

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR *

JOSÉ GONZÁLEZ PAZ

LA RAÍZ DEL PROBLEMA

La locución **economía del bienestar**, concita hoy un conjunto disforme de posiciones encontradas en el campo de la política, que no se fundamentan en la existencia de defensores y detractores de tal concepto, sino en las divergencias profundas en lo que unos y otros entienden, al respecto, sobre su propia esencia y sobre las posibilidades o límites de su realización práctica.

El problema estriba en que algo que nace como una elaboración intelectual dentro de la ciencia económica, resulta pronto prohiado por la acción política, para actuar como **banderín de enganche** en la captura de votos populares, con la característica de una **idea fuerza**, que pronto va a perder lo que pudiera haber tenido de precisión académica, para cubrir, bajo su manto, todo un multiforme conjunto de interpretaciones subjetivas e interesadas.

La **economía del bienestar** aparece todavía con la frescura de lo nuevo y hasta de lo novedoso, y hasta alcanzar, para muchos, la categoría de un **derecho natural**, de algo que le es debido al hombre por parte de la sociedad y, sobre todo, por la organización política de la misma. En tal sentido, puede aparecer como la antítesis de la **economía de mercado**, tomando el relevo al sueño fracasado de una **economía socialista**, cuyo paradigma era la consecución de una sociedad sin clases y absolutamente igualitaria.

Discurrir, aquí y ahora, sobre los problemas de la **economía del bienestar** es empresa ardua, que no puede ser abordada con todo el rigor necesario, pero que espero esbozar, al menos, para que cada cual pueda plantearse una reconsideración de su idea personal sobre la misma; y desentrañar algo de lo que se esconde en las batallas, tantas veces innobles, de los que utilizan tal expresión como arma arrojadiza.

No intentaré convencer a nadie de cual debe ser la acepción correcta, como paso previo a discurrir sobre la viabilidad y sostenibilidad del nuevo paradigma, sino que

* Conferencia pronunciada el 24 de marzo de 1999.

mi disertación quiere engarzar un conjunto de reflexiones que faciliten su contraste, permitiendo separar lo fundamental de lo accesorio, lo estructural de lo coyuntural, lo permanente de lo oportunista. El que nadie ose declararse contrario al logro de la **economía del bienestar**, como objetivo político central, no puede traducirse en que todos tengamos que rendir acatamiento a cualquier interpretación que quiera darse a lo que significa tal modelo.

El concepto al que nos enfrentamos no es unívoco, ya que al entrar en el lenguaje de la calle se ha cargado de subjetivismo, para transformarse en una idea proteica, capaz de recibir muy distintas interpretaciones personales.

EL PASADO

Cierto es que las «nuevas ideas» eclosionan muchas veces como las flores, en un momento y en unas condiciones determinadas del entorno. Toda flor tiene su antecedente en una semilla, a veces diminuta, que contiene en potencia todo su futuro esplendor. Cuando una idea se acuña en el campo científico toma también sustancias del pasado: los bien conocidos **antecedentes**.

Recuerdo, al respecto, la postura clásica de un ilustre ingeniero de minas español que, al recibir el encargo de redactar un informe técnico sobre las posibilidades de explotación minera de una determinada zona o criadero, inquiría siempre del demandante si debía o no remontarse al tiempo de los romanos, a efectos de complementar la investigación técnica requerida con otra de carácter histórico, que a veces resultaba tan esclarecedora (ni no más) que la primera.

No seguiré las huellas de tal proceder, pero ello no es óbice para dejar claramente sentado que el **bienestar económico** aparece como objetivo político antes incluso del nacimiento de la ciencia económica; aunque su formulación correcta haya de esperar a la aceptación plena de las tesis individualistas que fundamentan la **teoría del consumo**.

Hasta los manuales de historia suelen recoger algunas expresiones laudatorias para aquellos buenos gobernantes que mostraron claros signos de preocupación por el bienestar de sus pueblos y supieron obrar en su favor. Las nuevas corrientes historiográficas bucean en el esclarecimiento de cómo se desenvolvían las sociedades de las distintas épocas y periodos; buscando la superación a los viejos centones, organizados como meros recordatorios de fechas y lugares de las batallas más señaladas, sucesiones de monarcas y gobernantes, proclamación de leyes y edictos, entronques dinásticos, revoluciones y algaradas, independencias y vasallajes, descubrimientos y conquistas.

Sin embargo, cuanto más atrás se lleva la investigación se encuentra menos información fidedigna sobre lo esencial y profundo de las situaciones sociales frente a los distintos rastros de lo epidérmico, e incluso epitelial, del acontecer político. De todas formas hay una tendencia genealizada a tratar el **bienestar del pueblo** como una circunstancia aleatoria, que se da en determinados momentos y circunstancias y que se identifica, más bien, con la ausencia de situaciones del malestar endémico que pueden ir desde la inseguridad en la conservación de vidas y haciendas frente a terceros, a la sucesión de hambrunas cíclicas.

Pero el pueblo es algo así como el coro de las tragedias griegas: el eco que recoge, repite y amplifica los sentimientos de los personajes que cuentan al fin y a la postre. Los actores de la política tienden a confundir el bienestar de todos con el poder y la gloria de la nación; lo que constituye una grosera aproximación al tema cuando no es un error profundo en cuanto se fundamenta en el sacrificio del pueblo. Sólo cuando tal situación se hace insostenible y se producen motines, algaradas o revoluciones, aparece claramente que el esplendor de cortes y gobernantes se ha cimentado sobre el malestar del pueblo.

Por otra parte, los gobernantes tienden a asumir la tarea de definir el **nivel de bienestar** que debe corresponder al común de los mortales en una sociedad prácticamente petrificada, cuyos cambios son lentos y casi imperceptibles, al no superar el ámbito de un muy reducido número de venturas o desventuras individuales, que son la excepción en el devenir de sociedades estamentalizadas. Si nos referimos ya al **bienestar económico**, el buen gobernante estará satisfecho de asegurar, en condiciones normales, el **nivel tradicional de abastecimiento** de su pueblo, entendido globalmente; en modo alguno con carácter individual, por cuanto el individuo correrá su propia suerte, salvo la ayuda que en casos extremos pueden proporcionarle la caridad y la beneficencia.

Cuando ya en el siglo XIX la economía empieza a estructurarse como ciencia formalmente desligada del conjunto genérico de las ciencias morales, se produce un abandono del fin del **bienestar económico** como objetivo diferenciado dentro de la acción política. La economía clásica, en su formulación más independiente, acepta el principio de que el libre mercado asegura el óptimo social. Su formulación más rígida se alcanza con el **óptimo de Pareto**, que incorpora la **sublimación del individualismo** al establecer que cualquier cambio en las condiciones económicas preexistentes se alejará del óptimo en cuanto tenga un efecto negativo sobre alguno de los sujetos intervinientes.

No cabe duda que el **liberalismo económico** representó un golpe de muerte para el **viejo orden económico**, en cuanto éste tenía de **paternalismo social**. Se excedió en cuanto supuso la entronización del individuo como centro del quehacer económico y sujeto de la economía, desplazando la vieja consideración mercantilista del Estado como sujeto principal. Basta, a este respecto, recordar el título de la obra capital de Adam Smith: **la riqueza de las naciones**.

En el nuevo paradigma es el hombre aislado el centro del universo económico, el **sujeto** por antonomasia. Habrá que esperar a la lenta crisis del **sistema capitalista** para que se produzcan sucesivas revisiones de sus más firmes principios de carácter fatalista, como la **ley de bronce del salario**, o los que Malthus quería obviar con un **control de la natalidad** basado en principios morales, retomando la economía al viejo tronco de donde saliera.

El hombre recupera su carácter de ser social, sin abdicar de su individualismo, y la política económica empieza a ponerse al servicio de la sociedad y no sólo del Estado. Los adelantos de la ciencia estadística facilitan la medida en términos cuantitativos, de lo que hasta entonces era poco más que un sentimiento difuso, sacudido cíclicamente por crisis de insatisfacción generalizada, que solían llevar a situaciones extremas de inestabilidad política o de revueltas sociales.

Por diferentes caminos (incluso revolucionarios) se manifiesta una preocupación creciente por la perecuación **sociedad-bienestar** en el campo de lo material, fuera de la forzada **economía de la continencia**, característica de siglos anteriores. El **bienestar económico** no se limita ya a la ausencia de carencias que afectan a la propia supervivencia, sino que puede medirse en función de los bienes económicos a disposición de la sociedad.

Aparece así una consideración monista del **bienestar económico**, que trata de medirle a través de la renta y su distribución personal, aun cuando ésta última no logre superar, en ocasiones, la consideración referente a distintos grupos sociales, como una aproximación más fácilmente alcanzable. En segundo lugar, la economía (como ciencia y como política) se concibe como un instrumento necesario para el **bienestar social** o general, del que el **bienestar económico** se considera como una parte del mismo. Desde luego una parte fundamental, al menos en la sociedades occidentales.

