

IESE



Universidad de Navarra

**EL ESTADO DEL BIENESTAR:
¿CRISIS ECONOMICA O CRISIS ETICA?**

Antonio Argandoña*

*DOCUMENTO DE INVESTIGACION N° 333
Enero, 1997*

* Profesor de Análisis Social y Económico para la Dirección, IESE

**División de Investigación
IESE**

Universidad de Navarra
Av. Pearson, 21
08034 Barcelona

Copyright © 1997, IESE
Prohibida la reproducción sin permiso

EL ESTADO DEL BIENESTAR: ¿CRISIS ECONOMICA O CRISIS ETICA?

Resumen

El Estado del bienestar social es una construcción primeramente económica, por sus fines y sus medios. El análisis de las diversas crisis que los sistemas de protección social están sufriendo en los países industrializados pone de manifiesto un conjunto de problemas que tienen su manifestación más clara en las dificultades financieras y en las quiebras económicas, pero que se remiten, en definitiva, a un nivel más profundo, el nivel ético. En este trabajo se utilizan de manera conjunta los principios éticos y las consideraciones económicas, para analizar la naturaleza de las crisis del Estado del bienestar y orientar acerca de sus soluciones.

EL ESTADO DEL BIENESTAR: ¿CRISIS ECONOMICA O CRISIS ETICA?

Seis crisis del Estado del bienestar

El Estado del bienestar (1) está en crisis. Y la crisis del Estado del bienestar tiene, al menos, seis dimensiones.

1) Se trata, en primer lugar, de una *crisis financiera*, porque tenemos sospechas bien fundadas de que, de seguir como hasta ahora, en pocos años el volumen de gasto que engendra superará ampliamente a los ingresos vinculados al mismo, de modo que el sistema estará en una situación técnica de quiebra, ya que los activos del sistema (el valor actual descontado de las cotizaciones sociales futuras esperadas, de acuerdo con el régimen financiero ahora vigente) serán inferiores a sus pasivos (el valor actual descontado de las prestaciones a las que habrá que hacer frente) (2).

2) La crisis financiera ha traído consigo, o ha coincidido en el tiempo con una *crisis política*, porque los fundamentos mismos del Estado del bienestar han sido puestos en tela de juicio, argumentando que la ciencia económica y la ciencia política no justifican un Estado que atienda las necesidades sociales, mantenga los ingresos de las personas, financie los servicios sociales y redistribuya las rentas, salvo, quizás, a niveles mínimos.

3) Asistimos también a una *crisis de legitimidad*, provocada por las dudas sobre la viabilidad del sistema de protección social vigente, dudas que, de algún modo, se proyectan también sobre el modelo de estado aceptado.

4) Las crisis anteriores se basan no sólo en argumentos políticos o ideológicos, sino también en la evidencia de los fallos del Estado de bienestar, que permiten hablar también de una *crisis económica*: las instituciones de la seguridad social, diseñadas, entre otras razones, para aumentar la racionalidad y la eficiencia económicas, han provocado un conjunto de efectos acumulativos que ponen en peligro esa eficiencia, así como la viabilidad financiera del proyecto.

5) Esas conductas ineficientes nos llevan a identificar también una *crisis de legalidad*. Primero, porque la ley se utiliza, a menudo, para la defensa de intereses particulares. Segundo, porque no pocas prácticas se alejan del espíritu de la ley, creando «derechos» que no estaban en la mente del legislador y provocando abusos que tienen efectos perversos sobre la convivencia social. Y tercero, porque el mal uso de la norma acaba dando lugar a conductas ilegales.

6) Podemos hablar, finalmente, de una *crisis ética*, en cuanto que las instituciones y mecanismos del Estado del bienestar ponen trabas al desarrollo del hombre en sociedad, generando conducta inmorales.

Llama la atención que en los debates modernos se ponga muy poco énfasis en la *dimensión ética* del problema, tanto a la hora del diagnóstico como a la de buscar soluciones: a lo más, se hace un comentario marginal sobre algunas conductas inmorales o ilegales (fraude en las prestaciones, marginación provocada para seguir disfrutando de las ventajas de la protección, conductas pasivas para salir de una situación de necesidad por temor a perder los subsidios, etc.), confiando en la dureza de las leyes y en los mecanismos de control judicial y penal para solucionarlo (3).

Y, sin embargo, si consideramos que en el núcleo de toda acción humana se encuentra la dimensión ética (4), deberíamos prestar una atención mayor a esta sexta crisis del Estado del bienestar, porque nos revelaría aquellos estratos más profundos de la conducta humana en que radican los restantes fallos.

Ahora bien: como mostraremos más adelante, la dimensión ética no pasa de ser un marco general que difícilmente nos permitirá entrar en los detalles. Para lograrlo, *necesitamos el auxilio de la ciencia económica*, porque, como veremos más adelante, el Estado del bienestar es una institución económica, y la intelección de su naturaleza, sus leyes, sus fortalezas y debilidades es tarea económica (de la mano de la ética) (5).

Nos proponemos, pues, analizar primero la dimensión económica de la seguridad social y los problemas que se detectan hoy en su estructura, para discutir luego la dimensión ética de esos problemas económicos y estudiar cómo los principios morales nos pueden ayudar a enfocar adecuadamente el Estado del bienestar, para acabar con algunas recomendaciones prácticas.

La dimensión económica del problema

Aunque sus orígenes pueden remontarse a decisiones de carácter político, ideológico o humanitario, el Estado del bienestar es, ante todo, *una construcción económica* por sus fines y por sus medios, y no será posible entenderlo sin prestar atención a esta dimensión:

1) Porque forma parte del *marco legal e institucional* que preside y modera la conducta humana dirigida a la consecución eficiente de fines alternativos con medio escasos, según la definición tradicional de economía (6).

2) Porque es él mismo *un medio para la satisfacción de necesidades*.

3) Porque *posibilita, facilita o mejora el funcionamiento eficiente de la economía de mercado*, como veremos seguidamente.

4) Porque tanto las cotizaciones sociales y los impuestos, como las prestaciones, subsidios y seguros sociales, se insertan en el juego de los *medios económicos escasos para la atención de fines alternativos* (7).

De acuerdo con lo anterior, un sistema de seguridad social se justifica, en primer lugar, por sus *efectos sobre la eficiencia y el bienestar económico* (8).

