

POLÍTICA ECONÓMICA Y NUEVOS RIESGOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: UNA PROPUESTA CON DOS PILARES

Carlos Ochando Claramunt*
Universidad de Valencia

RESUMEN

El propósito del artículo es realizar una propuesta de política económica sobre dos pilares para afrontar los nuevos (y viejos) retos socioeconómicos (globalización, progreso y cambio tecnológico, cambios demográficos, desigualdad y creciente polarización social y el cambio climático, entre otros). El artículo se centra en una propuesta de política económica con dos pilares: a) el fortalecimiento del estado del bienestar y b) la aplicación de una política de rentas permanente que en el medio y largo plazo permita la subida salarial acorde con el crecimiento de la productividad y, por consiguiente, mejore la distribución primaria de la renta en nuestro país.

PALABRAS CLAVE: estado del bienestar, desigualdad, política de rentas, política económica.

ECONOMIC POLICY AND NEW ECONOMIC AND SOCIAL RISKS: A PROPOSAL WITH TWO PILLARS

ABSTRACT

The purpose of the article is to make an economic policy proposal on two pillars to face the new (and old) socioeconomic challenges (globalization, progress and technological change, demographic changes, inequality and growing social polarization and climate change, among others). The article focuses on an economic policy proposal with two pillars: a) the strengthening of the welfare state and b) the application of a permanent income policy that in the medium and long term allows wage increases in line with productivity growth and, consequently, improve the primary distribution of income in our country.

KEYWORDS: welfare state, inequality, income policy, economic policy.



1. EL RETO DE LOS NUEVOS RIESGOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Las transformaciones económicas y sociales que se están produciendo en las sociedades contemporáneas son abrumadoras. Estas aceleradas transformaciones económicas y sociales están planteando nuevos retos y desafíos. Además, estos desafíos coinciden con importantes cambios en los valores éticos y políticos imperantes (valores poco solidarios, valores contra la legitimidad del gasto social y las políticas fiscales redistributivas, nuevos populismos, auge de partidos xenófobos y de extrema derecha, etc.). Valores que imperan desde los años ochenta del siglo pasado. Entre los cambios económicos y sociales que plantean nuevos riesgos sociales podemos enumerar los siguientes (Liddle y Latham, 2010): la globalización de las economías; el progreso y cambio tecnológico; los cambios demográficos; las transformaciones estructurales del mercado de trabajo; la crisis del modelo «familiarista» de bienestar y el nuevo papel de las mujeres; la desigualdad creciente y la nueva polarización social y el cambio climático, la escasez de recursos energéticos y el deterioro medioambiental.

Aunque en el momento presente existe un proceso de replanteamiento del proceso de globalización neoliberal que comenzó en los años ochenta del siglo pasado, cierto es que persisten rasgos estructurales en las economías capitalistas de este modelo de globalización económica. La apertura comercial exterior de las economías en las últimas décadas ha sido verdaderamente vertiginosa. La globalización ha implicado una creciente internacionalización de las actividades económicas (explicada, en parte, por la reducción de los costes de transporte y la caída de los costes de las comunicaciones) y de los capitales. El modelo de globalización neoliberal imperante en las últimas décadas ha conllevado nuevos fenómenos económicos como la gradual liberalización comercial, cambios en las condiciones de la demanda, mayores y nuevas formas de competencia internacional entre empresas y países, el incremento de los flujos comerciales, la deslocalización de la producción, la incorporación de los trabajadores no cualificados provenientes de los países emergentes, el alargamiento e internalización de las cadenas de valor, etc. Todos estos cambios estructurales modifican la estructura de costes de las empresas y obligan a una permanente adaptación a las nuevas exigencias de la competencia internacional. Muchos autores han visto en este modelo de globalización neoliberal la principal causa del aumento de la desigualdad en los países desarrollados.

Por otro lado, las nuevas tecnologías están transformando los modelos de producción y consumo en las sociedades desarrolladas (incorporación de tecnologías intensivas en capital, incremento de la inversión en tecnologías de la información y de la comunicación, nuevas preferencias de los consumidores, mayor importancia del capital humano, obsolescencia rápida de las capacidades laborales, etc.). Las formas

* Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada –Política Económica–. Universidad de Valencia *E-mail*: carlos.ochando@uv.es.

de organización empresarial se ven afectadas por cambios estructurales importantes. Se produce una mayor descentralización productiva empresarial y una creciente importancia de la tecnología y de aquellos componentes ligados a la investigación, desarrollo e innovación (I + D + i).

Estas nuevas formas de producción han supuesto un cambio de modelo productivo importante: del tradicional fordismo hemos transitado a un modelo de «especialización flexible» en el que la innovación continua, la flexibilidad en la adaptación a los cambios y la incorporación de nuevo progreso tecnológico juegan un papel muy relevante.

Este cambio tecnológico y la rápida digitalización de las economías plantean nuevos retos importantes en cuestiones sociales como la destrucción de los empleos tradicionales, la distribución del trabajo a lo largo de la vida, la adaptación de las cualificaciones a los avances tecnológicos, la reducción de la jornada laboral, etc. Algunos informes ven en este cambio tecnológico otra de las principales causas del incremento de la desigualdad económica en las sociedades desarrolladas. El principal reto que supone el progreso técnico es la transición a una economía de servicios y del conocimiento en la que el capital humano y la formación a lo largo de la vida va a constituir un pilar esencial en las trayectorias vitales de las personas.

