

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO EN ECONOMÍA

Implicaciones de la crisis financiera mundial (2008-2009) para la
equidad en el Estado del bienestar

Trabajo de grado

Autor: Andreas Christian Hangartner

Tutor: Rafael Gustavo Miranda Delgado, Dr.

Mérida, octubre de 2017

Contenido

Resumen del Proyecto	5
Capítulo 1. Introducción.....	6
1.1 Planteamiento del problema	6
1.2 El problema	10
1.2 Hipótesis.....	11
1.3 Justificación.....	12
1.4 Objetivos de la investigación.....	14
1.4.1 Objetivo general	14
1.4.2 Objetivos específicos.....	14
Capítulo 2. Antecedentes de la investigación.....	15
Capítulo 3. Marco teórico.....	22
3.1 La dimensión normativa del Estado del bienestar	22
3.2 La equidad	25
3.3 La globalización y el Estado del bienestar	31
3.3.1 Los estudios de apertura	31
3.3.2 El enfoque competitivo.....	31
3.3.3 El enfoque compensatorio	35
3.3.4 El enfoque curvilíneo	36
Capítulo 4. Metodología.....	38
Capítulo 5. Elaboración de un marco normativo para evaluar la equidad en la política fiscal.....	39
5.1 La equidad de los gastos.....	40
5.1.1 Acceso equitativo a la salud y educación	40
5.1.2 Políticas activas de empleo.....	42
5.2 La equidad de los impuestos.....	43
5.3.1 Impuesto sobre el ingreso personal	44
5.2.2 Impuesto sobre la riqueza.....	49
5.2.3 Impuesto de sociedades	51
5.2.4 Impuesto indirecto	53
5.3 Esquema	56
5.4.1 Equidad en el lado de los impuestos.....	56
5.4.2 Equidad en el lado de los gastos.....	57
Capítulo 6. Resultados del análisis.....	58
6.1 Características tipológicas del Estado del bienestar	58
6.1.1 El régimen corporativista	58
6.1.2 El régimen mediterráneo	60

6.1.3 El régimen socialdemócrata	61
6.1.4 El régimen liberal	63
6.2 La equidad en el sistema de impuestos.....	66
6.2.1 El impuesto sobre la renta personal	71
6.2.2 El impuesto sobre la riqueza.....	74
6.2.3 El impuesto de sociedades.....	77
6.2.4 El impuesto indirecto.....	83
6.3 La equidad en el lado de los gastos públicos.....	84
6.3.1 Acceso equitativo a la educación terciaria	84
6.3.2 Equidad en el acceso y participación en la atención médica	87
6.3.3 Equidad del trabajo.....	88
Capítulo 7. Conclusiones.....	92
Referencias bibliográficas	97

Resumen del Proyecto

El Estado del bienestar es producto de una evolución compleja de hechos históricos, ideas filosóficas, y condicionamientos políticos y sociales que permitieron crear un equilibrio entre las reglas básicas de la economía y las exigencias de equidad y justicia social. Sin embargo, desde mediados de los ochenta, el Estado del bienestar enfrenta una serie de retos provenientes de la globalización y la postindustrialización, junto con los crecientes niveles de desigualdad y pobreza. La crisis financiera (2008-2009) hizo que se incrementara la incertidumbre sobre la sostenibilidad de los componentes constitutivos del bienestar social. La presente investigación tiene como propósito examinar las implicaciones de la reciente crisis financiera para la política fiscal en cuatro tipos de regímenes del bienestar. En vista de la creciente desigualdad, conflictos distributivos y populismos emergentes, se elabora un marco normativo para determinar hasta qué punto la política fiscal del Estado del bienestar contemporáneo es compatible con la equidad.

Capítulo 1. Introducción

1.1 Planteamiento del problema

El Estado del bienestar es el resultado de una evolución compleja de hechos históricos, ideas políticas y filosóficas, así como condicionamientos sociales y económicos que propiciaron la formación de un pacto social de equilibrio entre las reglas básicas de la economía (propiedad privada, libertad de empresa, libre competencia) y ciertas garantías y prestaciones sociales. La filosofía detrás del Estado del bienestar se nutre de la desconfianza ante los resultados del libre juego de las fuerzas del mercado. Las premisas de la teoría económica keynesiana, así como el pensamiento socialdemócrata y la doctrina cristiana crearon los fundamentos intelectuales para darle legitimidad a una intervención más activa del Estado en las esferas de la economía para, de esta manera, mitigar los efectos sociales provenientes de las fluctuaciones del mercado y garantizar un nivel aceptable de calidad de vida y equidad.

El concepto de “régimen del bienestar” (Esping-Andersen, 1998) se refiere a la gran constelación de instituciones, políticas y programas socioeconómicos que promueven el bienestar de los ciudadanos. Entre ellos figuran las transferencias públicas, pero también el sistema impositivo y el sector productivo de la economía. En la tipología de los regímenes del bienestar que propuso Esping-Andersen (1998) se distingue entre un tipo liberal (residual, eficiencia económica), el socialdemócrata (esquemas universales de asistencia social, equidad de oportunidades), y el corporativista (esquema gremial de la seguridad social, estabilidad social). Esta tipología se complementó posteriormente con un cuarto tipo, denominado Estado del bienestar mediterráneo, semi-periférico o familista para los países de Europa del sur, si bien existe un vivo debate de si se trata efectivamente de un modelo distintivo o más bien de una subcategoría del régimen corporativista del bienestar de la Europa Continental (Katrourgalos y Lazaridis, 2008).

Goodin, Headey, Muffels, y Dirven (2004) identifican una serie de valores morales en los que los regímenes del bienestar tradicionalmente se han basado, a saber el crecimiento económico, la eficiencia económica, la pobreza, la desigualdad, la integración social, la estabilidad y la autonomía. En los distintos regímenes del bienestar se aprecia una suerte de consenso sobre la deseabilidad de estos valores, si bien existen divergencias en torno al orden de prioridad de cada uno de ellos. Por lo tanto, la naturaleza de cada régimen depende de cómo éste enfatiza a los valores morales. Por ejemplo, el tipo liberal, contrario a los otros regímenes del bienestar, le confiere una gran importancia a la eficiencia económica. El tipo socialdemócrata también valora la eficiencia económica, pero para él, la equidad de

oportunidades se convierte en un valor todavía más importante. El tipo corporativista también valora la eficiencia económica, pero a diferencia de los otros dos regímenes hace mayor énfasis en la estabilidad social. Habermas (1975) y Offe (1984) argumentan que estos valores morales en realidad son los términos a través de los que los distintos regímenes capitalistas del bienestar tratan de legitimarse ante sus ciudadanos.

Ahora bien, los avances históricos que se registraron en la época de la postguerra en términos de mayor equidad, movilidad social y estándares aceptables de calidad de vida en las sociedades de la Europa occidental, no impidieron la crisis del Estado del bienestar a finales de los años setenta. La efectividad de las políticas keynesianas tradicionales se vieron condicionadas por el ascenso de un nuevo contexto económico mundial, donde las políticas económicas han derivado en políticas de racionalización, privatizaciones y contención del gasto público (Calderón, 2004). La recesión económica de los años setenta generó una situación de desempleo acompañada por altos niveles de inflación, deterioro económico y déficits presupuestarios, con la consecuente incapacidad para hacer frente a los crecientes gastos públicos, que provocó el cuestionamiento generalizado del Estado del bienestar.

La crisis del Estado del bienestar de la postguerra, que coincide con el ascenso del paradigma neoliberal (Evers y Olk, 1996), ha impulsado una considerable producción académica sobre su viabilidad económica, perspectivas y nuevos retos. Los debates contemporáneos giran en torno al fenómeno de las transformaciones del Estado del bienestar. Entre los académicos se ha llegado a una suerte de consenso¹ que las mayores presiones que se ejercen sobre el Estado del bienestar provienen de las fuerzas económicas de la globalización financiera y los desarrollos postindustriales. La aceleración de las fuerzas globales de la economía y las transformaciones tecnológicas propiciaron el triunfo del sector de servicios. Estas fuerzas globales alteraron la estructura social de riesgos, dando lugar a un nuevo tejido social de ganadores y perdedores. En la anterior era del capitalismo del bienestar, los obreros de producción estándar y de poca calificación lograban obtener empleos que les brindaban seguridad y un salario decente. En la era postindustrial, en cambio, las personas de pocas calificaciones y recursos sociales y culturales serán desplazadas a una vida marcada por los salarios bajos, desempleo y trabajos precarios. Esping-Andersen (1998) argumenta que nuestras inquietudes contemporáneas por la exclusión social pudiesen interpretarse como el eco de los debates de la década de 1930 en torno a la cuestión social.

¹ Una aproximación sistemática a la temática de la relación entre globalización, desarrollos postindustriales y Estado del bienestar brindan las publicaciones a cargo de B. Södersten (2004) y B. Greve (2006).

Los denominados estudios de apertura sostienen que la globalización está cambiando el marco institucional de los Estados nacionales. En todos los Estados se registra una pérdida de autonomía y un proceso de adaptación activa a la nueva dinámica competitiva mundial y a la informatización de los procesos económicos y las decisiones financieras. A pesar de esta nueva dinámica que crearon las fuerzas económicas de la globalización, el Estado del bienestar no se está desmantelando, ni desapareciendo, sino que está sufriendo una profunda reestructuración que puede afectar tanto a sus objetivos, como a sus modos de gestión institucional. Calderón (2004) argumenta que, de continuar las presiones de la globalización sobre el Estado del bienestar, se crearían las condiciones de la emergencia de un “nuevo Estado del bienestar competitivo”² donde se subordina la política social a la política económica y se altera la estructura de la financiación de los Estados produciéndose trasvases de la carga tributaria desde los factores móviles como el capital a factores inmóviles como el trabajo o el consumo. Estas tendencias en el ámbito financiero del Estado del bienestar provocan a su vez una contención de los programas universales del gasto público, el endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones públicas, la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo y la desaparición de las políticas activas de empleo.

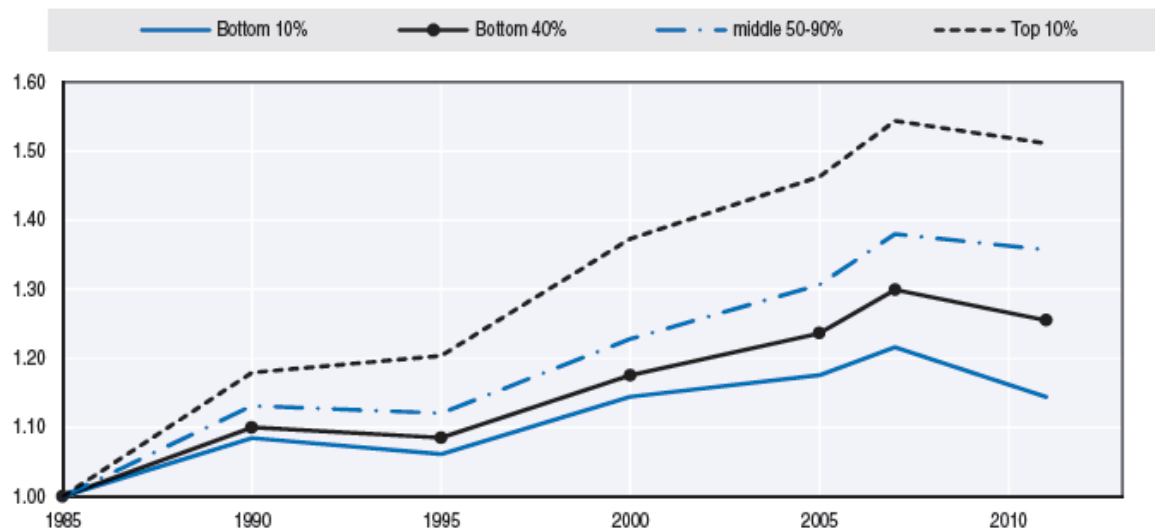
El debate sobre las transformaciones del Estado del bienestar se inscribe en un panorama mundial de crecientes niveles de desigualdad y conflictos distributivos (Stiglitz, 2013). Desde mediados de la década de 1980 se observa un incremento considerable de los niveles de desigualdad en las economías desarrolladas, particularmente en España, Grecia e Irlanda, así como en las economías emergentes de Europa (OECD, 2008, 2011, 2015; Fondo Monetario Internacional, 2014). La evidencia empírica sobre la creciente desigualdad en los países de la OECD crea la impresión que el Estado del bienestar en el nuevo contexto global no tiene la capacidad para darle continuidad a su compromiso histórico³ con la justicia social y la reducción de la desigualdad en las sociedades de las economías desarrolladas. En concreto, se aprecia una tendencia del crecimiento de la desigualdad del ingreso y de la riqueza a partir de la década de 1980. El gráfico 1.1 indica la tendencia del ingreso real en los hogares de los distintos estratos económicos a partir del año 1985. Se observa que los ingresos de los sectores bajos quedaron atrás, en comparación con los sectores medios y altos de la sociedad.

² El término “nuevo Estado del bienestar competitivo” aparece por primera vez en Jessop (2000).

³ Con respecto al compromiso de los países miembros de la Unión Europea con los principios normativos de la justicia social y de la equidad del ingreso, véase Lütz (2004, p.11): “A nivel normativo los Estados del bienestar europeos compartieron el compromiso con la justicia social y la disminución de la desigualdad del ingreso”, [Traducción del autor].

Gráfico 1.1

Tendencia del ingreso real de los hogares de clase baja, media y alta desde 1985

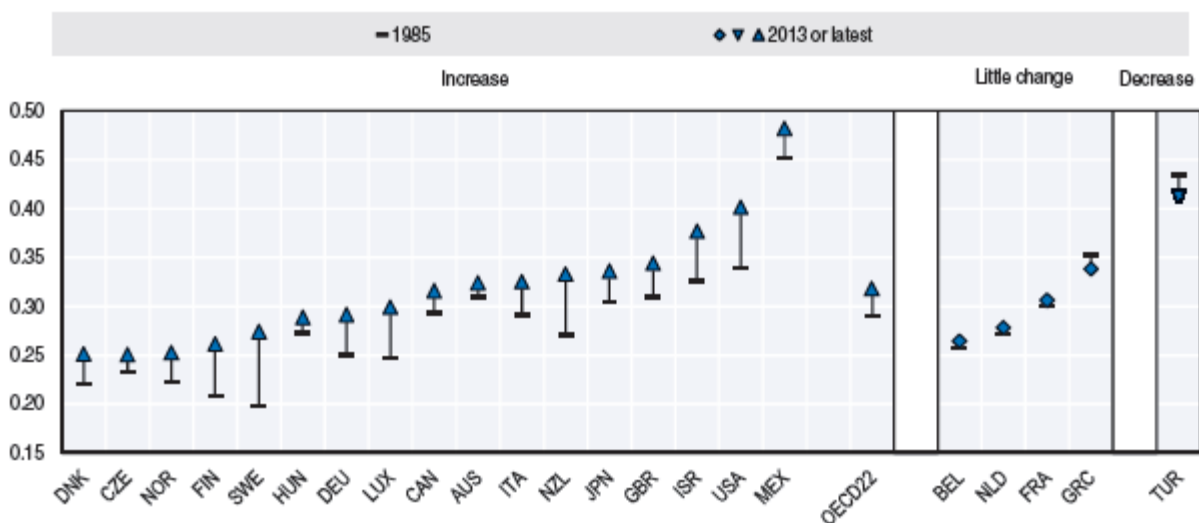


Fuente: OECD (2015), Promedio de OECD, 1985=1

En el gráfico 1.2 se indica que durante el mismo periodo (1985 hasta el presente), la desigualdad del ingreso entre los ricos y los pobres se ha profundizado en la mayoría de los países de la OECD.

Gráfico 1.2

Coefficiente de Gini de la desigualdad del ingreso a mediados de los ochenta y en 2013 o el año más reciente que está disponible.



Fuente: OECD (2015), Promedio de OECD, 1985=1

Existen argumentos éticos y consecuencialistas para justificar los esfuerzos de reducir la desigualdad en una sociedad determinada. Según la OECD (2015) la tendencia de aumento de la desigualdad del ingreso a largo plazo despierta inquietudes económicas (efectos negativos sobre el crecimiento económico a largo plazo), pero también inquietudes políticas y sociales (cohesión social, igualdad de oportunidades). La desigualdad del ingreso tiene un impacto sobre la convivencia ciudadana, y en concreto, la forma cómo las personas interactúan entre ellos (Wilkinson y Pickett, 2009). De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2016), la desigualdad crea malestar social y olas migratorias. Además, la desigualdad causa inestabilidad económica y política, lo que a su vez tiene consecuencias negativas para el clima de inversiones y el crecimiento económico en un país (Persson y Tabellini, 1994; Alesina y Rodrik, 1996).

Por otro lado, la redistribución fiscal, a saber la acción gubernamental de transferir recursos de quien más tiene a los que menos tienen, parece ser generalmente benigna para el crecimiento económico (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). Desde una perspectiva político-económica (Estache y Leipziger, 2007) se puede sostener que la validez de un modelo económico requiere en las sociedades democráticas de un amplio apoyo público. En este sentido, una desigualdad del ingreso pronunciada puede crear muchas dudas en la opinión pública en torno al rumbo de la política económica de un país, y en el peor de los casos, llevar a una crisis de representación política y de legitimidad del gobierno. Los cambios políticos drásticos y la emergencia de regímenes populistas ocurren precisamente en contextos donde un amplio sector de la población siente que tiene muy poco que perder en un sistema donde la política gubernamental y los resultados económicos son fundamentalmente inequitativos, ya que favorecen a los sectores privilegiados, y donde la promesa electoral de la movilidad social se ha convertido en un mito.

1.2 El problema

La crisis financiera y económica (2008-2009) hizo que en los círculos académicos y políticos se intensificara el escepticismo sobre las perspectivas del Estado del bienestar. Los enfoques dominantes en las investigaciones sobre la transformación del Estado del bienestar coinciden en que las crisis financieras y económicas tienen un rol teórico decisivo en provocar reformas estructurales radicales. Se argumenta que durante décadas se han venido acumulando las presiones para reformar el Estado del bienestar, pero que debido a las distintas fuerzas institucionales y políticas estas presiones no lograron materializarse en

reformas drásticas. Las crisis, sin embargo, que se conciben como una amenaza indiscutible del colapso, hace que estas fuerzas o presiones se liberen, y en consecuencia, provoquen reformas radicales en las políticas económicas y sociales (Vis, van Kersbergen y Hylands, 2011).

