

«Algunas reflexiones postkeynesianas sobre el futuro del Estado del Bienestar»

El propósito del artículo es analizar el futuro del estado del bienestar desde una perspectiva postkeynesiana. Los objetivos que se persiguen son varios. En primer lugar, señalar, por lo que al sistema de pensiones se refiere, que los problemas que plantea el envejecimiento de la población son independientes del sistema de financiación seleccionado. En segundo lugar que el estado del bienestar no crea costes, sino que redistribuye los costes asociados con cualquier programa de aseguramiento. Y, finalmente, que las transformaciones económicas que se están conociendo aumentan la inseguridad individual y, por lo tanto, contribuyen de esta manera a una mayor necesidad de seguridad.

Artikuluaren helburua ongizate estatuaren etorkizuna ikuspegi postkeynesiar batetik aztertzea da. Hainbat helburu lortu nahi dira. Lehenengo eta behin, adierazi nahi da, pentsioen sistemaren dagokionez, biztanleriaren zahartzeak sortzen dituen arazoak ez daudela finantza sistema zehatz bati lotuta. Bigarrenez, ongizate estatuak ez du kosturik sortzen, aitzitik, edozein aseguratzeko programari lotutako kostuak birbanatzen ditu. Azkenean, ezagutzen ari garen ekonomi aldaketek norbanakoaren segurtasunik eza areagotzen dute eta, hori dela eta, segurtasun beharra handitzea dakarte eurekin.

The purpose of this article is to analyse the future of the welfare state from a post Keynesian perspective. It has various objectives: with regard to the pension system, the article sets out to show that the problems resulting from the ageing of the population are independent of the financing system chosen. Secondly, it argues that the welfare state does not create costs, but rather redistributes the costs associated with any assurance programme. And finally, it goes on to show that the current economic transformation increases individual insecurity, and thus the need for greater insurance.

1. **Introducción**
 2. **El análisis postkeynesiano**
 3. **La redistribución y el estado del bienestar**
 4. **Las pensiones**
 5. **El desempleo y el trabajo no remunerado**
 6. **Patrones laborales**
 7. **Los individuos y las familias**
 8. **Los mercados de seguros**
 9. **¿Nos podemos permitir el estado del bienestar?**
 10. **El estado del bienestar y la globalización**
 11. **Conclusiones**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Estado de bienestar, sistema de pensiones, envejecimiento de la población, sistema de financiación, pensiones, desempleo.

Nº de clasificación JEL: E24, H11, H53, I31, J14, P36, P46

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar algunas cuestiones relativas al futuro del estado del bienestar. En un artículo relativamente breve como éste, tan sólo se puede examinar un reducido número de temas. Por esta razón, nos centraremos en el análisis económico del futuro que tiene el estado del bienestar en una economía globalizada y con una población cada vez más envejecida. Aunque se ha enfocado el problema desde el punto de vista del análisis económico, hay que reconocer que deberían tenerse en cuenta otros elementos fundamentales en el estudio del estado del bienestar, como los

derechos y responsabilidades políticos y sociales y la perspectiva de la administración pública.

A pesar de que, a menudo, se incluye dentro del estado del bienestar la participación del sector público en la educación y el sistema sanitario (tanto por lo que se refiere a la provisión como a la financiación), este artículo se centra en su implicación en el mantenimiento de la renta (lo cual incluye la seguridad social y la asistencia social). En primer lugar, se exponen ciertos aspectos clave de la perspectiva postkeynesiana sobre el análisis económico. A continuación, se analizan los aspectos redistributivos del estado del bienestar y las pensiones. Las siguientes secciones tratan el desempleo, los cambios en los patrones laborales y las estructuras familiares y la eficiencia de los seguros. Finalmente se plantea la cuestión de la sostenibilidad del estado

* Agradezco a los participantes del seminario sobre alternativas de política económica kaleckiana sus comentarios sobre una versión anterior de este artículo.

del bienestar y el impacto que la globalización tiene sobre el mismo.

2. EL ANÁLISIS POSTKEYNESIANO

Pese a que la mayor parte del análisis del estado del bienestar se ha llevado a cabo desde una perspectiva neoclásica, las ideas desarrolladas en este trabajo se basan fundamentalmente en el enfoque económico postkeynesiano. Interesa destacar tres aspectos especialmente relevantes de este enfoque¹. El primer punto es que no existe la presunción de que la economía de mercado inspirada en el «*laissez-faire*» funcionará, en general, en el nivel de pleno empleo, o muy próximo al mismo. El fallo en conseguir el pleno empleo no es una consecuencia de las «imperfecciones» del mercado de trabajo sino más bien el resultado de una demanda agregada insuficiente, dado que el nivel de demanda agregada es uno de los principales determinantes del grado de actividad económica. Esta presunción de un desempleo persistente (aunque fluctuante) impregna no sólo el análisis del seguro de desempleo, sino también el de las pensiones y otros aspectos de la seguridad social.

El segundo elemento a tener en cuenta es la importancia de la relación

¹ Hay que señalar que parece existir un debate interminable sobre el significado de la economía post-keynesiana y sobre el hecho de si constituye un paradigma coherente: para una contribución reciente a esta controversia, véase Arestis, Dunn y Sawyer (1997). No es necesario detenerse en este debate puesto que nos centraremos en lo que la mayoría consideraría los elementos clave de la economía post-keynesiana. El objetivo principal de este artículo es proporcionar un análisis del estado del bienestar.

macroeconómica: ahorro (S) + impuestos (T) + importaciones (M) = gasto en inversión (I) + gasto público (G) + exportaciones (X). Esta ecuación es una identidad contable de la renta nacional en términos de producción y resulta extraño reclamarla para el enfoque postkeynesiano cuando debería ser un elemento común en todo análisis económico (puesto que, siendo como es una identidad, es cierta por definición). Con todo, la cuestión más interesante se refiere a la dirección de causalidad entre las variables y los mecanismos de ajuste implicados que la igualdad pone en marcha. Un exceso potencial de ahorro sobre la inversión puede producir una reducción de la renta y, por ello, una reducción del ahorro (un mecanismo keynesiano tradicional), un superávit comercial al que se asocia un flujo de fondos al exterior (y, por lo tanto, un préstamo de ahorro al extranjero) o un aumento del déficit público. El supuesto general es que la inversión no aumenta en respuesta a un incremento de la propensión a ahorrar y esta circunstancia tiene una gran importancia en el posterior análisis de las pensiones.

El tercer aspecto es la presencia permanente de incertidumbre, que habría que diferenciar del riesgo. Cuando nos referimos al riesgo estamos considerando situaciones en las que se conoce la distribución de probabilidades de los resultados (dada cierta información previa), con lo que es posible realizar cálculos actuariales sobre los resultados esperados utilizando la distribución de probabilidades relevante. La incertidumbre se refiere a aquellos casos en los que la distribución de probabilidad sobre los resultados no se conoce ni se puede conocer. Un sistema privado

de seguros puede funcionar en caso de riesgo; en realidad, se trata de una forma de agrupar riesgos. Los problemas de riesgo moral y selección adversa asociados a los sistemas privados son bien conocidos y sirven para limitar el crecimiento de seguros privados contra el desempleo. Sin embargo, ante las situaciones de incertidumbre, las compañías de seguros no pueden garantizar el nivel de beneficios cuando realmente ocurre el suceso. El ejemplo más claro sería un seguro frente a las pérdidas de renta cuyo origen fuese una enfermedad causada por una epidemia o una situación extendida de desempleo debida a los efectos de una recesión.