También el cambio demográfico supone un reto económico y social de primera magnitud para el diseño de las políticas públicas del futuro. Sin duda uno de los retos a los que se enfrenta la política económica es la estructura demográfica. Las proyecciones futuras no dejan margen de duda: avanzamos hacia sociedades más envejecidas en un futuro ya muy próximo. El envejecimiento de la población somete, especialmente a los sistemas de pensiones públicos, a una presión financiera considerable. El fenómeno del envejecimiento tiene efectos económicos y sociales importantes como son el aumento de la población pasiva, la degradación continua en la relación entre cotizantes y pensionistas, el descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Esta tendencia al envejecimiento de la población, con el consiguiente aumento continuo de la longevidad, obliga a replantear, en ocasiones, los sistemas de financiación públicos y alargar la vida activa retrasando la edad de jubilación. Además, en el caso español, la jubilación de los *baby boomers* a partir del 2023-2024 someterá al sistema público a una mayor presión financiera.

El envejecimiento de la población tiene también consecuencias estructurales sobre nuestras economías como es una tendencia a un bajo crecimiento de la productividad. Todo ello afecta al patrón estructural de la distribución de la renta de la economía y contribuye a lo que, según algunos economistas, se denomina el «estancamiento secular» al que parecen estar abocadas las economías europeas más desarrolladas.

Simultáneamente, los cambios y transformaciones estructurales del mercado de trabajo en las economías desarrolladas son muy importantes y también tienen un carácter estructural. Entre ellos:

- a) la disminución del empleo;
- b) la segmentación/dualidad del mercado de trabajo (con especial referencia al trabajo a tiempo parcial y sus efectos futuros en las prestaciones sociales);



- c) el aumento de las desigualdades salariales y la polarización de los salarios entre los trabajadores cualificados y los no cualificados;
- d) la incorporación cada vez más tardía de los jóvenes al mercado de trabajo y la mayor tasa de desempleo juvenil;
- e) la incorporación progresiva de las mujeres al mercado de trabajo;
- f) el aumento del excedente empresarial y mayor concentración de las rentas de capital;
- g) la desregulación, liberalización y flexibilidad del mercado de trabajo;
- h) el debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores y sindicatos; e
- i) el incremento de los flujos inmigratorios procedentes de los países en vías de desarrollo en un contexto de aumento global de la población.

Finalmente, el cambio climático es hoy una realidad indiscutible, dependiendo de la capacidad y voluntad política que tengamos para tomar medidas drásticas, seremos capaces de minimizar los efectos y aumentar la capacidad de resiliencia de las sociedades. Los efectos del mismo –que son globales– han sido ampliamente descritos: aumento de la temperatura, disminución de recursos hídricos, pérdida de biodiversidad, deshielo, inundaciones, desertización, aumento de plagas, pérdida de cosechas, etc. Las consecuencias sobre la economía, la producción de alimentos y la salud de las personas son muy importantes y graves.

Tales consecuencias se sufrirán de forma desigual, siendo las personas pobres las más vulnerables. La desertización, la falta de agua dulce y la falta de tierras cultivables puede provocar una gran crisis alimentaria y el aumento de las hambrunas. El sur de Europa, especialmente, verá disminuir la producción agrícola y ganadera por las sequías y la falta de agua. El cambio climático puede ocasionar nuevas tragedias humanas que acaben teniendo consecuencias sobre los modelos de protección social europeos. Aunque el término de «refugiado climático» no está contemplado por el derecho internacional, lo que parece claro es que el número de personas forzadas a migrar por razones medioambientales irá en aumento y se sumará a los migrantes por conflictos bélicos o persecuciones por cuestiones de raza, religión, etc.

2. EL PRIMER PILAR DE POLÍTICA ECONÓMICA: EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El estado del bienestar tiene dos pilares básicos: la Seguridad Social (transferencias monetarias) y la prestación de servicios públicos en especie (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, etc.). También existe un consenso alto entre los estudiosos en sintetizar los objetivos principales que persigue el estado del bienestar en los tres siguientes: 1) la seguridad económica, 2) la mayor igualdad en la distribución de la renta o reducir la desigualdad económico-social y 3) la eliminación o reducción de la pobreza (integración social de los excluidos).

El estado del bienestar es un instrumento nuclear en la resolución de los «antiguos» y «nuevos» riesgos económicos y sociales a los que se enfrentan nuestras sociedades. Y lo es porque el fortalecimiento del estado del bienestar tiene efectos

positivos sobre tres objetivos de política económica deseables: 1) el crecimiento económico, 2) la reducción de la desigualdad y 3) la creación de empleo.

2.1. ESTADO DEL BIENESTAR Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Numerosos estudios teóricos y empíricos llegan a la conclusión de que la desigualdad en la distribución de la renta está negativamente correlacionada con la eficiencia económica y el crecimiento económico a largo plazo o, lo que es lo mismo, que una mejora en la distribución de la renta contribuye a favorecer positivamente la eficiencia económica y el crecimiento económico a largo plazo. Hasta el propio FMI ha llegado a aceptar que la desigualdad económica y el crecimiento insostenible son las caras de una misma moneda y que una reducción de la desigualdad tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico (Berg y Ostry, 2011; Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). En resumen, el estado del bienestar no se mostraría tan disfuncional con el crecimiento económico como algunas corrientes de pensamiento económico liberal pretenden plantear. Y ¿por qué? El argumento fundamental es que el estado del bienestar puede generar efectos positivos sobre los incentivos económicos, la eficiencia económica y el crecimiento económico (Bandrés, 2014). Explicaremos algunos argumentos que refuerzan esta tesis:

