

Entender

EL ESTADO SOCIAL

Su crecimiento es un rompecabezas para la ciencia económica moderna, aunque tiene profundas raíces evolutivas

Emmanuel Saez

El alcance y el tamaño del gobierno en la vida económica están en el centro del debate sobre las políticas públicas. La evolución más notable ha sido el enorme crecimiento del gobierno en las economías avanzadas durante el siglo XX: el tamaño del gobierno, medido como proporción del ingreso tributario en el ingreso nacional, aumentó de menos del 10% a comienzos del siglo XX a niveles de entre el 30% y el 50% en 1980. En Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Suecia, la presión fiscal fue inferior al 10% hasta la Primera Guerra Mundial, aumentó hasta aproximadamente fines de la década de 1970 y se ha mantenido en gran parte estable a partir de entonces (gráfico 1). El

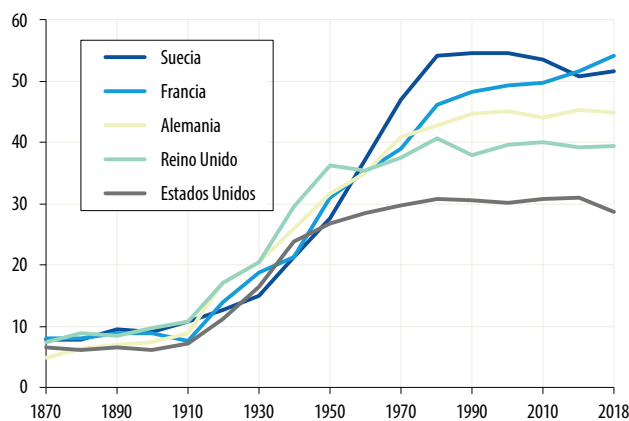
momento y los niveles finales varían según el país; en Francia y Suecia se estabilizaron en torno al 50%, en Estados Unidos en alrededor del 30% y en el Reino Unido en torno al 40%.

¿Qué hacen los gobiernos con tantos ingresos tributarios que no hicieran antes? Hasta comienzos del siglo XX, la mayor parte del gasto público en Europa se dedicaba a los denominados bienes públicos puros, como son el orden público, la defensa nacional, la administración y las infraestructuras básicas. En cambio, el crecimiento del gobierno durante el siglo XX en las economías avanzadas se debió casi por completo al crecimiento del estado social, que ofrece educación y apoyo al cuidado infantil para los jóvenes,

Gráfico 1

En aumento

La relación ingresos tributarios/PIB aumentó de forma constante desde finales de la Primera Guerra Mundial hasta finales de la década de 1970, antes de estabilizarse. (ingresos tributarios/ingreso nacional, en porcentaje)



Fuente: Piketty (2020), gráfico 10.14. La última actualización es de 2018.

Nota: Se incluyen los impuestos en todos los niveles de gobierno.

atención sanitaria para los enfermos y prestaciones de jubilación para los ancianos, así como distintos programas de apoyo de ingresos para las personas discapacitadas, desempleadas y pobres (gráfico 2). En esencia, el estado social ofrece apoyo a quienes no pueden proveer para sí mismos.

Una especie social

El estado social plantea un rompecabezas para el modelo económico estándar, que se basa en individuos racionales, que cuidan su propio interés y que interactúan a través de los mercados. En ese modelo, los individuos racionales de una economía de mercado con mercados de crédito que funcionen deberían ser capaces, en gran parte, de arreglárselas por sí mismos. Los jóvenes (o sus padres) pueden endeudarse para pagar su educación si es una buena inversión. La atención sanitaria es en su mayoría un bien privado para el que se pueden adquirir seguros. Los trabajadores pueden ahorrar para la jubilación, anticipando que su capacidad de trabajo disminuirá con la edad. Por último, al afrontar una pérdida temporal de ingresos, como es el desempleo, puede echarse mano de los ahorros.

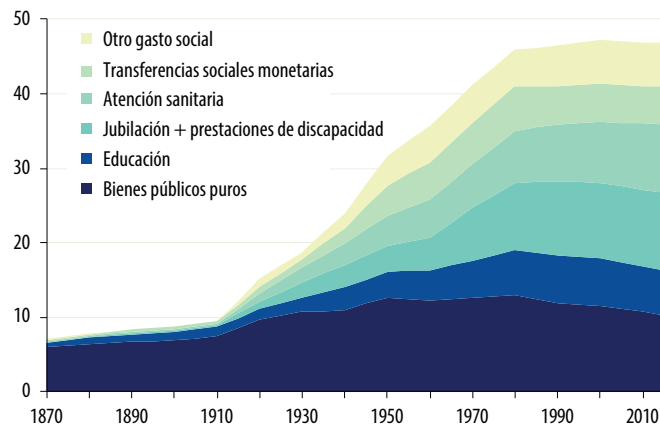
Este sueño económico nunca ha sido una realidad para nadie, excepto para la élite pudiente, que podría permitirse la educación privada de sus hijos y la atención sanitaria privada, así como utilizar su fortuna para cubrir sus necesidades durante la vejez. La gran mayoría de la población no podría permitirse una educación o atención sanitaria de calidad y tendría que seguir trabajando durante la vejez o depender del apoyo de sus hijos. Así pues, el estado social moderno extiende a toda la población la educación de calidad, la atención sanitaria y el apoyo durante la jubilación que antes solo la élite podía permitirse. En términos generales, es como si las sociedades modernas hubieran elegido socializar el cuidado infantil y la educación de los jóvenes, la atención sanitaria de los enfermos, y el apoyo económico durante la vejez y para otros grupos que no pueden trabajar, como las personas discapacitadas o desempleadas. ¿Por qué es este el caso y de dónde viene esa socialización?