1) Permite, en efecto, una asignación racional del consumo de la persona o de la familia a lo largo del tiempo, al redistribuir sus ingresos de los años en los que son altos a aquellos en que son bajos (por jubilación, desempleo, enfermedad, etc.).

2) Reduce la variabilidad e incertidumbre de los ingresos ante contingencias como el desempleo, la invalidez, la enfermedad o la vejez (lo que, de nuevo, permite un consumo más racional).

3) Estimula el uso de servicios sociales con alto componente en capital humano (educación y salud).

De ahí se derivan también efectos positivos sobre *la estabilidad económica* y sobre *el crecimiento*, esto es, sobre el bienestar a largo plazo:

1) Las políticas de educación, sanidad, nutrición, etc., mejoran el volumen y la calidad del capital humano y, por tanto, el nivel de renta y su tasa de crecimiento.

2) El aumento del nivel de vida de la población incrementa la base de recaudación impositiva y, por tanto, garantiza la financiación del sistema.

3) La existencia de mecanismos de protección social facilita la aceptación de la reasignación del trabajo debida a cambios tecnológicos, de demanda o de competencia exterior.

4) Se sostiene que la combinación de impuestos progresivos y prestaciones sociales contribuye a la estabilidad cíclica de la economía (estabilizadores automáticos).

5) La familia se ve favorecida por la mayor seguridad de los ingresos, la cobertura de contingencias negativas, la mayor presencia de los padres (permisos laborales pagados para la atención a los hijos), etc.

6) La actitud de la población hacia el trabajo se refuerza, debido a la vinculación de las prestaciones a las rentas laborales (pasadas, en el caso de las pensiones; presentes, en el seguro de enfermedad, y futuras, en la disposición a actualizar la formación como condición para recibir ayudas por desempleo).

La otra vía para justificar el Estado del bienestar es *la redistribución de la renta y de la riqueza*, sea en un sentido restringido –mitigando situaciones de pobreza–, sea en otro más amplio –reduciendo las desigualdades en los recursos disponibles por las personas o familias–. La redistribución puede plantearse como un fin en sí misma, pero las propuestas igualitarias gozan hoy de poco predicamento, quizá porque no existen fundamentos técnico-económicos sólidos que la justifiquen, al menos más allá de unos mínimos bastante bajos (9).

El objetivo redistributivo puede ser deseado también como medio para la consecución de otros fines, como *la cohesión y paz social* o la eficiencia económica. Así, se supone que la erradicación de la miseria y la pobreza evita fenómenos de «exclusión social» (por ejemplo, de minorías étnicas, minusválidos, parados de larga duración, etc.), marginación, criminalidad, drogadicción, etc., en tanto que la distribución más igualitaria de la renta se supone que reduce los conflictos sociales y evita las presiones para conseguir una redistribución por medios más distorsionadores de la eficiencia económica.

Ahora bien, la justificación económica del Estado del bienestar vale tanto para un sistema privado de pensiones, seguros sociales, sanidad o educación, como para uno público. Pero hay razones, bien conocidas por los economistas, para justificar *un sistema público y obligatorio*:

1) Por los «fallos del mercado», ya que, por ejemplo, las familias no pueden pedir prestado con la garantía de los ingresos laborales futuros) (10).

2) Por los «costes de transacción», que serían muy elevados, por ejemplo, en la negociación de un seguro privado contra el desempleo.

3) Para evitar el «descremado» del mercado por las compañías privadas, si estuviesen en condiciones de rechazar las pólizas de clientes de alto riesgo (enfermos crónicos, inválidos, personas con alta probabilidad de desempleo, etc.).

4) Para evitar problemas de «riesgo moral» (11) y de «selección adversa» (12).

5) Por la existencia de externalidades (a la sociedad le conviene que el nivel de educación de sus ciudadanos sea superior al que ellos estarían dispuestos a financiar por sí solos), etc.

6) Por la «miopía» de algunos agentes privados que, como la cigarra de la fábula, no prevén la llegada de años difíciles.

7) Por la existencia de desaprensivos («free-riders»), que no ahorran con la esperanza de que alguien les ayudará cuando lo necesiten.

8) Porque los costes de administración de un sistema público pueden ser menores que los de un sistema privado, sobre todo si éste está desconcentrado y hay economías de escala.

Cuando decidimos entre un sistema público de seguridad social y otro privado, estamos, pues, ante una cuestión técnico-económica, pero también política, ideológica y ética. En la medida en que el Estado del bienestar tiene una dimensión económica, esto es, en la medida en que la sociedad debe actuar de acuerdo con el principio de eficiencia (la consecución del mejor resultado posible con los menores recursos necesarios), la cuestión económica debe merecer toda la consideración que se merece. Lo que es bueno para los individuos, las familias y la sociedad, en un sistema de protección social, lo dirá la economía (aunque no sólo ella).

Los problemas económicos

La ciencia económica nos muestra también los puntos débiles de los sistemas de protección social vigentes:

1) La *financiación mediante cotizaciones sociales* sobre las rentas laborales es una fuente de *ineficiencias*, pues la diferencia entre el coste del trabajo para el empleador y el ingreso neto para el empleado (la «cuña» fiscal o «fiscal wedge») desincentiva la oferta de trabajo y el ahorro privado, altera la intensidad y calidad del esfuerzo laboral, la inversión en capital humano, la elección del puesto de trabajo, la asignación de la inversión, etc., y genera mecanismos de evasión, ocultación y fraude fiscal.

2) *La financiación mediante impuestos* (sobre la renta, por ejemplo) no evita muchos de esos problemas, y crea otros nuevos. Si, por ejemplo, se trata de financiar las pensiones de vejez, parece deseable un sistema que reproduzca lo más fielmente lo que sería un sistema privado de seguros: el pago de unas primas periódicas en proporción a los ingresos corrientes, que dé lugar a unas pensiones futuras actuarialmente equivalentes a los pagos realizados (13). Pero si el sistema se financia con impuestos, esa proporción actuarial se rompe, creando ineficiencias económicas (la conducta de los individuos no será la que tendrían si ellos hubiesen suscrito, libremente, un seguro privado de características similares).