- a) Una mayor desigualdad aumenta la probabilidad de inestabilidad política y conflicto social, ampliando la incertidumbre sobre la garantía de los derechos de propiedad y la calidad de las instituciones, con los consiguientes efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento económico. Por tanto, una mayor equidad permite una mayor estabilidad política y social del sistema democrático, condición previa para el crecimiento económico.
- b) Una mayor desigualdad genera una mayor demanda de políticas redistributivas que reducen la inversión y la tasa de crecimiento («tesis de la redistribución endógena»). Una extrema desigualdad puede sesgar la política tributaria, o bien hacia planteamientos más populistas, con lo que introduciría distorsiones y desincentivos que mermen el crecimiento económico (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994), o bien hacia los intereses de los grupos de mayor nivel de renta, lo cual también puede provocar un menor crecimiento económico.
- c) La reducción de la desigualdad aumenta la confianza y/o el capital social, aspectos nucleares del desarrollo y crecimiento económico.
- d) Las políticas públicas corrigen fallos del mercado e internalizan efectos externos (positivos y negativos) que el intercambio libre del mercado no considera, lo que resulta muy positivo para la toma de decisiones económicas de los agentes privados. Por ejemplo, la intervención pública permite la corrección de las imperfecciones en el mercado de capitales. En presencia de mercados de capitales imperfectos, una mayor desigualdad impide o limita la inversión en capital humano (especialmente, en salud y educación) de quienes no superan un determinado umbral de ingresos, disminuyendo el capital



humano agregado y con él la tasa de crecimiento económico y la productividad. La mayor equidad distributiva puede facilitar un mejor acceso al crédito y a la información de los hogares pobres, aumentando las oportunidades para que hagan inversiones productivas (Galor y Zeira, 1993).

- e) Finalmente, existen externalidades positivas del gasto público en bienes sociales o preferentes sobre la productividad y la movilidad de la fuerza de trabajo y esto es fundamental para incrementar la competitividad en los mercados internacionales e impulsar el desarrollo económico y el cambio tecnológico. Así mismo, la reducción de la pobreza y un mayor nivel de desarrollo humano (en términos de educación, salud y nutrición) elevan la productividad de la fuerza de trabajo y estimulan el proceso de innovación en la economía.

2.2. ESTADO DEL BIENESTAR Y DESIGUALDAD

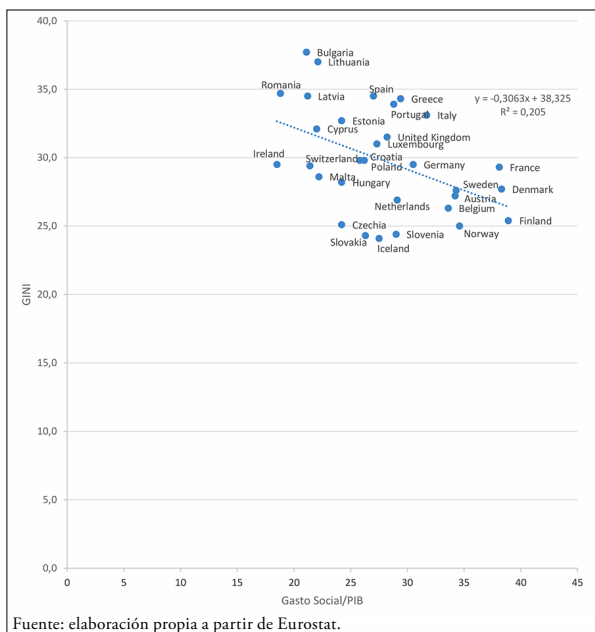
Desde principios de los años ochenta, la evidencia empírica demuestra que la desigualdad ha aumentado en una gran mayoría de países, a pesar del crecimiento económico (Milanovic, 2012; Stiglitz, 2012; Piketty, 2014). El incremento de la desigualdad ha sido especialmente importante en los países de la UE, en los cuales la desigualdad ha aumentado por encima de la media de los países de la OCDE (Bonesmo, 2012). Las causas del crecimiento de la desigualdad son múltiples y multidimensionales. Desde el punto de vista económico, podemos citar algunas que nos parecen relevantes:

- a) los cambios estructurales en las economías (recomposición sectorial, incremento en la movilidad del trabajo y el capital, cambios en la eficiencia en la asignación de los recursos, etc.) (Moral y Genre, 2007);
- b) el crecimiento desregulado del sector financiero (financiarización y deriva especulativa de la inversión, desregulación de los mercados financieros, «capitalismo conducido por las finanzas», etc.) (Hein, 2011); y
- c) los cambios en las políticas económicas y sociales (reformas fiscales favorables a las rentas altas, cambios en la regulación macroeconómica, pérdida de la capacidad redistributiva de las políticas sociales, etc.).

No solo está creciendo la desigualdad, sino que aparecen nuevas formas de pobreza, marginación y precariedad (perdedores de la globalización, desplazamiento de la pobreza, nuevos colectivos en dificultades como jóvenes, mujeres, familias monoparentales, pobreza infantil, personas no cualificadas, etc.).