En la presente investigación nos preguntamos si la actual crisis financiera y económica (2008-2009) efectivamente ha creado las condiciones de una liberación de estas presiones de la globalización para de esta manera, incentivar las reformas del Estado del bienestar que apuntan a la subordinación de la política social a la política económica y la equidad a la eficiencia económica. La posibilidad de la re-mercantilización del Estado del bienestar con miras a la priorización de la eficiencia económico a expensas de la equidad hace que la política fiscal tenga un papel importante en el actual debate sobre las transformaciones del Estado del bienestar. Por esta razón, la presente investigación se centra en la redistribución fiscal del Estado del bienestar tras la crisis financiera mundial. Partiendo de las inquietudes sobre el compromiso histórico del Estado del bienestar con el principio normativo de la equidad, se han formulado las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se ha caracterizado la redistribución fiscal en los distintos regímenes del bienestar después de la crisis financiera mundial?
- ¿Hasta qué punto la redistribución fiscal en los distintos regímenes del bienestar es compatible con los principios normativos de la equidad?
- ¿Se aprecia una convergencia de los sistemas de impuestos y transferencias de los distintos regímenes de bienestar en un modelo único competitivo y residual?

1.2 Hipótesis

La crisis financiera y económica (2008-2009), concebida como un momento de intensificación de las fuerzas y presiones económicas de la globalización y postindustrialización, así como los consecutivos programas de consolidación fiscal provocaron una convergencia de los distintos regímenes del bienestar en un Estado del bienestar competitivo cuyo sistema de impuestos y gastos públicos no es compatible con los principios normativos de la equidad.

1.3 Justificación

El fenómeno de las transformaciones del Estado del bienestar ha sido abordado desde distintas disciplinas científicas y enfoques teóricos. Sin embargo, todavía carecen las evaluaciones sistemáticas de la política fiscal en los distintos regímenes del bienestar tras la crisis financiera y económica (2008-2009). A través de la presente investigación se pretende, en primera instancia, elaborar un marco normativo de la redistribución fiscal, basado en los principios normativos de la equidad, pero también de las recomendaciones más recientes provenientes de los distintos organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, OECD). En segundo lugar, esta investigación recurre a las investigaciones más recientes sobre los cambios del Estado del bienestar, así como los distintos enfoques teóricos dentro de los denominados estudios de apertura, para determinar las implicaciones de la reciente crisis financiera para la redistribución fiscal en los distintos regímenes del bienestar. La investigación se centra, por un lado, en los posibles efectos de la crisis sobre el Estado del bienestar (competitivo, compensatorio, o curvilíneo), y por otro lado, si las respuestas políticas ante la crisis se basan en los valores y principios que dominan en cada régimen del bienestar, o al contrario, si se aprecia una convergencia hacia un modelo único y competitivo del bienestar (liberal y residual).

En los debates contemporáneos se hace énfasis en las fallas de los gobiernos en reconocer los límites de los resultados de los mercados que no están ni regulados ni supervisados. Ello ha dado lugar a la percepción generalizada de la inacción de los gobiernos (Stiglitz, 2013) en intervenir si la desigualdad alcanza niveles críticos. Según Estache y Leipziger (2007) esta discusión resulta ser particularmente relevante si consideramos la relación real o percibida entre determinantes globales y nacionales de distribución del ingreso. En este sentido, se aprecia una fuerte inclinación por asociar (de forma correcta o errónea) la creciente desigualdad en una economía nacional con los procesos de globalización. El descontento y los sentimientos anti-globalización pueden revertir los esfuerzos de la inserción global que pudiesen haber registrado efectos positivos sobre el bienestar social.

Las demandas ciudadanas por políticas fiscales redistributivas aparecen en contextos donde las perspectivas de movilidad social son bajas para gran parte de los sectores sociales. La tolerancia por la desigualdad es mayor donde se perciben las oportunidades de movilidad social hacia arriba, pero es baja si se percibe un alto riesgo de movilidad hacia abajo. Las preocupaciones sobre la movilidad hacia abajo se convierten en el principal motor de cambios políticos drásticos en muchas partes del mundo (Estache y Leipziger, 2007). En este sentido, la presente investigación tiene como propósito contribuir a la comprensión de distintos

fenómenos socioeconómicos y políticos que han captado la atención de la comunidad internacional. Entre estos fenómenos políticos y sociales más recientes cabe mencionar el movimiento de *Occupy Wall Street* en Nueva York, y el de los indignados en España, la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (Brexit), y la emergencia del populismo y de los discursos anti-globalización y anti-sistema en distintas partes del mundo. Se argumenta que estos fenómenos están íntimamente vinculados con la desigualdad y conflictos distributivos, que, tal como la evidencia empírica señala (Alesina y Rodrik, 1996) tienen un gran potencial de causar situaciones marcadas por la inestabilidad política.

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo general

- Comparar la compatibilidad entre la política fiscal y los principios normativos de la equidad en los distintos regímenes del bienestar tras la crisis financiera y económica (2008-2009).

1.4.2 Objetivos específicos

- Elaborar un marco normativo referente a los sistemas de impuestos y prestaciones sociales.
- Evaluar la compatibilidad del sistema tributario de los distintos regímenes del bienestar con los principios normativos de la equidad.
- Evaluar la compatibilidad de los programas públicos del bienestar de los distintos regímenes del bienestar con los principios normativos de la equidad.
- Determinar si los sistemas fiscales y programas del bienestar de los distintos regímenes del bienestar están convergiendo en un modelo único del Estado del bienestar.

Capítulo 2. Antecedentes de la investigación

El fenómeno del cambio del Estado del bienestar ha sido abordado desde distintas disciplinas científicas y enfoques teóricos. Muchas de estas investigaciones se han centrado en los efectos de las fuerzas económicas de la globalización y los desarrollos postindustriales sobre los programas del bienestar (Södersten, 2004; Greve, 2006; Schustereder, 2010). Calderón (2004) analiza la incidencia del proceso de globalización económica sobre el Estado del bienestar y el papel de la política fiscal en este proceso. La investigación parte de la premisa que la dinámica de la globalización no implica necesariamente el dismantelamiento o la desaparición del Estado del bienestar, sino más bien una profunda reestructuración que puede afectar tanto a sus objetivos, como a sus modos de gestión institucional. En este sentido, Calderón (2004) recurre a la terminología de Jessop (2000) para referirse a la emergencia de un “nuevo Estado del bienestar competitivo” que se caracteriza por un reordenamiento de los valores morales que subyacen a la estructura política y socioeconómica. En el nuevo Estado del bienestar competitivo se subordina la política social a la política económica y se altera la estructura de la financiación de sus programas. La competencia fiscal produce trasvases de la carga tributaria desde el capital, a factores menos móviles tales como el trabajo o el consumo, dando lugar a una estructura tributaria más regresiva. A nivel institucional y jurídico, se produce una contención de los programas universales de gasto público, se endurecen los requisitos de acceso a las prestaciones públicas, se flexibiliza y desregula el mercado de trabajo, se suprimen las políticas activas de empleo y se capitaliza el sistema de pensiones.

Calderón (2004) sostiene que la política fiscal asumirá un papel clave en el proceso de reestructuración del Estado del bienestar, y propone un replanteamiento de la política fiscal que permita extender al ámbito internacional globalizado los buenos principios de una economía social de mercado. En particular, la armonización fiscal pudiese impedir que la competencia fiscal presione la tributación del capital hacia niveles inferiores a los actuales. Calderón (2004) advierte que, de no existir acuerdos internacionales de armonización fiscal, se intensificará la convergencia en la estructura de los sistemas fiscales, dándole prioridad a la eficiencia en la asignación de recursos. Por otro lado, debido a la falta de acuerdos internacionales, se reducirán o suprimirán las retenciones en la fuente sobre los rendimientos de capital y se intensificará la imposición indirecta, los impuestos especiales sobre el consumo, y se estancará la imposición sobre transmisiones patrimoniales.

La investigación de Kite (2004) tiene como propósito determinar si las fuerzas de la globalización tienen algún efecto sobre la solidaridad de los arreglos del bienestar.

Recurriendo a los datos de la OECD sobre la globalización y los gastos sociales, Kite se pregunta si la globalización y la competencia internacional le obligaron al Estado a escoger entre fines económicos y sociales y si una mayor apertura económica (flujos financieros, apertura comercial) implica la reducción de gastos sociales. Con la finalidad de identificar los factores políticos domésticos, Kite (2004) recurre a las investigaciones de política comparada sobre el desarrollo histórico del Estado del bienestar y las instituciones democráticas. El denominado “índice sobre el potencial de resistencia doméstica” propuesto por Kite (2004) considera los valores e ideologías dominantes en cada país a través de mediciones de la fortaleza de partidos socialdemócratas y socialcristianos. Basándose en investigaciones anteriores de Esping-Andersen (1998) y Huber y Stephens (2012), Kite (2004) argumenta que el Estado del bienestar es más generoso donde estos partidos son más fuertes. Kite (2004) concluye que no hay claridad sobre la dirección de causalidad entre globalización y gastos públicos. Los Estados manifiestan variaciones con respecto a los niveles de apertura y gasto público. A pesar de la creciente apertura económica, pocos Estados del bienestar han reducido el promedio de gasto público social (en % del PIB). Kite (2004) advierte que ello no significa que no se hayan reducido algunos programas del bienestar, pero lo que debe resaltarse es que no existe evidencia empírica que la creciente apertura económica les ha obligado a los Estados hacer reducciones generales en el gasto social (en % del PIB). En caso de que se efectúen reducciones, ellas se traducen en incrementos menores (o ningún incremento) del gasto público.

La investigación de Goodin, Headey, Muffels, y Dirven (2004) tiene como objetivo determinar cuáles formas o arreglos institucionales del capitalismo promueven mejor cada uno de los valores y objetivos sociales, políticos y morales en los que el Estado del bienestar tradicionalmente se ha basado. Entre estos valores se encuentran el crecimiento económico, la eficiencia, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la integración social, la estabilidad y la autonomía. Los autores se centran en el régimen del bienestar para hacer una aproximación más integral al fenómeno del Estado del bienestar. En una lectura más restringida, el Estado del bienestar se asocia con los programas de transferencias públicas (monetarias o en especie). Este tipo de Estado del bienestar, sin embargo, se inscribe en un orden socioeconómico más amplio donde otras medidas también promueven el bienestar de los individuos. El concepto de régimen del bienestar se refiere a la gran constelación de instituciones, políticas y programas socioeconómicos que promueven el bienestar de los ciudadanos. Entre ellos figuran las transferencias públicas, pero también el sistema impositivo y el sector productivo de la economía. La investigación se basa en la tipología de los regímenes del bienestar que

propuso Esping-Andersen (1998) donde se distingue entre un tipo liberal (beneficios condicionados al ingreso), el socialdemócrata (compromiso con la igualdad social) y corporativista (esquemas de seguridad social). Asimismo, se recurre a datos de panel socioeconómicos (base empírica cuantitativa) de tres regímenes del bienestar representativos (Estados Unidos, Países Bajos y Alemania,), lo que permite evaluar el bienestar de los individuos “reales” en el transcurso de diez años. Si bien en la literatura existente se habla de la inevitabilidad de un *trade-off* entre los valores anteriormente mencionados, en la investigación de Goodin, Headey, Muffels, y Dirven (2004) se argumenta que el régimen socialdemócrata de los Países Bajos iguala o excede a la Alemania corporativista y a los Estados Unidos liberales en todos los valores.

Esping-Andersen (2005) se propone analizar las respuestas políticas de los distintos regímenes del bienestar (liberal, conservador, socialdemócrata) en un escenario de retos compartidos que provienen de la globalización y desarrollos postindustriales. La investigación se centra en las formas de asignación del bienestar en cada régimen del bienestar, y en las divisiones de las responsabilidades entre los distintos pilares del bienestar (mercado, familia y Estado). Según Esping-Andersen (2005), las evaluaciones convencionales de los economistas se han centrado en las fallas del mercado, pero una evaluación más integral del Estado del Bienestar amerita de un análisis de las fallas de familia, y de las interacciones entre los tres pilares. Basándose en sus nociones sociológicas del Estado del bienestar, que se concibe como sistema específico de desmercantilización y estratificación, Esping-Andersen (2005) sostiene que cada régimen del bienestar se inclina más por uno de los tres pilares para dividir las responsabilidades.

Este enfoque le permite identificar que los neoliberales favorecen las soluciones del mercado, los conservadores se inclinan por la responsabilidad social que se articula en la familia y la comunidad local, y los socialdemócratas prefieren las soluciones colectivas (estatales) porque temen que las familias y el mercado no garanticen la seguridad, y más bien promuevan los resultados desiguales. Según Esping-Andersen, gracias a estas distintas valoraciones se puede aprender mucho sobre cuáles opciones institucionales resultan ser más viables para alcanzar un objetivo concreto del bienestar. Esping-Andersen (2005) llega a la conclusión que en el actual contexto de globalización todos los regímenes deben considerar cuatro áreas de política que son fundamentales para la reconstrucción del modelo de bienestar: en primer lugar, las políticas de familia, en segundo lugar, la formulación de un nuevo contrato de género, dado que la activación de la mujer para el mercado laboral ayuda a la sostenibilidad financiera del Estado del bienestar, y que el bienestar de la mujer incrementa el

bienestar general; en tercer lugar, la inclusión social a través del empleo, y finalmente, un nuevo contrato generacional basado en la equidad intergeneracional.

Schustereder (2010) se centra en los procesos de ajuste institucional, estructural y político en los Estados del bienestar de las economías capitalistas y avanzadas. La investigación tiene como propósito determinar hasta qué punto la globalización de los mercados laborales, capitales y de bienes, así como los desarrollos postindustriales, han influido en los cambios recientes del Estado del bienestar, y además, cómo los distintos sistemas nacionales de protección social han podido preservar sus características institucionales centrales. Para la investigación se considera el periodo de 1975 a 2000, se abre una discusión sobre los distintos enfoques teóricos y se recurre a técnicas cuantitativas y cualitativas. En base a la clasificación de regímenes del bienestar, la autora espera que algunas economías se adapten mejor a los retos de la globalización y la post-industrialización. La autora recurre a un método híbrido de combinar el análisis cualitativo con el cuantitativo. Con respecto a la parte cuantitativa, Schustereder (2010) señala que los Estados del bienestar del capitalismo avanzado son determinados en primera instancia por los factores políticos y económicos a nivel doméstico.

Entre los distintos retos de los desarrollos postindustriales destaca, según Schustereder (2010), claramente la transición demográfica. En contraste, la globalización pareciera ejercer solo una influencia menor sobre el desarrollo de los gastos públicos sociales.⁴ Más allá de las variaciones en los efectos de fuerzas económicas globales sobre las medidas del bienestar, se puede decir que la relación negativa domina (enfoque de competitividad).⁵ Por otro lado, contrario a la hipótesis que formula el enfoque contextualista y contingente, no hay evidencia empírica que un tipo de régimen (liberal, conservador o socialdemócrata) sea más propicio a las presiones económicas globales. Tampoco existe evidencia empírica que indique que el Estado del bienestar haya sufrido un declive en su capacidad fiscal durante las últimas décadas. Contrario a la hipótesis de la competencia fiscal, el incremento de la movilidad de capital internacional no ha presionado a la baja la recaudación de impuestos móviles, o promovido una transición de la carga fiscal de factores móviles a factores inmóviles.

Schustereder (2010) menciona tres razones que le permiten rechazar la hipótesis de la competencia fiscal: en primer lugar, la reducción de la tasa impositiva sobre empresas no ha afectado el nivel de recaudación fiscal, puesto que el gobierno ha ampliado al mismo tiempo

⁴ El periodo estudiado por Schustereder (2010) es anterior a la crisis financiera 2008-2009.

⁵ Uno de los tres enfoques de los estudios de apertura y que se basa en la premisa que la globalización implica una contención del gasto público social y restricciones en el acceso a los beneficios sociales.

la base impositiva sobre las empresas, en segundo lugar, la influencia de factores domésticos sobre la política impositiva frena la evolución de la competencia fiscal internacional y en tercer lugar, la competencia fiscal sólo tiene una influencia menor sobre los sistemas fiscales nacionales, porque los países no sólo compiten para atraer factores productivos móviles a través de impuestos atractivos, sino también a través de la provisión pública de una buena infraestructura. En resumen, los Estado del bienestar del capitalismo avanzado son determinados por factores domésticos. La globalización, en cambio, sólo ha ejercido una influencia mínima de restricción sobre la política social. La autora cree en la viabilidad futura de los tres tipos de Estado del bienestar (liberal, conservador, socialdemócrata). Se prevé que las presiones de recaudación y gastos en los sistemas nacionales de protección social se intensificarán como resultado de los retos postindustriales y de globalización. Sin embargo, los resultados de la investigación señalan que el Estado del bienestar en el capitalismo avanzado no puede simultáneamente adaptarse al entorno cambiante y preservar su configuración institucional.

Vis, Kersbergen y Hylands (2011) examinan los efectos de la crisis financiera (2008-2009) sobre el Estado del bienestar, haciendo particular énfasis en el papel de la opinión pública. La investigación hace primero una revisión de los estudios sobre los cambios del Estado del bienestar, donde las crisis financieras y económicas asumen un rol teórico de instigadores de reformas estructurales y radicales. En general, se argumenta que las presiones de reformas que se han venido acumulando en las décadas pasadas en realidad no se han traducido en reformas drásticas debido a las fuerzas institucionales y políticas que trabajan en contra de ellas. Por otro lado, se sostiene que una crisis, entendida como una amenaza incuestionable del colapso, libera estas fuerzas y trae consigo, más o menos inmediatamente, reformas radicales. Los autores se preguntan si efectivamente existe una evidencia empírica para sostener estas predicciones teóricas. Según la hipótesis de investigación, la opinión pública en favor de los programas centrales del bienestar es una precondition clave para inhibir la implementación de reformas radicales del Estado del bienestar. El método es un análisis de contenido de corte cualitativo sobre los debates públicos nacionales en medios impresos y en línea. Los autores esperan similitudes en las respuestas políticas, dado que los distintos países se enfrentan a problemas similares. En los tiempos posteriores al *shock* (*aftershocks*), en cambio, pueden emerger diferencias entre los países.