La distribución de la renta entre los distintos sectores de población se presenta, pues, como el punto crucial del problema, cuya resolución se enfrenta a dos tipos de soluciones. El primero pone el énfasis en el carácter autoritario de la distribución, sustrayéndola a los automatismos del mercado; éste es, en líneas generales, el planteamiento del socialismo marxista que culminará en la aparición de las **economías centralizadas**, hijas de la revolución rusa de 1917. El segundo salva el **mercado** como eje central del acontecer económico y trata de modificar la distribución de la renta que se produciría automáticamente, actuando sobre los parámetros que rigen tal distribución.

LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR COMO CIENCIA ECONÓMICA

Es la obra de **Pigou** titulado *Welfare Economics*, publicada en 1920, la que introduce formalmente el concepto de **economía del bienestar**. A partir de ahí la locución hace fortuna y se presta a múltiples disquisiciones, e incluso desviaciones, en relación al pensamiento original de **Pigou**.

Para éste, el mayor bienestar económico se afirmaría en una sociedad que lograra el cumplimiento simultáneo de los tres condicionantes que se exponen a continuación:

- Una producción tan alta como sea posible.
- Una distribución tan igualitaria como sea posible.
- Una rectificación de producciones rentables que acarreen perjuicios a algunos grupos de ciudadanos.

Por lo tanto, el primer énfasis lo pone **Pigou** en la maximización de la **Renta Nacional**, de acuerdo con los medios a disposición de la actividad económica; lo que traslada el problema a su utilización plena y a la creación de nuevos medios y mejora de las condiciones productivas de los existentes. Se perfila aquí la **economía de pleno empleo**.

Será posteriormente **Keynes**, el que ponga de manifiesto el axioma de que **se produce para consumir**, y el papel que, por tanto, ejerce el sostenimiento de la

demanda efectiva en la consecución del primer objetivo pigouviano. Pero el modelo de **Keynes** es, ante todo, un modelo coyuntural, como reacción a la gran **Crisis Mundial** de los años 30, que se manifiesta, sobre todo, desde el lado de la demanda, con una situación que coexiste con la existencia de una importante **capacidad productiva ociosa**. El planteamiento de Pigou es más general, amplio y con connotaciones estructurales, en cuanto permite incluir actuaciones sobre los distintos medios de producción, y le entronca con los posteriores **modelos de desarrollo económico**.

Las revisiones posteriores no afectarán al principio de la maximización de la producción, sino al interrogante de si la **Renta Nacional**, con la metodología concreta para su obtención, ofrece una valoración correcta. Los últimos perfeccionamientos al respecto han señalado la importancia de incorporar estimaciones complementarias referidas a la **economía sumergida**, e incluso a reconsiderar el **bienestar económico** como una parte del **bienestar general**, añadiendo para la valoración de éste aspectos ligados a la ecología (produzca o no diseconomías) y al **tiempo de ocio** (en contraposición al de trabajo).

Los interrogantes que surgen en primer lugar se pueden sintetizar tal como sigue:

- No parece que el aumento de renta mejore siempre y automáticamente la distribución de la misma. Sin embargo no faltan quienes ponen el acento en dicho aumento, pensando que la distribución mejorará, cualquiera que sea el sentido con el que quiera entenderse tal mejora.
- Para muchos el objetivo de una distribución igualitaria de la renta no pasa de ser un sofisma, o, al menos, un apriorismo no científico.
- La corrección de ciertas producciones perjudiciales aparece como excesivamente simplista, aunque tiene el mérito de suponer un adelanto de las actuales preocupaciones ecológicas.

Respecto a la relación entre nivel de renta y su distribución, las posiciones extremas se pueden identificar por un lado, con la de **Pareto** para el que la distribución obedece a la correspondiente a la función:

$$N_x = A.X^{-\alpha}$$

en la que N_x representa el número de sujetos (o familias) en renta igual o superior a X , mientras que A y α son dos parámetros a ajustar en cada caso, de los que α venía a tener (en su opinión) un valor próximo a 1,5 a los países occidentales. Por otro, con la que el **Banco Mundial** mantuviera a principios de los 60 en su **Informe sobre la Economía Española**, al no aceptar requerimientos de reequilibrio territorial de la renta, defendidos por nuestras autoridades, sosteniendo que la situación mejoraría, por sí sola, a lo largo de un proceso continuado de aumento de la renta nacional.

Para ambas posturas carecerían de sentido políticas de redistribución de la renta. En un caso, porque la «forma» de la distribución sería prácticamente permanente. En otro, porque no habría razón para actuar cuando el proceso buscado sería un mero corolario del desarrollo económico.

De aceptarse esta última posición cabría, sin embargo, formular una pregunta de gran calado práctico: ¿una distribución más igualitaria cómo afectaría al futuro crecimiento de la renta?

Sin tiempo para profundizar suficientemente en el tema, baste señalar que se trataría de discurrir sobre las relaciones entre tres principios distintos, que podrían informar, distintas políticas de redistribución de la renta. Estos son los de **justicia, equidad y eficiencia**.

Para muchos, el principio de **justicia** lleva necesariamente al de **igualdad**, expresión que entronca con la más clásica de las utopías socialistas. No es casual que a partir de 1995 la **Fundación Argentaria** empezara a publicar con periodicidad mensual y bajo el título de **IGUALDAD** un Boletín Informativo del Programa de Estudios sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, al tiempo que desarrollaba, con igual título, todo un programa de publicaciones y patrocinaba la celebración de varios Simposios.

Otros, por el contrario, opinan que la **igualdad** se pone a la **equidad**, es decir, al principio que defiende una relación más estrecha entre la distribución del producto social entre los distintos agentes económicos en razón a su participación efectiva en la obtención del producto; así como en el principio racional de que sería finalmente injusto tratar como iguales a quienes por naturaleza, formación y esfuerzo son claramente desiguales.

Los más preocupados porque los **niveles de bienestar** puedan crecer en el futuro, opinan que el aumento en el tamaño de la «tarta» mejorará, sin duda, los efectos positivos de cualquier política de redistribución. Bajo tal premisa, debe ponerse también atención en cómo determinadas políticas redistributivas pueden afectar (positiva o negativamente) a la **eficiencia** del sistema económico; es decir, a aumentar, más o menos rápidamente el «tamaño de la tarta».

LOS FUNDAMENTOS PSICOLÓGICOS Y SOCIOLÓGICOS DEL BIENESTAR

La más orrecta **teoría del consumo** se fundamenta, sin duda alguna, sobre el concepto económico de **utilidad de un bien** como «su capacidad en orden a la satisfacción de las necesidades» y esta »forma de relación» entre bienes y necesidades expresa una valoración profundamente psicológica, ejercitada por el **consumidor individual**. Pero si la teoría económica parte, en este campo, de la consideración de **funciones de utilidad individual**, los planteamientos macroeconómicos suelen hacer uso (y aun abuso) de un concepto más complejo y más difícilmente aprehensible, salvo simplificaciones que, muchas veces, le vacían en buena parte de contenido: la **función de utilidad social**.

Es bien sabido que no existe unidad objetiva de medida para estimar la **utilidad individual**, y que, por lo tanto, la **función de utilidad social** no puede obtenerse como suma o integración de utilidades individuales. Igual ocurre si se cambia **utilidad** por **satisfacción**, entendiendo ésta última como una valoración «a posteriori» del acto de consumo, que, en puridad, podría estimarse como más afín al concepto de **bienestar**.

En el tránsito de la **utilidad individual** a la **utilidad social**, en búsqueda de una regla adecuada para la prosecución del **óptimo social**, la posición más respetuosa con la libertad individual es la recogida en la **revisión paretiana del óptimo social**, que le identifica como aquella posición de los sujetos económicos para la cual cualquier modificación supondría perjuicio (menor utilidad) para, al menos, uno de los mismos. Pero tal concepción no asegura la unicidad del óptimo social, porque, como bien expone la **teoría del cambio económico**, la posición final «inamovible» (bajo el principio del **Pareto**) puede ser diferente según el «camino» por el cual la misma ha sido lograda.

Las alternativas a lo poco fructífero del planteamiento de **Pareto** desde el punto de vista de la **economía social** son:

- Utilización de **funciones de utilidad social** análogas a las individuales «normales», en cuanto a la forma, como mero instrumento explicativo.
- Llegar, a través de procesos más o menos identificados, a utilizar la renta como un «estimador válido» de la **utilidad social**.
- Entender que los gobiernos están capacitados para interpretar el concepto de **utilidad social**, decidiendo apriorísticamente, o en cada caso, lo que conviene a la sociedad. Ya sea bajo la forma de **despotismo ilustrado**, de **socialismo real**, o de mero **intervencionismo económico**, el sistema puede funcionar, en tanto en cuanto la sociedad se adhiera, acepte o aguante cualquiera de estos «planteamientos dirigistas».