3) Hay que considerar también *las ineficiencias generadas por la estructura de las prestaciones sociales*. La ayuda a personas en situaciones de necesidad (pobreza, desempleo, etc.) puede crear, por ejemplo, incentivos a permanecer en esa situación, ya que si la ayuda se interrumpe cuando los ingresos del beneficiario o de su familia superan un mínimo, el coste de oportunidad de la búsqueda de empleo será prohibitivo, debido a la diferencia entre la ayuda recibida y el salario cobrado (lo que se llama las «trampas» de la pobreza, del desempleo, etc.).

Parecido es el caso del riesgo moral, cuando los ciudadanos ajustan su conducta de modo que adquieran un derecho a las prestaciones (por ejemplo, no poniendo los medios para evitar una enfermedad o accidente laboral, o evitando la constitución de una familia si con ello se pierden las ayudas a madres solteras). Y más extremos aún son los casos de fraude o simulación de una situación que da derecho a ayuda (en situaciones de desempleo, invalidez, enfermedad, accidente laboral, etc.). Estos problemas se suelen agudizar cuando se amplían los beneficios (en su cuantía, en su duración o en las condiciones exigidas para su reconocimiento).

4) En *el largo plazo*, la lista de problemas económicos se amplía. La combinación de altos tipos impositivos marginales y elevadas cuñas fiscales desanima la formación de capital humano (porque los salarios de los empleados más cualificados están sometidos a cargas fiscales mayores, sin que las prestaciones aumenten proporcionalmente), y ello tiene efectos negativos sobre *el nivel y la tasa de crecimiento del producto*.

Los impuestos sobre el capital físico y humano (incluidas las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta), y la misma existencia de un sistema de pensiones de reparto, tendrán efectos negativos sobre *el ahorro nacional* y, por tanto, sobre el nivel de renta (y, con carácter más o menos transitorio, sobre su tasa de crecimiento).

Por otro lado, la existencia de un generoso sistema de protección social no hace más fácil la reasignación del trabajo ni la reducción de las desigualdades modera las demandas de nuevas redistribuciones: más bien ocurre lo contrario cuando se comprueba que estamos ante un fenómeno cuyo crecimiento es de naturaleza política más que económica.

5) También es discutible que la seguridad social contribuya a la *estabilidad macroeconómica*. En años recientes se ha podido comprobar que el gasto público no sirve como estabilizador cuando se parte de altos tipos impositivos y elevados déficit y niveles de deuda: la reducción del consumo privado muestra la quiebra de un sistema que pretendía ofrecer seguridad de ingresos y que acaba generando dudas sobre esos ingresos (pensiones) o temores de impuestos crecientes.

6) Finalmente, la generalización de la protección social no ha eliminado las *bolsas de pobreza*, marginación, inestabilidad familiar, deterioro urbano, drogadicción o criminalidad. En todo caso, la naturaleza de esos problemas ha cambiado: el crimen, por

ejemplo, se ha convertido en una actividad lucrativa, en cuanto que está libre de impuestos. Y la salida de la pobreza o de la marginación resulta muy «cara» cuando implica la renuncia a un generoso sistema de protección social.

A lo anterior se suman los *procesos de carácter político y administrativo*:

1) El gasto tiene tendencia a incrementarse con independencia de su financiación, porque ésta es genérica (pesa sobre la mayoría de los ciudadanos en pequeña cuantía), mientras que aquel es específico (beneficia mucho a algunos colectivos poco numerosos).

2) Los argumentos económicos son sustituidos por los de naturaleza política cuando se trata de redistribuir la renta en beneficio de colectivos específicos, generando procesos de difusión.

3) Se producen elevados costes administrativos y de control que llevan consigo la reducción de la eficiencia, el relajamiento del control o el aumento de las cotizaciones, lo que crea, a su vez, otros efectos perversos, como la agudización del sentido de injusticia, la generalización de la evasión fiscal o las conductas insolidarias, etc.

¿Problemas económicos o problemas éticos?

El lector se preguntará si los fenómenos mencionados son de carácter económico o, más bien, ético. De hecho, suelen ser de ambos tipos a la vez, porque toda conducta humana tiene una dimensión moral. Pero me interesa subrayar aquí que se trata de *problemas éticos cuya causa es económica* (y, en ocasiones, problemas económicos con apariencia ética).

Consideremos, a modo de ejemplo, los efectos de una elevación de las cotizaciones sociales (o del impuesto sobre la renta) para financiar unas prestaciones sociales más generosas. El sueldo neto recibido por trabajar se reducirá (cuña fiscal) y el coste bruto para el empleador aumentará, mientras que crecerán las prestaciones por no trabajar (desempleo, enfermedad, invalidez, jubilación, etc.). Todo ello creará incentivos a mantener el puesto de trabajo (condición necesaria para obtener las prestaciones), reducir el esfuerzo o la oferta de horas de trabajo (peor pagadas) y asegurarse las prestaciones (ahora más rentables). ¿Va esto contra la letra de la ley? ¿Contra su espíritu? ¿Contra los principios de la ética?

El criterio ético adquiere más consistencia cuando, en lugar de una reducción de la oferta de trabajo, nos enfrentamos con problemas de absentismo, simulación de enfermedades o accidentes laborales (para conseguir la prestación correspondiente), mantenimiento de situaciones de pobreza, marginación, enfermedad, invalidez o desempleo (para no perder los beneficios acreditados), simulación de un despido improcedente (a fin de cobrar el seguro de paro), o situaciones de evasión, ocultación y fraude en el pago de impuestos y cotizaciones sociales, y otras muchas que forman parte de la «picaresca» del Estado de bienestar. En todos estos casos la inmoralidad de la acción es clara, pero siguen siendo consecuencia de la creación de los incentivos perversos mencionados más arriba.

Como ha señalado Lindbeck (14), estos procesos de deterioro moral suelen tener lugar a lo largo de un dilatado período de tiempo, mediante *un proceso de aprendizaje individual y social* en el que el componente ético es muy importante. Los mismos agentes que en un principio se resistían a utilizar servicios sociales a los que tenían derecho, o prestaciones legalmente exigibles, acaban, con el paso del tiempo, considerando normal lo

que antes veían como indeseable, e incluso incurriendo en prácticas ilegales o inmorales para conseguir unas prestaciones que consideran ya como un «derecho».

