobreza. Bajo la inspiración de institucionalistas y de las ideas keynesianas, F.D. Roosevelt puso en marcha el “New Deal”, Este programa se desarrolló entre 1933 y 1938 con el objetivo de sostener a las capas más pobres de la población, reformar los mercados financieros y redinamizar una economía estadounidense herida desde el crac de 1929 por el desempleo y las quiebras en cadena. Estas reformas incluyeron una Ley de Seguridad Social.

El estado del bienestar se consolida después de la segunda guerra mundial, donde se extiende la intervención pública en la economía desarrollando los sistemas económicos “mixtos”, como contraposición

tanto al capitalismo de “laissez faire”, que quedó en entredicho tras la Gran Depresión, como al socialismo que se impuso en el este de Europa y en otros países periféricos como China, Corea, Vietnam o Cuba. Además, con la popularización de las ideas keynesianas, el estado del bienestar funciona como estabilizador automático del ciclo económico, lo que permite un crecimiento económico sostenido con un nivel de gasto adecuado y sin grandes fluctuaciones cíclicas.

El estado del bienestar se consolida en torno a tres pilares:

- La **Seguridad Social**, que gestiona las prestaciones de carácter contributivo en torno a contingencias de tipo laboral: desempleo, enfermedad, incapacidad temporal o permanente y jubilación.
- **Servicios públicos universales**, en los que destacan la sanidad y educación, que permiten la cohesión social y fomentan la igualdad de oportunidades.
- **Protección social**, prestaciones y ayudas de tipo asistencial, no contributivas, que van destinados a aliviar la situación de colectivos especialmente desfavorecidos. Incluye salarios de garantía, subsidios de desempleo, viviendas de protección pública, comedores sociales, etc.

Estos tres pilares se financian con las cotizaciones sociales (impuestos sobre los sueldos y salarios) y los impuestos.

4.2. Crisis del estado de bienestar.

El periodo 1945 – 1973 es conocido como la “edad de oro del capitalismo”, desde el fin de la segunda guerra mundial hasta la crisis del petróleo. Fue un periodo de crecimiento estable y sostenido, de ascenso social para las clases populares, de consolidación del estado de bienestar, de universalización de la educación, etc. En este periodo, el fuerte crecimiento de la productividad pudo remunerar por igual a capital y trabajo, aumentando el nivel de vida general de la población de forma espectacular.

Pero las crisis del petróleo de 1973 y 1979 hicieron que las economías europeas fundamentalmente, incurriesen en fuertes déficits públicos debido a la disminución de ingresos y al fuerte aumento de los pagos de transferencias por desempleo. La aparición de altas tasas de desempleo en Europa, hicieron que los detractores del Estado del Bienestar le achacasen, no sólo su impotencia para solucionar el problema, sino los efectos perversos que tenía sobre estas tasas de desempleo, ya que los

altos costes sociales del empleo, empeoraron la crisis de oferta que se estaba viviendo por la subida de los costes empresariales como consecuencia de la subida del petróleo. Esta situación, junto al ascenso político de gobernantes críticos con la intervención pública en la Economía, como Ronald Reegan en EEUU y Margaret Thatcher en Reino Unido, hizo que en los años 80 ya se hablase del fin del Estado del Bienestar por la imposibilidad de mantener la financiación de sus medidas sociales.

En épocas de crisis resurge en fantasma de la imposibilidad de mantener el estado del bienestar, y tras la crisis del petróleo las tasas de desempleo no han conseguido erradicarse y el crecimiento económico parece estancado, con crisis recurrentes.

Primero en los años 90, con la crisis económica de 1992-1995 y la Unión Monetaria, que imponía los cinco criterios de convergencia marcados en Maastricht, uno de los cuales hacía referencia al control del déficit público. Ahora con la reciente crisis financiera internacional y la nueva crisis del euro, que ha dejado las economías nacionales y a los agentes privados fuertemente endeudados y con elevados déficits públicos. Esto ha generalizado las políticas de recortes del gasto que han comprometido los sistemas públicos de protección.