Los resultados del análisis de Vis, Kersbergen y Hylands (2011) contradicen las predicciones teóricas en el área de reformas del Estado del bienestar. La respuesta política inicial no ha sido de eficiencia, sino de carácter compensatorio, lo que se observa en el rescate

del sector bancario, medidas de estímulo de la demanda, que han sido complementados por medidas en otras áreas políticas, tales como pensiones y vivienda. En una fase posterior, sin embargo, se espera un acuerdo político sobre la necesidad de medidas de austeridad con miras a volver a un presupuesto equilibrado, en forma de reducción de gastos o incrementos sustanciales de impuestos. Algunos gobiernos (Gran Bretaña, Alemania, Dinamarca, los Países Bajos) han acordado reducir los gastos públicos que pudiesen ser parte de reformas más drásticas y en consecuencia, llevar a conflictos distributivos. Estas decisiones políticas pudiesen provocar resistencia pública como en el caso de Grecia, puesto que la crisis ha blindado el apoyo público al Estado del bienestar. De esta manera, la opinión pública será un factor determinante en el momento, el grado y el ritmo de los recortes del gasto social.

Moreno, Pino, Marí-Klose, y Moreno-Fuentes (2014) examinan la situación del Estado del bienestar en Europa después de la crisis financiera y economía (2008-2009). Partiendo de una alegoría de las denominadas “Edades del bienestar” (Edades de Oro, Plata y Bronce), se analizan las principales transformaciones de las políticas sociales y las diversas trayectorias seguidas por los regímenes del bienestar, las cuales son conceptualizados y caracterizados con el fin de mostrar las peculiaridades de los distintos sistemas de protección social europeos. La investigación se centra en las transformaciones que han experimentado las políticas sociales en los distintos regímenes del bienestar durante las dos últimas décadas, y en particular después del *crack* financiero en 2007, que según los autores ha desestabilizado a la economía europea, y especialmente a los países del sur de Europa. La pregunta clave de la investigación es si el Estado del bienestar contemporáneo podrá sostener los componentes constitutivos del bienestar social consolidados durante la segunda mitad del siglo XX. El análisis se centra en los actores sociales y políticos, las instituciones y las ideas, así como los instrumentos de política pública utilizados durante la ejecución de las reformas tras la crisis. Los autores concluyen que dichas reformas no han sido necesariamente restrictivas, puesto que en algunos contextos y ámbitos se introdujeron ampliaciones de los derechos sociales para los sectores particularmente vulnerables.

En resumen, la revisión de los antecedentes que se aproximan al fenómeno de la transformación del Estado del bienestar permite constatar que la relación entre globalización y las políticas económicas y sociales del Estado del bienestar es altamente compleja e inconclusa. Algunos autores argumentan que la globalización tiene implicaciones inmediatas para el Estado del bienestar, en forma de restricciones de los servicios y programas del bienestar, sistemas impositivos más regresivos, así como un reordenamiento de los valores morales, donde la equidad se subordinan a la eficiencia económica y la estabilidad. Por otro

lado, se aprecian los argumentos de los autores quienes tienden a descartar una relación causal entre globalización y generosidad del Estado del bienestar, relegando una mayor importancia a los factores domésticos (valores éticos, ideologías y partidos políticos) en un país determinado.

Ahora bien, muchas de las investigaciones sobre las transformaciones del Estado del bienestar aparecieron antes de la crisis económica. La investigación de Vis, Kersbergen y Hylands (2011), que apareció posterior a la crisis, no es concluyente, por lo que los propios autores no descartan medidas más drásticas y escenarios de conflictos distributivos en los regímenes del bienestar europeos. En el siguiente capítulo se presentarán los principales enfoques teóricos de los efectos de la globalización sobre el Estado del bienestar, donde se sistematizarán estos argumentos, y además, se trasciende la percepción dicotómica (compensación/competencia), para introducir un tercer enfoque (curvilíneo) que hace énfasis en la secuencia de la compensación y la competencia. De esta manera se pudiese argumentar que la crisis, concebida como intensificación de las presiones de la globalización, no necesariamente suscita reformas inmediatas y drásticas (enfoque de compensación). Estas reformas pudiesen emerger apenas en una segunda fase de la post-crisis (enfoque competitivo), cuando el Estado del bienestar se debe enfrentar a la incertidumbre de la viabilidad y sostenibilidad financiera de sus políticas fiscales y sociales.

Capítulo 3. Marco teórico

3.1 La dimensión normativa del Estado del bienestar

El Estado del bienestar es el resultado de una evolución compleja de hechos históricos, ideas políticas y filosóficas, así como condicionamientos sociales y económicos que propiciaron la formación de un pacto social de equilibrio entre las reglas básicas de la economía (propiedad privada, libertad de empresa, libre competencia) y ciertas garantías y prestaciones sociales (Calderón, 2004). Desde una perspectiva histórica, la formación del Estado del bienestar en la Europa de la postguerra no estaba exenta de polémica, puesto que, en términos económicos implicaba el deslinde de la ortodoxia del mercado, en términos morales, la edificación de una justicia universal y sin diferencias de clases, y en términos políticos, un proceso integración nacional así como la afirmación de la democracia liberal en contra de las corrientes totalitarias, el fascismo y el comunismo (Esping-Andersen, 1998).

El concepto de “régimen del bienestar” se refiere a la gran constelación de instituciones, políticas y programas socioeconómicos que promueven el bienestar de los ciudadanos. Entre ellos figuran las transferencias públicas, pero también el sistema impositivo y el sector productivo de la economía (Esping-Andersen, 1998; Goodin, Headey, Muffels, y Dirven, 2004). Existen distintos regímenes del bienestar, cada uno con su propia lógica de organización, estratificación e integración social. Ellos son el producto de fuerzas históricas particulares y desarrollos cualitativamente distintos. Según Esping-Andersen (1998), el régimen del bienestar no es un mecanismo que interviene y corrige las estructuras de desigualdad, sino que él es en su propio derecho un sistema de estratificación y una fuerza activa en ordenar las relaciones sociales. Más allá de sus aparentes semejanzas, cada régimen puede ejercer un efecto diferente sobre la estructura social. Un tipo de régimen cultiva jerarquía o estatus, otro crea dualismos, y un tercer tipo crea universalismos. Por lo tanto, cada régimen engendra su propia y única forma de solidaridad social.

Esping-Andersen (1998) identifica en el Estado del bienestar tres diferentes modelos de “estratificación” o solidaridad: la estratificación según el conservadurismo, el liberalismo y el socialismo. El conservadurismo abarca modelos divergentes en torno al orden social ideal, pero el denominador común es el desdén hacia la igualación social y hacia los antagonismos de clases que suscita el sistema capitalista. La doctrina conservadora puede darle preferencia a la jerarquía (el paternalismo), o el corporativismo (gremios, fraternidades) o la familia para reducir los riesgos sociales, pero su sello unificador es el esfuerzo en conservar las relaciones

tradicionales del estatus en beneficio de la integración social. La Iglesia Católica vio en el corporativismo una respuesta natural a su inquietud en preservar a la familia tradicional, su búsqueda de encontrar una alternativa entre socialismo y capitalismo, y su creencia en la posibilidad de crear relaciones armoniosas entre las distintas clases sociales. Por otro lado, el corporativismo supo apropiarse del principio católico de la subsidiariedad, a saber la idea que los estratos más altos de la sociedad sólo deberían intervenir cuando la capacidad de una familia por la protección social se ha agotado. Según los círculos conservadores, la solidaridad colectiva del gremio, la fraternidad y la mutualidad eran más cercanas a la unidad de familia, y por ende, tenían una mayor capacidad que el Estado central remoto para cuidar a los necesitados. Los objetivos del liberalismo son diametralmente opuestos a la doctrina conservadora y su ideal de una sociedad estratificada. El liberalismo vio en la eliminación de las haciendas, gremios, monopolios y del absolutismo centralista de la monarquía las condiciones para la emancipación del individuo, la libertad individual, la igualdad de oportunidades y la competitividad sana. Según los liberales, tanto el Estado sobredimensionado así como el corporativismo se han convertido en un obstáculo severo para el mercado, la voluntad y el espíritu emprendedor. Finalmente, el socialismo vio en el universalismo el principio rector para igualar el estatus, los beneficios, y la responsabilidad ciudadana, y para crear coaliciones políticas.

Además de la estratificación, otro concepto clave en la tipología del Estado del bienestar es la “mercantilización”. Según Esping-Andersen (1998) la variabilidad de la evolución del Estado del bienestar es reflejo de las respuestas divergentes a las presiones de la desmercantilización. Resulta importante destacar que la desmercantilización no significa la eliminación completa del trabajo como comodidad. El concepto se refiere al grado en el que los individuos, o familias, logran mantener un estándar de vida que sea socialmente aceptable e independientemente de la participación en el mercado. Según Esping-Andersen, en el seno del Estado del bienestar emergieron tres clases de derecho a la desmercantilización: En primer lugar, el sistema de asistencia social (modelo anglosajón) que depende del nivel de disponibilidad de recursos, crea dualismos y profundiza la estratificación. En segundo lugar, el sistema de seguridad social estatal y obligatoria (el modelo corporativista), en el que los beneficios dependen de las contribuciones, y esto es, el trabajo y el empleo (estatus social), por lo que se conserva la estratificación social. En tercer lugar, el sistema universal de tasa plana (uniforme) que promueve la igualdad de estatus (modelo socialista) dado que todos los ciudadanos disfrutaban de los mismos derechos mínimos. Esping-Andersen advierte que la mera presencia de la asistencia social o seguridad social todavía no es garante de la

desmercantilización. El punto crítico son las reglas y precondiciones correspondientes que determinan hasta qué punto los programas de bienestar forman alternativas reales a la dependencia del mercado.

Esping-Andersen (1998) explica que a estas variaciones internacionales en los derechos sociales (a la desmercantilización) y la estratificación corresponden distintos arreglos entre Estado, mercado y familia, que dan lugar a tres regímenes del bienestar. El Estado del bienestar liberal, con su ética liberal del trabajo estigmatiza a los derechos sociales. Los beneficiarios de estos derechos son los sectores bajos de los obreros. En consecuencia, el efecto de la desmercantilización es mínimo en este modelo. En el Estado del bienestar corporativista no se aprecia la obsesión liberal por la eficiencia y la mercantilización. Existe un efecto de desmercantilización, pero al mismo tiempo el Estado se propone a estratificar y conservar las estructuras de clases. Por lo tanto, los derechos sociales están íntimamente vinculados con la pertenencia a una clase o un estatus determinado. El Estado interviene con sus programas asistenciales cuando las capacidades de las familias se han agotado. Finalmente, el Estado del bienestar socialdemócrata promueve una igualdad de estándares altos, no meramente una igualdad de necesidades básicas. El sistema de seguridad universal promueve la igualdad de estatus, lo que significa que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos. El ideal de este régimen no es la dependencia de la familia, sino la promoción de las capacidades que garantizan una independencia individual. El modelo es producto de una fusión particular de liberalismo y socialismo, donde el Estado del bienestar se compromete con transferencias directas para los niños, además del cuidado de niños, personas de la tercera edad y discapacitados, y la ayuda a las mujeres del hogar para que puedan reintegrarse al mercado laboral. El modelo socialdemócrata crea una fusión particular de trabajo y bienestar, donde se evidencia el compromiso y la fuerte dependencia con el pleno empleo, con miras a incrementar la recaudación fiscal.

Goodin, Headey, Muffels, y Dirven (2004) identifican seis valores morales en los que los regímenes del bienestar tradicionalmente se han basado, a saber el crecimiento económico y la eficiencia, la pobreza y la desigualdad, la integración social, la estabilidad y la autonomía. Los distintos regímenes del bienestar coinciden en la deseabilidad de estos valores, si bien existen divergencias en torno a la prioridad de cada uno. Por lo tanto, la diferencia entre los regímenes depende de cómo éstos enfatizan a estos distintos valores. A diferencia de los otros regímenes del bienestar, el tipo liberal le confiere una gran importancia a la eficiencia económica. El tipo socialdemócrata también valora la eficiencia económica, pero para él, la equidad se convierte en un valor todavía más importante. El tipo corporativista también valora

la eficiencia económica, pero a diferencia de los otros regímenes le confiere una mayor importancia a la estabilidad social.

3.2 La equidad

La equidad o justicia distributiva se define como justicia en la distribución de bienes económicos entre los miembros de una sociedad (Bojer, 2003). La justicia distributiva es una idea más contemporánea, y se distingue claramente de la idea de justicia de los filósofos antiguos. En las obras de Platón y Aristóteles se consideraba la justicia una virtud personal, siendo además la justicia la virtud más alta del hombre (Bojer, 2003). En la filosofía contemporánea en cambio, las interrogantes sobre lo que son la justicia y la injusticia pertenecen a las esferas de la sociedad, no a la conciencia individual. John Rawls, en su influyente *Teoría de la Justicia* (1979, [1971]) reflexiona sobre las posibilidades de establecer los principios fundamentales de una asignación de los derechos y deberes en una sociedad, así como la distribución justa de los bienes económicos. La transición contemporánea de una noción individual a una concepción social de la justicia se aprecia en el propio Rawls cuando éste señala que “la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales” (Rawls, 1979, p. 19).

El valor que inspira a la justicia distributiva es la igualdad. El pensamiento igualitario se basa en la gran inquietud que el reparto de las cargas y los beneficios sociales no perjudique injustamente a nadie. Puyol (2001) señala que el debate sobre la justicia distributiva es nutrido por la constatación de una gran paradoja:

Mientras que la democracia promete igualdad ciudadana, el mercado desiguala considerablemente los recursos materiales, lo que, a su vez, dispara las diferencias y la desigualdad entre los ciudadanos. Hace falta una teoría de la justicia, una explicación pública convincente, que esclarezca por qué los ciudadanos iguales deben vivir en condiciones materiales desiguales (Puyol, 2001, p. 10).

Existen múltiples esfuerzos intelectuales para fundamentar una teoría de justicia que pueda responder satisfactoriamente a la gran paradoja que persiste en las sociedades contemporáneas con sistemas económicos de mercado. El igualitarismo liberal o nuevo igualitarismo se puede concebir como una rectificación intelectual del gran desprestigio que ha sufrido el pensamiento igualitario a raíz de las experiencias totalitarias del socialismo real y el igualitarismo indiscriminado. Ese nuevo igualitarismo se propone a elaborar un sistema filosófico donde los ideales de la igualdad y de la libertad se combinen adecuadamente. Los nuevos igualitaristas argumentan que las desigualdades injustas ya no deben resolverse con la transformación radical de la sociedad, puesto que el proceso de transformación radical de la

sociedad encarna el peligro de sacrificar la libertad en el altar de la igualdad. La alternativa del igualitarismo liberal consiste en formular una teoría de justicia distributiva que evite las desigualdades inmerecidas, y que simultáneamente logre preservar la libertad de las personas. En esta línea de trabajo se pueden identificar en primera instancia las obras de John Rawls, Robert Dworkin, pero también algunos aspectos de las reflexiones filosóficas de Jürgen Habermas y Amartya Sen. El igualitarismo liberal se adhiere a una noción de igualdad que consiste en que las personas sean tratadas con igualdad, que tengan igualdad de oportunidades, y que nadie pueda decir que el resultado social y económico de los ciudadanos es injusto (Puyol, 2001).

Detrás del igualitarismo liberal se esconde el esfuerzo intelectual de encontrar un equilibrio entre la libertad y la igualdad. Un primer paso en esta dirección implica necesariamente la ruptura del igualitarismo liberal con las premisas más radicales dentro del campo libertario. El pensamiento libertario ha sido sistematizado por Robert Nozick en su obra *Anarquía, Estado y Utopía* (1999). Nozick recurre al liberalismo de John Locke y a la tradición del derecho natural para exigir un Estado mínimo que mantenga las relaciones desiguales de posesión de la propiedad privada. Contrario al ideario libertario del derecho legítimo a la propiedad privada, el igualitarismo liberal contempla la posibilidad de intervenir en las esferas de la libertad individual y de la propiedad para, de esta manera, lograr determinados objetivos redistributivos. Esta idea se aprecia en el pensamiento de Arnesson (1988), quien sostiene que algunos bienes son legítimamente disponibles para ser redistribuidos. En base a esta concepción de distribución de Arnesson, el derecho formal de propiedad y el argumento de lo merecido no predeterminan como tal la propiedad de todos los recursos. En este sentido, Arnesson se aleja de las propuestas libertarias de la libertad y de la propiedad, y se acerca a un sistema filosófico donde la igualdad y la libertad se convierten en dos valores de igual importancia.

Ahora bien, existe un amplio debate filosófico sobre lo que debe entenderse por el concepto de la equidad. La interrogante “¿Igualdad de qué?” (Sen, 1980), es decir, el reconocimiento de determinados bienes que deben ser distribuidos de forma equitativa, ha sido abordada desde distintas premisas. Arnesson (1988) argumenta que la idea de la “igualdad de oportunidades para el bienestar” es la mejor interpretación del ideal de justicia distributiva. Dworkin (1981, 2011) por su parte se refiere a la igualdad de importancia y respeto, la igualdad de oportunidades, la igualdad de resultados, la igualdad de recursos para el bienestar o la igualdad de bienestar. En general, las sociedades consideran que algunos tipos de cosas, tales como alimentos, asistencia médica y viviendas, deben ser distribuidos de

manera más igualitaria que por ejemplo el ingreso monetario. Al respecto Goodin, Headey, Muffels, y Dirven (2004) reconocen que la existencia de las transferencias en especie (por ejemplo la salud, educación, vivienda) es indicio de valoraciones de determinados bienes que deben ser distribuidos de manera equitativa. Estos bienes se conciben como necesidades (en vez de preferencias) que forman parte de los derechos fundamentales de la ciudadanía social en las sociedades contemporáneas. En este sentido, la distribución de estos derechos ciudadanos y de los beneficios del bienestar correspondientes debe ser de forma equitativa.

Un aspecto central de la ciudadanía social es el derecho al trabajo, puesto que el trabajo no es sólo ingreso, sino significa muchas otras cosas tales como estatus social, respeto hacia sí mismo⁶, satisfacción y autorrealización (Elster, 1988; Arneson, 1990). Los teóricos sociales valoran al trabajo por distintas razones, pero una inquietud propiamente igualitaria es que los beneficios del trabajo deben ser distribuidos equitativamente a todos los integrantes de una comunidad. De ahí el igualitarismo considera las políticas del pleno empleo como un aspecto central de sus programas del igualitarismo social.

Bojer (2003) señala que la justicia distributiva es la justicia en la distribución entre personas de los bienes que son escasos y transferibles. En este sentido resulta importante especificar que la justicia distributiva se refiere a los bienes escasos. En escenarios de abundancia, donde hay suficiente bienes para todos, la pregunta de la distribución justa no emerge. Asimismo, el concepto de justicia distributiva solamente tiene sentido si se trata de bienes transferibles, es decir bienes que pueden ser transferidos de una persona a otra. En este sentido, la salud, la felicidad, la inteligencia, y los talentos artísticos no son transferibles. Sin embargo, estos bienes no transferibles pueden ser adquiridos o compensados por bienes que son transferibles. Una buena nutrición así como el acceso a servicios médicos puede fomentar la salud de una persona.