La «solución paretiana» no puede entrar a juzgar sobre el nivel de bienestar de la situación de equilibrio. La «solución autoritaria» se basa en juicios de valor de los rectores de la economía y en la subordinación de tales juicios a objetivos políticos, que resultan en buena parte extraeconómicos. La primera puede llevar a situaciones de penuria de servicios sociales en medio de una sociedad opulenta, como algunos apuntan en el caso de Estados Unidos. La segunda puede llevar a la sociedad a carecer de futuro a largo plazo (caso de las economías centralizadas), o a situaciones esquizoides (caso de Cuba).

Aunque se mantenga incólume el atractivo ofrecido por la locución **economía del bienestar**, pocos conceptos han atraído más la atención de los estudiosos y más han sido objeto de sucesivas revisiones e interpretaciones. La mayor parte de ellas han profundizado en el hecho de que el **bienestar económico** es tan sólo una parte del **bienestar general**, aunque para muchos sea la más importante.

Como ya hemos indicado con anterioridad, la valoración más restrictiva vendría dada por el **nivel de renta** como indicador del **nivel de vida**, con la conveniente inclusión, en la valoración de la Renta, del porcentaje estimado para la incorporación de la **economía sumergida**, como ya se apunta en muchos países. De esta primera y burda aproximación se pasaría a añadir un concepto adicional (o totalizador) que no es otro que el de la **calidad de vida**, difícilmente cuantificable, sobre todo respecto a la **utilidad** (o **satisfacción**) derivada de los aspectos medioambientales, ya sean estos de carácter físico o de carácter social. Por su parte la valoración del **ocio** plantea otro tipo de problemas

Aunque no faltan los trabajos al respecto, sigue sin lograrse una correcta **integración económica-ecológica**. Las posiciones extremas (y por tanto inaceptables) se encontrarían en el postulado decimonónico de que el deterioro medioambiental (de cualquier tipo) es un «peaje» que es preciso pagar en todo proceso de desarrollo; en el objetivo de parar todo proceso de desarrollo aunque sea minimamente contaminante (**crecimiento cero**, según el ya desprestigiado **Club de Roma**); o en la recuperación de una naturaleza preexistente o idealizada y una sociedad venturosa o desgraciadamente fenecida (como postulan ecologistas radicales y utopistas de muy distinta condición).

Por ello, parece mucho más fructífero y prometedor abandonar la senda que, en todo caso, nos llevaría al difícil y traicionero campo de la macroeconomía cuantitativa (no simplemente expositiva), para transitar las diferentes «vías de actuación» con que la humanidad, en sus diversas épocas, ha tanteado alcanzar ese horizonte intuido del **bienestar económico**. Y si es posible (por razones de tiempo y lugar) no faltarán algunas disgresiones complementarias enfocadas hacia el **bienestar social**, especialmente en los aspectos más ligados al campo de la economía.

LUCHA CONTRA LA POBREZA

Ciñiéndonos al ámbito de la civilización occidental, no ofrece duda la aseveración de que la primera piedra en el camino hacia el **bienestar económico**, a nivel social, se encuentra en la **lucha contra la pobreza**, hasta el punto de que tal objetivo es, para muchos, la «piedra angular» del edificio de cualquier política práctica, cuyo objetivo sea el logro de un mayor **bienestar económico**. Mucho antes de que se acuñara el término **filantropía**, la existencia (y sobre todo la persistencia) de la pobreza era entendida como un mal social, combatible bajo la óptica de tres principios distintos: **caridad**, **beneficencia** y **solidaridad**.

La **caridad** es, ante todo, en la civilización cristiana, una de las tres virtudes teológicas. En el orden que suelen exponerse es la tercera y última; pero también es la única que incorpora, naturalmente, acciones volitivas para su ejercicio. La **fe** es un don del espíritu (se tiene o no se tiene); la **esperanza**, un estado de ánimo (poder alcanzar lo que deseamos); la **caridad**, un auxilio, que se presta a las necesidades (no la simple conmiseración de una situación).

La **caridad** ha sido ejercida tradicionalmente por la Iglesia (o las iglesias, para ser más preciso), pero no sólo por sus organizaciones, sino también directa e individualmente por sus fieles. Yo he alcanzado a vivir en una sociedad tradicional en que las familias más conspicuas (aunque no siempre las más ricas) tenían sus propios pobres, que solían acudir juntos, una vez a la semana, a recibir la correspondiente «caridad».

Mi experiencia personal se centra, sobre todo, en el ámbito rural y resulta curioso el hecho de que, en general, eran los propios «pobres» los que elegían la familia protectora y cuidaban, entre todos, que no se colaran intrusos. Desde generaciones anteriores, la costumbre había hecho nacer un «derecho», que se ejercía con modestia (aunque no siempre) por ambas partes y que era objeto de transmisión hereditaria, si no se producían cambios de fortuna; y aun parece que, en ocasiones, podía ser objeto de compraventa.

Junto a la **caridad** apareció luego la **beneficencia**, sin que se diferenciaron claramente las fronteras entre una y otra; hasta el punto de que muchos «establecimientos benéficos» se identificaban como «hospitales o asilos de caridad». La diferenciación debería buscarse bien en el mayor nivel de organización de las acciones filantrópicas mediante el establecimiento por particulares de **fundaciones benéficas** (con personalidad jurídica propia), o por las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos con el objetivo de asistir a los menesterosos.

Tan sutil es la diferencia con la **caridad** que el menesteroso que recogía la «sopa boba» a la puerta de un convento, es difícil que la distinguiera de la que pudiera recibir a la puerta de un cuartel.

El más importante hito histórico (aunque, por otra parte, muy peculiar) de la **lucha contra la pobreza**, por parte de los poderes públicos, se encuentra en las anglosajones **leyes de pobres**, que imponían a los municipios la carga del mantenimiento de quienes no podían hacer frente a su propia subsistencia a través del trabajo (niños, enfermos, ancianos, etc.) y tampoco se beneficiaban de la solidaridad de grupos sociales inferiores como la familia y la parroquia.

Caridad y beneficencia, aparecen hoy ampliamente repudiadas como «conceptos», por lo que tienen de unilateralidad y de actitud voluntarista expresiva de la «bondad» de quienes ayudan a los pobres. Aparece primero el concepto de justicia social, bajo el que intenta construirse el «derecho de los pobres» a recibir ayuda de la sociedad y de los poderes públicos, con carácter imperativo. Incluso algunos moralistas católicos (ver, por ejemplo, la obra del padre Azpiazu S.J. titulada *Moral Profesional Católica*), llegan a defender la fijación de la cuantía de las limosnas que debe dar el «buen creyente», en función del nivel de sus ingresos. No son ya los «diezmos y primicias» para el sostenimiento de la Iglesia; se trata de una tabla marcando una escala progresiva, al modo como luego se generalizaría para el impuesto sobre la renta.

Actualmente pocos hablan de la **caridad**, porque su raíz religiosa molesta, sin duda, a la «progresía» rampante. A la sociedad actual le desagrada la tradición de la beneficencia pública y la vetustez de sus métodos e instalaciones. Todos (incluso muchos clérigos) se acogen al vocablo **solidaridad**, sin que muchos conozcan ni su esencia real ni su alcance. Este último se ha traducido finalmente en el famoso **0'7 por ciento**, que ha llegado a aplicarse como elemento de marketing en la venta de variados productos y servicios.

De todas formas, cualquiera que sea el concepto de **solidaridad** que se considere, y puesto que **caridad y beneficencia** no son sino formas de manifestar la **solidaridad social**, el primer problema a resolver es elucidar el concepto de **pobreza**.

En el momento actual se está lejos de identificar la **pobreza** con su acepción más estricta de «carencia de lo necesario para el sustento de la vida», aunque esta definición se mantenga firmemente anclada en el subconsciente personal y se aplique al actual concepto de **pobreza**, que es siempre relativo, cuando se intenta su cuantificación; y subjetivo cuando se pretende marcar la **línea de la pobreza**. En el primer aspecto queda ligado a la distribución personal de la renta; en el segundo, a la estimación del nivel relativo mínimamente aceptable respecto a la renta media, llegando a distinguir entre **pobreza absoluta** y **pobreza relativa**, mediante la introducción de un nuevo

apriorismo tal como el de estimar cuál debe ser el nivel de renta correspondiente a un **nivel de vida digno**.