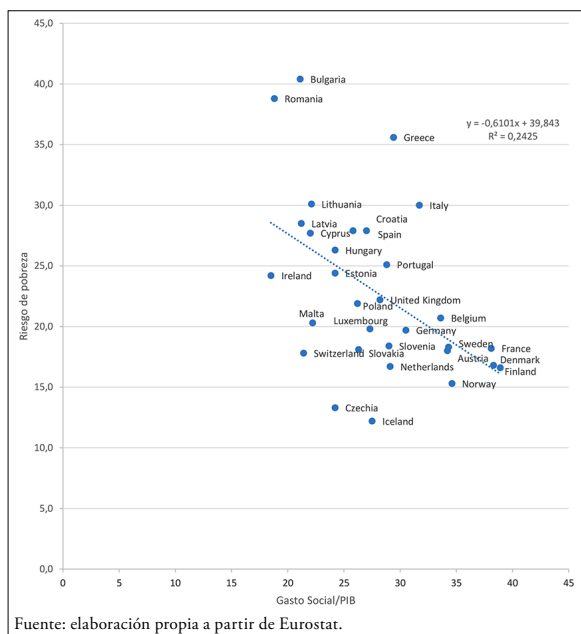
¿Sigue siendo el estado del bienestar un instrumento eficaz contra la desigualdad? Los gráficos 1 y 2 parecen validar esta tesis. Los países con mayor gasto social obtienen mejores resultados en términos de reducción de la desigualdad y de tasa de pobreza.

Los efectos obtenidos del estado del bienestar sobre la desigualdad dependen del modelo o régimen que se haya conformado institucionalmente en cada país. En definitiva, en la obtención de los resultados deseados «la política importa». Las



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Gráfico 1. Desigualdad e intensidad del gasto social 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Gráfico 2. Tasa del riesgo de pobreza e intensidad del gasto social 2016.



políticas, las regulaciones públicas nacionales, las instituciones de cada país, las normas sociales y los sistemas de protección social tienen una influencia determinante.

Existe bastante evidencia empírica que muestra que el modelo o régimen de bienestar explica bien el diferente grado o índice de redistribución que alcanzan los países. Así, los modelos nórdico, anglosajón y continental son los que alcanzan mayores niveles de redistribución de sus políticas sociales, mientras menos redistributivos se muestran los países mediterráneos, los países bálticos y algunos países de la Europa Central y del Este (Ochando y Albert, 2017). Por tanto, el modelo de estado del bienestar explica bien los niveles iniciales de la desigualdad de los países y sigue explicando los niveles absolutos de desigualdad entre los diferentes países¹.

En el caso español, el estado del bienestar siempre ha sido poco redistributivo (incluso antes de los recortes y las políticas de austeridad). Una de nuestras debilidades del estado del bienestar es su escasa capacidad redistributiva frente a otros países europeos.

Durante el largo periodo de crecimiento económico entre 1995-2007, las políticas redistributivas fueron menos intensivas, con el consiguiente menor efecto redistributivo del gasto público social. Se produjo una caída sustancial en el índice de redistribución. Y esta tendencia se ha agravado con las sucesivas crisis económicas: la crisis financiera del 2008, la crisis pandémica de la covid-19 y la crisis provocada por la guerra en Ucrania.

2.3. ESTADO DEL BIENESTAR Y EMPLEO

Una de las causas del alto desempleo español es el escaso desarrollo de los servicios públicos vinculados al estado del bienestar. Se trata de una «anormalidad» de nuestro país que explica el alto desempleo, su menor efecto redistributivo y la mayor desigualdad frente a otros países europeos. El sector público es clave, tanto por la regulación como por la creación de puestos de trabajo. Como es sabido, estamos muy por debajo en empleo público respecto a otros países desarrollados en sectores como educación, sanidad y servicios sociales. La potenciación de estos servicios sociales públicos –pilares centrales del estado del bienestar– tendría un efecto claramente dinamizador sobre nuestra economía. Existe una evidencia empírica abrumadora al respecto.

A diferencia de autores liberales, pensamos que el estado del bienestar no es la causa de las crisis económicas, sino que favorece, y no dificulta, las salidas sosten-

¹ Sin embargo, a partir de la crisis financiera del 2008, constatamos que la mera pertenencia a un modelo de estado del bienestar no explica del todo la diferente evolución o tendencia que ha tenido la desigualdad en cada uno de los países europeos. Es decir, la desigualdad no se ha movido en la misma dirección en todos los países de un mismo modelo, lo cual parece indicar que, además del modelo de estado de bienestar al que pertenece cada país, juegan otros factores (económicos, políticos y/o sociales) que explican los cambios de la desigualdad. Véase el citado trabajo de Ochando y Albert (2017).

nibles y sólidas a las mismas. No es cierto que aquellos países que han desarrollado más extensamente el estado del bienestar muestren peores resultados en términos económicos. Todo lo contrario. Los países con fuertes estados del bienestar obtienen mejores resultados en términos de desempleo, crecimiento económico, inflación, productividad y competitividad. Lo cual no quiere decir que no tengan necesidad de reformar de forma periódica, dinámica e innovadora sus políticas sociales.

El estado del bienestar puede ser un instrumento eficaz en la lucha contra el desempleo. Varios argumentos nos ayudan a comprender esta afirmación. El primero es que el gasto social ayuda a mantener alto y estable el consumo y la demanda agregada interna, en la medida en que las prestaciones van dirigidas a grupos con alta propensión al gasto, lo que hace innegable el carácter anticíclico de las prestaciones sociales y sus consecuencias estabilizadoras sobre el ciclo económico. Por tanto, la expansión del gasto público y, en concreto, del gasto público social tiene un impacto positivo (directo e indirecto) en la creación de empleo (público y privado).