De acuerdo con Bojer (2003) existe una diferencia entre la distribución de bienes económicos y la distribución de ingresos monetarios. Si bien la distribución del ingreso determina la distribución de aquellos bienes que pueden ser adquiridos con dinero en el mercado, existe una serie de bienes económicos esenciales para el bienestar social que no son disponibles en el mercado. En todos los países desarrollados, con un grado determinado de institucionalidad, existen bienes económicos que son distribuidos desde el Estado hacia los ciudadanos. Comúnmente se trata de funciones estatales en áreas como la defensa y la

⁶ Ciertamente un precursor intelectual de estas premisas sobre el valor del trabajo para el reconocimiento en la comunidad y para el respeto hacia uno mismo se registra en la *Teoría de los Sentimientos Morales* de Adam Smith.

seguridad nacional, los tribunales de justicia, y la policía, así como parte de la provisión de la infraestructura física (vialidad de carreteras, puertos y aeropuertos). En caso de la provisión de otras partes de la infraestructura (agua y energía), así como la provisión de educación, sistemas de salud y seguridad social, existen distintas combinaciones entre sector público y sector privado. Precisamente una de las tareas fundamentales de la justicia distributiva es reflexionar sobre el grado de participación del sector público en la provisión de bienes económicos.

Miller (1999) identifica una lista de recursos cuya distribución debe ser una preocupación central para cualquier teoría de justicia. Entre estos recursos se encuentran el ingreso y la riqueza, oportunidades de empleo y de educación, así como los servicios de salud. Estos recursos forman un núcleo en el sistema redistributivo, que permite a su vez identificar otros beneficios y cargas cuya integración al sistema es más cuestionable. Miller (1999) explica que aún tratándose de recursos no prioritarios, es importante prestar atención a aquellas personas que se sienten privados en el acceso a una participación de un bien determinado, o que sienten que una carga pesa de forma injusta sobre ellos. Cabe precisar que a diferencia del sistema de justicia de Rawls, Miller no se adhiere a una lista canónica de bienes primarios, sino que propone la visión de una frontera flexible para diferenciar los bienes relevantes de aquellos bienes no relevantes. El posicionamiento de esta frontera depende de las capacidades técnicas de las instituciones sociales, y en parte sobre el grado de consenso sobre el valor de estos bienes particulares.

El desarrollo humano es un concepto que se ha incorporado en los debates teóricos sobre el desarrollo económico y social, pero también en diversos organismos públicos, con la finalidad de diseñar nuevas estrategias y programas para luchar contra la pobreza y el subdesarrollo, y crear una sociedad más equitativa. El desarrollo humano se define como un proceso de ampliación de las oportunidades de los individuos, así como de la riqueza que han alcanzado. Si bien las oportunidades pueden ser infinitas y cambiantes a lo largo del tiempo, se mencionan tres oportunidades esenciales para todos los niveles del desarrollo, a saber disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990).

El desarrollo humano es un concepto con vocación kantiana que marca una ruptura con los paradigmas convencionales del desarrollo. La concepción neoclásica del desarrollo es criticada por su miopía en enfocarse principalmente en el crecimiento económico como criterio de medición del desarrollo de una sociedad. Asimismo se critican las teorías de la

formación de capital humano y del desarrollo de recursos humanos por transgredir la ética kantiana, ya que parten de la inquietud del lado de la oferta, y conciben al ser humano como un medio para fomentar la producción de bienes de consumo, dejando al lado otras dimensiones del desarrollo que permiten crear una imagen más compleja de la naturaleza humana.

Contrario a estos paradigmas convencionales, el concepto del desarrollo humano encarna una profunda vocación kantiana, por lo que trasciende el criterio de la expansión de riquezas y del ingreso, tomando al ser humano como objetivo central o fin en si mismo. El desarrollo humano se expresa en el lenguaje de las capacidades cuyos fundamentos filosóficos provienen en gran parte de la obra intelectual del Premio Nobel Amartya Sen, considerado el arquitecto del concepto de las capacidades. El enfoque en las capacidades ha renovado la discusión sobre el desarrollo y la equidad, ahora concebido como “formación de las capacidades humanas, tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas – y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas – para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990)

Martha Nussbaum, a partir de sus inquietudes neo aristotélicas⁷, se propone elaborar “un nuevo paradigma del desarrollo” económico y social “con un rostro humano” (Sen, 2005), más allá de la miopía neoclásica y del utilitarismo. Ella comparte el enfoque de las capacidades de Sen porque permite “[observar] lo que las personas realmente son capaces de hacer y ser (...) comprender los obstáculos que la sociedades han erigido contra la justicia plena para mujeres y hombres” (Nussbaum, 2006). En su esfuerzo intelectual contra el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad de género, Nussbaum señala los beneficios de complementar los derechos humanos con el lenguaje de las capacidades. Nussbaum explica que si expresamos los derechos humanos en términos de las capacidades, superamos el problema de la legitimación, ya que el lenguaje de las capacidades tiene la ventaja de no estar vinculado con una cultura o tradición en particular. Además, el lenguaje de las capacidades se caracteriza por su precisión, su potencial para asumir una posición clara en los debates sobre derechos humanos y por ser una alternativa al nominalismo jurídico.

⁷ Martha Nussbaum pertenece a la corriente filosófica del *neo aristotelismo* cuya característica principal es la noción de crisis de la modernidad. Los pensadores neo aristotélicos sostienen que la modernidad es incapaz de generar desde su propio seno los conceptos y principios morales para resolver esta crisis. Ante esta problemática, ellos plantean como salida el recurso al pensamiento de los filósofos antiguos (Straßenberger, 2009).

La teoría del desarrollo de Nussbaum contempla la formulación de una lista central de capacidades centrales. Sen (2006) en su contestación a Nussbaum se refiere a la problemática de enlistar las capacidades porque excluye el razonamiento público, considerado como un mecanismo que permite compaginar el concepto de capacidades con el pluralismo en un contexto de diferencias culturales. Además, el razonamiento público empodera a la sociedad civil, que es otro objetivo en el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), y permite que los programas del desarrollo se alejen de una posible sospecha hegemónica, objetividad ética o universalismo (Sen, 2005). Nussbaum en cambio recurre al liberalismo del Rawls tardío para precisar que ella se adhiere a una concepción moral parcial según la cual las capacidades esenciales no son fundamentadas por ideas metafísicas. Asimismo hace hincapié en que las capacidades le dejan al individuo en última instancia la libertad de escogencia.

La transición postindustrial hace que estas reflexiones filosóficas en torno a los fundamentos, principios y condiciones de la equidad en las sociedades contemporáneas no pierdan vigencia. Esping-Andersen (2005) llega a advertir que las economías desarrolladas del siglo XXI no pueden “costearse” dejar por fuera la cuestión de la equidad, puesto que la igualdad de oportunidades y de posibilidades de vida se convierten en una condición necesaria para la eficiencia económica en tiempos postindustriales. En otras palabras, las capacidades y el capital humano se convierten en el recurso más importante que debe ser promovido para crear una economía dinámica y competitiva del conocimiento. Además, los cambios demográficos crean grandes retos para los programas de bienestar, donde destaca la incertidumbre en torno a la sostenibilidad fiscal de las pensiones de la vejez. El futuro de estos programas del bienestar depende de la posibilidad de maximizar la productividad de los jóvenes. De esta manera, se puede observar cómo un principio normativo (la equidad) no es reivindicada desde los valores que se expresan en los lenguajes políticos o morales, sino, más bien desde los criterios de la eficiencia económica.

3.3 La globalización y el Estado del bienestar

3.3.1 Los estudios de apertura

Los denominados “estudios de la apertura” examinan hasta qué punto las fuerzas económicas de la globalización han determinado los procesos recientes del cambio del Estado del bienestar. La política fiscal se convierte en uno de los aspectos centrales de los estudios de la apertura que se pueden dividir en tres enfoques teóricos: El enfoque de competitividad argumenta que con la globalización incrementa la competencia entre las economías para atraer capitales. La consecuencia es el declive de la capacidad y la situación fiscal del Estado y, en consecuencia, la erosión del Estado del bienestar de la postguerra. El enfoque de compensación, en cambio, argumenta que la globalización económica provoca el incremento de los gastos públicos para proteger a los ciudadanos de las fluctuaciones de los mercados globales. Finalmente, el enfoque curvilíneo es una combinación de los dos enfoques anteriores. Por lo tanto, la globalización provoca primero incrementos en los programas de transferencias públicas, sin embargo, a partir de cierto nivel de apertura al capital internacional habrá recortes en las transferencias públicas para reducir la carga impositiva sobre los factores de producción móviles. De no reducirse la carga fiscal, estos factores se saldrían del país. En consecuencia, se erosiona la situación fiscal [o política fiscal] del Estado del bienestar.

3.3.2 El enfoque competitivo

El enfoque competitivo plantea que las fuerzas de la globalización implican el declive de la autonomía del Estado nacional, lo que en concreto significa que las políticas nacionales se subordinan a la economía global sin fronteras (Strange, 1996; Ohmae 1995, 2005). Bajo la lógica de la globalización ha incrementado considerablemente la movilidad de la industria, inversión, individuos e información, que cruzan de forma relativamente libre las fronteras nacionales. De esta manera, el modelo del Estado nacional cerrado que data del siglo XIX, se ha convertido en un concepto inapropiado para la era de la globalización. En un mundo sin mayores fronteras económicas, los gobiernos fuertes sufrirán un proceso de erosión de su monopolio del poder y de las sanciones. Ohmae (2005) identifica en el actual debate intelectual una gran tensión entre las viejas y nuevas formas de gobernar. El rol tradicional del gobierno ha consistido en distribuir la riqueza y prosperidad que éste obtuvo a través del sistema de impuestos, en vez de crear y facilitar la riqueza. En la economía global, en cambio, los gobiernos deben repensar su papel en la economía, y preguntarse si el Estado está

promoviendo las iniciativas de las personas, o más bien inhibiéndolas a interactuar con el resto del mundo. En base a su función distributiva, los gobiernos desarrollaron Estados del bienestar y economías del bienestar con miras a proteger a las empresas domésticas, la población nacional y ciertas regiones que se consideran vulnerables o en desventaja. Sin embargo, estas industrias no resultan ser competitivas en la economía global, y serán desplazados por empresas fuertes que aprovechan mejor las oportunidades de la economía sin fronteras.

Strange (1988, 1996) por su parte se refiere al declive de la autoridad del Estado. En la economía global los territorios nacionales de los Estados no coinciden más con la extensión o los límites de autoridad política sobre la economía y la sociedad. El enfoque en la estructuración del poder, que se basa en la pregunta clave “¿Quién obtiene qué de la estructura de la sociedad?”, le permite identificar que de los cuatro tipos de estructuras del poder (estructura financiera, seguridad, producción y conocimiento), los Estados nacionales se quedaron con uno solo (la seguridad), e incluso en los asuntos de seguridad se aprecia una erosión de su autonomía puesto que muchas veces dependen de la colaboración de otros Estados. Ante posibles críticos de su premisa del declive del Estado, Strange (1996) hace énfasis en que ella no se refiere a la cantidad de la autoridad que los gobiernos ejercen sobre un territorio determinado. Una condición necesaria para el desarrollo de una economía de mercado avanzada fue la provisión de bienes públicos, por lo que la intervención del Estado en la economía y los distintos sectores de la sociedad ha expandido considerablemente en las últimas décadas, por ejemplo la participación del gasto público en el PIB. Más bien, su premisa del declive del Estado hace referencia a la calidad de la autoridad política: la mayoría de los gobiernos no tiene la capacidad de asumir las funciones básicas para las que las instituciones del Estado originalmente habían sido creados, tales como la conservación del orden y las leyes civiles, la defensa del territorio nacional, las garantías de la estabilización de la moneda en la economía nacional, las garantías jurídicas con respecto al intercambio de propiedad entre compradores y vendedores, propietarios y tenedores.

La globalización ha creado muchas presiones sobre los Estados nacionales quienes compiten entre ellos por atraer factores de producción móviles a sus territorios nacionales (Siebert, 1997, 2006). Con la globalización ha incrementado la movilidad internacional del capital, tecnología y trabajadores altamente calificados. La disponibilidad de estos factores móviles influye en la productividad de los factores domésticos e inmóviles de producción (por ejemplo el trabajo tradicional y la tierra). En consecuencia, los distintos países compiten entre ellos por la obtención de estos factores móviles de producción. Si una economía atrae (pierde)

a estos factores móviles, entonces se incrementa (se reduce) su entorno factorial, así como la productividad de sus factores inmóviles y domésticos. La competencia entre los países por atraer los factores móviles de producción se ha convertido en un concepto poderoso en la teoría de la división internacional del trabajo (Siebert, 1997). Este fenómeno ha debilitado la soberanía del Estado nacional y la política económica nacional.

En la era de la globalización, el término “opción de salida” de Hirschman (1970, p. 4) ha experimentado un proceso de resignificación. En el texto original *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (1970), Hirschman usa este término para referirse a la opción del consumidor en dejar de comprar productos de una empresa determinada o la opción de alguien de salirse de una organización. En la era global, en cambio, se refiere al hecho que los factores de producción móviles pueden salirse de un país en caso que las condiciones no sean favorables. Ello ha dado lugar a una competencia entre sistemas nuevos (Sinn, 2004) donde el rol y la capacidad del Estado han experimentado cambios fundamentales (Sinn, 2001; Tanzi, 2002, 1998). Según Sinn (2004, p. 24):

[Las fuerzas económicas de la globalización] han creado una competencia entre sistemas nuevos que se distingue claramente de la competencia entre los sistemas de la economía comunista y la economía del mercado durante la Guerra Fría, o la competencia entre los Estados europeos en los últimos dos siglos. No se trata más de implementar políticas domésticas sabias que llevan una economía altamente autárquica a una posición de fortaleza económica, paz social o dominio militar. Las estrategias de Bismarck, Stalin o Roosevelt no tienen más vigencia. Los gobiernos de hoy deben ser conscientes que las instituciones nacionales tienen efectos sobre las transferencias internacionales de las actividades económicas. Los impuestos, transferencias sociales, bienes públicos, sistemas de regulaciones, leyes y muchos otros factores inciden sobre el movimiento de personas y factores de producción de la misma manera que los hacen los salarios y otros fundamentales económicos que son influidos directamente por el gobierno. Ningún Estado puede permitirse espantar al capital móvil, por ejemplo como resultado de instituciones sumamente ineficientes, al igual que ningún Estado puede permitirse ser un imán para los pobres en este mundo. Parecido a una empresa privada, el Estado debe competir por los buenos consumidores y evitar a los oportunistas [freeloader].⁸

Según Scharpf (2000), la globalización provocó una reducción considerable del poder del Estado nacional en incidir sobre las condiciones de las transacciones económicas transnacionales. En concreto, se aprecian modificaciones en los cálculos de costo-beneficio de la política nacional, lo que crea nuevas vulnerabilidad en los sistemas nacionales de impuestos, regulación y relaciones industriales. Bajo la lógica de la globalización, estos sistemas nacionales reducen la atracción de una economía nacional para el capital móvil, y la competitividad de los bienes y servicios nacionales en los mercados internacionales. Alesina y Perotti (1997), basándose en la evidencia empírica de diecisiete países de la OECD, señalan

⁸ Traducción del autor.

que la expansión del Estado del bienestar a través de políticas redistributivas tiene un impacto negativo sobre la competitividad de una economía a nivel internacional. En concreto, la implementación de políticas redistributivas, en forma de impuestos sobre el ingreso laboral, tiene como efecto inmediato el incremento de los costos laborales, puesto que los sindicatos laborales exigirán incrementos salariales. El incremento de los costos laborales revierte negativamente en la competitividad de la economía, lo que implica una reducción de las exportaciones, y en consecuencia, una tasa mayor de desempleo.

Las fuerzas de los mercados globales restringen la agenda política de los gobiernos y provocan un declive de la capacidad del Estado. El desarrollo de mercados financieros transnacionales acaba con la economía de escalas que caracterizaba a la política económica de los Estados nacionales de la modernidad. La consecuencia es el deterioro de la capacidad del Estado en producir bienes públicos, así como la privatización o [re]mercantilización de la política económica. La posesión de mercados financieros e instituciones eficientes y rentables se convierte en una condición necesaria para la inserción exitosa de un país en la economía global. De lo contrario, se pierden inversiones, y se registran peores tasas reales de interés que perjudican la posición de una economía para atraer capitales. Finalmente, se debilita la política económica del gobierno en vista de las amenazas de fuga de capitales y la erosión a largo plazo de la base tributaria. Cerny (1994) advierte que en el futuro no serán los Estados nacionales sino los mercados financieros que asumirán una posición hegemónica en el nuevo orden global. En este sentido, Cerny (1994, p. 339) sostiene que “La ‘Gran Transformación’ de [Karl] Polanyi se acabó”, y que “se requiere de una nueva ‘Gran Transformación’ a nivel global” para proponer valores distintos a los neoliberales, y frenar de esta manera el proceso de consolidación de un mercado global que se regula a sí mismo.

Razin y Sadka (2005) argumentan que la economía global presiona a los Estados del bienestar contemporáneos a reducir los impuestos sobre los factores móviles. Entre los principales afectados se encontrarán los países con impuestos elevados, quienes deberán lidiar con las fuerzas de la competencia fiscal que presionará a la baja la tasa impositiva corporativa. Según Tanzi (2002), a medida que se reduce la recaudación fiscal (por la presión sobre el sistema fiscal del Estado del bienestar), “el Estado perderá su rol de proveedor directo de la protección social” (2002, p. 107). Rodrik (1997) por su parte señala que existe evidencia empírica que los recortes en gastos sociales a raíz de la apertura comercial son particularmente acentuados en aquellos países que levantan las restricciones de cuentas de capitales.

Sin embargo, no pareciera existir una relación causal directa entre la globalización y la generosidad de las políticas social del Estado del bienestar. Garrett y Mitchell (2001) descubren que la globalización (apertura comercial, integración del mercado financiero) tuvo efectos mixtos en las políticas redistributivas del Estado del bienestar. La evidencia empírica sobre 18 países de la OECD durante el lapso 1961-1993 indica una relación negativa entre la globalización y los gastos públicos del Estado del bienestar (gasto público total, consumo público, transferencias de seguridad social). Por otro lado, la globalización no pareciera afectar negativamente el sistema fiscal del Estado del bienestar, puesto que no se aprecian reducciones en la tasa impositiva sobre el capital, o trasvases de la presión fiscal del capital (móvil) al trabajo o el consumo. Más bien, los países de mayores entradas y salidas de inversiones directas extranjeras registran incrementos en los impuestos sobre el capital. El siguiente enfoque contradice precisamente las premisas de la tesis competitiva, haciendo énfasis en que la globalización genera un mayor nivel de gastos públicos sociales en los Estados del bienestar.

