



Cambios en las tendencias

Los grandes cambios sociales hacen que el Estado de bienestar sea más necesario que nunca

Nicholas Barr

El mundo ha cambiado de maneras que afectan a las familias, el trabajo y las aptitudes. En las economías avanzadas, durante los primeros años de la posguerra, la gente solía casarse y permanecía casada toda la vida. La mujer solía ser la cuidadora y el marido el sostén de la familia, por lo general con un trabajo estable durante años, incluso para toda la vida, y con aptitudes que no variaban con el tiempo.

Al describir meramente ese mundo, uno nota cuánto ha cambiado. Hoy en día, el trabajo para toda la vida ya no es la norma. Los mercados laborales son cada vez más flexibles. El rápido cambio tecnológico requiere que los trabajadores actualicen sus aptitudes. Y muchas más mujeres tienen un empleo remunerado, más matrimonios terminan en divorcio, y la maternidad o paternidad ya no están tan vinculadas al matrimonio.

A lo largo de las décadas, el Estado de bienestar ha evolucionado en respuesta a estos cambios en las circunstancias económicas, demográficas y sociales. Estas circunstancias siguen cambiando, y hacen necesarios cambios en el diseño del Estado de bienestar y, al mismo tiempo, hacen que sea, si acaso, más fundamental.

¿Por qué un Estado de bienestar?

Antes de tratar cuestiones específicas, debemos plantearnos la pregunta básica: ¿Cuál es la finalidad del Estado de bienestar? Una razón bien conocida es brindar asistencia a los pobres. Una segunda razón fundamental, aunque menos comprendida, es abordar las fallas del mercado. Los mercados pueden ser ineficientes por muchas razones, que han sido analizadas por importantes estudios sobre economía de la información, economía del comportamiento, mercados incompletos, contratos incompletos y tributación óptima.

Estos problemas explican y justifican la existencia de Estados de bienestar. La información imperfecta del consumidor hace necesario regular la atención de la salud y los fondos de pensión. La información imperfecta de las compañías de seguros sobre el riesgo asociado a diferentes clientes explica por qué las instituciones estatales o paraestatales suministran protección frente a riesgos para la salud o el desempleo. Un argumento para justificar la obligatoriedad del ahorro jubilatorio es el comportamiento que no sigue una racionalidad económica estricta.

Por estas razones, incluso si, por arte de magia, pudiera eliminarse toda la pobreza, todavía sería necesario un Estado de bienestar que suministrara protección y ayudara a los ciudadanos a planificar su ciclo de vida, mediante la redistribución de ingresos desde su juventud hasta su vejez.

Tercero, el Estado de bienestar es un elemento en las políticas para fomentar el crecimiento económico (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). Invertir en aptitudes es cada vez más importante para el crecimiento y para recibir parte de los frutos de ese crecimiento. Las transferencias de ingresos también apoyan el crecimiento; por ejemplo, poder permitirse una dieta saludable mejora los resultados educativos.

El Estado de bienestar, al abarcar estas tres razones, puede considerarse como un mecanismo de distribución óptima del riesgo:

- Como protección al nacer frente a futuros desenlaces desconocidos, contribuye a aliviar la pobreza.
- Como respuesta a las fallas del mercado, aborda problemas técnicos de los seguros privados, en especial, en relación con el desempleo, los riesgos médicos y la asistencia social.
- Al distribuir los riesgos de esta manera, contribuye al crecimiento económico. Sin una red de protección, es menos probable que haya gente que quiera arriesgarse a crear una nueva empresa. Por otro lado, un riesgo muy bajo tampoco es óptimo: el sistema comunista, que protegía a las personas de casi todos los riesgos, sofocaba el esfuerzo y la iniciativa.