El análisis económico habitual del estado del bienestar considera el sistema de seguros sociales como una respuesta al fallo del mercado asociado al seguro privado. El término fallo del mercado se utiliza en el sentido técnico de que el mercado fracasa a la hora de proporcionar un resultado óptimo. Bajo este enfoque, no es tanto una cuestión de que el mercado falle en la provisión de cualquier seguro frente a, por ejemplo, el desempleo, sino más bien de que no lo hace de forma eficiente. Sin embargo, en este trabajo sugerimos que los mercados fracasan en el sentido más habitual, ya que no proporcionan seguros a muchas personas.

3. LA REDISTRIBUCIÓN Y EL ESTADO DEL BIENESTAR

En general, el estado del bienestar se contempla como una forma de redistribución de la renta, aunque resulta difícil medir con precisión el alcance de la

redistribución comparado con cualquier otra alternativa hipotética. La redistribución implica ganadores y perdedores y un cierto grado de coacción. Por ello, los aspectos redistributivos del estado del bienestar son el elemento central de los debates sobre su función. Es útil distinguir dos formas bastante distintas de redistribución adoptadas bajo el estado del bienestar.

La primera forma se refiere a la redistribución a lo largo de la vida de un individuo, entre los periodos en que la persona tiene trabajo y salud y los que está desempleada y enferma y entre su vida laboral y su jubilación. Esta redistribución funciona como un seguro obligatorio (de hecho, estos aspectos del estado del bienestar vinieron precedidos a menudo por la provisión por parte de mutualidades y sindicatos). En general, esta redistribución no está equilibrada actuarialmente (la esperanza estadística de las contribuciones de un individuo no es igual a la esperanza de beneficios) y puede implicar cierta redistribución entre individuos sobre una base de la renta vital.

Este tipo de redistribución habitualmente se lleva a cabo de forma coactiva por la simple razón de que, en cualquier otro caso, aquellos que pierden con la redistribución tenderían a salirse del sistema. Hay que destacar dos aspectos relevantes para nuestro análisis posterior. En primer lugar, habría que analizar los costes relativos de funcionamiento de la seguridad social frente a los de un sistema privado de seguros y, con ello, la cuestión de la eficiencia de ambas alternativas. El segundo aspecto es hasta qué punto los seguros privados cubrirían o no a algunas

personas de ciertos riesgos (¿cuáles serían las primas de seguro frente a la pérdida de trabajo en las áreas en las que existe una elevada tasa de desempleo?), cuando la sociedad en general considera que debería haber alguna clase de protección frente a esos riesgos.

La segunda forma de redistribución se refiere a los costes de las discapacidades (genéricamente definidas). Las discapacidades imponen costes (no sólo monetarios) sobre los individuos afectados y sus familias y amigos. La cuestión es cómo deben compartirse dichos costes y en qué medida deberían ser soportados por los individuos que padecen las discapacidades. Es evidente que hay costes, en dolor y sufrimiento, que sólo pueden recaer sobre la persona afectada, sin embargo existen otros muchos costes que pueden ser repartidos. Podría ocurrir que el proceso de redistribuir los costes fuese en sí mismo muy costoso en cuanto a administración y efectos incentivo. A pesar de que puede ser difícil medir y observar los costes de la discapacidad, son costes que deben trasladarse a alguna parte dentro de la economía. El estado del bienestar es uno de los mecanismos posibles que, en efecto, funciona para redistribuir hasta cierto punto los costes de las discapacidades.

4. LAS PENSIONES

Las pensiones de jubilación² constituyen un elemento fundamental en

² El análisis realizado se refiere a las pensiones que se pagan en razón de la jubilación, aunque ciertas pensiones se pagan por vejez más que por jubilación.

cualquier debate sobre el estado del bienestar, puesto que una elevada proporción del gasto público en el estado del bienestar está vinculada a las mismas: por ejemplo, en estos momentos alrededor del 40% del gasto en seguridad social británico se dedica a esta partida. A esta circunstancia habría que añadir el hecho de que el envejecimiento gradual de la población que comienza a observarse en muchos de los países industrializados despierta serias dudas sobre la sostenibilidad del estado del bienestar.

Los acuerdos individuales sobre pensiones se prestan fácilmente a un análisis basado en la hipótesis del ciclo de vida del consumo (Modigliani, 1980), en la que los ahorros y desahorros se contemplan en términos de redistribución de la capacidad de gasto a lo largo de la vida del individuo. A menudo se considera que los ahorros obtenidos durante la vida laboral (cuando la renta supera al consumo) deberían financiar el desahorro de la etapa de jubilación. Uno de los problemas de este modelo es la cuestión de quién es realmente el agente decisor, en ciertas ocasiones parece ser el individuo, en otras, sin embargo, parece ser la familia sin que se observe mención alguna al tamaño y composición cambiantes de la misma.

El modelo del ciclo vital se basa en las decisiones de los individuos y supone que los ahorros y desahorros que el individuo desea realizar suceden efectivamente. Una intención colectiva de ahorrar más puede verse frustrada. Los efectos macroeconómicos correspondientes pueden aparecer por distintas vías. En primer lugar, hay que ver si el ahorro total neto se iguala a las intenciones de

inversión. Cualquier discrepancia entre ahorro e inversión privados puede resolverse a través de alguna combinación de variaciones en la renta nacional, déficit/superávit presupuestarios y ahorro neto exterior. Una de las contrapartidas de los déficit públicos que han tenido lugar en la mayoría de los países industrializados durante las últimas décadas es un exceso de ahorro privado frente al gasto en inversión. Esto podría leerse como un indicador de que los déficit públicos están expulsando a la inversión privada, sin embargo sería una lectura demasiado simplista tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Más bien habría que considerar que el gobierno está endeudándose para permitir que el ahorro privado supere a la inversión.

A este respecto, hay que señalar que una elevada proporción de los títulos públicos son adquiridos por fondos de pensiones. Por ejemplo, en Gran Bretaña, a mediados de 1998 las compañías de seguros y los fondos de pensiones mantenían cerca de dos tercios de los bonos emitidos por el gobierno central. A su vez, los bonos públicos suponían el 15% de los activos financieros de estas compañías y fondos. Estas cifras podrían interpretarse como un indicador de que el déficit presupuestario ha permitido que se produjese el ahorro a través de fondos de pensiones: en ausencia de déficit (y, por lo tanto, de oferta pública de títulos) no se habría encontrado una salida para ese ahorro en fondos de pensiones. Esto también significaría que los intentos para estimular los planes privados de pensiones, que generarían un aumento del ahorro privado, podrían provocar un déficit

público mayor con objeto de absorber dicho incremento.

A menudo se plantea la diferencia entre los sistemas de pensiones basados en un régimen de capitalización y en un régimen de reparto, en donde los primeros generan ahorro y, por lo tanto, formación de capital, mientras que los otros no. La hipótesis postkeynesiana básica según la cual la intención de ahorrar no genera de forma automática el deseo de invertir y acumular capital resulta relevante; en efecto, aunque los planes de pensiones basados en fondos están generando ahorro, parte del mismo puede no encontrar una salida en términos de inversión. En un sistema de seguridad social, el gobierno está recaudando impuestos de los trabajadores y transfiriendo los recursos a los perceptores de pensiones. En los sistemas de capitalización, las compañías de seguros reciben las contribuciones de los trabajadores y prestan el dinero al gobierno, el cual paga por los préstamos anteriores un interés a las compañías, quienes, a su vez, pagan las pensiones a los correspondientes perceptores. De esta forma, aunque un sistema de capitalización puede aumentar el ahorro, no está produciendo por sí mismo una acumulación de capital, sino que más bien está fomentado la necesidad de un déficit público para absorber dicho ahorro y proporcionar los intereses en los que se basan las futuras pensiones.