Esta falta de armonía entre la estimación puramente estadística de la pobreza y su valoración subconsciente puede verse, año tras año, cuando organizaciones como Cáritas (e incluso organismos internacionales) publican sus cifras al respecto. Las mismas sirven de apoyatura a la emisión de **juicios de valor**, para criticar una **política económica** concreta, calificar de profundamente injusto un **sistema económico**, o proclamar la necesidad de subvertir el **orden social** existente y destruir el **orden moral** prevaleciente.

La experiencia histórica es absolutamente concluyente respecto a que la **pobreza** ha acompañado permanentemente a las sociedades humanas. Estas han evolucionado, hasta el presente, permitiendo, en todo caso, reducir su extensión y sus efectos. El **Estado de Bienestar** dispone de armas adecuadas para combatir la **pobreza**, pero pensar en su erradicación no pasa de ser una utopía, un horizonte perseguible pero no alcanzable.

Históricamente se ofrecen situaciones de **pobreza cíclica**; es decir de ciclos de pobreza derivados de causas naturales o de factores concretos (en especial, las guerras). Esas hambrunas que hoy aparecen en países del «Tercer Mundo» y de cuyos efectos hay quienes insisten en culpar a los países más avanzados (los del «Primer Mundo»), ignorando, o pretendiendo ignorar, que también campearan repetidamente por las tierras de la vieja Europa, hasta el siglo pasado, provocando millones de muertes. Entre nosotros y en el presente siglo, aún somos muchos los que recordamos como «años del hambre» los primeros años 40 de nuestra postguerra.

Por otra parte, y dado el carácter relativo de la **pobreza**, siempre existirán **bolsas de pobreza**, incluso en economías globalmente adelantadas, agrupando (por definición) sectores sociales o territorios cuyo **nivel de vida** no supere unos límites predefinidos. Este se medirá generalmente en términos de renta personal, familiar o renta media territorial según los casos; pero también se intenta, en ocasiones, definir el **área de la pobreza** a partir de consideraciones subjetivas sobre el mínimo tolerable en la **calidad de vida**.

Este último concepto es mucho menos cuantificable y refleja «modelos de vida» que no son consustanciales con los grupos sociales o las áreas territoriales calificadas como «pobres». Se trata, en unos casos, de grupos étnicos diferenciados, o de grupos sociales marginales, cuya escala de valores (por ejemplo, respecto a la vivienda) difiere de la comúnmente aceptada por la mayoría. En otros, se trata de territorios retrasados en los procesos de evolución socioeconómica general, por su condición de relativo aislamiento y de una estructura social petrificada (por ejemplo, valles cerrados), o por causa de profundas crisis económicas de carácter estructural (por ejemplo, los viejos territorios mineros o de concentración de industria pesada hoy obsoleta).

Lo que no cabe duda es que la primera preocupación del **Estado de Bienestar** es la lucha contra las **bolsas de pobreza** de uno y otro tipo. Los políticos y los agitadores sociales, que tan dados son a las palabras grandilocuentes, suelen proclamar como objetivo la **erradicación de la pobreza**, lo que no pasa de ser una utopía inalcanzable, tanto porque la medición de la pobreza se hace siempre en términos relativos, como

porque hay personas y grupos sociales que, temporal o permanentemente, se sienten «cómodamente asentados» en **formas de vida** que el conjunto de la sociedad califica sin duda de insatisfactorias. Basta recordar a las familias que habitan en chabolas (favelas, ranchitos, bidonvilles, etc.) inseguras e insalubres, pero al mismo tiempo pueden disponer de todos los electrodomésticos al uso y de automóvil privado. En el extremo estarían los vagabundos («sin techo», clochards, homeless, etc.) que prefieren dormir en la calle que en un albergue de caridad, salvo en situaciones extremas.

No es de hoy el pensamiento de que siempre ha habido y siempre habrá una variada y proteica **comunidad de los pobres**, con sus problemas específicos y sus cambiantes singularidades, que permiten diferenciar (y no sólo en el tiempo) a los que integraban «la Corte de los Milagros», de los que retratará Dickens al principio de la revolución industrial, de los «parias» enquistados en las distintas civilizaciones, e incluso de ciertas «comunidades de okupas» más o menos auténticas. Esto es así; se admita o no el pensamiento calvinista de que, en la mayor parte de los casos, los pobres lo son »porque se lo merecen»; es decir porque no se adaptan al engranaje socioeconómico general.

Ello nos lleva a afirmar, con rotundidad, que el logro de un **Estado de Bienestar** requiere asentarse en una **economía del bienestar**, pero ésta no es suficiente para que la sociedad alcance niveles de bienestar satisfactorios en aquellos aspectos que desbordan el ámbito de lo económico.

El mayor fracaso que puede alcanzarse en la **lucha contra la pobreza** es que no pueda romperse la estructura de la **comunidad de los pobres**, y que tal comunidad, en vez de integrarse, en cada momento, por grupos y personas coyunturalmente desfavorecidas, éstos y éstas sean siempre los mismos, perpetuándose generacionalmente por «razones» étnicas, culturales, de salud, etc. Evitarlo supone la correcta aplicación del **principio de igualdad de oportunidades**, como medio necesario, pero no suficiente, para no caer en el anquilosamiento de las **estructuras sociales**. No se trata de imponer una utópica igualdad socializante, sino de reducir al máximo la marginación de los menos favorecidos, incluso de aquellos grupos e individuos que gustan de «automarginarse».

La posible marginación por causa de infortunios sobrevenidos tenía más fácil corrección cuando predominaban (y funcionaban) los grupos familiares amplios, que acogían o ayudaban, de una u otra forma a los «parientes pobres». La evolución de la dimensión familiar, que ha llevado esta institución a la «familia nuclear», e incluso a la monoparental, y la reticencia de unos y otros frente a la **caridad** y la **beneficencia**, ha arrojado sobre el Estado la carga principal de luchar contra la pobreza. La sociedad que asiste despreocupada (y hasta gozosa) a la «voladura controlada» de la institución familiar, exige del Estado lo que debería resolverse a menor escala y de modo directo. Han subrogado a éste en el cuidado de los «viejos» abandonados por su «prole».

Y el Estado, que forzosamente ha de objetivar el tratamiento de la **pobreza**, tiene que medir ésta, primariamente, en términos de renta, e insertarla en las políticas de redistribución de la misma como meta de un proceso que ha llevado a proponer medidas tales como la **renta mínima garantizada**, y a acuñar conceptos tan curiosos como el de **salario social de integración** (o análogos), que nada tienen que ver con la contraprestación a recibir a cambio de un determinado trabajo.

Pese a las propuestas de algunos economistas teóricos, el **Estado de Bienestar** no ha entrado en los modelos, preconizados por los mismos, de actuación directa sobre la **renta monetaria**, modificando, mediante un juego de impuestos y subvenciones personales, la distribución del ingreso resultante del mercado. Propuestas como la de **Milton Friedman** y su **cheque-ingreso**, o como el **impuesto negativo sobre la renta** simplifican absurdamente el tema de la redistribución y no entran en la consideración de los incentivos sociales y las desincentivaciones económicas que los mismos llevan aparejados.

Las **políticas de bienestar** no pueden aplicarse uniformemente a cualquier sociedad, y en cualquier tiempo, sin temor al fracaso. Reducir la **pobreza** se facilita si el pobre está dispuesto a ciertos sacrificios para dejar de serlo (esfuerzo de trabajo, aceptación del orden social, mayor disciplina, etc.). Aun cuando puede tildarse de «moralmente reprobable», y desde luego de «políticamente incorrecto», no cabe duda que las sociedades (como las anglosajonas) que imponen un cierto estigma sobre el marginado (de acuerdo con las tesis calvinistas) reaccionan mejor a los programas de **lucha contra la pobreza** que aquellas otras (como las latinas) en que el beneficiario tiende a asentarse permanentemente en una sociedad, crecientemente ineficiente, que exige todo al **Estado-Providencia**.

Nada tienen que ver tales beneficiarios con la clase de los **pobres vergonzantes**, típicos en la sociedad española en buena parte de los dos últimos siglos. Tan ilustre y literaria clase se nutría, básicamente, de los miembros de familias de clase media en las que, al morir el padre o el marido, éste «se había llevado consigo la llave de la despensa». No siempre se lograba la solución correcta de que pudieran recibir la ayuda de una caridad en la que no se corriera el peligro de ser tomada como ofensa.

En el extremo opuesto a este arquetipo se sitúan los «pobres profesionales», que han hecho de su condición (real o ficticia) una profesión remunerada y que hoy nos conminan en cualquier semáforo a la entrega de una limosna, cuya cuantía la establecen «a priori». Junto a ellos están los más sofisticados defraudadores y «vivillos» que abusan (sin justo derecho y necesidad) de los frutos proporcionados por los **sistemas de protección social** a los que logran acogerse (paro, empleo rural, bajas por enfermedad, incapacidad, etc.). Estos gozan incluso de un cierto «aprecio social» en sus vínculos más próximos que ensalzan (y envidian) sus habilidades.