3.3.3 El enfoque compensatorio

Según el enfoque compensatorio, el proceso de integración económica internacional promueve el incremento de los gastos públicos y la ampliación de los programas del bienestar. Los principales teóricos de este enfoque, tales como Cameron (1978), Katzenstein (1985) y Ruggie (1982), se basan en *La Gran Transformación* de Karl Polanyi (2001 [1944]). En esta obra, Polanyi introduce el concepto del “liberalismo incrustado” para referirse a una suerte de contrato entre la sociedad y el Estado sobre la apertura comercial. En este contrato, la sociedad acepta la liberalización de los mercados con tal de que el Estado cumpla su promesa de mitigar los efectos negativos del mercado a través de nuevas medidas de economía doméstica y política social (Ruggie, 1982).

Cameron (1978) y Katzenstein (1985) descubren una correlación positiva entre el grado de apertura comercial y el tamaño del sector público en economías abiertas y pequeñas. Hicks y Swank (1992) demuestran empíricamente que la apertura comercial tiene un efecto positivo sobre los gastos sociales totales del bienestar en dieciocho países de la OECD. Rodrik (1998) encuentra evidencia empírica de diecinueve países de la OECD sobre la correlación positiva entre la exposición a riesgos externos (definida como apertura comercial en conjunción con la variabilidad de los términos comerciales) y los gastos públicos sociales y la seguridad social. Según Alesina y Wacziarg (1998) la apertura comercial tiende a tener un

efecto positivo sobre los programas de transferencias públicas. Hicks (1999) confirma los resultados de Alesina y Wacziarg (1998).

Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser (2005) señalan que, a diferencia de factores domésticos, la globalización tiene un efecto menor sobre las políticas económicas y sociales del Estado del bienestar. Los autores se manifiestan sumamente escépticos ante cualquier *tesis* de efectos de la globalización sobre el Estado del bienestar, puesto que los efectos de la globalización no son sistemáticos entre países europeos o no europeos, Estados del bienestar liberales o no liberales. Si bien se aprecia una intensificación de las fuerzas del mercado global, y una leve convergencia de los Estado del bienestar, cualquier afirmación de una relación entre globalización y la expansión, crisis, reducción o convergencia del Estado del bienestar no resulta ser sostenible. Hicks & Zorn (2005) se centran en determinantes de restricciones presupuestarias y demuestran empíricamente que la apertura comercial y la liberalización financiera inhiben los recortes de los beneficios del Estado. Las inversiones extranjeras directas, en cambio, parecieran promover recortes del bienestar, pero no resultan ser significativas.

3.3.4 El enfoque curvilíneo

El enfoque curvilíneo constituye la tercera perspectiva en la literatura de apertura. Originalmente desarrollado por Rodrik (1997), este enfoque sostiene que entre la globalización y el Estado del bienestar existe una relación inversa en forma de U. El enfoque curvilíneo es una combinación del enfoque de compensación y competencia, en secuencia.

Rodrik (1997) explica que el proceso de integración económica lleva primero a un incremento gradual de los programas gubernamentales de transferencias del ingreso con el objetivo de compensar a los trabajadores de los crecientes riesgos asociados con la apertura de la economía (por ejemplo, fluctuaciones de los salarios reales). Se espera que los gobiernos financien estos programas del bienestar a través del incremento del impuesto sobre el capital. Esta estrategia es exitosa hasta que la movilidad del capital internacional llegue a cierto nivel. Después de este umbral, habrá recortes de gastos sociales públicos con miras a reducir la carga impositiva (presión fiscal) sobre los factores de producción móviles que, de lo contrario, saldrían de este país. Como consecuencia, se debilita la situación fiscal (o política fiscal) del Estado del bienestar aún más (Rodrik, 1997). Hicks (1999) por su parte, basándose en la evidencia empírica, señala que la apertura a las inversiones ejerce una influencia en forma de U inversa sobre los pagos gubernamentales a los hogares.

Brady, Beckfield, y Seeleib-Kaiser (2005) señalan que los representantes de este enfoque tienen la expectativa que los Estados del bienestar converjan en un modelo común del Estado del bienestar que se sitúa en el medio entre el modelo residual del Estado del bienestar de los países anglosajones menos globalizados y el modelo universal del Estado del bienestar de los países escandinavos altamente globalizados.

Capítulo 4. Metodología

La presente investigación comprende la revisión y el análisis de la literatura especializada sobre los cambios del Estado del bienestar, la desigualdad y la redistribución fiscal, haciendo especial énfasis en el contexto de la crisis económica y financiera y la consolidación fiscal. Se consultan las investigaciones de los distintos organismos internacionales, tales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y de OECD. Esta investigación es de carácter cualitativo, y se sitúa en el eje normativo de las ciencias económicas⁹. En una primera fase se elabora un marco normativo sobre la equidad en la política fiscal, basándonos en los principios normativos de la filosofía política y moral, y de las recomendaciones provenientes de los especialistas en hacienda pública (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000) y los organismos internacionales (Bastagli, 2012; Fondo Monetario Internacional, 2014).

En una segunda fase, se evalúan las medidas de redistribución fiscal que se efectuaron en los cuatro tipos de regímenes del bienestar tras la crisis financiera y económica (2008-2009). La evidencia empírica se obtiene de las estadísticas de los distintos organismos internacionales, así como de los resultados de análisis econométrico. Se consultarán las bases de datos y publicaciones del Banco Mundial, Credit Suisse Research Institute, el Global Wealth Report, Euromod y Eurostat, Luxembourg Income Study Database, SEDLAC, Tax Policy and the Economy (MIT Press), Editor James Poterba, The World Top Income Database, The Standardized World Inequality Database, United States Agency for International Development (USAID) “Collecting Taxes Database”, World Economic Outlook y los UNDP Human Development Reports. La delimitación del espacio se rige por la tipología del Estado del bienestar que propone Esping-Andersen, que será complementada por el modelo mediterráneo. Como muestra de la investigación se escogieron a cuatro regímenes bienestar: Gran Bretaña como representante del tipo liberal, Alemania del tipo conservador, Suecia del tipo socialdemócrata y España del tipo mediterráneo. La delimitación del tiempo (2008-2014) se rige por tesis de Vis, Kersbergen y Hylands (2011) que con la crisis financiera se intensifican las presiones de la globalización sobre el sistema fiscal.

⁹ Una aproximación sistemática a la economía normativa se encuentra en la publicación de Hausman y McPherson (2006).

Capítulo 5. Elaboración de un marco normativo para evaluar la equidad en la política fiscal

An imbalance between rich and poor is the oldest and most fatal ailment of all republics
(Plutarch)

*I will tell you how it will be, one for you, nineteen for me,
'cause I'm the taxman*
(The Beatles)

*La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales,
como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento.*
(John Rawls, *Teoría de la Justicia*)

En el marco teórico se desarrolló el concepto de la equidad, recurriendo a distintos autores adscritos a la economía normativa, la filosofía política y moral. Este capítulo tiene como propósito pasar del nivel elevado de las abstracciones filosóficas a un nivel más técnico y cercano a la realidad económica y política. La elaboración de un marco normativo tiene como finalidad determinar cuáles medidas del Estado en materia fiscal materializan una determinada concepción de la equidad que sea moralmente justificable. El Fondo Monetario Internacional (2014) sugiere que la evaluación de la política fiscal amerita de un análisis exhaustivo de los sistemas de impuestos y transferencias en general, y no meramente de sus componentes individuales. Es por ello que la presente investigación no se centra en un sólo aspecto de la política fiscal – por ejemplo el impuesto sobre el consumo de la gasolina, o el gasto social en educación – sino que propone una aproximación más integral.

La política fiscal es el instrumento más importante que tiene el gobierno a su disposición para incidir en la distribución del ingreso, y por lo tanto en el grado de equidad en una sociedad determinada. La redistribución fiscal se define como una transferencia de recursos de los sectores de altos ingresos a los sectores de bajos ingresos a través de impuestos y transferencias. La política fiscal puede influir en la distribución de ingresos de manera directa, esto es, sobre el ingreso disponible o de manera indirecta, esto es, sobre las capacidades futuras del ingreso. La literatura en hacienda pública insiste en que las políticas de impuestos y gastos deben ser diseñados de tal manera que se llegue a un equilibrio entre objetivos distributivos y objetivos de eficiencia económica, incluso en etapas más críticas como por ejemplo durante un programa de consolidación fiscal (Fondo Monetario Internacional, 2014).

La política fiscal puede llevar a un escenario indeseado de un incremento en los costos de eficiencia. En concreto, un sistema redistributivo de impuestos y transferencias puede alterar los incentivos laborales de una persona o las conductas de los individuos y empresas. Estas conductas y actitudes sociales no deseadas se reflejan en la evasión de impuestos, en la maximización de las prestaciones sociales (Fondo Monetario Internacional, 2014). En este sentido, resulta importante encontrar un balance entre la justicia distributiva y la eficiencia económica, y ser consciente que la redistribución debe tener un límite y que no toda desigualdad de ingresos es injusta o indeseable. Un diseño apropiado del sistema redistributivo permite reducir esta disyuntiva entre equidad y eficiencia económica. Stiglitz (2013), uno de los economistas más comprometidos con la equidad en la política fiscal, sostiene que un aumento equilibrado de los impuestos y del gasto estimula la economía, y si el programa fiscal está bien diseñado (impuestos a los más ricos, gastos en educación) el aumento del PIB y del empleo puede ser significativo. Finalmente, se debe considerar que la combinación adecuada entre diferentes instrumentos fiscales depende de la capacidad administrativa, las preferencias de redistribución en una sociedad particular, las expectativas hacia el Estado y las consideraciones de economía política.

5.1 La equidad de los gastos

En la mayoría de los países desarrollados, los gastos sociales (seguridad social, educación, salud) constituyen el instrumento más poderoso para reducir la desigualdad y crear una sociedad más equitativa, garantizando aspectos centrales de la equidad como por ejemplo la igualdad de oportunidades y la movilidad social intergeneracional. Los gastos sociales pueden ser compatibles con los criterios de la eficiencia económica con tal de que se registren mejoras en la focalización y se reducen los efectos adversos sobre el mercado laboral.

5.1.1 Acceso equitativo a la salud y educación

El acceso y la participación en la educación y la salud incentivan la movilidad social y superan la transmisión intergeneracional de la pobreza y desventajas de diversa índole. De esta manera, la expansión de la cobertura, el acceso y la participación en la educación y la atención médica para los sectores más vulnerables de la sociedad se convierte en una garantía para la progresividad del gasto público (Fondo Monetario Internacional, 2014). La cobertura de la atención médica se define como el acceso de la población que recibe un conjunto básico de bienes y servicios de atención médica a través de programas públicos y seguros privados

de salud (OECD, 2015). En este sentido, las necesidades no satisfechas de atención médica por motivos económicos (OECD, 2009) constituyen un indicador fundamental para determinar la equidad en el acceso a los bienes y servicios de salud.

En el ámbito educativo, el acceso equitativo a la educación superior o terciaria se ha convertido en una exigencia fundamental para el mercado laboral contemporáneo que experimenta un proceso de transformación considerable a raíz de la transición postindustrial. La educación terciaria da a los individuos la oportunidad de una mejor integración en el mercado laboral, incrementa la probabilidad de permanecer empleado en tiempos de recesión económica, y además, contribuye al bienestar social a través del activismo social y la salud preventiva. La expansión del acceso y la participación en la educación terciaria son un indicio del acceso equitativo a la educación, y el grado en que una sociedad se capacita con nuevos conocimientos y herramientas sofisticadas para el mercado laboral de la sociedad del conocimiento.

En las economías desarrolladas se generalizó la percepción que la capacitación a través de programas de la educación terciaria aporta un valor mayor a las facultades que obtuvieron los individuos durante su formación educativa baja. Esta creencia se debe, por un lado, a la depreciación, tanto real como percibida, de los empleos rutinarios que pudiesen ser exportados a países de bajos salarios, o eliminados a raíz de la mecanización y robotización.¹⁰ Por otro lado, el conocimiento y la innovación empezaron a ser percibidos como fuentes del crecimiento económico en los países de altos ingresos. En el futuro, las instituciones terciarias enfrentarán retos de diverso índole, tales como la presión de expandir la cantidad de plazas ante la creciente demanda, pero también la necesidad de adaptar los programas curriculares y los métodos didácticos para que éstos sean compatibles con las diversas necesidades de las nuevas generaciones de estudiantes (OECD, 2011). En este sentido, la participación y la tasa de grado de la educación terciaria (del tipo A)¹¹ incrementaban a medida que los estudiantes se daban cuenta de los beneficios económicos y sociales.

¹⁰ “La inteligencia artificial y la robótica avanzan y amenazan a 1,1 millones de trabajadores en el mundo, pero el ritmo de la automatización no podrá sustituir a los empleados tan rápido como auguran los pronósticos. La nueva tecnología se implantará a medio plazo, según un nuevo estudio del McKinsey Global Institute. En concreto, la mitad de las actividades laborales de la actualidad podrían ser automatizadas para 2055, según los investigadores” (*El País*, 13 de enero de 2017).

¹¹ La OECD (2011) distingue entre la educación terciaria del tipo A y del tipo B. La educación terciaria del tipo A se caracteriza por programas de un gran contenido teórico y diseñado para proveer las cualificaciones exigidas para entrar a programas de investigación avanzada y profesiones que requieren altos niveles de capacitación. Por otro lado, la educación terciaria del tipo B entran en la misma categoría de competencia que la del tipo A, pero se caracteriza con una orientación más acentuada hacia los empleos y la provisión del acceso directo al mercado laboral. A diferencia de la

El estatus socioeconómico del estudiante es otro indicador para examinar la accesibilidad (o equidad del acceso) a la educación terciaria, y por ende, si una sociedad brinda perspectivas de movilidad social. En concreto, el estatus económico del estudiante indica si el trasfondo socioeconómico de los padres determina las perspectivas académicas del estudiante, esto es, la probabilidad de participar en la educación superior (OECD, 2007). Las mejoras en los resultados de la educación y salud permiten reducir la desigualdad del ingreso a futuro, que además, en el plano financiero, tiene la ventaja de aliviar la dependencia de un sistema redistributivo de los impuestos y transferencias (Fondo Monetario Internacional, 2014).

5.1.2 Políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo tienen la intención de, por un lado, generar en los individuos los incentivos para retornar al mercado laboral (Fondo Monetario Internacional, 2014), y por otro lado, luchar contra los potenciales efectos negativos del desempleo y de prestaciones para incentivos laborales. Estos objetivos se logran a través de la condicionalidad de los beneficios del desempleo a la búsqueda activa del trabajo, la participación en medidas para mejorar la empleabilidad, la gerencia de servicios de empleo y otras medidas de mercado laboral, de manera que efectivamente se promueve y asiste el proceso de reintegración laboral.

En la Unión Europea se registraron avances significativos en los sistemas integrales de relaciones laborales, el Estado del bienestar en general, y las organizaciones sindicales. Sin embargo, estos avances tuvieron un alto costo económico: el crecimiento del desempleo a largo plazo particularmente entre los jóvenes, la creciente dependencia de los programas del bienestar y la incertidumbre sobre la sostenibilidad financiera de la seguridad social. En vista de este dilema entre empleo y equidad, la estrategia más reciente de “inversión social” aparece como una solución atractiva (Esping-Andersen, 1996). La inversión social abarca programas activos del mercado laboral para reintegrar las personas al mercado laboral y reducir los efectos no deseados de los programas sociales tradicionales. La estrategia contempla una inversión en el capital humano enmarcado en una política social productiva. Sin embargo, las expectativas que despierta la estrategia de inversión social contrastan con la opinión del autor quien considera que la armonización entre equidad y empleo seguirá siendo uno de los mayores retos que tendrá que enfrentar el Estado del Bienestar en el futuro.

educación académica del tipo A, una carrera del tipo B tiende a ser por un periodo más corto (en la regla dos o tres años) y generalmente no son diseñados para llevara grados universitarios.

Evidentemente, existen innumerables estrategias y diseños para implementar las políticas activas de empleo, que varían según el país, el momento histórico y el paradigma económico de turno. Asimismo, una examinación detallada de estas políticas debe considerar enfoques tanto de la microeconomía como de la macroeconomía¹². Ahora bien, en consideración del carácter más integral de la presente investigación para aproximarnos al sistema fiscal de impuestos y gastos, se consideraron como indicadores el gasto público en políticas activas y pasivas del mercado laboral, así como la tasa de participación de los desempleados en los programas de políticas activas del mercado laboral.

5.2 La equidad de los impuestos

En la teoría de hacienda pública se reconoce que la imposición, más allá de ser un instrumento para el financiamiento del gasto público, en sí misma puede contribuir de forma eficiente a determinadas metas redistributivas. Piketty (2014) incluso llega a afirmar que la imposición, lejos de ser un asunto meramente técnico, puede tener implicaciones filosóficas y políticas:

La imposición no es un asunto técnico. Más bien, se trata de un asunto político y filosófico, tal vez el más importante de los asuntos políticos. Sin impuestos, las sociedades carecen de un destino compartido, y la acción colectiva es imposible. Ello siempre ha sido así. En el centro de cualquier rebelión política más trascendente hubo una revolución fiscal. El declive del Régimen Antiguo coincide con la decisión de la asamblea revolucionaria de abolir los privilegios fiscales de la nobleza y de la Iglesia, y de establecer un sistema moderno de imposición universal. La Revolución Americana nació en el momento que los sujetos de las Colonias británicas decidieron ser autónomos y fijar sus propios impuestos (“Ninguna imposición sin representación”). Después de dos siglos, el contexto es distinto, pero el centro del asunto sigue siendo el mismo. ¿Cómo pueden los ciudadanos soberanos decidir democráticamente, cuánto de cada recurso ellos desean asignar a objetivos compartidos tales como la educación, la salud, la jubilación, la reducción de la desigualdad, el empleo, el desarrollo sostenible, etc.? Precisamente, la forma concreta que adoptan los impuestos se convierte en el eje central del conflicto político en cualquier sociedad. El objetivo consiste en llegar a un consenso sobre ¿quién debe pagar cuánto y en nombre de cuáles principios? No se trata de una hazaña sencilla, puesto que las personas se distinguen en muchos aspectos. En particular, ellos tienen diferentes ingresos, y poseen diferentes cantidades de capital. En cada sociedad hay individuos quienes tienen un ingreso elevado del trabajo, pero heredan muy poco, o viceversa. Afortunadamente, las dos fuentes de la riqueza nunca están perfectamente correlacionadas. De igual manera, las visiones sobre un sistema fiscal ideal son muy variadas (Piketty, 2014, p. 346)¹³.