Una segunda vía se refiere al tipo de interés supuesto en el modelo del ciclo de vida. En general, se asume que la tasa de descuento que el individuo aplica es igual al tipo de interés sobre el ahorro (acumulado) y que, presumiblemente, el

individuo ahorra hasta el punto en que ambos términos se igualan. Se presupone que la tasa de rendimiento sobre el ahorro está vinculado a la tasa de beneficios, y es conocido que la tasa de beneficios disminuyó durante las décadas de 1960 y 1970 y que comenzó a repuntar a principios de los 80 (cfr. Glyn, 1997). En realidad, la capacidad de los agentes para transferir poder adquisitivo entre su vida laboral y su periodo de jubilación depende del poder de mercado de las corporaciones, que se refleja en el margen de los precios sobre los costes y en el nivel de demanda agregada (reflejado en la utilización de la capacidad), que se combinan para generar la tasa (media) de beneficios. Esto también puede interpretarse como un reflejo de la incertidumbre que parece rodear a los seguros: en este caso, la rentabilidad del ahorro para los próximos cincuenta años (que sería importante para aquellas personas que, en la actualidad, tienen entre 20 y 30 años y que comienzan a tomar decisiones sobre sus pensiones) no sólo es desconocida, sino que además no se puede prever.

El modelo del ciclo de vida analiza las decisiones que adoptan los agentes cuando se conocen las perspectivas futuras con certidumbre (o, al menos, un equivalente de certeza) y supone que los fondos disponibles en el momento de la jubilación corresponden al valor capitalizado de las contribuciones al fondo de pensiones y a los rendimientos reinvertidos de dichas contribuciones. En realidad, se asume que valor capital del fondo de pensiones refleja los flujos previos de ahorro y no se tienen en

cuenta las decisiones de inversión que, retrospectivamente, fueron poco afortunadas, ni las variaciones en el nivel general de precios de los activos. Una persona que se retira (y que, por lo tanto, percibe sus fondos acumulados en una renta vitalicia) en un momento de expansión del mercado de capitales tendrá una jubilación mucho más holgada que una persona que se retire durante un periodo de recesión en dicho mercado.

Desde la doctrina neoclásica, a menudo se ha considerado que el ahorro es la fuerza motriz del crecimiento y que, puesto que los acuerdos sobre las pensiones afectan al comportamiento del ahorro, deberían influir en la tasa de inversión y en el nivel de crecimiento de la economía. El planteamiento alternativo (keynesiano) es que la inversión es la fuerza motriz a la que se ajusta el ahorro (a través de variaciones de la renta y, quizás, a través de déficit públicos). Es esta perspectiva la que defiende nuestro análisis.

Los fondos de pensiones son el principal receptor del ahorro orientado a asegurar la jubilación. El destino fundamental de estos fondos es el mercado bursátil. Toporowski (1998) analiza los efectos de la expansión de los planes de pensiones en EE.UU. y Gran Bretaña durante las últimas décadas y el impacto de la gran cantidad de flujos netos que se invirtieron en los fondos y, en consecuencia, en el mercado de valores. Afirma que gran parte del aumento general de los precios en el mercado bursátil durante las últimas dos décadas se debe a esta entrada de flujos. Cuando los fondos de pensiones alcancen su madurez y los flujos netos de

entrada se reduzcan (o incluso se agoten), el mercado bursátil experimentará un fuerte impacto, los precios crecerán bastante más despacio y, por ello, las ganancias de capital serán menores. «El declive de los fondos de pensiones tendrá consecuencias muy graves. Los pensionistas que dependen de ellos pueden verse seriamente afectados. Habiendo contribuido, junto con sus empresarios, a estos planes, serán incapaces de entender la incapacidad eventual para obtener los rendimientos prometidos e inevitablemente culparán a los gestores de los fondos. Esto será injusto puesto que [tal y como se argumenta en este trabajo] el fallo reside en la estructura financiera del sistema general de pensiones y no en los administradores de un plan concreto» (p. 141).

Este análisis tiene dos consecuencias importantes de cara a nuestro trabajo. La primera consecuencia es que, a su debido tiempo, la aparente confianza actual en la capacidad de los planes de pensiones privados para entregar pensiones adecuadas se reducirá drásticamente. Así, los acuerdos privados sobre pensiones pasarán a ser una opción mucho menos atractiva en el futuro. Además, deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar que se proporcionan evaluaciones realistas del nivel de las pensiones que se pueden generar con los planes privados en el futuro.

La segunda implicación es que el análisis macroeconómico utilizado por Toporowski también podría aplicarse en una forma similar al problema del envejecimiento (que él deja de lado). En su trabajo, la variable clave es el flujo neto de entrada de dinero a los fondos de

pensiones que, desde su punto de vista, va cambiando a medida que los fondos de pensiones pasan de la inmadurez a la madurez. Esta variable también cambiaría como consecuencia de un proceso de envejecimiento: más pensionistas y menos contribuyentes significarían la existencia de un flujo neto de salida de dinero desde los fondos de pensiones.

La tercera vía por la que las intenciones de un individuo pueden verse frustradas es que, para un nivel dado de inversión y renta nacional, la capacidad de los pensionistas de desahorrar depende de que los ahorros realizados por los actuales contribuyentes a los fondos de pensiones sean suficientes como para financiar la inversión y el desahorro. Para ilustrar esta idea, vamos a suponer por simplicidad que el nivel de inversión está dado, que el presupuesto público y el comercio exterior están equilibrados y que el ahorro sólo se realiza por razones del ciclo vital. Entonces, el requisito macroeconómico es que el desahorro de los pensionistas sea igual al ahorro bruto menos los gastos de inversión. La pensión realmente recibida se basa en el desahorro más la tasa de rendimiento sobre el fondo de pensiones acumulado, y el desahorro está relacionado (de forma inversa) con el número de años que debe pagarse la pensión. Además se supone que el volumen de desahorro depende del número de pensionistas y que no depende del número de años de jubilación, puesto que cuando éste aumenta, el desahorro por año disminuye. A medida que el fondo de pensiones acumulado asociado a un individuo se va agotando progresivamente durante su jubilación, el volumen de desahorro

de cualquier año es igual a $p \cdot v$, donde p es el tamaño del grupo de edad y v es el fondo de pensiones medio acumulado (al comienzo de la jubilación de un pensionista). El volumen de ahorro de los no pensionistas depende de su propensión a ahorrar (s), renta (y), el número de años de trabajo (N) y el tamaño del grupo medio de edad de la población trabajadora (q). Por lo tanto, el ahorro es igual a $s \cdot y \cdot N \cdot q$ y la igualdad que ha de cumplirse será $s \cdot y \cdot N \cdot q \cdot p \cdot v = l$.

El proceso de envejecimiento tiene dos aspectos que hay que considerar: el grupo de retirados es cada vez mayor y/o el grupo de población trabajadora es cada vez menor, y los individuos viven más tiempo tras su jubilación. El primer aspecto se reflejaría en un aumento de la ratio p/q , mientras que el segundo implicaría un menor nivel de pensiones (para un v dado) o un nivel mayor de v (y el correspondiente aumento de s) para generar una pensión durante un periodo más largo de tiempo.