Son éstos últimos los que en mayor medida atentan contra el futuro de la **economía del bienestar**, sobre el que volveremos en una reconsideración final.

ASISTENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

Al tratar de la **lucha contra la pobreza**, como primer objetivo de la **economía del bienestar**, se ha prestado, sin duda, mayor atención a los aspectos conceptuales que a los medios utilizados en las correspondientes políticas practicadas con tal fin. Tras el antecedente de la **beneficencia pública** tradicional, el nacimiento de una nueva **política social** suele fijarse en la creación por **Bismarck** de los primeros **seguros sociales**, que empezaron con la concesión de pensiones por enfermedad a los trabajadores industriales en las épocas en que por dicha circunstancia, no podían trabajar y obtener los correspondientes ingresos.

El objetivo perseguido por **Bismarck** no era otro que el de fortalecer la **paz social** en una época en que las tesis y las profecías marxistas sobre la inevitable revolución y la crisis final del capitalismo, recorrían Europa. La **seguridad social** nace bajo la técnica del seguro personal, en que se adquiere un derecho como contraprestación aleatoria al pago de las correspondientes «primas». Lo que la diferencia de los demás seguros al uso es que se establece su **obligatoriedad** y las primas se cubren mediante **detracciones previas** impuestas sobre los salarios y **contribuciones de los empleadores** que complementan las soportadas por los trabajadores.

Por el contrario, la **asistencia social** no nace como **derecho** sino como **donación** establecida graciosamente, a favor de personas y grupos desfavorecidos, en base a un ejercicio reglado del **principio de solidaridad**. **Seguridad** y **asistencia** se concretan en un variado conjunto de **servicios sociales**, a lo largo de un proceso que ha ido debilitando el concepto de **asistencia social** frente a la generalización del de **seguridad social**, repitiendo la experiencia vivida por la clásica **beneficencia pública**.

Lo que en la **asistencia social** empezó siendo un incentivo para facilitar el logro de ciertos objetivos sociales como la nupcialidad, la natalidad, o las familias numerosas, fue evolucionando hacia la concesión de ayudas diferenciadas para determinadas situaciones (orfandad, vejez, estudios, madres solteras, etc.). Este proceso se vio facilitado por la existencia de superávits financieros, en los primeros tiempos, de una **seguridad social** no regida por el sistema de **capitalización y reservas técnicas**, sino de **reparto**, y en la que los obligados cotizantes superaban ampliamente a los posibles beneficiarios.

La historia de la **seguridad social** española es absolutamente esclarecedora al respecto. Las cotizaciones hubieron de ser crecientemente complementadas por el Estado, en base a los rendimientos del sistema impositivo general y la frontera diferenciadora con la asistencia social se fue desvaneciendo en el paso del primitivo SOE (seguro obligatorio de enfermedad) a la generalización de la Seguridad Social (en tiempos del Gobierno del PSOE) con la implantación de conceptos tales como las **pensiones no contributivas**, o el **salario de integración**, del que ya hemos hecho mención.

Se convirtieron así en derechos exigibles (y exigidos con vigor) **servicios sociales** que siguen siendo esencialmente justificables bajo el **principio de solidaridad** y posibles tan sólo en **economías desarrolladas**. La **equidad**, la **eficiencia**, e incluso la **justicia** han cedido el paso a la entronización de la **igualdad**, hacia la que se camina tratando por igual a **cotizantes** y **no cotizantes**, cerrando progresivamente el abanico de las pensiones, entre el mínimo de las **no contributivas** y el máximo de aquellas para las que se establece un «tope» irrebable, desligados ambas de toda relación objetiva con las correspondientes cotizaciones.

La **economía monetaria**, bajo cuya óptica se discuten los problemas de los **servicios sociales**, ha hecho caer su espeso velo sobre las duras aristas de la **economía real** y difícilmente se toman en consideración principios de **equidad** y mucho menos de **eficiencia**. Por ejemplo, frente al antiguo principio de que las **becas de estudio** trataban de que no se perdieran «inteligencias privilegiadas», o cuando menos «sobresalientes», son hoy muchos los que defienden que al alumno becario no debe exigírsele más que a un «alumno mediano».

Mantener una cierta diferenciación sobre qué servicios deben entenderse básicamente como correspondientes a la **asistencia social** permite ajustarlos mejor a las exigencias de la **solidaridad** y evitar, con mayor facilidad, su degeneración o tergiversación; o al menos reducirlas. La primera consideración al respecto, se centra en la discusión de si la **asistencia social** debe incidir en el beneficiario en términos de **renta monetaria** (en dinero), o si es preferible, en ciertos servicios, que la prestación se haga «en especie».

Para los más puristas defensores de la **economía individualista**, todas aquellas percepciones que no se reciban en dinero (o no puedan monetizarse fácilmente) hacen que el receptor no pueda maximizar la **utilidad individual** obtenible de su consumo, al no poder actuar libremente como **sujeto económico**, puesto que se le imponen determinados consumos. Quienes así piensan contemplan subconscientemente la **utilidad social** como suma de **utilidades individuales**. El máximo de la primera se corresponde con los máximos de los segundos (al menos en el sentido paretiano).

En aquellas economías más avanzadas (como la de Estados Unidos) y donde los **estudios sobre la pobreza** se han desarrollado con mayor profusión y profundidad, no repugna que, en determinadas circunstancias y para determinados servicios, el individuo que, de una u otra forma, está integrado en la **comunidad de los pobres**, no resulta el más capacitado para seguir libremente las sendas marcadas por la **teoría de la elección**. Son grandes las posibilidades de que yerre al estimar la utilidad relativa de unos u otros consumos alternativos y que las divergencias finales entre **utilidad** y **satisfacción** globales sean mucho más amplias que las del **consumidor medio**. El servicio social **en especie** responde no a la valoración de un sujeto económico concreto, sino a la suplantación que la sociedad hace, sustituyendo la **preferencia individual** por una **preferencia socialmente establecida**.

Es la traducción a un lenguaje economicista del viejo consejo que el pobre podía recibir al aceptar una limosna (por vía de la caridad): «y ahora no se la gaste Ud. en vino». Se admite, en definitiva, que sólo parcialmente el beneficiario de **asistencia social** no pueda actuar como **sujeto económico pleno**. Pero en el modelo del socialismo real, esta preocupación no existe, puesto que el Estado es, en puridad, el único **sujeto económico**.

En las actuales **economías del bienestar**, el cuadro general de los **servicios sociales** ha rebasado los antiguos límites de la **beneficiencia pública**, por la que se atendía únicamente a los «menesterosos» y muy especialmente en el campo de la salud, con organizaciones tan curiosas como la llamada «la gota de leche», o a través de visitas médicas como las que llevaban a cabo los facultativos que integraban el Cuerpo Nacional de Asistencia Pública Domiciliaria (APD). Y como piezas esenciales: los hospitales públicos, asilos, orfanatos, etc.

Lo que caracteriza el nuevo escenario es la práctica extensión a toda la población de los **servicios médicos gratuitos** (total o parcialmente), financiados por los Presupuestos de la Seguridad Social, y el que tales servicios hayan dejado de ser una **liberalidad** de los poderes públicos para ser un **derecho** ejercitado por los ciudadanos. Ello conlleva (sobre todo en las sociedades latinas) a todo un conjunto de problemas, que van desde la masificación y la despersonalización, con que tales servicios se ponen al alcance de la población, a la aparición de abusos por parte de los beneficiarios.

Tales posibles abusos son de muy diversa índole y pueden ir desde la reiteración en la utilización de las consultas médicas (a veces por matar el tiempo) a la presión ejercida para obtener bajas laborales escasamente justificables, o certificados de invalidez, al despilfarro de productos farmacéuticos, utilización de las cartillas de familiares jubilados para reducir el coste de las medicinas, «aparcamiento» de los familiares ancianos en las urgencias de los hospitales en periodos de vacaciones, etc. Si ponemos atención en tales prácticas «picarescas» es en razón a exponer algunas de las raíces sobre las que se fundamentan situaciones de creciente inestabilidad financiera a las que se enfrentan los actuales **sistemas de seguridad social**.

No sólo desde el lado de la demanda, sino también del de la oferta, los **servicios sociales** requieren una permanente atención sobre el uso real de los mismos y sobre la eficiencia del propio sistema. El primero tropezará con la impopularidad de cualquier tipo de vigilancia e inspección, la segunda chocará, en ocasiones, con posiciones dogmáticas opuestas a sistemas de cooperación o concertación de la sanidad privada con la pública. Uno y otro aspecto son motivo de propuestas de racionalización, que van desde el «cheque médico» a la mayor participación del enfermo en costear las medicinas que adquiere, al impulso dado a la dispensación de «fármacos genéricos», al mejor ajuste entre el número de las unidades farmacéuticas dispensadas y las necesidades reales del paciente, o entre otras varias, a la reforma de los sistemas de gestión de las instalaciones hospitalarias.