Por otro lado, el estado del bienestar impulsa sectores y actividades económicas potencialmente creadoras de empleo (público y privado). Los servicios sociales y de atención personalizada (personas mayores, dependientes, menores, etc.) son sectores con un crecimiento potencial del empleo muy importante en los próximos años, sobre todo, en países como España, donde estos servicios sociales están claramente infradesarrollados. La potenciación de estos servicios sociales públicos, pilares centrales del estado del bienestar, tendría un efecto claramente dinamizador sobre la economía y tendría dos consecuencias importantes sobre el empleo: a) directo, ya que representan un porcentaje importante del empleo creado en el sector de servicios, y b) indirecto, ya que permiten aumentar la participación femenina en el mercado de trabajo.

Este segundo efecto indirecto es clave en nuestro país. El empleo público (y privado) en la economía de los cuidados (servicios sociales, infancia, dependencia, sanidad, etc.) tiene efectos altamente positivos sobre el mercado de trabajo como son la mejora la conciliación de la vida laboral y familiar, el aumento la tasa de actividad y la ocupación femenina, el fortalecimiento del sistema de pensiones, el aumento de los ingresos fiscales y la modernización del tejido productivo.

2.4. ESTADO DEL BIENESTAR Y LAS NUEVAS ACCIONES ESTRATÉGICAS

¿En qué puede estar basada esta nueva arquitectura del estado del bienestar en el siglo XXI? Las nuevas acciones estratégicas del estado del bienestar están justificadas por la aparición de los nuevos riesgos y por una cierta incapacidad de la vieja arquitectura del estado del bienestar tradicional en dar una respuesta eficaz e innovadora a los mismos.

Este «nuevo estado del bienestar» ha recibido diferentes denominaciones según los diferentes autores que han intentado redefinirlo: «estado de inversión social», «estado social activo», «estado social inversor», «tercera vía» o, a veces y de manera simplificada, «sociedad del bienestar». Otros autores hablan de «estado dinamizador» con un nuevo «pilar de la emancipación» (Mulas-Granados, C., 2010,



CUADRO I. MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA CONTRA LA DESIGUALDAD

	¿En qué fase de la economía interviene la política?			
	PREPRODUCCIÓN	PRODUCCIÓN	POSPRODUCCIÓN	
¿Qué clase de desigualdad nos preocupa?	Inferior	Políticas asistenciales (sanidad, educación, renta básica universal)	Salario mínimo, garantías laborales	Transferencias sociales (p. j., crédito tributario por ingresos del trabajo); macropolíticas de pleno empleo
	Media	Gasto público en educación superior	Política de «empleos de calidad»; relaciones industriales y leyes laborales; juntas salariales sectoriales; acuerdos comerciales; políticas de innovación; propiedad de los empleados	Redes de seguridad; políticas de seguros sociales
	Superior	Impuestos de sucesiones	Regulaciones, leyes antimonopolio	Impuesto sobre el patrimonio

Fuente: Blanchard y Rodrik (2022).

p. 60). En él se incluirían las respuestas a estas nuevas situaciones de vulnerabilidad y riesgos que el nuevo estado del bienestar debería atender: familias monoparentales, la emancipación de los jóvenes, los problemas de integración laboral en la madurez (55 a 64 años), los parados de larga duración y en riesgo de exclusión, etc.

Este planteamiento conecta con la estrategia de la «predistribución» y de «inversión social». Desde esta literatura económica y sociológica se defiende la necesidad de repensar la función social del Estado, rediseñándolo hacia un estado del bienestar «preventivo», «proactivo» que enfatice en la inversión en el capital humano y que haga frente a los nuevos riesgos sociales por medio de una mayor inversión social (Zalakain y Barragué, 2017)². El cuadro I es un buen punto de partida de las políticas redistributivas que puede desarrollar el Estado. Blanchard y Rodrik (2022) distinguen las actuaciones en tres ámbitos: preproducción, producción y posproducción.

El cuadro II muestra, más específicamente, las actuaciones del estado del bienestar para corregir las desigualdades de renta y riqueza. Como podemos observar en el cuadro II, el Estado puede articular dos tipos de intervenciones de carácter distributivo: *ex ante* (políticas predistributivas de inversión social) y *ex post* (redistribución de la renta disponible por medio de impuestos y gasto público).

² Estos planteamientos tienen un peligro claro: el sesgo liberal hacia un rediseño basado en una mayor individualización, activación y flexibilización de las relaciones laborales, el énfasis en la empleabilidad y el emprendimiento como herramientas ante la falta de empleo (y empleo de calidad) y una mayor condicionalidad de las políticas sociales. Ese es el peligro que debemos evitar en el discurso de la «predistribución».

CUADRO II. TIPO DE DISTRIBUCIÓN: LA INVERSIÓN SOCIAL Y LA POSTDISTRIBUCIÓN

	TIPO DE DISTRIBUCIÓN	
	EX ANTE	EX POST
Estado	<p><i>Inversión social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Mayor educación pública y fomento de la inversión en capital humano a lo largo de toda la vida de un individuo – Políticas activas de empleo – Flexiseguridad y jubilación flexible – Mayor empleo público – Capital básico y <i>baby bonds</i> – Mayor inversión social para la infancia (red pública de guarderías de 0 a 3 años) – Políticas de conciliación del tiempo de trabajo y tiempo de cuidados – Aceptación de la inmigración y fomento de su integración social – Políticas de apoyo a la familia activa – Inversión en servicios sociales 	<p><i>Postdistribución redistributiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo y universalización del Estado del bienestar – Reforma fiscal justa y eficiente

Fuente: basado en Ochando (2020).