En la argumentación de Piketty, detrás del sistema fiscal existe una dimensión política y filosófica, y frecuentemente, el choque entre las distintas visiones sobre el diseño de la estructura tributaria y la asignación de recursos puede llevar a un escenario de conflicto político en la sociedad. Curiosamente, esta concepción antagónica de la imposición le permite

¹² La investigación de Martin (2014) brinda una perspectiva panorámica y referencias bibliográficas de los distintos autores y enfoques para el estudio de las políticas activas del mercado laboral.

¹³ Traducción del autor.

a Piketty reformular la famosa definición que Harold Lasswell (1936) hace de la política (“Política: ¿Quién obtiene qué, cuándo, cómo?”), que para el ámbito fiscal se plantea como una interrogante en torno a “¿Quién debe pagar cuánto y en nombre de cuáles principios?” (Piketty, 2014, p. 346)

Ahora bien, en el seno de las reflexiones sistemáticas sobre la equidad de los impuestos emergieron distintos principios de imposición que prescriben cómo la carga de los impuestos debe ser distribuida entre los contribuyentes (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000). De acuerdo con el principio de beneficio, los impuestos que tiene que pagar un contribuyente deben estar relacionados con los beneficios que éste recibe de los bienes y servicios públicos. En esta línea de argumentación, un individuo que obtiene mayores beneficios debe pagar impuestos más altos. El principio de capacidad de pago determina la distribución de la carga de los impuestos en base a la posición económica. Es decir, los que están en mejor posición económica deben pagar más impuestos. Según el principio de utilidad, la posición económica de un individuo no es determinada por su renta, sino por su bienestar. Por lo tanto, los impuestos deben basarse en los niveles individuales de utilidad, y no en los de renta. Finalmente, de acuerdo con el principio de consumo, la base adecuada para establecer el impuesto no es la renta, sino el valor de consumo que realizan los individuos.

Los principios de equidad que determinan el diseño de los impuestos suelen ser subdivididos en dos grandes grupos denominados principios de equidad horizontal y principio de equidad vertical. La equidad horizontal es un principio de justicia fiscal que prescribe que el sistema fiscal trate igual a los individuos que en términos de posición económica son iguales. La equidad vertical, por su parte, se dedica a la cuestión de cómo el sistema fiscal debe tratar a los individuos que se encuentran en una posición económica distinta (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000). En última instancia, las propiedades de un sistema fiscal dependen de la combinación entre instrumentos tributarios directos e indirectos, el diseño y la estructura tributaria, y las políticas tributarias adicionales. A continuación se indagará más detalladamente en los diferentes tipos de impuestos – el impuesto sobre el ingreso personal, sobre el ingreso de capital, la riqueza, el impuesto sobre las sociedades, y de consumo – para determinar su impacto redistributivo y su compatibilidad con los principios normativos de la equidad.

5.3.1 Impuesto sobre el ingreso personal

El impuesto sobre el ingreso personal se caracteriza por una gran capacidad recaudatoria, por lo que en las economías desarrolladas se ha convertido en una fuente de recurso muy

importante. Alrededor de un 30% de los ingresos fiscales procede, como media, de los impuestos sobre la renta de las personas físicas en los países de la OECD (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000). Ahora bien, la justificación moral de este tipo de impuesto no se fundamenta exclusivamente en su capacidad recaudatoria, sino también en la valoración de la renta como un buen índice de la capacidad de pago de los contribuyentes. En consecuencia, la obtención de renta se convierte en un hecho imponible apropiado para cumplir el principio impositivo de la justicia fiscal (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000). Este tipo de impuesto introduce efectos considerables sobre el comportamiento económico de los contribuyentes, en particular, sobre el ahorro, sobre la oferta de trabajo, así como sobre la aceptación de riesgos y la evasión.

En la literatura hacendística se reconoce el potencial redistributivo del impuesto a la renta personal y su compatibilidad con algunas premisas morales. Aún así, existen divergencias en torno al nivel óptimo del impuesto a la renta, las necesidades reales de este tipo de impuesto, y los efectos (negativos o positivos) de los impuestos a las rentas altas sobre el clima de inversiones y crecimiento económico en un país (Andrienko, Apps y Rees, 2016). Las resistencias a la idea de la progresividad en el sistema fiscal se encuentran entre especialistas y políticos quienes comparten la convicción que los sectores de ingresos elevados son precisamente los creadores del empleo y los impulsores del crecimiento económico. En la línea de argumentación de estos autores, el gravamen a los sectores privilegiados puede traer consecuencias negativas para el clima de inversiones y el crecimiento económico. Más bien, lo que está contemplado es el retorno de un Estado mínimo en la tradición intelectual del liberalismo anárquico de Robert Nozick (1999) que, por sus aportes poco significativos al crecimiento económico, al menos debe asumir la tarea de proveer los bienes y servicios básicos y proteger a los ingresos de los sectores privilegiados (Tanzi, 2012).

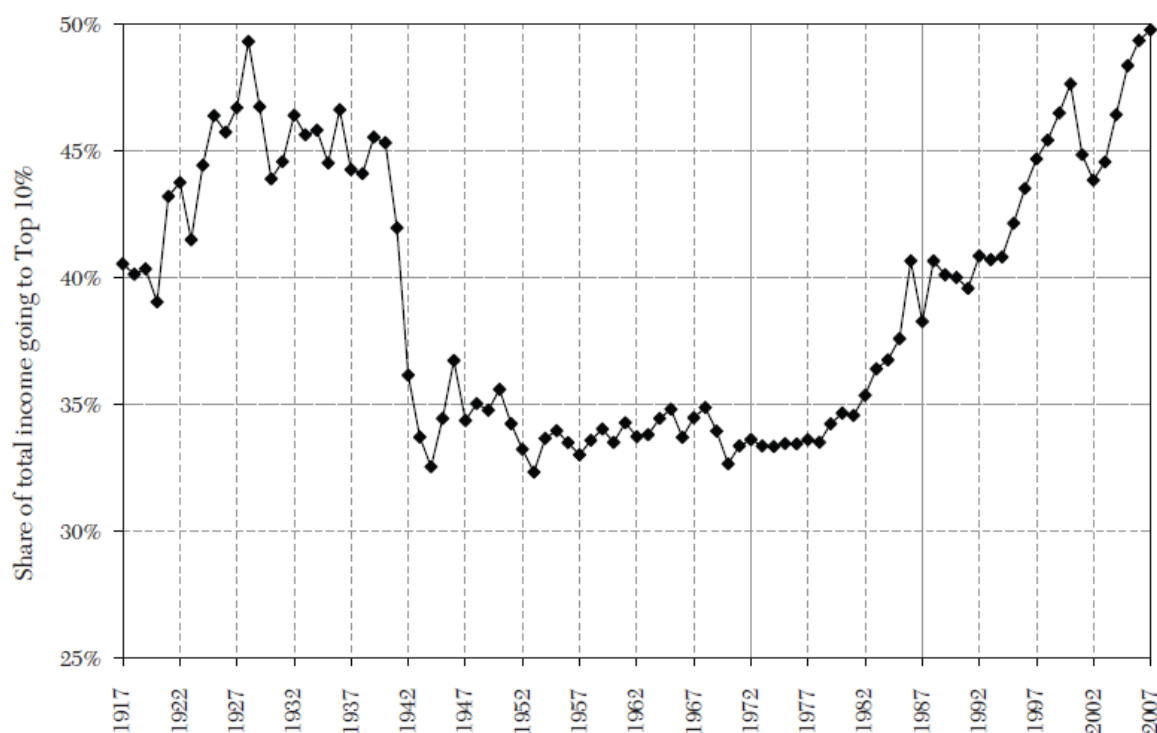
Este choque entre distintos paradigmas de la teoría económica en torno a un nivel óptimo de la imposición a la renta se observa en los cambios de estrategias tributarias que ocurrieron en las economías desarrolladas durante las últimas décadas. En la época de la postguerra la tasa marginal de los impuestos a las rentas altas experimentó un incremento considerable. Particularmente emblemático es el caso de Gran Bretaña donde la tasa marginal de impuestos superaba a los 90%.¹⁴ Con el ascenso de los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos ocurrió un cambio paradigmático en la

¹⁴ La acentuada progresividad de la estructura tributaria en Gran Bretaña sirvió de inspiración para una canción de los Beatles.

política económica, que en adelante se orientaba al paradigma neoliberal. Los modelos económicos del lado de oferta y la curva de Laffer sirvieron de piso intelectual para incentivar la reducción de la tasa impositiva a las rentas elevadas. Asimismo, en la literatura académica de la economía pública se empezó a difundir una serie de mitos en torno a la causalidad entre la progresividad del impuesto y la estructura de incentivos en los sectores de rentas elevadas. En consecuencia, muchas economías desarrolladas optaron por reducir la tasa impositiva sobre los ingresos altos. Estas medidas provocaron un crecimiento considerable de los altos ingresos en las clases más acomodadas.

Gráfico 5.1

La participación del decil superior en el ingreso de los Estados Unidos, 1917-2007



Fuente: Atkinson, Piketty y Sáez (2011)

A partir de la crisis financiera mundial (2008-2009), el área europea se ha centrado más en los aspectos fiscales y distributivos, de manera que la discusión en torno al incremento de los impuestos sobre las rentas altas ha logrado obtener un lugar privilegiado en la agenda política (Bräuninger, 2012). El clima de austeridad, los programas de rescate bancario y las reivindicaciones sociales crearon las condiciones propensas para reintroducir nuevamente la progresividad de las estructuras tributarias para, de esta manera, gravar más a los sectores de ingresos elevados que los sectores de bajos ingresos (Tanzi, 2012). Piketty se ha convertido en una de las figuras más prominentes y emblemáticas en materia de justicia distributiva, con

sus investigaciones sobre la historia económica de la concentración de la riqueza y la desigualdad, que ameritan, según el autor, de respuestas fiscales adecuadas. De acuerdo con Piketty (2014) los impuestos sobre las rentas altas deben incrementar de forma significativa, puesto que, investigaciones más recientes comprueban que los impuestos progresivos llevan a costos de eficiencia considerablemente menores de lo que anteriormente se pensaba.

Para darle más peso a su argumentación, Piketty, Sáez y Stantcheva (2014) hicieron una desconstrucción de tres narrativas o mitos en torno a la relación entre la progresividad de la estructura de impuestos y los ingresos elevados. Estos mitos ejercieron una influencia considerable en las teorías económicas en materia tributaria y legitimaban la reducción de las tasas de impuestos a las rentas altas. El primer mito se identifica con los trabajos de Lindsey (1987) y Feldstein (1995) quienes propusieron un esquema estandarizado en el lado de oferta. Estos autores argumentan que una reducción en la tasa de impuestos estimulaba la actividad económica en los sectores de rentas elevadas (trabajo, emprendimiento y ahorro). El segundo mito, articulado originalmente en una investigación de Slemrod (1996), indica que muchas de las respuestas dramáticas a la progresividad en la estructura fiscal se deben en primera instancia a la evasión fiscal, y no al comportamiento económico real. Si bien este mito se presentaba originalmente como una crítica al esquema en el lado de oferta, en tiempos más recientes se ha utilizado para negar cualquier incremento en la concentración del ingreso de los últimos tiempos. En la estructura de argumentación de este segundo mito, se plantea que la proporción de las rentas altas en el ingreso total de Estados Unidos en realidad no ha experimentado grandes cambios entre la década de 1970 y la actualidad, pero que a diferencia de hoy, en la década de 1970 se reportaba una fracción más pequeña en la recaudación fiscal. Por lo tanto, se plantea que un incremento de la tasa impositiva a las rentas elevadas crea grandes incentivos a la evasión fiscal puesto que el ingreso no es reportado o es trasladado a formas sujetas a tasas más bajas de impuestos. Finalmente, el tercer mito asocia la imposición a las rentas elevadas con una reducción en el poder de negociación.

Ahora bien, en contestación a estos tres mitos, Piketty, Sáez y Stantcheva (2014) señalan que el valor empírico del primer mito es cercano a 0, mientras que el segundo mito no debe ser abordado con tasas impositivas más reducidas, sino con estrategias para impedir directamente la evasión fiscal. Finalmente, el tercer mito se interpreta más bien una incitación a subir las tasas impositivas a las rentas elevadas, en consideración de las ineficiencias que se crean en los conflictos sobre la renta. Piketty, Sáez y Stantcheva (2014) sostienen que la ausencia de una correlación entre la tendencia creciente de los ingresos altos y el crecimiento económico es un indicio que los incrementos en los ingresos más altos reflejan más bien

conductas de búsqueda de rentas. Es decir, el incremento de ingreso de un grupo se logra a expensas de otros grupos de ingreso, y no necesariamente por los incrementos en la productividad.¹⁵

Dicha constatación sobre la conducta rentística de los sectores de ingresos elevados, así como la relación inconclusa entre progresividad del impuesto a la renta y crecimiento económico incentivaron la salida del discurso neoliberal en materia tributaria, para orientar nuevamente el sistema fiscal hacia una mayor equidad. En la actualidad, hay una suerte de consenso entre teóricos de hacienda pública que la progresividad en la estructura tributaria a las rentas elevadas implica más beneficios que costos económicos. Incluso el Fondo Monetaria Internacional (2014), que generalmente se adhiere a preceptos liberales o neoconservadores, ha integrado la equidad en su discurso economicista, y recomienda incrementar la progresividad en el sistema fiscal a través de modificaciones en la tasa marginal de los impuestos sobre las rentas elevadas. Andrienko et al (2016), basándose en los modelos y cálculos de las teorías de imposición óptima de Sheshinski (1989) y Apps et al (2014) recomiendan una tasa impositiva elevada para los sectores privilegiados, una acentuada progresividad en la tasa marginal de impuestos en general, una reducción de la tasa impositiva para los sectores de bajos ingresos, así como un diseño del sistema fiscal con categorías tributarias múltiples. Por otro lado, se descarta un sistema fiscal donde la tasa alta de impuestos se determina en los deciles situado en la mitad de la distribución del ingreso y que se mantiene en el mismo nivel para los deciles superiores (sistema de tasa plana). Decoster, Loughrey, O'Donoghue y Verwerft (2010) por su parte, sugieren que la progresividad del impuesto a las rentas elevadas permite mitigar los efectos regresivos del impuesto indirecto.

En conclusión, la discusión sobre la imposición a la renta personal se ha orientado a los principios normativos de la justicia distributiva. No cabe duda que la experiencia de la crisis financiera, la recesión, así como las protestas en las principales ciudades del mundo en contra de la creciente desigualdad y concentración era decisiva para crear un sistema tributario más equitativo. Un gran reto en el ámbito de la imposición a la renta elevada, que seguirá presente en la discusión sobre justicia distributiva es la evasión fiscal, y es que particularmente los sectores más privilegiados son los que mejor saben evadir los impuestos (Gruber and Sáez, 2002).

¹⁵ Para un análisis detallado del fenómeno de la búsqueda de rentas en la élite económica y política de los Estados Unidos, así como sus efectos adversos en la equidad, véase Stiglitz (2013).

5.2.2 Impuesto sobre la riqueza

La riqueza de un individuo en un momento del tiempo es el valor de todos los activos (ya sean bienes o derechos) que posee este individuo y que son susceptibles de generar ingresos monetarios o en especie. Esto incluye las formas más habituales de riqueza como, por ejemplo, las participaciones en empresas, las inversiones en activos de renta fija (deuda pública o imposiciones a plazo) o los saldos bancarios. También incluye los valores de otras propiedades, como la vivienda propia, el ajuar doméstico y los automóviles, porque todos estos activos producen a sus propietarios rendimientos en especie. Según esta definición, se deben considerar como riqueza otros activos menos convencionales, tales como el capital humano generado por la educación y la adquisición de cuidados sanitarios, y la riqueza derivada del derecho a prestaciones de la Seguridad Social (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000).

El impuesto a la riqueza tiene la gran ventaja de focalizarse en el sector de la sociedad que goza del ingreso más elevado. La riqueza es más fácil de identificar que el ingreso, e históricamente, el impuesto a la riqueza precedió al impuesto de ingreso. De esta manera, los impuestos sobre la riqueza se pueden considerar una medida complementaria para fundamentar un sistema tributario más equitativo, particularmente cuando los impuestos sobre el ingreso de capitales son bajos, o padecen de limitaciones debido a la evasión fiscal. Dentro del código fiscal, el impuesto a la riqueza destaca por su potencial redistributivo y de progresividad (Atkinson, 1971). En el desarrollo de las formas modernas de imposición de ingreso y consumo, sin embargo, el impuesto de riqueza (y la propiedad) ha venido perdiendo de importancia en la recaudación fiscal, para terminar de ser percibido como algo “anecdótico” en la literatura hacendística.

Además de haber sido desplazado por otros instrumentos fiscales, el impuesto sobre la riqueza general era considerado un instrumento anticuado, y poco favorable para la economía en vista de la relación problemática entre la recaudación y los costos de eficiencia económica. Entre especialistas se creaban muchos temores que este tipo de impuesto incrementara el riesgos que los activos financieros se desplazaran a otros países donde hubiese un clima fiscal más favorable. La crisis financiera mundial (2008-2009) cambió hasta cierto grado esta percepción e incentivó un cambio paradigmático en la política económica, en favor de incrementar los impuestos de renta personal y de riqueza. Sin embargo, contrario al impuesto sobre la renta personal, el impuesto sobre la riqueza no se ha podido convertir en una tendencia general en la agenda política de las economías desarrolladas (Bräuninger, 2012).

El impuesto sobre la propiedad es uno de los instrumentos más difundidos dentro de los impuestos especiales sobre la riqueza. El impuesto sobre la propiedad cumple con los criterios de equidad y de eficiencia económica, pero aún así, muchas economías todavía no han reconocido su potencial en la recaudación y redistribución fiscal (Fondo Monetario Internacional, 2014). De acuerdo con Rogoff (2013), los impuestos a la propiedad son relativamente subutilizados fuera de los países anglosajones. Se aprecian grandes variaciones en la proporción que este impuesto asume en la recaudación total de una economía determinada. Con la excepción del individualismo radical, los distintos enfoques filosóficos hacen énfasis en la importancia de encontrar un balance entre el derecho a la propiedad y el bien común. La concentración elevada de la riqueza tiene implicaciones para el crecimiento económico y la democracia. Un sistema integral de impuestos a la renta lleva a una distribución más equitativa en la imposición, pero no se debe perder de vista la posibilidad de complementar este sistema con la imposición sobre activos y capitales.