El segundo de los grandes **servicios sociales** definitorios de una sociedad que camina hacia la consecución de un **Estado de Bienestar**, es la generalización de la **enseñanza pública** a todos los grupos sociales. El proceso seguido al respecto es muy parecido al antes apuntado con referencia a los **servicios médicos**.

Puede afirmarse que, sólo en épocas recientes, la **educación** es entendida como un **derecho** general de los ciudadanos, cuyo ejercicio real supone su estructuración como un **servicio social** «ad hoc», superando, con su generalización, los «primitivos planteamientos» elitistas, sólo asequibles a las clases superiores, o su carácter de «beneficencia espiritual» de las viejas escuelas parroquiales o conventuales y de los «estudios superiores» nacidos al calor de algunas catedrales. Es más tarde cuando se afirma su concepto de **servicio público**, aunque (en el caso español) sean los municipios los que hayan de tomar a su cargo el coste de su facilitación a quienes no puedan (o no quieran) acceder a la **enseñanza privada**.

La heterogeneidad de las condiciones materiales y formativas en que se imparte la enseñanza pública de unos a otros municipios y las crecientes corrientes de secularización acabaron llevando a que el Estado asuma la dispensación de este servicio, bajo el «banderín de enganche» de la **escuela pública y gratuita**. Nacen así las **escuelas nacionales**, a veces enfrentadas a las **escuelas de pago** en términos de estimación social.

No ha de extrañar que, al confluir este proceso con el nacimiento formal del **Estado de bienestar**, el modelo educativo se enfrente a dilemas de fondo, tales como la imposible (pero tantas veces pretendida) supresión de toda **enseñanza privada**, las posibles restricciones a la existencia o al funcionamiento de las «escuelas confesionales», o las formas de coordinación, cooperación o subordinación entre **enseñanza pública y enseñanza privada**.

Desde antaño, quienes buscan provocar cambios profundos a la sociedad han centrado su esfuerzo en la utilización de la **enseñanza** como el medio más idóneo para el «raptó de cerebros en formación», o en afirmar tal hecho cuando sus resultados se estiman contrarios a sus propios modelos de sociedad. Entre nosotros nadie presume de «progre», sin abominar de la formación religiosa y moral que recibieron en los colegios de frailes o de monjas. En la Polonia recién salida de la II Guerra Mundial sólo se permitió el acceso a la Universidad a los hijos de los trabajadores (a ser posible revolucionarios), negando a las clases medias y superiores (y sobre todo a los intelectuales) el derecho a reproducirse a través de la educación superior de sus hijos; en base a los efectos que sobre la concentración progresiva del poder y la riqueza eran denunciados por algunos ilustres teóricos de la economía (incluso no marxistas, como el italiano **Francesco Vito**)

Lo más curioso de esta singular disposición polaca es que la misma hubo de ser derogada en la generación siguiente, ante la encendida protesta de los «viejos revolucionarios» que veían vedado el acceso de sus nietos a la Universidad, porque sus hijos eran ahora considerados como integrantes de la nueva «clase intelectual».

Si hemos profundizado algo en la exposición de la medicina y de la enseñanza como **servicios sociales**, la razón no es otra que afirmar que una **economía del bienestar** no puede hoy en día identificarse con un simple **modelo de redistribución de la renta**, que se aproxime, lo más posible, a una distribución igualitaria, tal como preconizara **Pigon**. Hoy el **Estado de bienestar** se asienta sobre la extensión, generalidad e idoneidad de un conjunto complejo de servicios sociales:

Entre éstos debe considerarse (junto a muchos otros) servicios tales como:

- La prevención y seguridad en el trabajo.
- La atención e integración de minusválidos.
- La atención a los ancianos (o a la más amplia «tercera edad»).
- La promoción educativa y formación profesional permanente.
- La atención personalizada a grupos o personas necesitadas.

Todos ellos plantearán problemas de organización, pero también problemas agudos de financiación en la mayor parte de los casos, descubriendo ciertos flancos débiles, o ciertas soluciones singulares, en el conjunto de la **asistencia social** (o de la misma **seguridad social**).

En el escenario español, la **prevención y seguridad en el trabajo** lleva a progresivas cotas de intervención, complicación organizativa y elevación de los costes de producción, a través de formas diversas, tales como los **proyectos de seguridad** en el campo de la construcción, la proliferación de inspectores y comités «ad hoc» y la picaresca de muchos «accidentes menores» que se explotan (e incluso se provocan) para acceder al cobro de unas prestaciones monetarias compensatorias, al disfrute pagado de una **baja laboral**, o al premio de una **minusvalía**.

La **atención e integración de minusválidos** comprende tanto la percepción de pensiones (nacieron precisamente en occidente con las pensiones de guerra), como el acceso a jubilaciones anticipadas y las ayudas a empresas para su contratación laboral. O formas singulares de integración en «talleres ocupacionales» o en organizaciones específicas como la ONCE.

La atención a los ancianos lleva desde el sostenimiento de residencias públicas, o la subvención a algunas particulares, a la realización de **cursos educativos** (incluso a nivel universitario), o a la financiación de actividades vacacionales (por ejemplo los viajes del INSERSO), en donde tampoco son raros los abusos.

La **promoción educativa** y la **formación profesional permanente** se estructuran, básicamente, mediante la programación de cursos, de la que, en muchos casos, resultan beneficiarios los propios sindicatos obreros, o constituyen subvenciones encubiertas a empresas.

La **atención personalizada** plantea servicios tan complejos y diversos como la lucha contra las drogodependencias, la asistencia domiciliaria a enfermos e impedidos, el asesoramiento personal por **asistentes sociales**, o la ya muy clásica asistencia letrada con la designación de «abogados de oficio».

En todo este enmarañado conjunto de **servicios sociales** suele plantearse el problema de si los mismos deben ser siempre facilitados directamente por los poderes públicos, o pueden satisfacerse las correspondientes necesidades por el propio individuo (a costa de la correspondiente compensación monetaria) o por organizaciones intermedias de muy diverso tipo.

La primera opción no presenta, con carácter generalizado, las mismas reservas que se expusieron al considerar la posible racionalidad que podía tener, al respecto, la **comunidad de los pobres**. Al menos, no son rechazables «a priori» (por meras razones estadísticas) la adopción de sistemas como el «cheque médico» o el «cheque escolar», que asegurarían, en muchos casos, mayores niveles de utilidad individual y mayor eficiencia en el sistema.

La segunda, de gran predicamento actual a través del fenómeno de las ONG (Organizaciones no gubernamentales), se presta (en determinados casos y circunstancias) a abusos y desviaciones (incluso delictivas) de las ayudas públicas concedidas a las mismas. Al entrar a valorar las labores llamadas a cabo por las ONG (en general altamente elogiadas y llevadas a cabo como **acciones de solidaridad**) suelen olvidarse aquellos casos en que la simple proclamación de unos objetivos pretendidamente sociales (que pueden ir desde la protección al urogallo a la defensa de los colectivos de gays y lesbianas) ha sido mérito suficiente para la percepción de subvenciones públicas escasamente justificables, poco controladas y fácilmente «maquillables».

Sin embargo, su actuación y su presencia sirven para poner de manifiesto que el logro de una **sociedad de bienestar** puede y debe ser buscado por los propios grupos sociales que la integran, que su actuación puede encuadrarse siempre dentro del modelo genérico de **economía del bienestar** y que ésta presenta características que rebasan los límites del Estado de bienestar, entendido como factor único en la construcción de la «nueva sociedad» distante de los puros y teóricos modelos capitalista o marxista.

La «nueva sociedad» supone la superación del individualismo procaz con el que nace la teoría económica, entronizando al «individuo» como centro y fin de sus inquietudes; pero también la negación de la individualidad, bajo el postulado marxista, tan bien recogido, en su día, por el novelista **Arthur Koestler**, de que «el hombre no es otra cosa que un millón de hombres partido por un millón».

El peligro radica en querer convertir el **Estado de bienestar** en un total **Estado-Providencia**, encargado de proporcionarnos todo aquello a los que creemos tener derecho. A efectos de profundizar en este tema pasaremos, a continuación, a exponer brevemente otros «efectos sociales», sobre el bienestar, de actuaciones públicas de carácter vario.