En este proceso de difusión y profundización del uso y abuso del Estado de bienestar, convergen una pluralidad de factores:

- 1) El *ejemplo de otros beneficiarios* menos escrupulosos.
- 2) La aparición de agentes provenientes de *otras culturas* o menos formados en la moral dominante (inmigrantes, jóvenes), más propensos, por tanto, al cambio de costumbres y normas aceptadas.
- 3) La *experiencia de dependencia*, por ejemplo tras un período de desempleo masivo (como ocurrió en los años setenta).
- 4) La *permisividad* con que, por ejemplo, se concedieron pensiones de invalidez o prestaciones por desempleo en momentos de paro creciente (incluyendo la creación de nuevas figuras legales, como el plan de empleo rural, que acentúan esa permisividad).
- 5) La *extensión de los beneficios* a nuevas situaciones, el aumento de su cuantía o la mayor facilidad en su concesión (algo frecuente en fases de auge económico).
- 6) La evidencia del *alto coste del sistema* (en términos de impuestos y cotizaciones sociales), que invita a la evasión, ocultación o fraude fiscal, o, alternativamente, al abuso en la demanda de prestaciones.
- 7) Las dificultades de *control* propias de un sistema amplio y complejo, etc.

En todo caso, ese proceso presenta los caracteres típicos de la difusión de conductas no éticas, en que se combinan los incentivos con la falta de criterio moral y la creación de hábitos de conducta (virtudes negativas o vicios), que empiezan siendo de carácter práctico, pero que acaban relajando los principios.

¿Estamos, pues, ante un caso más de abuso de unos derechos? Sí, sin duda. Pero si nos quedásemos con esa explicación elemental, pecaríamos de superficialidad. Y si pensásemos que la solución es, sencillamente, intensificar los controles y sanciones, agravaríamos el problema, ya que, primero, esa intensificación incrementaría los costes del sistema y, con ellos, los incentivos a abusar de él, en una especie de círculo vicioso; y segundo, la dimensión política del problema volvería a traerlo sobre la mesa en forma de excepciones y ampliaciones de derechos.

La crisis financiera ha puesto de manifiesto un conjunto de problemas económicos y legales que amenazan la legitimidad del sistema, pero nos parece que el problema último está en otro ámbito. Y es la *ética*, la ciencia del equilibrio último del sistema (15), la que nos pone sobre la pista de ese problema mayor. Porque los problemas que hemos descubierto están engarzados de tal modo con las estructuras del Estado del bienestar que *generan efectos perversos* (vicios) *que se autoalimentan y crecen*. Luego hay que reformar esas estructuras si queremos resolver el problema último. Para ello, necesitamos saber cuáles son las razones últimas del fallo del sistema de seguridad social. La ciencia económica es útil para ello, pero necesita *la guía de la ética*. En efecto, ésta nos proporciona los criterios últimos de actuación o de juicio, y la economía nos ayuda a concretar los bienes humanos que la ética trata de conseguir.

Criterios éticos sobre el Estado del bienestar

La ética acepta los argumentos citados más arriba en defensa de la existencia de un sistema –público, privado o mixto, obligatorio o voluntario, de financiación contributiva o genérica– encaminado a la protección de los ciudadanos ante riesgos o contingencias económicos o sociales, incluyendo la reducción o pérdida de sus ingresos o el aumento de sus gastos por enfermedad común o profesional, accidente, invalidez, vejez, desempleo, maternidad o paternidad, asistencia a familiares, supervivencia (viudedad, orfandad), educación, etc. Como es lógico, no tiene nada que añadir a todo ello, en cuanto se trata de argumentos de contenido técnico. Sin embargo, en cuanto ciencia de la excelencia humana, la ética invoca sus propios principios, entre los que merecen especial mención los siguientes:

1) *Principio de libertad de iniciativa*. El respeto a la dignidad y autonomía del hombre exige *que sea cada persona (o familia) quien cuide de la atención de sus propias necesidades* (en nuestro caso, de la autoprotección ante situaciones de pérdida de rentas o necesidades extraordinarias) (16).

2) *Principio de autonomía*. «Por autonomía se entiende la condición por la que una persona puede ser, al menos en parte, autor de su vida, en cuanto que tiene ante sí una gama de opciones valiosas, respecto de las cuales sus decisiones no están impedidas por la coacción y ante las que posee las capacidades y recursos razonablemente necesarios para que su elección tenga éxito» (17). Así enunciado, no se trata de un principio clásico de la ética social, pero constituye un buen fundamento para el Estado del bienestar, a un nivel superior al mínimo de subsistencia. En efecto, la autonomía exige medios, materiales o no, que, según el principio de libre iniciativa, debe conseguir la persona (o la familia) por sí sola. El mercado es un excelente instrumento para conseguir esos medios a partir de los recursos disponibles. Pero hay situaciones en las que el acceso al mercado no es posible por falta de recursos valiosos (por enfermedad, desempleo, invalidez, vejez, falta de cualificación profesional o de capacidad de recibirla, marginación social, etc.). Y en esos casos está justificada la existencia de un sistema de protección social (18).

3) *Principio de bien común*. Porque, como hemos explicado, hay razones objetivas para que el Estado establezca un sistema obligatorio de protección social de ciertos riesgos, e incluso un sistema público para su provisión (19). Esto exige, pues, que *el Estado se implique en la creación y sostenimiento del sistema de protección social*, y que *los ciudadanos deben aceptarlo* (con todas sus consecuencias en el ámbito de la financiación, la regulación, el establecimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho a la protección, etc.).

4) *Principio de subsidiariedad*. La provisión por parte del Estado debe ser siempre subsidiaria a la iniciativa privada.

Además de estos cuatro principios, hay otros que también son relevantes en el diseño y puesta en práctica de las modalidades específicas de la protección social, como los *principios de justicia* (conmutativa, en cuanto que estamos hablando de contratos, explícitos o no; distributiva, en el reparto de las cargas y de los beneficios, y legal), *eficiencia* (como toda institución económica, el sistema de seguridad social debe ser gestionado eficientemente) (20), *igualdad* de todos los ciudadanos ante la ley (que no significa la misma protección o el mismo coste para todos), *libertad de contratación*, *legalidad* y otros. Pero estos principios son ahora de menor relevancia para nosotros.