Es cierto que, tras dos generaciones, y con los avances técnicos y médicos que se han producido, ha aumentado tanto la calidad de los servicios sanitarios como la esperanza de vida, lo que aumenta los gastos del sistema. Además, el estancamiento económico, las enquistadas tasas de desempleo, generadas tanto por la reconversión industrial debido a la crisis del petróleo, como por la globalización y deslocalización de las empresas, así como la reducción de la tasa de actividad por el envejecimiento de la población, han reducido los ingresos.

En este contexto, la tasa de dependencia, medido como el cociente entre población activa e inactiva. Según el INE, en 2052 el grupo de población de más de 64 años se habrá incrementado en más de 7 millones de personas, mientras que el grupo comprendido entre 16 y 64 años habrá perdido casi 10 millones. El grupo de los más jóvenes (de 0 a 15 años) se habrá visto mermado en casi dos millones de individuos.

Las proyecciones nos muestran que, hacia **la década de 2030**, por cada diez personas en edad de trabajar en España, habrá casi seis inactivas, bien por ser menores de 16 años o por ser mayores de 65 años. A mediados de siglo, la tasa de dependencia será prácticamente del

100%, lo cual implica que cada persona en edad de trabajar sostendrá a una persona inactiva.

Otro ratio que muestra la magnitud del reto es aquel que relaciona el número de afiliados a la Seguridad Social con el número de pensionistas. Actualmente existen en España 2,39 afiliados por cada pensionista, una tasa que no termina de repuntar desde el año 2007, en el que se alcanzó el máximo reciente (2,71 afiliados por pensionista). Según algunos expertos, el equilibrio en los sistemas de reparto es difícil de sostener cuando la relación entre afiliados y pensionistas es menor a 2.

En este contexto parece necesaria una reforma del Estado del Bienestar, adaptándolo a las nuevas circunstancias de natalidad y a la nueva sociedad. Resulta difícil considerar que la sociedad esté dispuesta a renunciar a los logros y la cohesión social que ha traído el estado del Bienestar desde mediados del siglo XX. Será necesario emprender las reformas necesarias para eliminar las ineficiencias, los desincentivos que han creado al trabajo y al ahorro y adaptarse al crecimiento demográfico.

5. DE LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR.

Como hemos visto, el Estado del Bienestar ha sido ampliamente cuestionado en los últimos años. Sin embargo, los argumentos a favor de este estado son muy fuertes e importantes. Incluso podríamos afirmar que el Estado del Bienestar forma parte de la identidad europea, y quizás ha sido la mayor aportación europea al mundo.

El término “sociedad del bienestar” se comenzó a utilizar a finales de la década de los ochenta para referirse a aquellas sociedades en las que se mantiene la economía de mercado junto a un conjunto de prestaciones sociales dentro de un régimen democrático y de libertades. La sociedad del bienestar se basa en el principio de igualdad de oportunidades y busca el aumento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, restringiendo cualquier tipo de discriminación por raza, sexo, ideología, religión u origen social.

Es un paso más allá de la implantación del estado del bienestar, generalizándolo a todos los aspectos de la vida de los ciudadanos, no sólo al económico. Consiste en compatibilizar la libertad individual con una intervención estatal que permita garantizar el bienestar individual y colectivo y la calidad de vida. La intervención pública debe basarse en los principios de justicia, equidad y pluralismo como inspiradores de todas sus actuaciones.

La base para alcanzar esta sociedad del bienestar es la prosperidad económica, pues sin ella es imposible financiar los costes asociados. Es por ello que no son demasiados los países fuera de Europa y norte América que pueden permitírsela. Como hemos visto, los problemas de financiación del estado del bienestar y los fenómenos tecnológicos, económicos y sociales influyen en la configuración de esta sociedad de bienestar.

Diversos autores tienen otra concepción de la sociedad del bienestar, criticando la intervención estatal, que debe limitarse para potenciar el protagonismo del individuo y la sociedad civil. Desde esta concepción, el estado no debe dar a la gente lo que necesita, sino que debe darle la seguridad de que por sí misma puede ganarse el bienestar que necesita, incentivando el espíritu emprendedor y fomentando la responsabilidad de forjar la propia existencia. De acuerdo con esta visión, el estado debe ceñir su actuación a dos funciones: la función reguladora para marcar las “reglas del juego económico” y la función asistencial para aliviar las situaciones de pobreza extrema.