Considerando el primer efecto, un aumento de p/q podría producir un nivel mayor de renta de la población trabajadora y un efecto claramente keynesiano de estímulo del desahorro. También sería posible un aumento de la propensión marginal a ahorrar (s) y, por consiguiente, una reducción de la propensión a consumir y un incremento del número de años de trabajo (N). Existen pocas razones para creer que estos últimos ajustes se puedan producir de manera automática a través de algún mecanismo del mercado. En la medida en que el desahorro estimula la renta, el proceso de envejecimiento puede

adaptarse fácilmente, lo que tiene, a su vez, un efecto beneficioso al aumentar el nivel de empleo. Sin embargo, si existe algún límite para este ajuste (para alcanzar la plena utilización de la capacidad), entonces los pensionistas podrían encontrarse con que sus fondos de pensiones acumulados no generan el nivel de vida esperado. A medida que los trabajadores persiguen mantener su nivel de vida, se produce un aumento de los salarios que, a su vez, provoca un crecimiento de los precios, reduciendo el nivel de vida de los pensionistas.

El otro impacto del envejecimiento es la ampliación del periodo de tiempo durante el cual debe pagarse una pensión típica. Suponiendo la exactitud de las leyes actuariales, esto se traduciría en un aumento de los fondos de pensiones acumulados (v), y en un incremento de la propensión a ahorrar (s) para poder generar ese aumento. Cuando el proceso de envejecimiento está teniendo lugar (la esperanza de vida crece), la propensión a ahorrar de los contribuyentes sería relativamente alta (respecto a v) con el fin de generar un fondo de pensiones acumulado para su jubilación mayor que el que tendrían (o necesitarían) los actuales pensionistas. Este aspecto del envejecimiento podría considerarse deflacionario y supone la reaparición de la paradoja keynesiana respecto al ahorro. Los intentos de los individuos por conseguir un mayor ahorro son contraproducentes puesto que el volumen de ahorro se encuentra limitado por la cuantía del gasto en inversión.

El aumento de la longevidad tiende a incrementar el gasto en pensiones en la medida en que cambia el equilibrio entre

los años de vida laboral y el periodo de jubilación. Una respuesta obvia es retrasar la edad de jubilación, un fenómeno que actualmente se puede observar entre la población femenina trabajadora en EE.UU. y Gran Bretaña. Por otro lado, otra dimensión del aumento de la esperanza de vida podría ser el alargamiento del periodo de tiempo durante el cual una persona sufre (en media) un importante debilitamiento físico. A menudo, estos años finales suponen unos costes considerables en mayores atenciones médicas, asistencia, etc.. Es obvio que existen costes asociados que no pueden eliminarse dentro de una sociedad civilizada, sin embargo, queda pendiente la cuestión crucial sobre quién ha de soportar dichos costes. Pueden recaer sobre la población anciana en forma de un menor nivel de asistencia, sobre la familia de la persona afectada o sobre el estado (o se puede considerar cualquier combinación de estas alternativas y quizás otras). Un elemento adicional sobre la financiación de la asistencia y otros cuidados (dado un determinado nivel de recursos) es si corresponde al ámbito público o privado.

Este análisis podría alcanzar, evidentemente, una mayor complejidad; deja de lado cuestiones como la composición variable de la demanda y sus posibles efectos sobre la inversión y la tasa de beneficios (y, por tanto, sobre la tasa de rendimiento de los fondos de pensiones acumulados). Sin embargo, creemos que se mantendría el mismo punto básico, el aumento de la población jubilada podría tener un efecto expansionista sobre el nivel de renta pero, si los pensionistas han de disfrutar del

nivel de vida esperado, se requeriría un ajuste por parte de la población trabajadora.

Las pensiones provistas por el estado se basan generalmente (aunque no necesariamente) en un sistema de reparto, retención en origen, en donde las contribuciones corrientes financian ampliamente las pensiones corrientes. Por el contrario, las pensiones privadas se basan (casi) siempre en planes de inversión, en los que el individuo acumula un fondo a partir del cual deberá pagarse la pensión. En apariencia, estos últimos deberían resultar más atractivos puesto que aumentan la tasa de ahorro de la economía. Sin embargo, la cuestión clave es si una tasa de ahorro mayor significa un incremento del nivel de crecimiento de la economía, o si puede incluso suponer una reducción del mismo.

Si adoptamos el punto de vista de que la tasa de crecimiento subyacente de la economía depende de factores como la investigación y el desarrollo, la transmisión de tecnología, el crecimiento de la demanda, etc., factores que se tratan como dados, entonces no se verá afectada por los acuerdos sobre las pensiones y otros asuntos referentes a la seguridad social. Para una tasa de crecimiento de la producción dada (suponiendo que la demanda puede aumentar a la par que la oferta), la inversión (neta) requerida está dada simplemente por $v \cdot g$, donde v es la ratio capital-producción y g es el crecimiento de la producción.

La capacidad de gasto de un individuo sólo puede ser trasladada al futuro con el consentimiento del resto de los individuos. Esto resulta evidente en el

caso de las pensiones públicas en las que los impuestos y las contribuciones a la seguridad social recaudados durante un periodo pagan las pensiones de dicho periodo. El consentimiento de los actuales contribuyentes es necesario para financiar a los actuales pensionistas. Por supuesto, de aquí surge la preocupación por el envejecimiento de la población puesto que el número de contribuyentes se reduce en relación al número de pensionistas. Con todo, se puede emplear un argumento similar para el caso de los planes de pensiones privados. Un individuo sólo puede adquirir los bienes y servicios que otros ofrecen (con lo que, en cierto sentido, se requiere el consentimiento de la población activa) y que otros no han comprado. Por ejemplo, supongamos que los pensionistas actuales desean consumir el equivalente del 20% del potencial productivo de una economía; esto sólo es posible si las empresas y los individuos no pensionistas reducen sus compras al 80% del potencial.

La hipótesis del ciclo de vida se centra en la redistribución de la capacidad de gasto a lo largo de la vida del individuo. Sin embargo, cualquier sistema de pensiones basado en cierto grado en el principio del seguro (esto es, que vincula la entrada de contribuciones con el pago de subsidios) presenta el problema de aquellas personas que no tienen un empleo remunerado. En realidad, el estado del bienestar a menudo ha incorporado la noción de que los individuos son tanto los que forman parte de la fuerza de trabajo como las personas que dependen de ellos. Los miembros de la fuerza de trabajo pueden permitirse

cortos periodos de desempleo; ciertas contribuciones a la seguridad social dan derecho a recibir una ayuda durante esos periodos.

También resulta difícil concebir en qué forma los acuerdos privados sobre pensiones pueden proporcionar un nivel de vida adecuado durante la jubilación a aquellas personas que han experimentado un desempleo considerable, que han cobrado salarios reducidos o que han permanecido fuera del mercado laboral remunerado durante largos periodos de tiempo (por ejemplo, por el cuidado de los hijos). Sería posible crear un sistema de pagos de tal forma que el estado contribuya a un fondo de pensiones individual durante los periodos en los que el individuo percibe pocos ingresos o no es remunerado en absoluto. Este sistema tendría el efecto de adelantar en el tiempo las contribuciones del estado a la pensión de un individuo (esto es, contribuiría durante los años en que el individuo aún no se ha jubilado en lugar de pagar pensiones de jubilación).

Aquí surgen dos cuestiones esenciales: si la sociedad tiene la responsabilidad de garantizar que los jubilados tengan un nivel de vida adecuado (que podría ser definido, aun reconociendo que las percepciones de dicho nivel así como de la pobreza cambian a lo largo del tiempo) y en qué forma deben considerarse los periodos de ausencia de un trabajo remunerado. Nuestro argumento es que proporcionar pensiones adecuadas a aquellas personas que perciben una baja remuneración durante toda su vida laboral o que no trabajan durante largos periodos de tiempo requeriría la intervención del estado y una redistribución hacia estos grupos.