Libertad de iniciativa, autonomía, bien común y subsidiariedad: ¿cómo se resuelven los conflictos que pueden presentarse entre estos cuatro principios? Siendo la seguridad

social una institución económica por sus fines y por sus medios, *será la ciencia económica* (y la práctica, en cierta medida) (21) *la que permitirá hacer frente a esos conflictos* de la mano de la ética. Porque la ética nos señala que debemos hacer el bien, pero sólo es capaz de identificar las grandes categorías del bien, que deben ser concretadas luego en los distintos ámbitos (económico, legal, político, etc.) por las ciencias específicas y por la conducta de hombres y mujeres moralmente intachables.

Y esto no supone una dependencia indebida de la ética respecto de la economía. La ética es superior, en cuanto que a ella corresponde orientar las acciones en lo que atañe al fin último del hombre; pero la definición de lo que es bueno para el hombre, en un contexto determinado, en el ámbito económico, vendrá iluminado por la ciencia económica (22). Esto nos lleva al siguiente modo de actuación: *debemos aplicar los principios éticos relevantes a la luz de las implicaciones deducidas de la ciencia económica* (y, en lo posible, de la práctica de personas virtuosas). Este modo de actuar no evita todas las situaciones conflictivas, pero permite superar al menos muchas de ellas.

Por ejemplo, ¿se opone el principio de libertad de iniciativa a las razones técnicas, señaladas por la economía, para la existencia de un sistema obligatorio y público? No. Pero este enfrentamiento nos lleva a concluir que, en un sistema público y obligatorio, se deben *ofrecer alternativas* siempre que sea posible (por ejemplo, entre sistemas de pensiones de administración privada o pública), se debe *permitir que el componente obligatorio se complemente con otro voluntario*, y se deben *eliminar los incentivos que puedan inducir a una situación de dependencia* respecto de la red de protección social.

Ahora bien, ¿no puede ocurrir que el *bien común* exija actuar contra los argumentos técnico-económicos? La respuesta es negativa si el principio que nos ocupa se entiende adecuadamente. Que el Estado sea el promotor del bien común exige que promueva *el conjunto de condiciones que permiten al hombre, a la familia y a las sociedades menores lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección* (23). Por tanto, el bien común se orienta a la consecución de la perfección –del bien– de las personas, por lo que no puede invocarse como fundamento de una situación que lleva a las personas a ceder su libertad de iniciativa, sino que trata de enmarcar esa libertad en el ámbito de la sociabilidad.

El bien común no es un resultado, sino un proceso (24) ordenado a un fin que es la perfección de las personas en la sociedad. Por tanto, *una determinada estructura del sistema de protección social forma parte del bien común sólo en la medida en que coopere al desarrollo de las personas*, aunque la existencia del sistema forme parte, como tal, del bien común. Por ello, cuando esa estructura lleve a situaciones de abandono de la propia libertad de iniciativa, o dificulte la autonomía del sujeto, o promueva conductas inmorales (fraude, abuso del sistema, etc.), no podrá ser tenido como un constitutivo del bien común.

Por la misma razón, *el objetivo redistributivo no puede ser el centro de un sistema de seguridad social* en cuanto realización del bien común, porque éste no coincide con un resultado (una determinada distribución de la renta y de la riqueza), sino con un *proceso* del que se deriva un resultado. De ahí que una distribución muy desigual *puede* ser síntoma de un problema ético (marginación de personas que no tienen recursos que el mercado valore, discriminación, injusticias contra la propiedad legítima, etc.) (25). Pero su solución no tiene por qué consistir en una política directamente redistributiva.

Esa política redistributiva se puede justificar, quizá, con criterios de *interés general* (la consecución de la paz social, la supresión de conflictos, etc.) que pueden estar relacionados con el bien común, pero también pueden no estarlo, en cuanto que el interés

general afecta a la mayoría y se obtiene por consenso, mientras que el bien común afecta a la totalidad (26).

Algunas recomendaciones prácticas

Hemos sugerido antes que la sociedad debe *ofrecer a cada uno los medios que necesita para su desarrollo como persona*, sea porque los consiga él mismo aportando a la sociedad sus recursos en el mercado (bien común), sea porque la sociedad se los proporcione cuando él no los pueda conseguir, respetando siempre la *subsidiariedad* (lo que pueda hacer la persona o la familia no lo debe hacer una instancia superior) y la *libertad de iniciativa*. De ello se deduce que esos medios que el Estado de bienestar debe poner a disposición de las personas deben acomodarse a sus peculiares condiciones y circunstancias (no es lo mismo lo que hay que ofrecer a un anciano sano que a otro discapacitado), en la medida de lo posible (siempre que el coste no resulte prohibitivo ni se creen incentivos perversos).

Llevar esto a la práctica no es tarea fácil. He aquí algunas sugerencias que parecen compatibles con lo dicho antes y que combinan los argumentos económicos con los éticos:

1) Forma parte del bien común de toda sociedad mínimamente avanzada cuidar de que sus ciudadanos *dispongan de recursos suficientes para la cobertura de aquellas contingencias* (enfermedad, accidente, invalidez, vejez, desempleo, etc.) que puedan llevar consigo la pérdida o reducción de sus ingresos, el aumento de sus gastos o situaciones de incertidumbre, que no les permitan disfrutar de la autonomía que como personas (y familias) les corresponde (27). Y hay también sólidas razones de eficiencia para que esto sea así (porque la eficiencia económica no es ajena al bien común).

2) Cuando la iniciativa privada no proporciona esos servicios sociales, *corresponde a las autoridades fomentarlos, organizarlos y, en su caso, proveerlos*. Su primer deber es *fomentarlos*, porque corresponde a las personas y a las familias cuidar de sus propias necesidades (libertad de iniciativa), y sólo si esa atención no ha tenido lugar, o si hay razones técnicas que lo aconsejen, debe *financiarlos* y, en última instancia, *proveerlos* por sí mismo o mediante acuerdos con el sector privado (subsidiariedad). Y también hay razones de eficiencia para actuar así (28).

3) Esos sistemas *no deben ser «demasiado» generosos*, pues se trata de facilitar a los ciudadanos los medios necesarios para su autonomía, haciéndolos compatibles con las razones económicas y con el equilibrio financiero del sistema. Como ya hicimos notar, los inconvenientes del Estado de bienestar crecen más que proporcionalmente con la cuantía, duración y facilidad en la concesión de las prestaciones (tanto los costes de financiación como los efectos indeseables de la prestación misma).