Los impuestos sobre sucesiones y donaciones por su parte tienen un gran potencial para reducir la desigualdad intergeneracional – que en muchas economías ha llegado a un nivel muy alto (Fondo Monetario Internacional, 2014) – y en consecuencia, fortalecer la igualdad de oportunidades. Sin embargo, este tipo de impuesto ha causado controversias en distintos niveles, tanto en los círculos académicos entre teóricos de la teoría económica y política, como en los debates políticos y en la opinión pública. Los que se manifiestan en contra del a veces denominado “impuesto a los muertos” (Cremer, 2006) argumentan que el impuesto de sucesiones y donaciones no es moralmente aceptable porque castiga a las familias en duelo, y dificulta que un negocio pequeño pase de una generación a otra. Además, se critica que este tipo de impuesto incide sobre las familias sorprendidas por la muerte repentina de una persona, mientras que otras familias logran evadirlo, y que penaliza al espíritu altruista de los padres comprometidos que quieren pasar su riqueza a los hijos. Por otro lado, los partidarios del impuesto de sucesiones argumentan que se trata de uno de los impuestos más eficientes y equitativos, que es de carácter progresivo, y que inhibe la concentración de la riqueza en una sociedad (Cremer, 2006)¹⁶.

El impuesto de sucesiones y donaciones tiene una serie de características únicas en comparación con otros instrumentos fiscales (Kopczuk, 2013). En primer lugar, este impuesto afecta a dos partidos interrelacionados, provocando distorsiones en la transacción (la transferencia) que puede llevara a un escenario de externalidades (negativos o positivas). En

¹⁶ Para una revisión crítica de la literatura teórica sobre el impuesto de sucesiones y donaciones, véase Cremer (2006).

segundo lugar, este impuesto no es muy frecuente (en el caso extremo, con el fallecimiento de alguien), lo que implica un lapso considerable de planificación, y vuelve particularmente dificultoso el diseño adecuado de políticas tributarias, la estimación del potencial recaudatorio, y la identificación de posibles efectos en la estructura de incentivos. A medida que crecen las expectativas en torno a una riqueza considerable que está en juego, se crean los incentivos para la evasión fiscal. En tercer lugar, este tipo de impuesto grava sólo a un grupo reducido de personas – aquellas personas con una riqueza suficientemente elevada en el momento de la imposición – lo que significa que este impuesto tiene un gran potencial redistributivo.

En conclusión, el impuesto a la riqueza se caracteriza por tener un gran potencial redistributivo, puesto que grava directamente los activos de los sectores privilegiados. En este sentido, el impuesto a la riqueza pudiese complementar perfectamente a los demás tipos de impuestos progresivos para, de esta manera, combatir la concentración de riqueza y llegar a una sociedad más equitativa. Entre los teóricos de hacienda pública quienes han reconocido el potencial redistributivo figura Atkinson (1971) quien argumenta que la imposición a la riqueza tiene un gran potencial en llegar a una sociedad más equitativa, sin causar los efectos adversos en las estructuras de incentivos que comúnmente son asociados con los impuestos progresivos al ingreso. En este sentido, un sistema fiscal comprometido con los principios de la equidad debería incorporar el impuesto a la riqueza. En la presente investigación, se consideraron el impuesto general a la riqueza, así como dos dimensiones particulares de este tipo de impuesto, a saber el impuesto a la propiedad y el impuesto de sucesiones y donaciones.

5.2.3 Impuesto de sociedades

El impuesto de sociedades en las economías desarrolladas se caracteriza por una gran paradoja, que ha sido reconocida por Albi, González-Páramo y Zubiri (2000, p. 155):

El protagonismo de las sociedades dentro de la vida económica de los países desarrollados contrasta con la relativamente escasa aportación del impuesto de sociedades al conjunto de ingresos fiscales (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000, p. 155).

En épocas anteriores a la emergencia de las reflexiones científicas sobre la económica, se señalaba que las tasas altas de impuestos no necesariamente se traducían en mayores niveles de recaudación fiscal. El filósofo del siglo XIV Ibn Khaldun señalaba que tasa muy elevadas de impuestos asfixiaban a la actividad fiscal. Esta observación sobre las

implicaciones en la recaudación fiscal de una tasa elevada de impuesto es retomada en Swift (1724) y Smith (1776), éste último sostiene que “impuestos altos, a veces por reducir el consumo de los bienes gravados, y a veces por incentivar el contrabando, con frecuencia implican una recaudación inferior para los gobiernos, contrario a una tasa impositiva moderada”¹⁷ La naturaleza parabólica de la relación entre tasa impositiva y recaudación fiscal se popularizó en la literatura académica con el nombre de la curva de Laffer. Si bien en su concepción original, la curva de Laffer remite a los impuestos a la renta personal, rápidamente se extendió su uso al impuesto de sociedades.

A grandes rasgos, se argumenta que el diferencial de la tasa de impuestos de sociedades entre un país y otro induce la movilidad de la renta fuera o hacia ese país. Loretz (2008) sostiene que para poder explicar la divergencia entre tasa impositiva a las sociedades y la recaudación fiscal a través del impuesto de sociedades es necesario descomponer a los receptores de dicho impuesto (Loretz, 2008). Como bien señalan Auerbach y Poterba (1987), en última instancia el nivel de recaudación fiscal es determinado por cómo se aplica la tasa impositiva a la base tributaria. La base tributaria experimenta cambios porque (i) un número distinto de contribuyentes es gravado por el impuesto de sociedades (ii) los contribuyentes del impuesto de sociedades son gravados por diferentes promedios de bases tributarias.

La incidencia del impuesto de sociedades es un aspecto fundamental para el análisis distributivo de la imposición. El modelo estándar, que parte de la premisa de la movilidad del capital y de la inmovilidad del trabajo en una economía abierta, señala que un impuesto de capitales enfocado en el origen crea trasvases tributarios al trabajo. De manera que, más bien se debería focalizar el impuesto directamente sobre el trabajo, lo que incrementaría el bienestar. Auerbach (2006) señala que un incremento del impuesto sobre el ingreso de sociedades implica una reducción salarial a largo plazo. Es decir, la competencia fiscal en el mundo globalizado estimula trasvases tributarios del impuesto de sociedades a impuestos del consumo. Por otro lado, entre 1982 y 2005 incrementó la recaudación a través del impuesto de sociedades de 2.5 a 3.7 (% de PIB). De esta manera, la tendencia decreciente en la tasa impositiva de sociedades no tiene implicaciones directas en la recaudación de impuestos en relación con el PIB.

¹⁷ Original en inglés: high taxes, sometimes by diminishing the consumption of the taxed commodities, and sometimes by encouraging smuggling, frequently afford a smaller revenue to government than what might be drawn from more moderate taxation”, citado e Loretz, 2008, p. 13.

Un reto actual consiste en el gravamen de las empresas multilaterales. El Fondo Monetario Internacional (2014) recomienda identificar respuestas políticas y crear iniciativas unilaterales y multilaterales para hacer la imposición de las multilaterales más efectiva. La tendencia de reducir el impuesto de sociedades se aprecia en nuevas reformas fiscales. En Gran Bretaña se redujo para el año fiscal 2008 la tasa de 30 a 28%, en Alemania se redujo a nivel estatal la tasa impositiva de sociedades de 25 a 15%. Los actores políticos justifican estas reformas fiscales apelando a que la reducción de las tasas impositivas de sociedades está ocurriendo en los países vecinos.

5.2.4 Impuesto indirecto

La tributación indirecta tiene la característica de generar ingresos públicos sin tomar en consideración la situación global de la persona física o jurídica. En este sentido, su implementación es de carácter proporcional, y no progresivo, puesto que la progresividad requiere conocer el nivel total de renta, consumo o riqueza del contribuyente para poder modular los efectos redistributivos que la misma implica. La recaudación a través de los impuestos indirectos se efectúa gravando ciertos actos, en muchos casos de consumo, pero también transacciones financieras o de capital, determinadas transmisiones patrimoniales que no se realizan dentro del tráfico mercantil (la compraventa de un inmueble entre dos particulares) u operaciones societarias (la constitución, aumento de capital o disolución de una sociedad). Muchos de estos impuestos inciden directa o indirectamente sobre el consumo (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000).

En comparación con el potencial redistributivo del impuesto a la renta, el impuesto indirecto tiene un impacto reducido en la redistribución fiscal. Ahora bien, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2014), el impacto redistributivo del impuesto indirecto depende del nivel de desarrollo socioeconómico de un país determinado. En este sentido, el impuesto indirecto tiende a ser regresivo en las economías desarrolladas, más no necesariamente en las economías emergentes. La regresividad del impuesto indirecto en las economías desarrolladas se ha comprobado empíricamente en investigaciones más recientes (O'Donoghue, Baldini y Mantovani, 2004; Bastagli, Coady, y Gupta, 2012). En la investigación de O'Donoghue, Baldini y Mantovani (2004) se analizaron doce economías de la Unión Europea. Los autores observan que la tasa efectiva del impuesto indirecto – calculado como la proporción de los impuestos de consumo en el ingreso total de los hogares) – es tres veces más alta para el decil de ingreso más bajo que para el decil superior.

Asimismo, Bastagli, Coady, y Gupta (2012) insisten en la regresividad el impuesto indirecto, señalando que su proporción en el ingreso total es cuatro veces más alta para el decil de ingreso más bajo que para el decil en el extremo superior de la distribución. Decoster, Loughrey, O'Donoghue y Verwerft, (2010), por su parte, tratan de determinar las razones de la regresividad del impuesto indirecto. Según estos autores, la regresividad no se debe esencialmente al fenómeno del impuesto indirecto en sí mismo. En otras palabras, los distintos patrones de consumo entre los deciles del ingreso no tienen el nivel de impacto en la regresividad tal como comúnmente se explica en la literatura académica. Más bien, un aspecto determinante es la regresividad del ahorro. Los deciles superiores ahorran mucho más, de manera que ellos gastan menos de su ingreso en los impuestos indirectos.

En la mayoría de las economías desarrolladas, el impuesto indirecto se ha convertido en un componente substancial del sistema fiscal. En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, la recaudación fiscal a través de este tipo de impuesto se estabilizó alrededor de 30%. Detrás de esta estabilización se articulan dos tendencias diametralmente opuestas. La implosión del impuesto sobre bienes y servicios especiales, por un lado, y el crecimiento del impuesto general sobre el consumo – en forma del IVA e impuestos de ventas – durante el mismo periodo. La creciente popularidad del impuesto indirecto se debe a la percepción generalizada que el impuesto al consumo no distorsiona al mercado laboral de la magnitud que lo haría un impuesto al ingreso personal (o impuesto al trabajo). Según esta lectura, el impuesto al trabajo equivale a subsidiar el ocio lo que tiene como efecto que, en primer lugar, el ocio en relación con trabajo se vuelve más barato, y en segundo lugar, la oferta de trabajo decrece (Decoster, Loughrey, O'Donoghue y Verwerft, 2010).

A medida que la recaudación fiscal a través del impuesto indirecto ha incrementado, se articularon también ideas en torno a una estructura diferenciada para este tipo de impuesto, así como la compatibilidad de esta estructura con los criterios de eficiencia y equidad. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, el impuesto debe ser más alto para productos que se caracterizan por una elasticidad propia baja, así como para bienes que son complementarios al ocio (un impuesto adicional al ocio). Desde el punto de vista de la equidad, se debe implementar un impuesto más bajo para los productos que son consumidos por los estratos más pobres (Decoster, Loughrey, O'Donoghue y Verwerft, 2010). En Atkinson y Stiglitz (1976) se formuló una crítica a la implementación de una estructura diferenciada del impuesto indirecto, que desde entonces se ha venido articulando entre los académicos en hacienda pública. Esta crítica insiste en que, mientras más instrumentos redistributivos tiene el

gobierno a su disposición, tales como impuestos a la renta o beneficios sociales, menos convincente o legítimo es el recurso de una estructura de diferencias del impuesto indirecto con fines distributivos.

Ahora bien, una posible solución para abordar la regresividad del impuesto indirecto consiste en incrementar la progresividad del impuesto a la renta. Esta respuesta política se aprecia en el sistema fiscal sueco, donde hay una recaudación considerable a través del impuesto indirecto (IVA), pero dicho impuesto se combina con una acentuada progresividad en el impuesto a la renta, que de hecho es actualmente la más alta en la región europea.

5.3 Esquema

El siguiente esquema es una síntesis de los argumentos anteriores en favor de la equidad en el sistema de impuestos y gastos públicos, y tiene la finalidad de orientar la evaluación que se efectúa en el presente trabajo de investigación.

5.4.1 Equidad en el lado de los impuestos

Tipo de impuesto	Indicadores	Medida	Referencias	Dimensión de la equidad
Impuesto al ingreso personal	Estructura progresiva Tasa impositiva sobre rentas altas	Incrementar*	Fondo Monetario Internacional (2014)	Igualdad de ingreso y de riqueza
	Impuesto sobre el ingreso de capital	Incrementar	Fondo Monetario Internacional (2014)	
Impuesto sobre la riqueza	Impuesto sobre la propiedad	Incrementar	Fondo Monetario Internacional (2014)	Igualdad de importancia y de valores
	Impuesto de sucesiones y donaciones	Incrementar	Fondo Monetario Internacional (2014)	
Impuesto de sociedades	Impuestos sobre las multinacionales	Coordinar	Fondo Monetario Internacional (2014)	
Impuesto indirecto		Reducir**	Fondo Monetario Internacional (2014)	

* Incrementar hasta el nivel óptimo, considerar la eficiencia económica (Fondo Monetario Internacional (2014) y los efectos adversos (Bräuning, 2012)

** Regresividad del impuesto sobre el consumo en economías desarrolladas, más no necesariamente en todas las economías emergentes (Fondo Monetario Internacional, 2014)

5.4.2 Equidad en el lado de los gastos

Ámbito	Indicadores	Medida	Referencias	Dimensión de la equidad
Salud Acceso equitativo a la atención médica	-Cobertura -Necesidades no satisfechas de atención médica	Expandir Reducir	Fondo Monetario Internacional (2014)	Igualdad de importancia (Dworkin)
Educación Acceso equitativo a la educación terciaria	-Acceso y participación en la educación terciaria - Importancia del estatus socioeconómico del estudiante	Expandir Reducir	Fondo Monetario Internacional (2014)	Igualdad de oportunidades (Dworkin)
Trabajo Políticas activas de mercado laboral	Gasto público en programas de capacitación	Expandir	Fondo Monetario Internacional (2014)	Igualdad de oportunidades y de importancia

Capítulo 6. Resultados del análisis

6.1 Características tipológicas del Estado del bienestar

6.1.1 El régimen corporativista

En la tipología del Estado del bienestar que formuló Esping-Andersen (1998), Alemania pertenece al modelo corporativista. Las características tipológicas del régimen corporativista son las políticas grupales, el diseño comunitario de la economía y las políticas sociales mutuales. El modelo corporativista se remonta a las formas feudales y preindustriales, basándose particularmente en las enseñanzas sociales de la Iglesia Católica. Este modelo domina en Alemania, Austria y en el mundo católico. El valor fundamental del modelo corporativista es la cohesión social. Se trata de una noción muy particular de integración social, que no debe interpretarse sencillamente como pertenencia, ni ser confundido con la solidaridad con un grupo específico, ni la fraternidad entendida como solidaridad universal. Más bien, la cohesión social debe concebirse como un valor que contempla la integración del individuo en un grupo determinado que junto a otros grupos se integra en una comunidad más grande. En otras palabras, el valor fundamental consiste en la creación de cohesión entre los individuos en un grupo, y la cohesión entre grupos en la comunidad. El grupo social primario del corporativismo es la familia, y según la visión corporativista se trata de una familia patriarcal donde el hombre en su función de *breadwinner* conecta a través de su fuerza laboral el hogar con la sociedad. La mujer en su función de ama de casa establece los vínculos con la sociedad gracias a la fuerza laboral de su esposo.

Los elementos del corporativismo se manifiestan en las políticas de familia como forma tradicional de derechos sociales universales en los países desarrollados, así como en el movimiento del nuevo comunitarismo orientado a las enseñanzas del catolicismo (Etzioni, 1993). La teoría económica se basa en premisas socialistas y comunitaristas, esto es, el énfasis en la dignidad del trabajo y en el respeto mutuo. Según esta filosofía, la cooperación y colaboración social crean riquezas. Del capitalismo reconocen las ventajas de la división del trabajo, pero rechazan la competencia. El corporativismo recomienda una cooperación entre los distintos grupos de la sociedad (capital, trabajo, y otros) para alcanzar el bien superior. Las nociones de lo social y del bien común son fundamentales en la economía corporativista, y constituyen los pilares de la economía social del mercado (en alemán: *soziale Marktwirtschaft*) (Daly y Cobb, 1989).

En la praxis este orden económico se manifiesta en las negociaciones entre los representantes de intereses seccionales o grupales, pero donde siempre se buscan los acuerdos mutuos. En este sentido, ningún sector o grupo queda atrás en el proceso de crecimiento económico, puesto que cada grupo que persigue intereses distintivos en la sociedad dispone de un poder de voto en la mesa de negociación. Los perdedores en el modelo corporativista son los individuos, y por dos principales razones: o son los miembros desafortunados en un grupo que en su conjunto está prosperando, o porque se trata de los excluidos, es decir, no integrados en la vida económica natural en la comunidad (Evans, Paugam y Prélis, 1995; Silver, 1994, 1995).

Los principios morales y los diagnósticos que hace el corporativismo de la economía y de la sociedad se traducen en respuestas políticas muy específicas. Ellas tienen como objetivo asegurarse que todos están integrados en el grupo y que los grupos cuidan a sus miembros. El corporativismo depende de esta estrategia de “ayuda mutua” entre los grupos para promover el crecimiento en la economía, y de la ayuda mutua dentro de los grupos para cuidar a los perdedores en el proceso económico. El principio corporativista de la subsidiariedad (Føllesdal, 1998) prescribe que la responsabilidad debe ser asumido por las personas más cercanas al individuo en necesidad, esto es comúnmente la familia, luego la iglesia local, las asociaciones voluntarias, luego asociaciones profesionales u ocupacionales, y finalmente el municipio y el Estado como última instancia. En este sentido, el corporativismo es una teoría de cómo grupos (ascendentes) de personas se cuidan mutuamente, pero donde estas relaciones se rigen por el principio de seguro, esto es, asegurarse mutuamente en vista de contingencias de la vida (inglés: *risk pooling*). La función del Estado, por lo tanto, es la de facilitar y apoyar esquemas privadas y grupales que en forma de autogobierno proveen la seguridad.