Las conclusiones a extraer de este análisis son las siguientes. Primero, los problemas económicos causados por el envejecimiento de la población en muchos países se plantean tanto si las pensiones son o no provistas de forma pública y, en esencia, se refieren a la transferencia de recursos desde la población trabajadora a la no trabajadora. Sin embargo, el envejecimiento puede servir para reducir la tasa de ahorro, lo que tiene el efecto de estimular el nivel de actividad económica. Segundo, como la tasa de crecimiento depende de factores tales como el grado de cambio tecnológico más que de la tasa de ahorro, el diseño de los sistemas de pensiones no debería centrarse en las consecuencias relativas al ahorro sino en los aspectos redistributivos. En concreto, habría que considerar el grado de redistribución entre ricos y pobres (en comparación con un plan de pensiones actuarialmente equilibrado) y entre la población que tiene un trabajo remunerado y la que no.

5. EL DESEMPLEO Y EL TRABAJO NO REMUNERADO

El análisis post-keynesiano del desempleo presenta dos elementos importantes de cara al estado del bienestar. Primero, el desempleo se considera una característica intrínseca de las economías de mercado. Y, segundo, existen muchas limitaciones, tales como una demanda agregada insuficiente, una capacidad poco adecuada y los problemas de la balanza comercial, a la hora de conseguir el pleno empleo (Sawyer, 1995, Arestis y Sawyer, 1998). La consecución del pleno empleo requiere la

supresión de estas restricciones. Esto significa que, al analizar la naturaleza del estado del bienestar, habrá que tener en cuenta que éste afecta al nivel de desempleo tan sólo en la medida en que afecta a dichas restricciones. Desde este punto de vista, el estado del bienestar tendría una escasa influencia en el nivel de desempleo (aunque podría tener bastante efecto en la composición de este «ejército de reserva industrial»). Esta afirmación contradice el análisis ortodoxo, que considera que los subsidios de desempleo y el sistema impositivo asociado son factores que influyen en el nivel de desempleo.

Aun cuando el pleno empleo sea técnicamente posible, no existe garantía alguna de que pueda ser alcanzado. Coincidimos con la idea de Kalecki de que «un gobierno mantendría el pleno empleo en una economía capitalista aunque supiese que la forma en que lo hace es engañosa» (Kalecki, 1971).

Podría considerarse que el modelo de mercado laboral implícito en el estado del bienestar supone la existencia de desempleo periódico, gran parte del cual es de naturaleza cíclica, y que los individuos deberían percibir ayudas durante sus períodos de desempleo, mientras buscan trabajo y aguardan la llegada del ciclo expansivo. No parece tenerse en cuenta que la experiencia del desempleo podría marcar al individuo (por la desmoralización, la pérdida de habilidades, etc.). Se han llevado a cabo ciertos programas bajo la etiqueta de Bienestar para el Empleo, que podrían considerarse encaminados a proporcionar al estado del bienestar un papel más activo en el mercado de trabajo, obligando muchos de estos programas

al desempleado a aceptar formación o a aceptar trabajos de baja calidad. Las personas sin empleo (en especial, los parados de larga duración) pueden requerir el aprendizaje de nuevas técnicas y habilidades para conseguir un nuevo puesto de trabajo. Sin embargo, todos estos programas resultan, en esencia, irrelevantes por lo que se refiere a la consecución del pleno empleo, que lo que realmente requiere es un nivel de demanda agregada adecuado y una capacidad productiva suficiente.

El bienestar para el empleo visto como un mecanismo para compensar un fallo del mercado, el cual no es capaz de proporcionar formación, etc. al desempleado, tiene ciertos méritos. Un grupo siempre cambiante de parados, ninguno de los cuales se mantiene en el desempleo más de seis meses, podría ser preferible a un grupo formado por un mismo número de personas que, de forma permanente, no encuentra trabajo mientras los otros conservan su empleo. Con todo, el bienestar para el empleo no soluciona gran parte de los obstáculos que impiden el pleno empleo. No aporta nada a la hora de aumentar la capacidad productiva ni alivia la restricción del saldo exterior. Y por lo que se refiere a la demanda agregada, el efecto es más bien escaso, a menos que el gasto del gobierno en los programas de bienestar para el empleo suponga una aportación neta al volumen total de gasto público y el gobierno acepte el correspondiente déficit. Por tanto, el factor clave es el efecto estimulador del mayor déficit público, que se podría conseguir incrementando muchas otras partidas de gasto, con un impacto similar sobre el

nivel de desempleo (y, a menudo, resultaría más beneficioso considerando todos los efectos generados). Cuando un gobierno se prepara para aceptar un déficit público, la cuestión que debería plantearse es cuáles son las formas más deseables de utilizar el correspondiente gasto público. Keynes señalaba que «si el tesoro público pudiera rellenar todas las botellas viejas de billetes, enterrarlas en minas de carbón en desuso que rebosasen basura de la ciudad, y permitir a la empresa privada desenterrar los billetes de nuevo en nombre de los adorados principios del *laissez-faire* ... no habría más desempleo... Sería, por supuesto, más sensato construir casas y cosas por el estilo; pero si hay dificultades políticas y prácticas para esto último, lo primero sería mejor que nada (Keynes, 1936, p. 129).

La existencia de desempleo en las economías capitalistas tiene dos implicaciones obvias para el estado del bienestar. Primera, es difícil garantizar que aquellas personas que sufren los ataques del desempleo durante su vida laboral no vayan a continuar padeciendo un bajo nivel de renta y unas pobres pensiones durante su jubilación. Además, los seguros privados frente a las pérdidas de renta provocadas por el desempleo resultan problemáticos, en especial para aquellas personas que viven en áreas con altas tasas de paro y/o que presentan ciertas características que parecen hacerles más vulnerables al desempleo. Segunda, y a menudo olvidada, los subsidios de desempleo pueden actuar para alterar la tendencia decreciente de la demanda agregada durante los periodos de fuerte desempleo (cfr. Bougrine y Seccarecia, 1999).

6. PATRONES LABORALES

Se puede asegurar que el estado del bienestar creado a mediados del siglo xx se estructuró alrededor de un núcleo familiar estable con un patrón laboral masculino. «El estado del bienestar de la posguerra [en Gran Bretaña] suponía que los salarios serían suficientes para los perceptores, que la mayoría de los perceptores serían hombres, y que la mayoría de los hombres ganarían un salario apropiado para mantener a su familia. ... Se suponía que el trabajo garantizaba la percepción de una renta; la falta de trabajo significaba la pérdida de dicha garantía. Por esta razón, los recursos del estado del bienestar se concentraban en los primeros y los últimos años de vida, y en los periodos de desempleo y enfermedad durante la vida laboral» (Comisión para la Justicia Social, 1994, pp.221-2). En varios aspectos, la seguridad social imitaba a los seguros privados, aunque en la primera existía cierto grado de redistribución del que carecía el sistema privado.

Sin embargo, durante los últimos años, la tendencia general respecto al empleo apunta hacia la temporalidad y la incertidumbre, y se aleja de la familia estable formada por dos adultos. Parece inevitable que la aplicación de un sistema del bienestar construido, en esencia, hace medio siglo, en torno a un núcleo familiar estable en el que el individuo o bien tenía un empleo a tiempo completo o bien carecía de empleo, encuentre dificultades a la hora de hacer frente a estas nuevas tendencias.