4) El establecimiento del nivel de protección apropiado debería tener en cuenta *las necesidades derivadas del concepto de autonomía para cada contingencia*. Por ejemplo, en el caso de un parado, debería asegurar una proporción de su renta anterior y no una cuantía mínima, porque se trata de un mecanismo de garantía de ingresos, mientras que en el caso de un indigente se trataría de proporcionarle una combinación de servicios (29) y dinero que cubriese sus necesidades a un nivel decente.

5) Debe tenerse en cuenta también *la existencia de otros medios de obtención de recursos*: ayuda familiar, ingresos procedentes de otras fuentes, patrimonio propio, etc. Esto no procede en los sistemas de cobertura generalizada, como los seguros de vejez o

enfermedad, pero sí en la atención de necesidades mínimas (comprobación de rentas o «means-test»), si los costes de información y administración no son excesivos.

6) En todo caso, el diseño de los sistemas de protección debe llevarse a cabo de modo que *minimice los incentivos al fraude y a la creación de situaciones de dependencia*, por razones tanto económicas como morales. Así, la cuantía de la prestación por desempleo debe reducirse con el transcurso del tiempo y estar sujeta a límites temporales relativamente reducidos, de modo que se incentive la búsqueda de nueva ocupación desde el primer momento (30); también será conveniente imponer otras condiciones, como la participación en cursos de formación y reciclaje o la obligación de aceptar una oferta de trabajo adecuada.

7) Por razones de justicia y de eficiencia deben *respetarse los «derechos adquiridos»* de los ciudadanos, al menos en cuanto que muchos de ellos (los jubilados o próximos al retiro, los inválidos, etc.) ya no tienen posibilidad de adaptar sus conductas a las nuevas reglas del juego. Esto hace inviables las reformas drásticas.

8) Por las mismas razones, *no debe crear incertidumbres sobre las rentas futuras ni sobre las reglas del sistema*. Por tanto, las reformas no deben ser frecuentes, y deben explicitar las condiciones de funcionamiento y de revisión, aunque sí es posible, y deseable, que se adapten los detalles del sistema a las necesidades de cada momento (por ejemplo, puede ser oportuno reducir la tasa de crecimiento de las pensiones para hacer frente a un desequilibrio financiero).

9) El sistema debe ser, en la medida de lo posible, *robusto a los cambios demográficos, económicos y políticos*. Las dos primeras condiciones se pueden conseguir, en un sistema de reparto, ajustando la cuantía de las pensiones a la duración esperada de la vida y la renta disponible per cápita (y el seguro de desempleo a la evolución del paro, el seguro de enfermedad a la duración media de las bajas por enfermedad en la población, etc.) (31), y el riesgo político haciendo los ajustes lo más automáticos que sea posible (aunque el factor político será siempre una contingencia inevitable) (32).

10) Todos los sistemas deben ofrecer *protecciones equivalentes*, de manera que se evite la búsqueda de sistemas más generosos (enfermedad, invalidez, desempleo, etc., y también dentro del mismo esquema de pensiones). De nuevo son razones de justicia y de eficiencia las que abonan este criterio. Los requisitos de elegibilidad para cada contingencia deben estar suficientemente especificados, y se debe cuidar el control de las diversas situaciones.

11) En los servicios sociales (sanidad, educación, etc.), tanto el principio de libertad de iniciativa como los criterios de eficiencia económica exigen la *libertad de elección*, mediante reformas administrativas (por ejemplo, competencia entre las diversas oficinas) y la competencia privada.

12) Siempre que sea posible se debe *separar la financiación de un servicio de su provisión*, fomentando la existencia de diversas alternativas públicas y/o privadas, y garantizando la libertad de elección (por ejemplo, mediante un sistema de «cheques» o «vouchers»).

13) Debe *fomentarse la prestación espontánea y voluntaria de servicios sociales* por la familia, la comunidad local, los vecinos, la iglesia, etc., mediante el tratamiento fiscal apropiado de esas actividades (33).

A la vista de todo lo anterior, el sistema que parece más apropiado para conseguir la redistribución junto con el seguro sin perjudicar los incentivos, sigue siendo el de tres tramos (34):

1. *Para contingencias definidas* (enfermedad, accidentes laborales, vejez, paro), un sistema de protección *generalizado, obligatorio, con un nivel de cobertura bajo* (35), *no contributivo* (es decir, financiado con impuestos generales), con finalidad redistributiva y asistencial a la vez, *completado por un sistema asistencial para situaciones de pobreza, marginación, etc.*, en que las ayudas estén objetivadas según el tipo de necesidad (como se hace ahora con la asistencia sanitaria), sometidas a la verificación de las rentas, y en especie (al menos parcialmente, para que no desincentive la búsqueda de empleo) (36).

2. *La garantía de los ingresos* (en caso de jubilación, pero también de enfermedad, invalidez, desempleo, etc.) debe perseguirse mediante un sistema suplementario de seguridad social *obligatoria*, de carácter eminentemente *actuarial* (es decir, con fuerte proporcionalidad entre las contribuciones y las prestaciones) (37) y no redistributiva (con predominio de la equidad horizontal). En la medida de lo posible, el sistema debería ser *de capitalización*, al menos como solución a largo plazo, ya que esto permite la propiedad individual del derecho y la privatización de los fondos.

3. Un sistema de ahorro *voluntario, de capitalización*, colectivo o individual, como *complemento* de las pensiones obligatorias (o de otros ingresos asegurados). □