Independientemente del modelo económico estándar, es evidente que los humanos son seres sociales. Actuamos de forma conjunta dentro de grupos como son familias, lugares de trabajo, comunidades y naciones, y nos preocupa la desigualdad. Estas interacciones sociales tienen profundas raíces evolutivas que no arbitran los mercados. Los humanos evolucionaron

Gráfico 2

De las armas a la mantequilla

(composición del gasto público por década: promedio para Alemania, Francia, el Reino Unido y Suecia, como porcentaje del ingreso nacional)



Fuente: Piketty (2020), gráfico 10.15.

Nota: Los bienes públicos puros incluyen defensa, orden público, administración e infraestructuras. Las transferencias sociales monetarias incluyen prestaciones por desempleo, prestaciones familiares y prestaciones condicionadas al nivel de recursos. Otro gasto social incluye gasto en especie, como vivienda pública.

La evidencia muestra que el éxito exige una solución social a través del estado social.

como especie social con una capacidad extraordinaria para trabajar y cooperar en grupos y con la correspondiente gran sensibilidad sobre la manera en que se distribuyen los frutos del trabajo conjunto. A un nivel elevado, si los estados sociales modernos cuidan de los jóvenes, los enfermos y los ancianos, es porque las primeras sociedades humanas cazadoras-recolectoras ya cuidaban de ellos mediante apoyo comunitario.

Reducir la pobreza

¿Funciona el estado social moderno? Históricamente, la educación masiva siempre ha estado dirigida por el estado y, de hecho, fue el primer pilar del estado social en desarrollarse, a principios del siglo XIX, en Prusia y Estados Unidos. Además, prácticamente todo el mundo está de acuerdo en que la educación de la fuerza laboral es un requisito previo para el desarrollo económico a largo plazo. La educación masiva se logra mediante una combinación de escolarización obligatoria y financiamiento público. El financiamiento público es necesario porque las familias con ingreso bajo y moderado no pueden permitirse el alto costo de la educación de calidad. Esto, a su vez, ofrece oportunidades de éxito económico a los niños de orígenes desfavorecidos. La experiencia en Estados Unidos de préstamos insostenibles a estudiantes y escuelas lucrativas abusivas demuestra que los mercados y el carácter lucrativo funcionan mucho peor.

La atención sanitaria moderna es incluso más cara que la educación en las economías avanzadas. En ausencia de financiamiento público, solo los ricos podrían permitirse la atención sanitaria. Esta es la razón por la que los seguros universales de salud financiados en gran parte por el gobierno han sido, hasta el momento, la única manera satisfactoria de ofrecer atención de calidad para todos, un objetivo que es enormemente popular y que ha contribuido al aumento continuo de la longevidad en los países más ricos.

Un gran número de estudios demuestra que los individuos no son hábiles a la hora de ahorrar por sí mismos para la jubilación, o incluso de acumular algunos ahorros para capear una pérdida temporal de ingresos. El estado social organiza estos ahorros mediante impuestos y las correspondientes prestaciones por desempleo o de jubilación. Sin duda, esta

solución social reduce enormemente la pobreza en la vejez o durante el desempleo, y también recibe un gran apoyo popular.

Una lógica sin fundamento

¿Qué significa esto para el asesoramiento de política económica? La ciencia económica asume que los seres humanos, en cuanto a *individuos*, son hábiles a la hora de resolver los problemas de educación, jubilación y seguros de salud, pero la evidencia muestra que el éxito exige una *solución social* a través del estado social. La lógica de la ciencia económica estándar pierde fundamento: se preocupa de los efectos de los grandes estados sociales sobre el crecimiento y, sin embargo, su aumento en la mitad del siglo XX fue acompañado de un crecimiento extraordinario y equitativo en los países occidentales (Piketty, 2020). Se preocupa de que el estado social reduzca los incentivos individuales para trabajar y, sin embargo, las sociedades decidieron de forma voluntaria reducir el trabajo de los jóvenes y los ancianos mediante la educación masiva y las prestaciones de jubilación, así como con regulaciones laborales para quienes tienen exceso de trabajo.

Las economías en rápido desarrollo de hoy en día, como China e India, también han experimentado un crecimiento del tamaño de sus gobiernos en relación con el PIB, aunque no tan grande como en las economías avanzadas (Chancel *et al.*, 2022). Si los argumentos presentados aquí son correctos, esto implica que grandes segmentos de la población de estos países siguen excluidos de la educación de calidad, la atención sanitaria y el apoyo durante la vejez, obstaculizando el crecimiento económico generalizado y un bienestar económico que sea ampliamente compartido. **FD**

EMMANUEL SAEZ es profesor de Economía en la Universidad de California, Berkeley. Este artículo se basa en parte en la conferencia de la Asociación Estadounidense de Economía de 2021 que pronunció el autor, "Public Economics and Inequality: Uncovering our Social Nature".

Referencias:

Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman. 2022. *World Inequality Report 2022*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.