A pesar de que la opinión generalizada es que se ha producido una transformación en el modelo laboral,

pasándose de contratos indefinidos a contratos temporales y de trabajos a tiempo completo a trabajos a tiempo parcial, es evidente que estos cambios no han sido tan dramáticos como muchos podrían suponer. «Un análisis sensato de las estadísticas permite refutar un panorama alarmante en el que la seguridad [laboral] se reduce de forma drástica. La vida laboral media para los hombres no ha disminuido demasiado desde mediados de los 70 y, respecto a las mujeres, no se ha reducido en modo alguno (Burgess y Rees, 1996). De hecho, Gregg y Wadsworth (1997) han observado un aumento de la vida laboral de las mujeres con hijos dependientes y afirman que puede ser una consecuencia de la mejora de los derechos por maternidad. En 1997, una tercera parte de la fuerza de trabajo había permanecido en sus puestos de trabajo durante más de diez años y los contratos laborales temporales, una fuente potencial de inseguridad, afectaba sólo al 7,5 % de los empleados» (Felstead *et al.*, 1998, p. 180). La cuestión aquí, es en qué forma afectan todos estos cambios en los patrones laborales al estado del bienestar.

Al menos en Gran Bretaña, se ha establecido a menudo una profunda diferencia entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, en especial en cuanto a derechos legales y protección del empleo, que, a efectos prácticos, se ha traducido en la exclusión de gran parte de los trabajadores a tiempo parcial del sistema de seguridad social. El programa inicial de Beveridge (Beveridge, 1942), ampliamente aplicado, implicaba contribuciones y prestaciones de tipo uniforme, que reforzaban la idea de que una persona o bien trabajaba a tiempo

completo o no trabajaba en absoluto. No parecen existir razones para continuar con las distinciones (implícitas o explícitas) entre trabajadores dependiendo del número de horas de trabajo, dada la variación de horas que se observa.

El aumento del trabajo temporal (junto con el incremento general del desempleo) ha agravado el riesgo de perder un empleo y la inseguridad laboral. Por esta razón, podría esperarse un aumento de la demanda de la provisión de seguros frente a los riesgos cada vez mayores y, con ello, un aumento del papel desempeñado por el estado del bienestar. Estos cambios también sirven para socavar la provisión de seguridad por parte de los empresarios, vía planes de pensiones profesionales, seguros por enfermedad, etc., dado que los individuos pierden con frecuencia su cobertura cuando cambian de empleo. Los problemas administrativos y los costes asociados a estas formas de seguridad privada aumentan, con lo que se intensifica la eficiencia relativa del sistema de seguridad social.

Así, compartimos la idea de que «los cambios económicos y sociales, lejos de hacer que el estado del bienestar sea redundante, generan una nueva y mayor necesidad de la seguridad proporcionada por el estado del bienestar y para cuyo suministro fue creado» (Comisión para la Justicia Social, 1994, p. 222).

7. LOS INDIVIDUOS Y LAS FAMILIAS

El estado del bienestar ha supuesto, en general, una mezcla de seguridad social y asistencia social. La seguridad social

implica, tal y como ya hemos mencionado, una redistribución a lo largo de la vida y se basa en un sistema administrativo en el que los pagos (contribuciones a la seguridad social) durante un determinado periodo generan derecho a recibir futuros subsidios (aun cuando el gobierno se reserva la posibilidad de modificarlos en términos reales). La asistencia social implica pagos a ciertos individuos de acuerdo con la percepción de las necesidades del individuo y las personas a su cargo en relación con sus medios teniendo en cuenta aquéllos que puedan ser proporcionados por otros. El sistema de asistencia social se basa en el supuesto de que los medios se reparten dentro de la familia y, por ello, la ayuda a un individuo debería depender de los medios de los miembros de la familia de dicho individuo. La definición de familia resulta cada vez más problemática debido al deterioro del matrimonio como institución social, y la administración de la asistencia social se enfrenta a numerosas dificultades a la hora de definir la «unidad de renta» apropiada dentro de la cual debería considerarse la renta agregada con propósitos administrativos (que puede corresponder o no al modo en que la renta se reparte en la práctica).

La composición cambiante de las familias destruye la posibilidad de una seguridad social (o privada) que funcione como un mecanismo de redistribución de la renta de una familia a lo largo del tiempo (en especial, entre la vida laboral y la jubilación, aunque también entre los periodos de empleo y desempleo). Una seguridad social basada en el individuo, y no en la familia, como unidad de renta se

enfrenta al problema de aquellas familias en las que uno de los miembros percibe una renta elevada y goza de buena salud y el otro no. El principio del individuo como unidad de renta implicaría que se transferiría renta al individuo relativamente pobre, a pesar de que éste perteneciese a una familia con un individuo relativamente rico.

Estas ideas, apenas esbozadas, indican que la base de la seguridad a lo largo de un periodo extenso de tiempo debe trasladarse de la familia al individuo. Y esto debería ser así tanto si se trata de una seguridad social como de un sistema privado.

8. LOS MERCADOS DE SEGUROS

Una parte importante del estado del bienestar puede ser considerada como un mercado de seguros obligatorio, que cubre pensiones, subsidios de desempleo, etc.. Parece evidente que los aspectos del estado del bienestar relativos a la seguridad social se pueden comparar con los planes privados, obligatorios o voluntarios. Hay que señalar que, a la hora de hacer esta comparación, tan sólo nos interesan ciertos aspectos del estado del bienestar y que vamos a dejar de lado los elementos solidarios. Hay dos aspectos concretos que destacan en cualquier comparación entre la seguridad social y los seguros privados: los costes relativos de provisión y los problemas de exclusión.

Existen importantes costes relacionados con la administración, el marketing y el control en la provisión

privada de seguros; cualquier consideración de la función del estado del bienestar y de la seguridad social implica una comparación de este tipo de costes. La cuantía de estos costes se puede ilustrar a través del reciente trabajo de Burchardt (1997) que examina los costes de las tres alternativas privadas que se han desarrollado de manera activa en los últimos años en Gran Bretaña:

- Protección frente al pago de hipotecas (MPP), que cubre los pagos de la hipoteca en casos de desempleo o pérdida de ingresos por enfermedad o accidente.
- Seguro de salud permanente (PHI), que cubre los ingresos que percibe el asegurado en caso de incapacidad a largo plazo.
- Cuidados a largo plazo (LTC), que cubre los honorarios de asistencia y residencia para personas de edad avanzada.

En cada caso, el gobierno ha contemplado la promoción de la provisión privada como una alternativa al sistema de seguridad social que proporciona los subsidios correspondientes a los individuos. Burchardt estima que el coste anual para un hombre de 45 años de bajo riesgo es, en precios de 1996, de £121, £295, £506 respectivamente, alcanzando un total de £922 por año. Los costes de otros grupos de individuos serían muy superiores. Burchardt concluye que «en las tres áreas, se observa que las primas comerciales superan las primas actuariales en un margen considerable. Para el MPP, los costes de administración y los beneficios alcanzan alrededor del 40% de las primas, frente a la cifra del 5%

que normalmente se evalúa como costes de administración en los pagos estatales de subsidios, o del 2% en el caso de los subsidios pagados por el Sistema Nacional de Seguros» (p. 237). Para el PHI, las primas comerciales (para subsidios concretos) van desde £11 hasta £36 al mes (dependiendo de factores tales como la edad y el sexo); sus estimaciones para las primas actuariales correspondientes serían £3 y £27 mensuales. Finalmente, para el LTC, las primas actuariales serían de entre el 45% y el 62% de las primas comerciales.