-
- (1) Utilizaré indistintamente expresiones como Estado de bienestar, sistema de seguridad social, sistema de protección social, red de seguridad social, etc. No son sinónimos pero, a nuestros efectos, pueden tomarse como tales.
 - (2) Esta afirmación se aplica sólo a algunas partidas del sistema de la seguridad social, a saber, las pensiones contributivas (que son, por otro lado, las más importantes desde el punto de vista cuantitativo), y deja siempre abierta la posibilidad de acudir a la financiación procedente de otras fuentes (los Presupuestos Generales del Estado), aunque al coste, eso sí, de tener que reducir otros gastos o aumentar los ingresos (vía impuestos).
 - (3) En general, los tratados y monografías de ética económica dedican muy poca atención al Estado del bienestar (sistema de la seguridad social y mecanismos de protección social o «red de seguridad»); (para un ejemplo muy reciente, véase Galindo, 1996). Ello se debe, probablemente, a que consideran que el problema ético del Estado del bienestar es su necesidad: si, como suele suponerse, hace falta algún mecanismo de protección social, la creación del mismo resuelve el problema ético, salvo cuando proceda denunciar sus insuficiencias y limitaciones. Lo demás –qué modelo seguir, qué instituciones crear, cómo regular su funcionamiento, etc.– se considera un problema técnico-económico, legal y político.
 - (4) Cfr. Pérez López, 1994, Polo, 1996.
 - (5) Y de otras disciplinas, como la sociología o la ciencia política.
 - (6) Cfr. Robbins, 1935; también Millán Puelles, 1974. No me interesa discutir aquí la adecuación o no de esta definición; sólo me interesa en cuanto recoge lo que define la naturaleza de lo económico. Cfr. Argandoña, 1996d y Rubio de Urquía, 1995.
 - (7) Nótese que no nos hemos referido a bienes materiales comercializados en el mercado y sometidos a un precio, porque no es éste el criterio adecuado para identificar el carácter económico o no de una acción.
 - (8) En lo que sigue, me baso en los argumentos desarrollados en Argandoña, 1996b.
 - (9) Gray, 1992, lleva a cabo una crítica muy acertada.
 - (10) Un fallo del mercado es una situación en la que no es posible el funcionamiento eficiente del sistema de economía de mercado. En el ejemplo puesto en el texto, una persona podría endeudarse para financiar su formación, o un período de enfermedad o desempleo, con la garantía de sus ingresos futuros, pero esta garantía no es suficiente en una institución financiera privada, por lo que el préstamo no tendría lugar (los mercados de capitales son «incompletos»).

- (11) El «riesgo moral» tiene lugar cuando el asegurador no puede conocer, a priori, si un cliente presenta un riesgo elevado o no. Los enfermos más graves están muy interesados en firmar una póliza de seguro de enfermedad, y si la compañía no puede discriminar contra ellos, deberá cobrar primas elevadas, lo que desanimará a los clientes sanos, haciendo aún más arriesgada la cartera de pólizas. Un sistema obligatorio (no necesariamente público) soluciona este problema, de modo que los asegurados sanos subvencionen a los más enfermos.
- (12) Se da «selección adversa» cuando, por ejemplo, la existencia de un seguro favorece las conductas que se tratan de cubrir. Por ejemplo, un seguro de desempleo generoso y largo invita a retrasar la búsqueda de nueva ocupación.
- (13) Hay «equidad actuarial» cuando existe proporcionalidad entre el flujo de prestaciones y el de cotizaciones y su rendimiento (menos los gastos de gestión y administración).
- (14) Véase Lindbeck, 1995.
- (15) Cfr. Argandoña, 1991.
- (16) Autoprotección no significa aquí capacidad de autocobertura, sino el recurso autónomo a los medios propios o ajenos que la persona considere deseables para conseguir esa protección: ayuda familiar, caridad pública, seguros privados, seguridad social pública, etc.
- (17) Cfr. Gray, 1992, pág. 22, que se remite a Raz, 1986.
- (18) Y también en otros casos, como ya dijimos: por ejemplo, cuando un sistema privado y voluntario resultaría mucho más caro o ineficiente.
- (19) La terminología es relevante: el sistema puede ser voluntario u obligatorio, de provisión pública, privada o mixta, y de financiación pública, privada o mixta.
- (20) Esto vale también para los sistemas públicos y los privados sin fines de lucro (mutualidades, cooperativas, etc.).
- (21) Aristóteles señalaba que los hombres que poseen virtudes de un modo eminente son una fuente privilegiada de conocimiento moral. Cfr. Argandoña, 1996a.
- (22) He desarrollado esto en Argandoña (1996c).
- (23) Esta definición está basada en Concilio Vaticano II, 1965 n. 74; véanse también Juan XXIII, 1961, n. 65; 1963, n. 58.
- (24) Cfr. Calderón, 1996.
- (25) «Lo que determina el valor ético de una acción no son las consecuencias observables de esa acción» (Pérez López, 1994, pág. 178).
- (26) De nuevo la referencia es Calderón, 1996.
- (27) La autonomía no es un principio individualista: las personas autónomas florecen, probablemente, en comunidades fuertes y estables, con tradiciones sólidas, y permanecen en ellas vitalizándolas.
- (28) En todo caso, es preferible que la gestión del Estado del bienestar se lleve a cabo en el nivel administrativo más bajo si no hay economías de escala (de nuevo, por el principio de subsidiariedad).
- (29) Como regla general, es preferible proporcionar renta dineraria, que deja al individuo un amplio campo para el ejercicio de su libertad de elección. Pero, en ocasiones, la provisión directa de bienes o servicios (educación, vivienda, alimentación), al no permitir la cobertura de otras necesidades (o caprichos), deja intacto el incentivo a la búsqueda de otras rentas mediante el trabajo.
- (30) Esto es posible si existen mecanismos de ayuda extraordinaria en situaciones de necesidad, como se menciona más abajo.
- (31) Aunque estas correcciones desvirtúan la equidad actuarial.
- (32) Incluso en un sistema de capitalización, el riesgo de la interferencia política está siempre presente, ya que resulta atractivo para el gobierno «nacionalizar» los fondos privados (obligándoles, por ejemplo, a invertir en deuda pública).
- (33) El derecho y el deber de los ciudadanos a participar en la solución de los problemas de la sociedad y en la atención a las necesidades de sus conciudadanos forma parte del bien común, a través de la virtud de la solidaridad, «determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y de cada uno» (Juan Pablo II, 1987, n. 38).
- (34) Cfr. Argandoña, 1987, 1996b. Se trata de una propuesta ampliamente defendida en la bibliografía.
- (35) Un sistema poco generoso facilita la sostenibilidad financiera y evita los riesgos de fraude y morales, como ya hemos señalado.
- (36) Este sistema asistencial debería intentar cubrir al menos aquel mínimo de ciertos bienes (salud, nutrición, educación, sociabilidad) sin el cual el acceso a otros bienes es imposible. Cuál es ese mínimo y cuáles son esos bienes variará en cada caso, pero eso no obsta a la relevancia del principio sostenido.
- (37) Esa proporcionalidad asegura que la cuña fiscal entre los pagos y los cobros será reducida (si la administración del sistema no es cara y no se persiguen finalidades redistributivas), lo que minimiza las pérdidas de eficiencia y bienestar. En la práctica, esto implica que la pensión se calcule sobre las cotizaciones pagadas a lo largo de toda la vida laboral, que el porcentaje sobre la base sea proporcional al número de años cotizados, etc. Cfr. Carpio y Domingo, 1996, cap. 5.