Un examen más detallado del papel del Estado de bienestar como mecanismo de distribución de riesgos revela la distinción entre riesgo e incertidumbre como punto de partida. Esta cuestión es central: en materia de riesgos, la distribución de probabilidades de los resultados se conoce suficientemente bien para que el mecanismo actuarial (es decir, la vinculación de las primas de seguros al riesgo individual) funcione razonablemente bien. Por ejemplo, los datos sobre accidentes automovilísticos de conductores de distintas edades y de distintos tipos de coche son suficientemente buenos para que las aseguradoras puedan calcular las primas de seguros de automóvil. Sin embargo, el modelo actuarial no funciona bien con la incertidumbre, como es el caso de la incertidumbre sobre las tasas de inflación futura. En cambio, los seguros sociales pueden abordar tanto el riesgo como la incertidumbre, ya que un gobierno puede exigir que todos participen en una única fuente de distribución de riesgos y ajustar las contribuciones a lo largo del tiempo.

¿Qué implican para la política social estos cambios en los riesgos y las incertidumbres para las familias, el trabajo y las aptitudes?

Cuando los matrimonios eran más estables, el principal riesgo para las familias era la muerte del sostén. Hoy en día, más mujeres alcanzan un alto nivel de formación y empleos remunerados, y las estructuras familiares son más diversas. Estos cambios apuntan hacia políticas que amplíen las opciones entre trabajo remunerado y obligaciones familiares, como son los servicios de cuidado infantil asequibles, y hacia políticas que mejoren la igualdad de género, como la legislación sobre igualdad salarial.

El principal riesgo en los mercados laborales en el pasado era el desempleo a corto plazo. Hoy, la participación en el mercado de trabajo adopta formas más variadas. Se cambia de trabajo con más frecuencia, a menudo con períodos de empleo a tiempo parcial o independiente, desempleo o un tiempo fuera de la fuerza laboral formal. El empleo es más precario. En el futuro, el cambio tecnológico, incluida la difusión de la inteligencia artificial, podría hacer que el empleo sea aún más precario. Debido al aumento de la diversidad en las relaciones laborales, menos trabajadores en las economías avanzadas tienen un historial de trabajo continuado y, por tanto, organizar las contribuciones a la seguridad social y a las



Una política social adecuada necesita que las actividades del mercado y del Estado se refuercen mutuamente.

pensiones privadas a través del empleador resulta ahora menos eficaz para suministrar una cobertura adecuada.

En los sistemas de bienestar social de la posguerra se suponía que para la mayor parte de los trabajadores bastaba con un determinado conjunto de aptitudes para toda la vida. Hoy, debido a la rápida evolución de la tecnología, se necesita una fuerza laboral mucho más calificada y con aptitudes más diversas, y la velocidad de este cambio implica que las aptitudes tienen una vida útil más corta. Estas tendencias requieren cambios fundamentales en la educación y la capacitación, que deberán aumentar. Tendrán que ser más variadas en contenido y métodos de prestación, lo que incluye un papel más importante para las empresas; y tendrán que ser continuas. Estas actividades requerirán financiamiento a gran escala.

Además de abordar estos riesgos específicos, los sistemas de bienestar social también protegen frente a riesgos sistémicos, entre ellos, el riesgo de guerra comercial o crisis económica, inestabilidad política, daño ambiental causado por el cambio climático o accidentes nucleares, y el cambio en la estructura etaria.

No todas estas cuestiones son nuevas; la inestabilidad económica y política de la década de 1930 fue un importante factor que impulsó la reforma tras la guerra. Otros riesgos, en especial los asociados con el daño al medio ambiente y el cambio tecnológico, son ahora más importantes. Es crítico señalar que estos no son solo riesgos sistémicos, sino también, en su mayor parte, constituyen incertidumbres. Ambos aspectos refuerzan el carácter esencial del Estado de bienestar.

Respuestas de política económica

¿Qué políticas deben adoptarse para abordar estos riesgos cambiantes? ¿Y cómo pagaremos por ellos?