Estas cifras parecen constituir un indicativo de que los seguros privados conllevan unos costes administrativos considerables (incluyendo los costes de marketing, de control de las reclamaciones, etc.) en relación a la seguridad social.

9. ¿NOS PODEMOS PERMITIR EL ESTADO DEL BIENESTAR?

Siempre se ha cuestionado si una economía puede o no sostener el estado del bienestar. Desde hace una década, se observa que en varios países han surgido de nuevo numerosas voces que apoyan los argumentos en contra. Es evidente que el estado del bienestar conlleva ciertos costes, aunque es importante distinguirlos, por ejemplo, costes de recursos, costes asociados a los efectos incentivo, costes de transferencia (esto es, costes financieros que recaen sobre algunos individuos, que son transferencias a otros y que no implican costes de recursos) y costes administrativos. Por otro lado, muchos de

los costes del estado del bienestar deben ser soportados por alguna parte de la sociedad en cualquier caso. Por ejemplo, si la población envejece y la sociedad considera que, al llegar a una determinada edad, las personas no han de trabajar, entonces existirán los costes de soportar un número cada vez mayor de jubilados. Las necesidades de consumo de esta población absorben la producción de la población activa. El desempleo (y el subempleo) suponen unos costes sobre los que no tienen trabajo y sobre la sociedad (en términos de una menor producción). La cuestión es la forma en que estos costes deben repartirse y hasta qué grado deben recaer sobre los desempleados.

El estado del bienestar es una máquina redistributiva; en este sentido, la única forma en que no podría costearse el estado del bienestar sería si se desease que la renta media de la población excediese la producción. La idea de que el estado del bienestar (o algunas partes del mismo) no son soportables puede tener cierto significado. Primero, las transferencias entre población trabajadora activa y no activa suponen unos tipos impositivos sobre los trabajadores que tienen unos efectos desincentivo apreciables. La población activa que está pagando las «primas de seguro» (los impuestos) puede estar poco informada y/o ser miope, de tal forma que las contribuciones actuales le parezcan demasiado elevadas en relación a los beneficios (actuariales) futuros. Puede existir un componente redistributivo en el programa de seguridad social, con lo que muchos de los que están contribuyendo al estado del bienestar recibirán menos de lo que han aportado. Con todo, los

efectos desincentivo para un individuo sólo deberían surgir de la diferencia entre la contribución (marginal) al sistema impositivo y la contribución que habría debido realizar a un sistema privado de seguros que cubriese los mismos riesgos. Estos efectos desincentivo pueden ser pequeños (e incluso negativos), pero dependerán de la progresividad del régimen fiscal y de la medida en que los seguros privados sean más caros que la seguridad social.

Segundo, la naturaleza obligatoria de las contribuciones puede hacer que parte de la población (quizás toda) se considere sobreasegurada en relación a la cantidad de seguro que habría contratado si éste fuese voluntario. En este caso, el estado del bienestar está proveyendo a la gente de algo que no desea (dados los gastos asociados) y, en este sentido, supone ciertos costes.

10. EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA GLOBALIZACIÓN

Un argumento vinculado a la idea de que no es posible mantener el estado del bienestar es que la globalización socava la idea de un estado del bienestar nacional. La versión más simple del argumento es que la seguridad social y las contribuciones de los empresarios incrementan el precio del trabajo, con lo que se desincentivan las inversiones de las empresas multinacionales en favor de países que resulten más atractivos por sus menores costes laborales.

El posible impacto de la globalización se ha resumido en la siguiente forma.

«Tras el ataque neo-conservador, la globalización parece un paso más hacia la drástica reducción de los programas de bienestar social y de la provisión de servicios sociales. Sin embargo, la diferencia es que la globalización proporciona una justificación más poderosa que la ideología neo-conservadora para recortar el estado del bienestar. Para el neoconservadurismo parece ser una opción política e ideológica, aunque afirme que se gana competitividad y crecimiento económico. Por otro lado, la globalización surge como una restricción *exterior* (no una cuestión de elección política, sino más bien de necesidad económica), por lo que las naciones estado poco pueden hacer además de seguir los dictados del libre capital en una espiral descendente de liberalización, recorte de los gastos sociales y reducción de los impuestos (en especial, los referentes a las empresas)» (Mishra, 1996, pp. 316-317).

Hasta ahora, la globalización ha estado más asociada al incremento de movimiento de los bienes y servicios (un comercio internacional mayor) y de capital (aunque existen dudas sobre si los niveles alcanzados exceden realmente a los que se consiguieron al principio de este siglo, cfr. Hirst y Thompson, 1996). El movimiento internacional de personas podría incluso haber disminuido.

Muchos han contemplado el estado del bienestar como una parte de la edad de oro fordista (véase Mishra, 1996, p. 319). Al menos retrospectivamente, la era fordista podría considerarse una época de crecimiento y de altos niveles de empleo, basada en una producción y consumo masivos cada vez mayores con una vida

laboral relativamente segura. El periodo post-fordista se caracteriza a menudo por la existencia de importantes niveles de desempleo, inseguridad laboral con contratos temporales y de corto plazo y el correspondiente incremento de la movilidad laboral. También se ve como una era de creciente desigualdad (cfr. Mishra, 1996, Gottschalk y Smeeding, 1997, en especial en los países anglosajones). Mishra (1996) describe las presiones que estos y otros cambios crean en contra del estado del bienestar. El estado del bienestar se ha contemplado como un mecanismo para la redistribución de la renta, aun cuando esta redistribución se realice a lo largo de la vida de un individuo y entre miembros pobres y no pobres de la clase trabajadora, antes que entre beneficios y salarios³. No debería sorprender que en una época de creciente desigualdad y en la que se observa una aceptación de la misma cada vez mayor (en una «sociedad en la que el ganador se lo lleva todo», cfr. Frank y Cook, 1995), la función redistribuidora del estado del bienestar se ponga en tela de juicio por el clima imperante de desigualdad. No obstante, las propias tendencias mostradas por la desigualdad refuerzan aún más la necesidad de redistribución por parte del estado del bienestar.

Hay varios aspectos por los que estas tendencias constituyen un argumento en

³ Mishra (1996, cuadro 14.4), a partir de las cifras de los *Informes Económicos de la OCDE: Suecia 1993-94*, indica que el estado del bienestar redujo la desigualdad de la renta (así como entre la renta de los factores y la renta disponible) entre un 25% (en Canadá) y más de un 50% (en Suecia), y en general (con excepción de los EE.UU.) redujo a menos de la mitad la tasa de pobreza.

favor del estado del bienestar. Primero, tal y como se ha comentado, un período de mayor riesgo e incertidumbre aumenta la necesidad de asegurarse, no la disminuye. Segundo, si las denominadas fuerzas del mercado están generando más desigualdad que hasta ahora, entonces aumenta la necesidad de que el estado del bienestar actúe de forma que reduzca dichas desigualdades. Existen obstáculos políticos evidentes para la aplicación de un sistema impositivo más progresivo, pero esto no debería ocultar la necesidad de dicho sistema.

Las presiones sobre el estado del bienestar procedentes del proceso de globalización surgen, fundamentalmente, de las presiones sobre los niveles salariales y las condiciones laborales que genera la libertad de movimientos del capital. Pero, en la medida en que el estado del bienestar proporciona servicios comparables a los del sector privado a un coste menor, el proceso de globalización refuerza los motivos para la existencia del estado del bienestar. Ya se han citado algunos casos. Aunque está fuera del alcance de este artículo, la provisión de sanidad constituye un buen ejemplo. Existen pocas dudas de que la provisión pública de sanidad en Gran Bretaña genera menos costes que la provisión privada de sanidad en EE.UU..