Referencias

- Argandoña, A., 1987, «El bienestar social, tarea de todos», en *Empresa y bienestar social*. Estudios y Ediciones IESE, Barcelona.
- Argandoña, A., 1991, «Ética y economía de mercado», *Información Comercial Española*, 691, marzo.
- Argandoña, A., 1996a, «¿Qué es lo que diferencia a una empresa ética?», preparado para el Seminario «Ética y empresa: rentabilidad económica de los comportamientos éticos para la empresa», Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, 26-30 de agosto.
- Argandoña, A., 1996b, «El sistema de seguridad social deseable», a publicar en *Círculo de Empresarios, Estado de bienestar y autonomías en el año de Maastricht*.
- Argandoña, A., 1996c, «Una nota sobre las relaciones entre ética, economía y finanzas», presentado al VI Coloquio de Ética Empresarial y Económica sobre «Responsabilidades actuales en la dirección financiera y en el mercado de valores», IESE, Barcelona, 17-18 de octubre.
- Argandoña, A., 1996d, «Economics and the theory of human behaviour», presentado a la 8th International Conference on Socio-Economics, Ginebra, 12-14 de julio.
- Calderón, R., 1996, «Armonía de intereses y modernidad», tesis doctoral inédita, Universidad de Navarra, Pamplona.
- Carpio, M., y E. Domingo, 1996, «Presente y futuro de las pensiones en España», Ediciones Encuentro, Madrid.
- Concilio Vaticano II, 1965, *Constitución Pastoral Gaudium*.
- Galindo, A., 1996, «Moral socioeconómica», BAC, Madrid.
- Gray, J., 1992, «The Moral Foundations of Market Institutions», IEA Health and Welfare Unit, Londres.
- Juan XXIII, 1961, *Carta Encíclica Mater et Magistra*.
- Juan XXIII, 1963, *Carta Encíclica Pacem in Terris*.
- Juan Pablo II, 1987, *Carta Encíclica Sollicitudo rei socialis*.
- Lindbeck, A., 1995, «Hazardous welfare-state dynamics», *American Economic Review*, 85, mayo.
- Millán Puelles, A., 1974, «Economía y libertad», Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- Pérez López, J. A., 1994, «Fundamentos de la dirección de empresas», 2ª ed., Rialp, Madrid.
- Polo, L., 1996, «Ética. Hacia una versión moderna de los temas clásicos», Unión Editorial, Madrid.
- Raz, J., 1986, «The Morality of Freedom», Clarendon Press, Oxford.
- Robbins, L., 1935, «An Essay on the Nature and Significance of Economic Science», Macmillan, Londres.
- Rubio de Urquía, R., 1995, «Amor de preferencia por los pobres y dinámica económica del cristiano», Madrid, julio.

IESE

DOCUMENTOS DE INVESTIGACION - RESEARCH PAPERS

No.	TITULO	AUTOR
D/ 314	Códigos internacionales de conducta y competitividad global. Mayo 1996, 15 Págs.	Melé D.
D/ 315	Divisas. Evolución y análisis de tipos de cambio (1980-1995). Mayo 1996, 38 Págs.	Fernández P. Ariño M.A.
D/ 316	La primacía de la persona en el diseño de organizaciones empresariales. Mayo 1996, 14 Págs.	Melé D.
D/ 317	Popular business media: The missing link in business knowledge diffusion. An exploratory study. June 1996, 24 Pages	Mazza C.
D/ 318	Proyecto Eurocash 94. Análisis comparado de la gestión de tesorería en las empresas españolas y europeas. Julio 1996, 47 Págs.	Santomá J.
D/ 319	Reflexiones en torno a la investigación social. Julio 1996, 45 Págs.	Alvarez de Mon S.
D/ 320	Financial intermediaries and capital markets: An international perspective. July 1996, 45 Pages	Canals J.
D/ 321	Universal Banks: The need for corporate renewal. July 1996, 31 Pages	Canals J.
D/ 322	Las empresas familiares de gran tamaño del sector español de alimentación y bebidas. Julio 1996, 37 Págs.	Gallo M.A. Cappuyns K. Vilaseca A.
D/ 323	La infraestructura ética del mercado en los países poscomunistas. Un enfoque sistémico desde la experiencia de las economías occidentales. Julio 1996, 22 Págs.	Argandoña A.

IESE

DOCUMENTOS DE INVESTIGACION - RESEARCH PAPERS

No.	TITULO	AUTOR
D/ 324	La economía y la teoría de la acción humana. Julio 1996, 18 Págs.	Argandoña A.
D/ 324 BIS	Economics and the theory of human behaviour. July 1996, 18 Pages	Argandoña A.
D/ 325	Los factores determinantes en la política de cobertura de las empresas europeas. Septiembre 1996, 56 Págs.	Rahnema A.
D/ 326	The 1996 ICC report on extortion and bribery in business transactions. October 1996, 17 Pages	Argandoña A.
D/ 327	Mejora ética de directivos y empleados: ¿Qué puede hacer el gobierno de la empresa? Octubre 1996, 13 Págs.	Melé D.
D/ 328	Network Analysis and Corporate Alliances. October 1996, 30 Pages	García Pont C.
D/ 329	El comportamiento cooperativo en los acuerdos de colaboración inter-empresarial en el sector español de servicios financieros: Una perspectiva economico-relacional. Octubre 1996, 35 Págs.	Ariño A.
D/ 330	Estrategia medioambiental: Análisis de los principales factores y fuerzas medioambientales. Noviembre 1996, 39 Págs.	Rodríguez M.A. Ricart J.E.
D/ 331	Aspectos distintivos del «brand equity» en marcas percibidas como locales y como globales. Enero 1997, 211 Págs.	Garolera J.
D/ 331	El Estado y la prestación de servicios públicos: El caso de las telecomunicaciones Enero 1997, 23 Págs.	Gual J.