De manera más concreta, ¿cuáles podrían ser algunas de las nuevas acciones estratégicas del estado del bienestar en el futuro? Siguiendo a autores como Esping-Andersen y Palier (2010), Esping-Andersen, Gallie, Hamerijck y Myles (2002) y Liddle y Latham (2010), algunas líneas estratégicas podrían ser las siguientes:

- a) mayor inversión social en la infancia para romper la herencia social y la transmisión intergeneracional de la pobreza,
- b) fomento de la inversión en capital humano en todo el ciclo vital (educación continua para la economía del conocimiento e incremento de la formación y el reciclaje profesional),
- c) mercados laborales flexiseguros para todos,
- d) flexibilización del ciclo de vida (la jubilación retrasada y flexible, nuevas combinaciones entre ocio y trabajo, etc.) y
- e) aceptación de la inmigración y fomento de su integración a través de la participación.

Es, por consiguiente, necesario un cierto replanteamiento de la arquitectura del estado del bienestar para reforzar su capacidad redistributiva y afrontar nuevos retos en el futuro. En el caso de nuestro país, es urgente el fortalecimiento del estado del bienestar en una triple dirección:

- a) el fortalecimiento de los sistemas públicos de sanidad (empleo público de calidad; mejora de la financiación, aumento de la cobertura sanitaria, eliminar copagos sanitarios, etc.),
- b) reforzar la capacidad redistributiva de las políticas sociales (aumento del gasto público social, sistema universal de protección a las familias con hijos,



- reducir la fragmentación y aumentar la cobertura del sistema de garantía de ingresos, mejorar los mecanismos redistributivos en las pensiones públicas, becas escolares; renta básica, etc.) y
- c) la atención a los «nuevos riesgos sociales» (digitalización de la economía; familias monoparentales, pobreza infantil, nuevas formas de exclusión social y precarización, crisis del modelo de familia tradicional; brecha de género, etc.).

Finalmente, ante el reto del cambio climático, las medidas necesarias para hacer frente a estos desafíos requieren un cambio en el modelo productivo y de consumo que implique una reducción de los recursos utilizados para producir bienes de consumo y una disminución de los residuos generados, así como un sistema de cultivo basado en técnicas tradicionales que disminuya los impactos y facilitar el acceso a la tierra de las comunidades como medida imprescindible para luchar contra la pobreza extrema. Luchar contra el cambio climático es también una lucha contra la desigualdad, la pobreza y por la soberanía alimentaria. En la misma lucha por el cambio climático se encuentra la oportunidad de un cambio de modelo productivo y de consumo mucho más sostenible y humano que el actual.

3. UN SEGUNDO PILAR DE POLÍTICA ECONÓMICA: UNA POLÍTICA DE RENTAS PERMANENTE

El retorno de la inflación en las economías desarrolladas ha supuesto también el retorno de un viejo instrumento de control de la inflación. Se trata de la política de rentas. Las políticas de rentas fueron muy utilizadas en los países desarrollados en el largo periodo de crecimiento económico comprendido desde la II Guerra Mundial hasta la primera crisis del petróleo, teniendo como objetivo prioritario la estabilidad de precios. Nuevamente, la actual subida de la inflación –y el riesgo a una nueva situación de estanflación económica– ha puesto en la agenda política y social la necesidad de alcanzar un pacto de rentas que, además de instrumento de control de la inflación, facilite una salida más equitativa de la crisis económica.

El principal objetivo de las políticas de rentas siempre ha sido la estabilización económica, priorizando el control de las tensiones inflacionistas. También la mejora de la distribución de la renta puede haber conformado el conjunto de objetivos de la política, cuando menos, a nivel retórico y/o teórico. Es decir, un buen diseño de la política de rentas puede contribuir a la resolución del conflicto distributivo que, no lo olvidemos, está en el núcleo del proceso inflacionista.

Con estos objetivos, la política de rentas ha pretendido el control de la inflación (de costes y beneficios), regulando el crecimiento de las rentas a través de la aplicación de criterios *ex ante* (antes de la formación de las rentas) y/o mediante el cambio del sistema de negociación de los salarios. Ambos instrumentos se dirigen a la quiebra de las expectativas inflacionistas. La operativa es la siguiente: el gobierno establece una meta de inflación y los representantes sindicales y empresariales establecen una «norma salarial» compatible con el objetivo de inflación. Sería deseable que –junto a esa norma salarial– se establecieran otros criterios de control para

otro tipo de rentas no salariales, ya que ello, no solo facilitaría el necesario consenso social para legitimar el pacto de rentas, sino que permitiría alcanzar resultados distributivos más justos.

3.1. UNA POLÍTICA DE RENTAS (COYUNTURAL) EN EL CORTO PLAZO: EL OBJETIVO DEL CONTROL DE LA INFLACIÓN

En nuestra opinión, en la situación actual de persistencia de las presiones inflacionistas, es deseable articular una política de rentas «amplia» sustentada en dos pilares:

- a) un pilar corporativo (negociación colectiva entre sindicatos y organizaciones empresariales) y
- b) un pilar público (intervención estatal).

El pilar corporativo de la política de rentas es el resultado de la negociación de los principales agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales) y el gobierno. Toda política de rentas institucionaliza algún tipo de cooperación voluntaria entre los grupos de interés socioeconómico organizado y el gobierno para negociar centralizadamente el crecimiento de sus rentas alrededor de los objetivos globales de la política económica (control de la inflación) que diseña el propio gobierno. Este pilar corporativo de la política de rentas debería desarrollarse en un doble sentido: reforzar la negociación colectiva y determinar una norma salarial óptima (con carácter plurianual) que permita recuperar la pérdida inicial de poder adquisitivo de los salarios³.