Una empresa multinacional estará presumiblemente interesada en la diferencia entre los costes laborales unitarios (u) y el precio de su propio producto (p), mientras que los trabajadores estarán interesados en la diferencia entre sus salarios (w) y los precios de los bienes (P). Si se considera la productividad laboral constante,

entonces se pueden pagar unos salarios reales (w/P) mayores, dado un coste laboral unitario real (u/p), cuando el precio de los bienes (P) es menor. Desde nuestro punto de vista, P puede ser menor gracias al estado del bienestar en la medida en que éste es más eficiente.

El argumento se podría resumir de la siguiente forma. «Consideremos la situación de un país cuya competitividad en la economía mundial ya no es suficiente como para evitar, a pleno empleo, déficit comerciales excesivos y cuyos altos costes del estatismo del bienestar se consideran una desventaja competitiva importante. La reducción del estatismo del bienestar es una de las cuatro alternativas básicas de ajuste que, dadas las productividades comparativas, podrían mejorar las oportunidades de venta de los productores nacionales. Las otras alternativas son: (a) la devaluación de la moneda, (b) la reducción de otros costes, fundamentalmente salariales, y (c) la redistribución de los costes del estatismo del bienestar de las empresas a las familias. La elección es, en esencia, una cuestión de preferencias sociales» (Pfaller, Gough y Therborn, 1991, p. 7)⁴.

El estado del bienestar impondría un conjunto de impuestos (incluyendo las contribuciones a la seguridad social) que, en general, conduciría a una estructura de salarios y precios diferente de la que se obtendría con una alternativa en la que no exista estado del bienestar. Por supuesto,

⁴ Los autores utilizan el término estado del bienestar en un sentido más amplio del que se utiliza en este artículo, pero los argumentos señalados son igualmente aplicables.

las diferencias son difíciles de concretar, no sólo por la necesidad de especificar exactamente cual sería la alternativa. También habría que plantearse ciertas cuestiones sobre la incidencia impositiva real que, de acuerdo con algunos autores, recae sobre los trabajadores aun cuando legalmente corresponda a los empleadores.

Existen tres efectos posibles del estado del bienestar sobre los costes laborales. Primero, los costes laborales en moneda nacional son mayores. Internamente esto sería compensado por unos precios más elevados (no existe razón alguna para pensar que el margen del precio sobre los costes laborales unitarios cambie). A nivel internacional, podría producirse una devaluación para compensar la subida de precios. Segundo, parte de las contribuciones a la seguridad social podrían recaer sobre los beneficios. Por lo general, las contribuciones a la seguridad social son soportadas legalmente por los empresarios y los trabajadores; en la medida en que las contribuciones que pagan los empresarios no son trasladadas a los consumidores o a los trabajadores, éstas recaerían sobre los beneficios. Sin embargo, la evidencia sugiere que los empresarios suelen conseguir trasladarlas. Tercero, los costes relativos de los distintos tipos de trabajo podrían verse afectados al cambiar el tipo impositivo (medio) con el nivel de ingresos. A su vez, esta circunstancia influiría en la estructura de la demanda de los distintos tipos de trabajo. Con todo, afecta a la estructura de trabajo, no al nivel de demanda, y no existe razón alguna para pensar que el nivel general de empleo se modifique.

11. CONCLUSIONES

En este artículo se han examinado varias cuestiones relativas al estado del bienestar. La perspectiva keynesiana subyacente nos indica que el volumen de ahorros es consecuencia de ciertas decisiones como la inversión y el déficit público. Desde este punto de vista, se puede considerar que existen distintos mecanismos alternativos para el pago de pensiones, que transfieren poder adquisitivo a los jubilados. El envejecimiento de la población plantea serias dificultades ya que supone una creciente transferencia de fondos a la población jubilada; no obstante, estas dificultades surgen sea cual sea el sistema de financiación de las pensiones que se utilice.

El aumento de la inseguridad en el trabajo y el cambio en los patrones y en las jornadas laborales refuerzan los argumentos a favor de un sistema de

seguridad social. Una mayor inseguridad tiende a aumentar la necesidad de asegurarse, aunque también genera unos costes administrativos de funcionamiento mayores para el sistema privado de seguros.

El estado del bienestar redistribuye ciertos costes, como los asociados con la edad, las discapacidades y el cuidado de los niños, pero no los crea por sí mismo. Por último, se mantiene que en la medida en que el estado del bienestar representa una forma menos gravosa de soportar dichos costes, puede constituir un factor beneficioso para la competitividad dentro de una economía globalizada.

Es obvio que existen fuertes presiones económicas, sociales y políticas para debilitar el estado del bienestar. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, hay fuerzas económicas que apoyan el mantenimiento y la expansión del estado del bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARESTIS, P. y SAWYER, M. (1998): «Keynesian policies for the new millennium», *Economic Journal*, vol. 108, pp. 181-195.
- ARESTIS, P., DUNN, S. y Sawyer, M. (1998): «Post Keynesian economics and its critics», *Journal of Post Keynesian Economics*, forthcoming.
- BEVERIDGE, W. (1942): *Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge*, Cmnd. 6404, London: HMSO.
- BOUGRINE, H. y SECCARECCIA, M. (1999): «Unemployment insurance and unemployment: an analysis of the aggregate demand-side effects for post-war Canada», *International Review of Applied Economics*, forthcoming.
- BURCHARDT, T. (1997): «New welfare or just expensive fare», *New Economy*, vol. 4, n.º 4.
- BURGESS, S. y REES, H. (1996): «Job tenure in Britain 1975-92», *Economic Journal*, vol. 106, n.º 1, pp. 334-344.
- COMMISSION ON SOCIAL JUSTICE (1994): *Social Justice: Strategies for National Renewal*, London: Verso.
- CRAWFORD, M. (1997): «The big pensions lie», *New Economy*, vol. 4, n.º 1.
- FELSTED, A., BURCHELL, B. y GREEN, F. (1998): «Insecurity at work», *New Economy*, vol. 5, n.º 3, pp. 180-184.
- FRANK, R. y COOK, P. (1995): *The Winner-Take-All Society*, New York: The Free Press.
- GLYN, A. (1997): «Does aggregate profitability really matter?», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21 (5): pp.593-620.
- GOTTSCHALK, P. y SMEEDING, T. (1997): «Cross-national comparisons of earnings and income inequality», *Journal of Economic Literature*, vol. 35, n.º 2.
- GREGG, P. y WADWORTH, J. (1997): «Can't stand up for falling down?: Insecurity in the UK labour market», trabajo presentado en la Employment Research Unit Annual Conference, Cardiff Business School, September.
- HIRST, P. y THOMPSON, G. (1996): *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities*, Cambridge: Polity Press.
- KALECKI, M. (1971): *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KEYNES, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- MISHRA, R. (1996): «The welfare of nations» en R. Boyer y D. Drache (eds.): *States against Markets*, London: Routledge, pp. 316-333.
- MODIGLIANI, F. (1980): *Collected Papers of Franco Modigliani: the Life Cycle Hypothesis of Savings*, Cambridge: MIT Press.
- PFALLER, A., GOUGH, I y THERBORN, G. (eds.) (1991): *Can the Welfare State Compete*, London: Macmillan.
- SAWYER, M. (1995) *Unemployment, Imperfect Competition and Macroeconomics: Essays in the Post Keynesian Tradition*, Aldershot: Edward Elgar.
- TOPOROWSKI, J. (1998): *The End of Finance: Pension Funds, Financial Derivatives and Capital Market Inflation*, London: Routledge, forthcoming.