Abordar los riesgos relacionados con el ingreso durante la vida laboral incluye proveer ingresos a la población desocupada y restablecer y ampliar las oportunidades de ingresos, por ejemplo, a través de la capacitación y los servicios de cuidado infantil. En este contexto, se ha reabierto el debate sobre alguna variante del ingreso básico universal. Su viabilidad depende del nivel de la prestación y de la distribución del ingreso. Como la distribución está sesgada hacia los ingresos más bajos, habrá muchos más beneficiarios netos que contribuyentes netos. Como resultado,

la elevada tasa impositiva media necesaria para financiar una prestación amplia generaría grandes desincentivos al trabajo. Por otro lado, si las tasas de crecimiento aumentaran gracias a las máquinas y la inteligencia artificial, se ampliaría la base tributaria y habría menos restricciones fiscales. Una prestación de este tipo podría ser importante para la estabilidad social y económica.

Abordar los riesgos del ingreso durante la jubilación implica adoptar mecanismos que ya no dependen de las contribuciones relacionadas con el trabajo. Parte de la solución es un plan de pensiones no contributivas, de tasa fija, financiadas con impuestos y condicionadas a la edad y la residencia, sin el requisito de contribuir. Estos planes se están extendiendo en economías más avanzadas, como Canadá, Chile, los Países Bajos y Nueva Zelanda, y en economías en desarrollo. Las pensiones no contributivas tienen una doble ventaja: alivian la pobreza y reducen la brecha entre el ingreso de hombres y mujeres en la jubilación. Un cambio paralelo es aumentar progresivamente la edad mínima de jubilación, ya que la gente vive más tiempo. Las decisiones sobre el nivel de la pensión no contributiva y la edad de jubilación deben tomarse de forma que se alivie la pobreza sin desincentivar el trabajo y el ahorro.

No existe un sistema de pensiones que sea óptimo para todos los países (Barr y Diamond, 2009). Los planes relacionados con los ingresos que funcionan bien pueden estar disfrazados de distintas maneras. Un ejemplo es el plan basado en contribuciones definidas teóricas, ideado por Suecia en la década de 1990. Se trata de un sistema de reparto (es decir, las contribuciones de un año pagan las prestaciones de ese mismo año), pero, a diferencia de los planes de reparto convencionales, este proporciona prestaciones estrechamente vinculadas a las contribuciones acumuladas del trabajador. Este diseño también se ha adoptado en Letonia, Noruega y Polonia. Las cuentas personales, como parte del sistema más amplio de pensiones, deben organizarse a través de planes de ahorro sencillos que se administren a bajo costo (obligatorios o con afiliación automática) y que ofrezcan opciones limitadas y un mecanismo adecuado para las personas que no optan por ningún plan (Barr y Diamond, 2017). En el futuro, los pagos electrónicos abren la posibilidad de basar las contribuciones jubilatorias en el gasto de consumo en vez de en los ingresos.

A la hora de abordar los riesgos para la salud, las economías avanzadas están todas prácticamente de acuerdo en que las fallas del mercado que son difíciles de corregir hacen que los seguros privados actuariales no sean apropiados para los riesgos médicos; Estados Unidos es la única economía avanzada que sigue confiando en ese enfoque. Una conclusión fundamental (Barr, 2012) es que la intervención en la escala necesaria para abordar la cantidad de problemas técnicos que plantean los seguros médicos actuariales basados en el riesgo individual produce un sistema que, de hecho, es un seguro social, en el que todo el mundo participa en la distribución de riesgos.

Para abordar el riesgo de asimetría entre la oferta y la demanda de aptitudes laborales debe reconocerse la creciente complejidad de ofrecer una educación y capacitación adecuadas. La variedad de aptitudes que requiere el mercado laboral está creciendo, así como las formas de adquirirlas; dada la velocidad del cambio tecnológico, los trabajadores tendrán que reciclarse, en ocasiones varias veces, en el curso de una vida laboral cada vez más larga.