El segundo pilar público de la política de rentas concede al Estado un papel protagonista en la contribución a una mejor distribución de la renta y en poner los medios paliativos de la subida de los precios (especialmente, para las familias más vulnerables). El Estado puede contribuir a la articulación de una política de rentas desde cinco ámbitos diferentes: a) el aumento del SMI, b) el establecimiento de la norma de crecimiento salarial para los empleados públicos, c) el control de precios, d) los impuestos y e) las políticas sociales.

³ Además, nuestro país debe impulsar el diálogo social a nivel sectorial para aspectos relacionados con la estructura productiva. La transformación tecnológica (por ejemplo, la introducción de robots y la digitalización) se debe introducir en las empresas en un contexto del diálogo social porque es ahí donde mejor se pueden plantear los costes del ajuste, la necesidad de formación de los nuevos puestos, las categorías profesionales, etc.



3.2. UNA POLÍTICA DE RENTAS (PERMANENTE) EN EL MEDIO Y LARGO PLAZO: LA MEJORA DE LOS SALARIOS Y UNA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MÁS EQUITATIVA

La conveniencia de alcanzar acuerdos sobre la distribución de las rentas se daría incluso en un escenario de disminución de la inflación. Con inflación o sin ella, es necesario alcanzar acuerdos sobre un reparto más equitativo de la distribución primaria de la renta. Por tanto, aunque tiene un tratamiento coyuntural mientras persista la inflación, un pacto de rentas debería tener un carácter permanente con el objetivo de mejorar la distribución funcional de la renta de la economía española.

En nuestra opinión, cuando se consiga controlar la inflación, la política de rentas debería orientarse en recuperar el poder adquisitivo de los salarios en dos o tres años. La pérdida del poder adquisitivo de los salarios ha sido importante desde el comienzo de la inflación. Por tanto, la política de rentas debe instrumentalizarse para alcanzar una mejora de los salarios en la economía. Es decir, una política de rentas –garantizando la estabilidad de precios– que contribuya a la recuperación del poder adquisitivo perdido y una distribución funcional de la renta más equitativa.

Recordemos que las economías desarrolladas pueden seguir dos modelos o regímenes de crecimiento económico:

- a) régimen de demanda basado en los ingresos (*wage-led*) y
- b) régimen de demanda basado en las ganancias (*profit-led*).

El régimen de demanda basado en los ingresos ha estado basado en el aumento de los salarios o *wage-led* (un aumento en la participación salarial conduce a un aumento de la demanda agregada) y/o en el endeudamiento (*debt-led*) (modelo basado en la «financiarización», en el que el endeudamiento de las familias es lo que impulsa el aumento del consumo y la demanda agregada).

Existe ya bastante evidencia empírica que avala esta teoría. Onaran (2013) demostró que el efecto de un cambio en la participación de los salarios en la renta nacional sobre el crecimiento económico no es homogéneo en los países del G20: una disminución de los salarios en la distribución de la renta conduce a un crecimiento más bajo en la zona euro, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Turquía y Corea, mientras estimula el crecimiento económico en países como Canadá, Australia, Argentina, México, China, India y Suráfrica. También, Obst, Onaran y Nikolaidi (2017) demuestran que para el conjunto de la zona euro-15, un 1% de incremento del porcentaje de renta salarial sobre la renta nacional incrementaría el PIB en un 1,64%. Además, los países de la zona euro que muestran tener un mayor impacto positivo de una caída de los beneficios sobre la renta nacional ajustada sobre el crecimiento económico serían, según el estudio, Grecia, Alemania y España. Nuestro país, claramente, se comporta como una economía *wage-led* (Álvarez, Uxó y Febrero, 2019; Ochando y Albert, 2021).

La mayoría de las propuestas de política económica, que parten de este enfoque teórico, pasan por ligar de una manera más estrecha el crecimiento de los salarios con la productividad del trabajo a medio y largo plazo. La necesidad de articular

una nueva política de rentas que impulse un mayor crecimiento salarial a medio y largo plazo se sustenta en tres argumentos fundamentales:

- 1) un mayor crecimiento salarial contribuiría reducir la desigualdad, la pobreza y mitigaría el fenómeno de los «trabajadores pobres» (muy extendido y en crecimiento en nuestro país),
- 2) garantizaría un crecimiento suficiente de la demanda agregada y, por tanto, impulsaría el crecimiento económico y la creación de empleo y
- 3) si la política de rentas es coordinada a nivel europeo, aplicando lo que algunos autores han llamado una «regla de oro salarial», contribuiría a alcanzar algunos objetivos deseables como es evitar que los *shocks* exógenos dentro de la Unión Europea se resuelvan con ajustes en los niveles de competitividad entre los países miembros.

4. CONCLUSIONES

Este breve trabajo pretende realizar una propuesta de política económica con dos pilares fundamentales: el fortalecimiento del estado del bienestar y una política de rentas permanente. Especialmente pertinentes son estas políticas en el caso de nuestra economía española. Consideramos que cualquier política económica futura debe incorporar estas dos piezas para afrontar los nuevos riesgos económicos y sociales. Estos riesgos derivan de cinco profundas transformaciones económicas que tienen una naturaleza estructural en nuestras economías: la globalización (y el consiguiente replanteamiento actual del proceso que puede gobernar su futuro), el progreso y cambio tecnológico, los cambios demográficos, la desigualdad y la creciente polarización social y el cambio climático.