VIVIENDA Y URBANISMO

El entorno más próximo al hombre condiciona, sin lugar a dudas, su **calidad de vida** y por tanto, las acciones sobre el mismo pueden (y deben) inscribirse en el campo de la **economía del bienestar**. La vivienda es, desde luego, el entorno más próximo en el que se desenvuelve la vida humana, haciendo ésta, relativa y parcialmente, independiente de los condicionantes materiales que marcan su actividad (especialmente los climáticos y meteorológicos). Por ello, desde el principio de los tiempos, la **tipología de las viviendas** constituye uno de los rasgos característicos de las distintas **civilizaciones** desde la más remota prehistoria.

Tratar conjuntamente **vivienda y urbanismo** es consustancial con la esencia de los asentamientos humanos (salvo, en todo caso, en pueblos nómadas); y mucho más en las sociedades avanzadas, donde el «urbanícola» constituye la mayor parte de la población. Cuando mayor es el tamaño de los asentamientos humanos más el **entorno urbano** juega un papel preferencial, frente al **entorno físico**, en las posibilidades de alcanzar una satisfactoria **calidad de vida**.

La primera preocupación, que aparece al respecto, es la de juzgar hasta qué punto las **fuerzas del mercado** son capaces de garantizar, por sí solas, una cobertura suficiente de las necesidades de vivienda (que resulte satisfactoria, en términos de **bienestar**) correspondientes a los distintos grupos sociales. Como quiera que, superado el estado primitivo de ocupación de cuevas naturales, la disponibilidad de viviendas supone incurrir en un **coste económico** y la producción de nuevas viviendas (y la reforma y conservación de las existentes) es el resultado de una **actividad económica**, la correcta solución del problema cae de lleno en el campo de la **economía del bienestar**.

Ya lo apuntábamos al tratar de la **lucha contra la pobreza**. Para determinados grupos sociales (gitanos, marginados, inadaptados, etc.) resulta necesaria una cierta «objetivación» de la forma de satisfacer las necesidades de vivienda de los mismos por parte del **Estado de bienestar**, marcando los límites, y la forma de lograr que la mayor parte posible de la **comunidad de los pobres**, pero también de las familias con **poder adquisitivo** insuficiente, puedan acceder al objetivo de disponer de una **vivienda digna** y adecuada a las necesidades familiares.

Este objetivo se ha impuesto como uno de los puntos fundamentales en cualquier **política de bienestar**, integrando en la misma aspectos muy diversos, que van desde

la fijación de dimensiones mínimas para las nuevas viviendas (según tipificación), a la de garantías sobre calidad, precios máximos, subvenciones a constructores, adquirentes o arrendatarios, etc. En algunos casos, y puesto que las fuertes migraciones pasadas del campo a la ciudad aumentaban las necesidades de vivienda en términos cuantitativos, cabe decir que la **política de vivienda** introducía condicionantes fundamentales en la **economía del bienestar**, llegando incluso (aunque con escaso éxito a largo plazo) a tratar de maximizar la utilidad de la vivienda, no sólo a través del precio, sino adoptando tipología, intermedias entre la **vivienda rural** y la típicamente **urbana**, para reducir el impacto negativo del cambio en la estimación personal del usuario. Tal fue, por ejemplo el efecto, perseguido en su momento, con los llamados **poblados de absorción** (las primeras UVAS) destinados a población de reciente inmigración.

Podrían citarse otros ejemplos de tipología especial en el caso de las políticas de reasentamiento de población chabolista, y en múltiples realizaciones, de la antigua Obra Sindical del Hogar en las propias áreas rurales, o en ciudades de tamaño no excesivo. Por el contrario, otras de sus realizaciones (y la práctica totalidad de los actuales **sistemas de protección oficial**) no plantean, en modo alguno, la suavización del tránsito a las pautas genéricas del «urbanícola puro». Así no es raro encontrar que en el paso de la «chabola» a un piso alto, en un bloque abierto, más de uno pretendía conservar al burro como «animal de compañía»; actitud igual de sorprendente que la cría de patos en la bañera al pasar del «chozo extremeño» a los nuevos **poblados de Colonización**.

La revolución en la distribución territorial de la población española, a partir de los años 50, fue tan rápida y profunda, que difícilmente los poderes públicos pudieron hacer frente a otra preocupación que la de proporcionar un techo a quienes llegaban a las ciudades sin otro horizonte que la de convertirse en «realquilados» explotados, o en causa de un mayor hacinamiento en los hogares de parientes y amigos, cuando no optaban por la posición extrema de la «chabola» o de la «cueva». La penuria de medios financieros a disposición del sector público y la propia escasez de ciertos materiales de construcción fueron acicate, sin duda, para soluciones imaginativas, de muy bajo coste y reducida superficie habitable por familia, sobre las que no es éste momento ni ocasión de extendernos.

Si la reducción del tamaño medio de las familias favorece hoy un mejor ajuste de las «viviendas pequeñas» a las nuevas necesidades familiares, no cabe duda de que hoy merecen una superior consideración los aspectos referentes a la **calidad y comodidad** (en definitiva al **bienestar**). Lo mismo ocurre con el entorno más próximo a la propia vivienda, es decir, con el **entorno urbano**.

En las tres décadas de «penuria pública y social», hasta que nuestra economía logró salir del «subdesarrollo», la elección entre «más viviendas» o «mejor entorno urbano» se decantó claramente a favor de la primera alternativa. La disponibilidad real de **infraestructuras y equipamientos urbanos** (urbanismo, en suma) caminó siempre con retraso (y muchas veces, fuerte retraso) frente a la construcción de viviendas. La actual **sociedad de bienestar** demanda de los poderes públicos todo aquello que puede poner a su servicio el urbanismo actual (transportes públicos, zonas verdes, instalaciones sociales, centros culturales, etc.), sin perjuicio de conceder a la vivienda la máxima prioridad. Sobre todo cuando la generalización (tan acusada en España) del régimen de propiedad, frente al de arrendamiento (pese a sus indudables defectos), ofrece innega-

bles ventajas económicas y sociales. Los inconvenientes del régimen de arrendamiento se agudizaron con la persistencia injusta de la «congelación de alquileres», que agrió la relación «inquilino-propietario», apartó los capitales privados de su tradicional materialización y petrificó el falso principio de que «el casero es tu enemigo».

Por eso, en la actualidad, las acciones de renovación urbana, rehabilitación de viviendas, conservación del patrimonio inmobiliario, esponjamiento del tejido urbano, introducción de nuevos equipamientos y servicios, constituyen parte integrante (e importante) de la **economía del bienestar**, que no puede limitarse al utópico objetivo de «erradicación total del chabolismo», por mucho que hoy mismo figura escrito en los programas electorales de los partidos políticos. Así por ejemplo (febrero de 1999) Izquierda Unida incorpora dicho objetivo, con la promesa de alcanzarlo a tres años.

El peligro mayor de que exista una **insatisfacción social subjetiva**, opuesta, por tanto, al **bienestar**, se encuentra, las más de las veces, en una interpretación errónea del derecho constitucional a una **vivienda digna**. Lo que no pasa de ser la expresión de que a nadie se le puede negar tal derecho en base a diferenciadas de raza, religión, estado civil, nivel cultural, etc., no se puede traducir (como hacen muchos) en que el Estado esté obligado a proporcionar, a todos los españoles, en propiedad, una vivienda gratuita y de la calidad que exija cada uno de ellos (aunque sea entre ciertos límites).

Caer en esa «interpretación lata» del principio constitucional del **derecho a la vivienda** se inscribe, claramente, en el mayor peligro que acecha al **Estado de Bienestar**, que, social o políticamente, se le quiera transformar de hecho, en **Estado-Providencia**. Lo que no es posible desde el punto de vista económico, tal como ha puesto de manifiesto la quiebra de los **sistemas de economía de socialismo real**.

CULTURA Y OCIO

Sin embargo, dicho peligro se manifiesta en actitudes de dejación, por parte de la sociedad, de funciones y tareas propias que, cada vez más, se endosan a los poderes públicos y que éstos utilizan, muchas veces, con fines políticos partidistas. A todos los niveles, pero sobre todo en el ámbito municipal, se entiende y consolida la opinión de que los gobernantes han de facilitar y fomentar la distracción y la diversión del pueblo.

Podríamos reducir este punto a afirmar la resurrección de la vieja política romana de «panem et circenses», pero no está de más incorporar el esbozo de algunos puntos, para que cada cual pueda organizar sus correspondientes reflexiones al respecto.

No cabe duda de que el **concepto de bienestar** no puede limitarse al grado de satisfacción de las **necesidades materiales**; tampoco puede olvidarse que, en general, la satisfacción de las que cabe calificar de **necesidades del espíritu** requiere de actos materiales y de la asunción de **costes económicos**. Es en tal sentido en el que **cultura y ocio** se integran también en la **economía del bienestar**, sin perjuicio de sus amplias posibilidades en el marco de una política general o partidista.