Así pues, lo que se necesita es un sistema que tenga por lo menos tres características estratégicas:

- Énfasis en el desarrollo de la primera infancia; según las conclusiones de importantes estudios, es difícil zanjar la brecha de desarrollo cognitivo y social creada en los primeros años de vida.
- Opciones flexibles sobre el tema, el método y la velocidad de adquisición de aptitudes y sobre programas de capacitación profesional y académica.
- Un sistema de financiamiento para apoyar estos métodos de suministro, que incluya una combinación de dinero del contribuyente y, cuando sea posible, un sistema bien diseñado de préstamos a estudiantes, como en Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

¿Cuál es el papel de las contribuciones individuales en estos nuevos sistemas de bienestar? Las prestaciones relacionadas con los ingresos deben ser, sin duda, contributivas. Sin embargo, cuando el objetivo principal de las prestaciones es proteger (como en el caso de la atención de la salud) o aliviar la pobreza (como las pensiones básicas), las contribuciones organizadas a través del empleo no solo son menos eficaces que en el pasado, sino que también pueden desincentivar el empleo en el sector formal. Por tanto, una mejor forma de financiar la atención de la salud y otras prestaciones similares sería a través de impuestos de base amplia (Levy, 2008) o de una fuente de ingresos específica que no tenga relación con la situación laboral; por ejemplo, una parte de la recaudación de un impuesto al consumo.

En todos estos ámbitos, es importante distinguir entre la estructura de una actividad y la forma en que se financia. ¿Es más eficaz que el mercado o el Estado realicen una determinada actividad? Si no existen fallas del mercado importantes, la asignación por el mercado, complementada con transferencias de ingresos, suele ser superior. ¿Cómo debería financiarse esa actividad? Si se hace mediante

financiamiento público, la respuesta dependerá de la situación fiscal y la economía política del país. Por ejemplo, los países escandinavos votan por impuestos más altos para financiar un mayor número de servicios públicos y de mejor calidad, algo que no es políticamente posible en Estados Unidos o el Reino Unido.

¿Por qué debe participar el Estado?

Por último, ¿por qué debería involucrarse el Estado? Una política social adecuada necesita que las actividades del mercado y del Estado se refuercen mutuamente, y que el diseño de las políticas siga las pautas de la teoría económica. Existen muchas soluciones que consideran las fallas del mercado, reconocen los cambios en las condiciones del mercado laboral y la estructura familiar y se basan en los estudios de la economía del comportamiento, por ejemplo, para “empujar” a la gente a que ahorre, afiliándolos automáticamente a un plan de pensiones.

Todos los diseños del sistema de pensiones incluyen una participación importante del Estado en el financiamiento y la regulación y, en distintos grados, también en el suministro de las prestaciones. El suministro de atención de la salud puede ser privado, como en Canadá; público, como en Escandinavia; o mixto, como en Francia y Alemania. El financiamiento de la atención de la salud puede organizarse a nivel nacional o subnacional o a través de organizaciones sin fin de lucro. No obstante, todos los sistemas que funcionan bien se basan en un seguro social o en el financiamiento mediante impuestos, y no en un seguro privado actuarial.

Gran parte del debate sobre política social es ideológico. En Estados Unidos, suele criticarse la participación pública en la atención de la salud por considerarla “socialista”; en el Reino Unido, la participación privada suele tacharse de “privatización”. Estos argumentos no ayudan, porque sitúan la ideología en el lugar equivocado. El lugar adecuado (y vital) para la ideología es en la fijación de objetivos, el “qué se busca lograr”. El “cómo”, o el papel que les corresponde al mercado y al Estado, debería tratarse principalmente como una cuestión técnica relacionada con el alcance de las fallas del mercado ante grandes riesgos e incertidumbres. **FD**

NICHOLAS BARR es Profesor de Economía Pública en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.

Referencias:

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, quinta edición. Nueva York: Oxford University Press, 254–57.

——— y Peter Diamond. 2009. “Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions.” *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. “Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness.” Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth.” IMF Staff Discussion Note 14/02, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.