Pero en el presente, avanzado el siglo XXI, corren tiempos de incertidumbre económica, tras la crisis de 2007, y existe la tentación de aislarse del exterior para proteger nuestro bienestar particular. Los países económicamente desarrollados luchan contra la tentación de aislarse tras vallas y fronteras, alentada por populismos de distinta índole, mientras simultáneamente necesitan de la producción exterior deslocalizada y mano de obra inmigrante para cubrir las necesidades de sus mercados de trabajo y financiar la seguridad social reduciendo el envejecimiento de sus sociedades. El surgimiento de políticos extremistas que rechazan al inmigrante, el endurecimiento de las políticas de inmigración europeas o el Brexit son consecuencias de estos fenómenos.

Estos fenómenos complican la aspiración a la sociedad del bienestar porque no podemos aspirar a la producción exterior, por un lado, abriendo fronteras a capital y mercancías, para por otro aislarnos impidiendo el paso a trabajadores inmigrantes que, por otro lado, necesitamos para financiar nuestros sistemas de seguridad social y equilibrar nuestra pirámide demográfica. Además, el bienestar de las sociedades desarrolladas, que les llega a sus casas a través de los medios de comunicación tradicional e internet, atrae con fuerza irresistible a poblaciones que tienen condiciones de vida muy duras y que sufren pobreza, corrupción y, en muchos casos, conflictos bélicos, discriminación y violencia. Vivimos por tanto una encrucijada entre la dependencia del exterior y la protección de nuestros privilegios por vivir en la parte afortunada del mundo.

En definitiva, la aspiración a una sociedad que tenga como objetivo el aumento de la calidad de vida y la protección social, incentivando la participación de la sociedad civil en la consecución de sus logros, es un objetivo deseable, pero choca con la realidad económica en una época de trepidante cambio tecnológico, demográfico y político.

6. CONCLUSIONES.

A pesar de la constante puesta en entredicho, el Estado de Bienestar es uno de los grandes logros de la sociedad europea de posguerra y, además, cuenta con un respaldo amplísimo de la población. Por este motivo parece razonable intentar su mantenimiento, que si bien se ha visto que no es posible hacerlo en la forma que se estaba haciendo hasta ahora, podrá intentarse poniendo los medios necesarios para adaptarlo a los nuevos contextos económicos y sociales, pero siempre sobre bases sólidas que busquen un equilibrio entre eficiencia y equidad.

En este sentido, parece deseable la búsqueda de una evolución hacia la sociedad del bienestar ya que, como ya decía Kant: “los derechos ciudadanos garantizados por el Estado y ampliados y difundidos por la sociedad del bienestar, permiten alcanzar la mayoría intelectual y humana a todos los miembros de la sociedad”.

Por lo tanto, la superación del Estado del Bienestar para buscar la Sociedad del Bienestar como esa mayoría intelectual y humana, debe hacerse desde el propio Estado del Bienestar, respetando los logros sociales alcanzados, pero dando al individuo cada vez más protagonismo y más incentivos para la búsqueda de su propio bienestar. En este contexto, el Estado no perdería su importancia como garante de ese nivel mínimo de bienestar que la sociedad quiere para sus individuos, pero se iría centrando principalmente en una función reguladora y en otra subsidiaria.

Pero corren tiempos de aislamiento y desconfianza en el mundo, donde todos quieren defender sus parcelas de bienestar. El futuro es incierto y en épocas de cambio, más que nunca.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.

- Gámir, L.: La Economía del Bienestar. Ed. Fundación Argentaria
- Muñoz de Bustillo, R.: Crisis y futuro del estado de bienestar. Ed. Alianza Universidad
- Picó, J.: Teorías sobre el estado del bienestar. Ed. Siglo Veintiuno
- Ahijado, M.: Microeconomía. Teoría. Ed CERA
- Samuelson, P.; Nordhaus, W.: Economía. Ed Mc Graw Hill
- Ekelund, B.: Historia de la teoría económica y de su método. Ed Mc Graw Hill
- Fernández García, T.: Estado de bienestar: Perspectivas y límites. Ed. Universidad de Castilla-La Mancha

NOTAS

Email: info@preparadores.eu • Web: <http://www.preparadores.eu>

ACT.: 02/24