Para afrontar los riesgos derivados de estas transformaciones económicas y sociales, en primer lugar, se propone el reforzamiento de las políticas públicas constitutivas del estado del bienestar. Existe evidencia de que la extensión del estado del bienestar tiene efectos positivos sobre otros objetivos de política económica como son el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la creación de empleo (público y privado).

En segundo lugar, se propone una política de rentas permanente con dos horizontes temporales distintos: a corto plazo y a medio y largo plazo. A corto plazo, la política de rentas debe estar supeditada al control de la inflación. Para ello se propone una política de rentas «amplia» con dos pilares: un pilar corporativo (la negociación colectiva entre sindicatos y organizaciones empresariales) y un pilar público con intervenciones activas del Estado. Este último pilar se podría desarrollar a partir de cinco instrumentos: el aumento del salario mínimo interprofesional, el establecimiento de una norma de crecimiento salarial para los empleados públicos, el control de algunos precios, el establecimiento de algunos impuestos que graven beneficios extraordinarios de algunas empresas y las políticas sociales.

A medio y largo plazo, se propone una política de rentas que aumente los salarios y contribuya a una distribución de la renta más equitativa en nuestro país.



En este sentido, una estrategia básica consiste en volver a ligar de una manera más estrecha el crecimiento de los salarios con la productividad del trabajo a medio y largo plazo. Debemos considerar que la economía española se comporta como una economía *wage-led*, es decir, liderada por los ingresos o por la demanda interna. Por tanto, una mejora de los salarios a medio y largo plazo puede contribuir a un crecimiento económico más sostenible y sólido en el futuro; además, y como parece más que evidente, reducir nuestra alta tasa de desigualdad de renta y riqueza en comparación con las principales economías europeas desarrolladas.

RECIBIDO: 1-2-2023; ACEPTADO: 1-3-2023



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A. y RODRIK, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2), 465-490. <https://doi.org/10.2307/2118470>.
- ÁLVAREZ, I., UXÓ, J. y FEBRERO, E. (2019). Internal Devaluation in a Wage-led Economy: The Case of Spain. *Cambridge Journal of Economics*, 43 (2), 335-360. <https://doi.org/10.1093/cje/bey027>.
- BANDRÉS, E. (2014). Desigualdad, redistribución y crecimiento. *Cuadernos de Información Económica*, 240, 6978. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUN-CAS_CIE/240art09.pdf.
- BLANCHARD, O. y RODRIK, D. (2022). *Combatiendo la desigualdad*. Ed. Deusto.
- BERG, A.G. y OSTRY, J.D. (2011). Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? *I.M.F. Staff Discussion Note* April 8. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>.
- BONESMO, K. (2012). Income Inequality in the European Union. *Economics Department Working Papers* OCDEE 952. <https://doi.org/10.1787/18151973>.
- ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HAMERIJCK, A. y MYLES, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Ariel.
- GALOR, O. y ZEIRA, J. (1993). Income distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60, 35-52. <https://doi.org/10.2307/2297811>.
- HEIN, E. (2011). Redistribución, desequilibrios mundiales y crisis económica y financiera. La posibilidad de la recuperación basada en los ingresos a partir de un nuevo pacto keynesiano. *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 3 (1). <https://biblioteca.utsem-morelos.edu.mx/files/oci/documentos/Boletin%20Internacional.pdf#page=55>.
- LIDDLE, R. y LATHAM, S. (2010). «Los nuevos riesgos sociales a los que se enfrentan las sociedades europeas», en C. Mulas-Granados (coord.), *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP.
- MILANOVIC, B. (2012). *Los que tienen y los que no tienen*. Alianza Editorial.
- MORAL, E. y GENRE, V. (2007). La evolución en la UEM de la participación de los salarios en la renta. *Boletín Económico del Banco de España* Julio-Agosto, 91-101. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/1381/1/art3.pdf>.
- MULAS-GRANADOS, C. (2010). «El Estado dinamizador: de los nuevos riesgos a las nuevas políticas», en C. Mulas-Granados (coord.), *El Estado dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Ed. Complutense y FIIAPP.
- OBST, Th., ONARAN, O. y NIKOLAIDI, M. (2017). The effect of income distribution and fiscal policy on growth, investment and budget balance: the case of Europe. *Post Keynesian Economics Study Group Working Paper* 1703. <http://www.postkeynesian.net/downloads/working-papers/PKW1703.pdf>.
- OCHANDO, C. y ALBERT, J.F (2017). Crisis económica, modelos de Estados del bienestar europeos y desigualdad. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 13, 295-310. <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/262>.



- OCHANDO, C. y ALBERT, J.F. (2021). La política de rentas en España como instrument de 'pre-distribución'. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social* 146. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7794813>.
- ONARAN, O. (2013). Income Distribution and Agregate Demand: a Global Post-Keynesian Model. *Post Keynesian Economics Group Working Paper Series* 1304. <https://www.postkeynesian.net/downloads/wpaper/PKWP1304.pdf>.
- OSTRY, J.D., BERG, A.G. y TSANGARIDES (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional* 16 (30), 53-81. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3777>.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84 (3), 600-621. <http://www.jstor.org/stable/2118070>.
- PIKETTY, TH. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- STIGLITZ, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.
- ZALAKAIN, J. y BARRAGUÉ, B. (coords.) (2017). *Repensar las políticas sociales. Predistribución e inversión social*. Editorial Grupo 5.