Por razones obvias no podemos abordar, aquí y ahora, la sugerente distinción entre **cultura popular** y **cultura para el pueblo**, pero una y otra reclaman hoy la creciente

intervención de los poderes públicos en su promoción, pero mucho más interesadamente en su financiación.

Parece que ni la sociedad ni el mercado pudieran sostener y desarrollar, como antes, actividades para las que existía una **demanda solvente**. La extensión de la **cultura** y el **ocio** a capas más amplias de la sociedad es la justificación esgrimida por quienes se sienten cómodamente instalados en la **cultura de la subvención**, por su positiva repercusión en su propia economía y por la sensación de poder que proporciona participar, directa o indirectamente, en experiencias, más o menos intensas, de **dirigismo cultural**.

Dirigismo, ya se trate de explotar (o, en ocasiones, de recrear) una cultura «auténtica» o meramente diferenciada en términos de lengua, costumbre, deportes populares o tradiciones reales o inventadas, historias vividas o ficticias, etc. Pero dirigismo también en cuanto a los espectáculos, los artistas, las orientaciones morales, etc.

Otra vez, tras el **Estado de Bienestar** aparece la negra sombra del **Estado-Providencia** al que se exige que subvencione (o financie totalmente) espectáculos variados, que pueden ir de las representaciones teatrales de todo tipo a los conciertos, espectáculos taurinos o pruebas deportivas. Pero que también financie el teatro de vanguardia, las nuevas tendencias musicales, las nuevas películas o su doblaje, las artes plásticas, etc.

El Estado-Providencia es la nueva figura del mecenas **tradicional**. En muchos casos, la compensación que éste último buscaba, en la dedicatoria de las obras del autor protegido, era un hueco en la historia, tal como lo logró la figura del **Conde de Lemos** por su condición de «protector» de **Cervantes**. Hoy la compensación suele hallarse más bien en la perseguida obtención de mayores «frutos electorales», atraídos por el brillo que ofrecen los «nuevos artistas» y los «nuevos intelectuales», más o menos reciclados según los casos.

Los más «castizos» califican de **pasotismo**, la creciente actitud de grupos sociales que reclaman del Estado que les organice su **ocio**, aportándoles la práctica del deporte, el equipamiento que suponen los **clubs de jubilados**, las curiosamente llamadas **universidades populares**, las excursiones y vacaciones subvencionadas, y, al tiempo, la tarea de «ilusionarles» en la aceptación de los distintos programas.

Lo más preocupante, para el propio futuro de la **economía del bienestar**, es que mientras nuestras necesidades primarias pueden quedar satisfechas hasta su **punto de saturación**, éste no se alcanza a vislumbrar para las nuevas necesidades que se crean en este campo. Como dicen que sentenciaba el Guerra (el torero) «siempre hay gente pa tó».

MEDIOAMBIENTE

No por ser el último llegado a ser objeto de consideración dentro de la **economía del bienestar**, es menos cierto que la disponibilidad mayor o menor de los llamados **servicios ambientales** ocupa un puesto prominente entre los condicionantes del **bien-**

estar general. Estos se miden menos en términos cuantitativos que en términos de calidad. Así como el **entorno urbano** se adecua a las necesidades del «urbanícola», mejorando el **medio natural** en términos de comodidad y oferta de servicios, éste último aparece siempre como agredido por la **actividad económica**.

Tal planteamiento «unidireccional», no por extendido deja de ser menos erróneo, tanto si se acepta la inevitabilidad de tal circunstancia, como si se pretende deducir de la misma una contraposición plena entre **economía** y **ecología**. Por contra, es correcta la actitud de quienes, admitiendo los peligros que la **contaminación** de origen humano puede introducir (y de hecho introduce) en el **medio natural**, se plantean críticamente (y no emocionalmente) el estudio de sus problemas, las posibles soluciones aceptables personal, social o económicamente, las incidencias y retroalimentaciones sobre el **bienestar económico**, etc. Y desde luego es preciso desmontar, la consideración simplista de una naturaleza idealizada sobre viejos «clichés virgilianos» en contraposición a la realidad de un entorno donde también actúan (¡y de qué modo!) las fuerzas naturales y las biológicas de todo tipo; sobre un **escenario** lento pero inexorablemente modificado.

El **medio ambiente** o más exactamente, el conjunto de **externalidades** positivas y negativas que el mismo aporta a la valoración subjetiva de la **utilidad** o **satisfacción individual**, es objeto naturalmente de demanda, bien por los servicios que puede proporcionar, o por lo que algunos autores denominan **demanda opcional**; es decir preferencia de la preservación, conservación o mejora del entorno frente a otros bienes o posibilidades alternativas. Lo que importa es que la **demanda medioambiental** sea también una demanda solvente, es decir que la sociedad (individual o colectivamente) esté dispuesta a asumir los costes totales inherentes a su satisfacción, lo mismo en el campo de la producción de bienes comercializables (por su reducción, anulación, o necesaria modificación de las tecnologías productivas), que en el de las restricciones impuestas al **crecimiento económico**.

Todos estos novedosos aspectos de las interrelaciones entre el **medio ambiente** y la **economía del bienestar** requieren un tratamiento más amplio y profundo del que aquí podríamos incorporar.

EL FUTURO DE LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR

En términos conceptuales son muchas las tareas a abordar en una necesaria revisión de las primeras intuiciones de **Pigou** y de la abundante literatura subsiguiente, muchas veces sesgada por las limitaciones de la óptica keynesiana. En términos de **política económica** el eje de cualquier inquietud sobre la **economía del bienestar** es, sin duda el problema de su futura financiación; cuyo tratamiento constituye un tema absolutamente monográfico.

Pero me voy a permitir aportar un elemento muchas veces olvidado: la necesidad de educar a la sociedad para que, en cada estadio de nuestra civilización y nuestro desarrollo económico, entienda **qué parte de la utopía resulta apta para intentar su realización** y qué costes (**sacrificio**) es forzoso asumir, a qué cotas de prosperidad material hay que renunciar, qué áreas de individualismo van a tener que ser abandonadas en aras de una difícilmente cuantificable **economía del bienestar**.

Sabido es, sin embargo que, en los foros políticos, la mayor o menor entidad de los llamados **gastos sociales**, en el seno de los distintos **presupuestos públicos**, viene siendo como una especie de «prueba del algodón» para fundamentar el ataque a los poderes públicos por parte de quienes ejercen la oposición, ya sean partidos políticos, sindicatos, asociaciones de vecinos, ONGs, ecologistas en acción, mesas y plataformas diversas, o agitadores sociales de todo tipo. Pero lo curioso del caso es que cada uno tiene su propia concepción de lo que son o no **gastos sociales** en el conjunto de un **presupuesto público**.

Para los mas puristas y radicales serían sólo los correspondientes a los que antes hemos integrado en el apartado de **seguridad y asistencia social**. Para aquellos a quienes menos afecta el **nominalismo** no es sólo que todo gasto público tenga generalmente una **justificación social**, dentro del marco macroeconómico, sino que, muchas veces, ciertos gastos serían incorrectos si sólo se decidieran a partir de una **justificación económica**.

Concluiré, permitiéndome un homenaje a mi condición de ingeniero de caminos (que me viene de familia) y de economista profesional, planteando un interrogante para intranquilizar a muchos.

¿Cabe establecer un planteamiento dicotómico en los presupuestos públicos con una diferenciación neta entre gastos sociales y gastos económicos?

Para incitar a discurrir sobre el tema, pondré un breve ejemplo íntimo. A principios de siglo mi abuelo intervino, desde el Ministerio de Fomento, en la construcción de las conocidas como «carreteras carboníferas asturianas», que se justificaban como necesarias para poder explotar las riquezas mineras existentes y que éstas pudieran acceder a los mercados (justificación plenamente económica). En los años 60, y desde mi puesto en la Oficina de Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno, se apoyó firmemente (y se financió) la construcción de la carretera de acceso al Valle de Valdeón, en la cabecera del Río Cares, valle que solía permanecer incomunicado de dos a tres meses al año por causa de la nieve. Su construcción sólo se justificaba por razones sociales y en el seno de la **economía del bienestar**.

Y este es un simple ejemplo aplicable a una hipotética diferenciación de nuestra red de carreteras (y de tantas otras infraestructuras) entre las que integrarían, teóricamente, un **presupuesto de gastos sociales** o un **presupuesto de gastos económicos**, como los que muchos políticos y asimilados pretenden establecer en términos dialécticos.

El futuro de la **economía del bienestar** no está escrito. Plantea graves dificultades financieras, y negarse a ciertas correcciones sobre su actual «estructura de aluvión» puede ser el mayor ataque a que pueda mantenerse lo esencial de la misma. Para ello es preciso asegurar la permanencia de un **desarrollo sostenible**.