El objetivo básico del régimen corporativista del bienestar es la seguridad y la estabilidad. El espíritu conservador del corporativismo implica que la movilidad social se subordina a la preservación del orden social existente, y con los patrones distributivos existentes. En este sentido, el régimen corporativista contrasta fuertemente con el régimen socialdemócrata que tiene como objetivo cambiar los patrones distributivos existentes a través de la redistribución fiscal. La principal amenaza al modelo corporativista es el individualismo, entendido como el comportamiento de selección adversa cuando un individuo de mejores riesgos se da cuenta que en su grupo social predominan personas con peores riesgos. Ello implica tasas (primas) de seguridad más altas y beneficios menores (Barr, 1989; Rossanvallon, 2000).

6.1.2 El régimen mediterráneo

Desde mediados de la década de 1990 se viene articulando entre académicos la idea de un tipo específico del Estado del bienestar para la región de Europa del Sur. Las denominaciones para referirse a este tipo específico de régimen del bienestar ha variado entre el Estado del bienestar mediterráneo, latino o semi-periférico. Desde entonces se observa un vivo debate entre especialistas del área que gira en torno a la pregunta de si los Estados del sur constituyen efectivamente un modelo distintivo del Estado del bienestar, o si más bien se trata de una mera subcategoría del modelo corporativista, esto es, una desviación del régimen continental corporativista (Katrougalos y Lazaridis, 2008). Esta pregunta no invita a un debate bizantino, sino tiene implicaciones teóricas y prácticas. De tratarse de una mera subcategoría del modelo continental, entonces su participación en el proceso de integración a la Unión Europea pudiese resultar en una asimilación gradual hacia el arquetipo del modelo continental y conservador.

Los académicos que se manifiestan escépticos ante la existencia de un modelo distintivo de Estado del bienestar para los países de Europa del Sur argumentan que éstos constituyen más bien una especie subdesarrollada del modelo continental. En este sentido, más allá de la inmadurez e ineficiencia de los sistemas de protección social, los principios fundacionales del Estado del bienestar en la región mediterránea son claramente de raigambre Bismarkiano, y sus actuales características económicas, institucionales y organizacionales corresponden al modelo continental. Por otro lado, la propuesta de un modelo distintivo de Estado del bienestar para Europa del Sur se fundamenta en la existencia de un sistema corporativista de ingreso altamente polarizado, la penetración débil del Estado en las esferas del bienestar, la carencia de una administración Weberiana, eficiente y racional, la debilidad de la sociedad civil, la importancia de la Iglesia Católica, el clientelismo, el familismo, los sistemas patronales en la distribución de subsidios monetarios y los principios universales en el sistema de salud (Katrougalos y Lazaridis, 2008).

Los Estados del sur se caracterizan por la implementación relativamente tardía de las estructuras del Estado del bienestar. En Grecia, España y Portugal, que son los países menos desarrollados de la región, estos esfuerzos de institucionalizar las políticas del bienestar coinciden con la transición a la democracia. El ascenso de los partidos políticos de la izquierda favoreció este proceso, y la Constitución en todos estos países establece el principio normativo del Estado Social. Sin embargo, el compromiso institucional contrasta con el

desarrollo tardío del Estado del bienestar en Europa del Sur, que está asociado con el desarrollo económico tardío en la región, puesto que existe una correlación entre gastos sociales insuficientes y los bajos niveles del Producto Interno Bruto (PIB).

Una característica fundamental del Estado del bienestar mediterráneo, que es resaltada en la literatura académica, es el fenómeno del familismo. El familismo se basa en el principio de subsidiariedad (Føllesdal, 1998), que contempla una eventual intervención del Estado apenas cuando los recursos de la familia se han agotado. En este sentido, el principio de subsidiariedad contrasta con el enfoque socializante que se encuentra en el régimen socialdemócrata. La mujer no ha sido plenamente integrada en la ciudadanía social, y se observa una fuerte dependencia de la pensión del esposo. Las políticas laborales, por su parte, se vieron afectadas por el contexto de la recesión en Europa y las altas tasa de desempleo. Se aprecia una tendencia hacia una mayor flexibilidad y un declive de las regulaciones laborales. En consecuencia surgieron nuevas formas de contratos laborales, precarios e inseguros, que reemplazaron a las tradiciones de regulaciones laborales paternalistas o de protección. La conservación o expansión de actividades económicas informales, como proceso alternativo de generación de ingreso y de distribución, promueve la segmentación del mercado laboral, lo que adicionalmente complica la implementación de políticas laborales. No existe una estrategia comprehensiva de intervenciones en el mercado laboral. Las reformas laborales más recientes apuntan a mejoras en el desempeño del mercado laboral, la reducción de sus rigideces, una mayor flexibilidad, desregulación y, para recurrir a la terminología de Esping-Andersen (1998), la mercantilización.

6.1.3 El régimen socialdemócrata

El régimen socialdemócrata del bienestar se caracteriza por las políticas de clases, una economía social y las políticas sociales redistributivas. El modelo socialdemócrata es el resultado directo a las consecuencias sociales de la economía de libre mercado y las políticas liberales. Este modelo es dominante en los países escandinavos. El valor fundamental que subyace al modelo socialdemócrata del bienestar es la igualdad social (Korpi 1983, 1989; Baldwin, 1990). Existe un gran espectro ideológico y programático dentro de la socialdemocracia. Los liberales de la izquierda se adhieren a una visión más moderada donde la equidad de resultados deja de ser un objetivo. Ellos se conforman con la equidad de oportunidades. El ideal de la socialdemocracia se fundamenta en la visión de la ciudadanía social (Marshall, 1949), es decir que todos los ciudadanos disponen de los medios para

participar plenamente en la vida comunitaria. Ello no implica necesariamente la igualdad del ingreso o riqueza, sino más bien la igualdad de importancia y respeto (Dworkin, 1978) y la igualdad de valor de todos los ciudadanos (Comisión de Justicia Social, 1993). Dworkin (1983) adicionalmente hace mención de la igualdad de oportunidades, así como la igualdad de acceso a las oportunidades. La socialdemocracia contempla la neutralización del poder del capital privado o la igualación del poder en la negociación salarial. Todos ellos son medios para alcanzar un objetivo más abstracto, que es la equidad social.

La teoría económica socialista prescribe que el ideal de la equidad social no se materializa en las formas puras del capitalismo donde la competencia y las reglas de propiedad llevan a la explotación sistemática del trabajador. El análisis socialista sugiere que las relaciones productivas en la economía de libre mercado perjudican a muchas personas. Por lo tanto, la respuesta política tiene como objetivo debilitar al poder del capital privado, por ejemplo, a través de una serie de regulaciones, la nacionalización de empresas privadas para convertirlas en propiedad social, así como el fortalecimiento del poder de los trabajadores para organizarse, hacer huelgas y negociar los salarios de forma colectiva. La socialdemocracia se rige por el ideal keynesiano del pleno empleo para financiar mejor sus programas públicos. Por otro lado, existe una serie de respuestas políticas que tienen como objetivo proteger al trabajador individual: la regulación de las condiciones de trabajo, las horas laborales y los salarios, la provisión pública de programas de educación y capacitación para los desempleados, así como la provisión de empleos públicos para aquellas personas que no consiguen un trabajo en el sector privado. En el régimen socialdemócrata todas estas políticas laborales activas se han convertido en una parte esencial de la política económica (Moene y Wallerstein, 1993, 1995; Rothstein, 1996)

Los socialdemócratas son en primera instancia demócratas, lo que significa que ellos deben buscar apoyo político de la mayoría democrática a través de propuestas más moderadas. Por lo tanto, el deseo socialista de reformar radicalmente la estructura del sistema capitalista no resulta ser viable en el orden democrático. La incapacidad de la clase obrera para formar mayorías electorales y la necesidad de formar coaliciones policlasistas inhiben implementar una agenda socialista. Los socialdemócratas clásicos en particular se ven obligados a conformarse con “la segunda mejor opción de las respuestas políticas” que se materializa en intervenciones restringidas del bienestar y políticas sociales. Estas medidas apenas permiten subsanar los problemas que se manifiestan en el sistema capitalista. A diferencia de los socialdemócratas clásicos, el grupo más moderado descarta la lucha de

clases y las reformas radicales como respuestas políticas para alcanzar la equidad social. De esta manera, en el seno de la socialdemocracia se crea una bifurcación entre, por un lado, los socialdemócratas clásicos quienes se adhieren a las políticas laborales, y por otro lado, los socialdemócratas moderados quienes reivindican los pagos de transferencias y el fortalecimiento del sector del bienestar.

Con respecto a la política redistributiva, Goodin, Headey, Muffels, y Dirven (2004) ven en la desmercantilización (véase Esping-Andersen, 1998) la mejor estrategia que la socialdemocracia se ha planteado. La desmercantilización concibe la salud, la educación, la vivienda y la seguridad del ingreso no como una mercancía que es adquirida en la economía del mercado, sino como servicios y beneficios que son asignadas por el Estado. La socialdemocracia propone un sistema fiscal progresivo. Las políticas redistributivas favorecen a los sectores pobres y obreros, y de esta manera, la socialdemocracia se propone a crear las condiciones de su propia sostenibilidad. La redistribución a través de la transferencia recursos (bienes y servicios, ingreso, riqueza) de los ricos a los más pobres de la sociedad permite que este régimen se acerca al ideal de la equidad social, puesto que estos recursos son cruciales para crear un sentimiento de igualdad de valor entre las personas. En este sentido, la ciudadanía social como valor fundamental de la socialdemocracia no sólo contempla los derechos políticos (derechos al sufragio), sino también los derechos sociales que significa que el individuo se convierte en beneficiario de los servicios del Estado, entre los que comúnmente se encuentran los derechos universales a la pensión y los beneficios de familia. El riesgo que corre el régimen socialdemócrata es la codicia. Las personas pueden convertirse en concedores de este sistema y se aprovechan al máximo de los beneficios y servicios que provee el Estado.

6.1.4 El régimen liberal

El régimen liberal se caracteriza por el pluralismo político, una economía capitalista y políticas sociales residuales. De acuerdo con los valores morales del liberalismo, el Estado liberal es neutral acerca de las distintas concepciones que los ciudadanos tienen de una vida buena (Dworkin, 1978; Waldron, 1987). Entre las distintas concepciones de la libertad, el liberalismo valora la libertad negativa, y rechaza cualquier esfuerzo de promover la libertad positiva¹⁸. El compromiso liberal con la libertad conduce a una teoría económica liberal, en la

¹⁸ En su influyente ensayo “Dos conceptos de la libertad” (1969) Isaiah Berlin distingue entre la libertad negativa y la libertad positiva. La libertad negativa prescribe que no se debe interferir en las

que se valoran los actos capitalistas entre dos individuos (Nozick, 1999), y donde las relaciones económicas tienen que ser relaciones de libre cambio. Estas relaciones, por su carácter voluntario, son mutuamente beneficiosas y altamente productivos para el bienestar social puesto que aproximan a cada quien a su objetivo de una vida buena, sin perjudicar a nadie. Los liberales valoran los altos ingresos y las tasas impositivas bajas. La noción liberal de la economía contempla el libre juego de las fuerzas del mercado, y el Estado mínimo.

En el liberalismo se aprecian dos argumentos centrales de por qué algunas personas son incapaces de beneficiarse de las operaciones del libre mercado. En un modelo ideal de mercado, cada recurso productivo (capital, trabajo) recibe una recompensa en términos de la contribución marginal al bienestar social. Si el mercado no beneficia a ciertas personas, es porque, o estas personas no hacen ninguna contribución social que otros pudiesen valorar o estas personas hacen contribuciones que otros pudiesen valorar, pero por las imperfecciones del mercado estos recursos no encuentran el empleo más productivo o no reciben la recompensa más alta.

La respuesta política del liberalismo a este escenario de fallas del mercado consiste en la estabilización macroeconómica y políticas de regulación. Si después de esta intervención estatal todavía hay pobres, es porque éstos no son capaces o dispuestos a hacer ninguna contribución social real. De esta manera, los liberales hacen un primer esfuerzo en separar las personas que son incapaces de hacer alguna contribución social de aquellas personas que sencillamente no están dispuestas a hacerlo. El liberalismo respeta las elecciones de los individuos, por lo que los liberales aceptan las elecciones de aquellas personas que simplemente no quieren entrar al intercambio de mercado, aún si el mercado pudiese mejorar su estándar de vida. Los liberales infieren que estas personas sencillamente piensan estar mejor así, es decir pobres pero felices, vivir en un hogar más humilde y vivir en el presente. Los liberales se abstienen a juzgar estas decisiones, pero a su vez, y partiendo del compromiso liberal con el respeto a la libertad de elección, tampoco pueden interferir en las consecuencias de estas decisiones.

Por razones de caridad social, el Estado liberal organiza políticas sociales del bienestar para proteger a los más perjudicados de los que son incapaces de beneficiarse de las operaciones habituales de la economía del mercado (Waldron, 1986). Las políticas sociales se focalizan en las personas más vulnerables y con necesidades evidentes (los enfermos reciben atención médica, los que habitan viviendas precarias se benefician de viviendas públicas, etc.), y en

esferas individuales, ni tampoco crear obstáculos a los esfuerzos individuales para satisfacer las preferencias. La libertad positiva, en cambio, implica la promoción de una concepción ideal del yo, que se debe constituir en comunión con el otro.

personas que no son capaces de cubrir sus necesidades en el libre mercado. Para el liberalismo, la asistencia es condicionada por el nivel de ingreso y activos de la persona afectada, o en algunos casos de sus familiares y amigos. En este sentido, se desarrollan programas de asistencia social para las personas que carecen de recursos por razones legítimas (beneficios a través de programas categoriales focalizados para grupos específicos: los enfermos, inválidos, los muy menores o mayores).

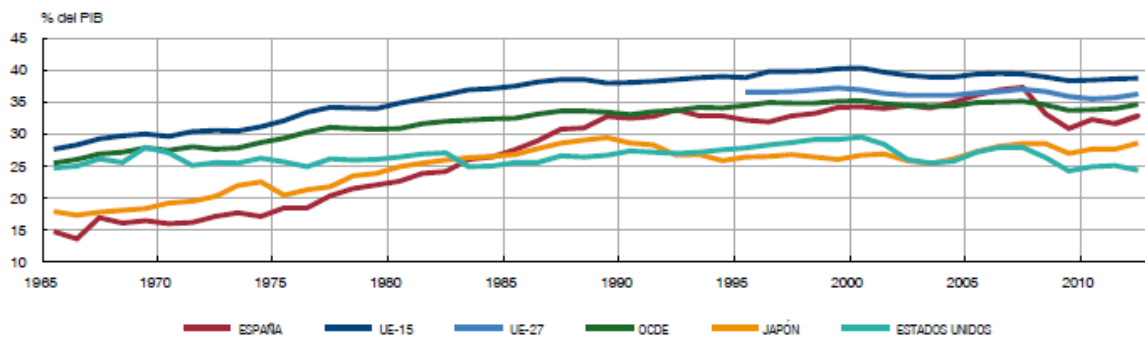
Una de las grandes inquietudes liberales consiste en la posibilidad de separar las personas que por distintas razones no son capaces de participar en el mercado laboral de aquellas personas que no están dispuestos a buscar y ejercer un trabajo. Los programas de intercambio laboral facilitan la compatibilidad de trabajadores con el empleo, y además, condicionan los beneficios estatales a la prueba de si una persona de bajos recursos está activamente buscando un empleo. El objetivo liberal de la política del bienestar social radica en la simpatía, lo que significa que los liberales no se proponen a hacer las personas más felices, sino ayudar a que las personas no estén en la miseria. El liberalismo establece una línea de pobreza para determinar cuáles personas de bajos recursos merecen ser receptores de los programas del bienestar para aliviar la pobreza. El principal temor liberal con respecto a estos programas del bienestar es la dependencia que ellos pueden crear en sus receptores. Por esta razón hubo esfuerzos históricos en basar estos programas en principios de “deseabilidad menor” para, de esta manera, hacer la opción de aliviar la pobreza la menos atractiva para sus receptores.

6.2 La equidad en el sistema de impuestos

El desarrollo del Estado del bienestar en los países de la Europa occidental durante la segunda mitad del siglo XX requirió un aumento considerable de su capacidad recaudatoria. Este hecho estilizado puede observarse en la evolución de la proporción de ingresos impositivos sobre el PIB, que muestra un aumento progresivo y permanente en la región de Europa desde 1965 hasta finales de la década de 1990. A partir de finales del siglo XX se está produciendo una estabilización de esta variable, si bien se registran ligeras fluctuaciones ligadas esencialmente a la evolución del ciclo económico.

Gráfico 6.1

Evolución de los impuestos en % del PIB en la UE y la OECD (1965-2012)

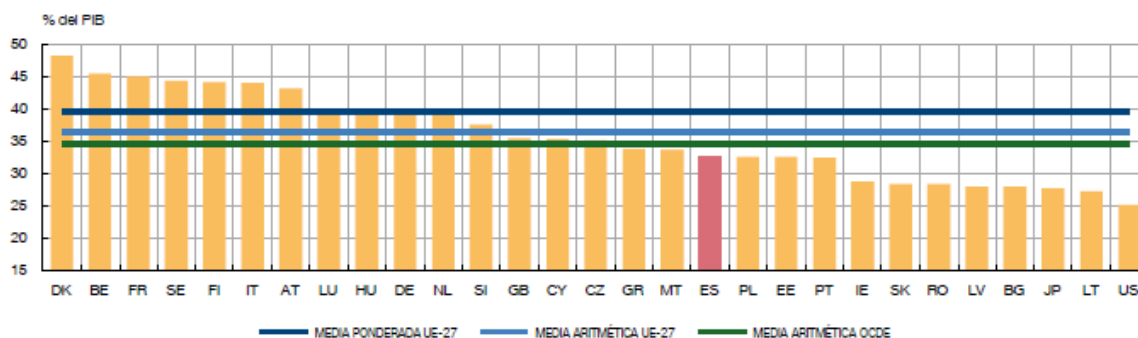


Fuente: Hernández de Cos, López Rodríguez (2014)

Desde una óptica comparativa sobre este proceso que duró aproximadamente medio siglo, se puede constatar que la capacidad recaudatoria en la media ponderada de la Unión Europea en 2012 es 13 puntos porcentuales de PIB superior a la observada en 1965, situándose cerca del 40% del PIB. Esta presión fiscal es superior a la observada en las principales economías desarrolladas de la OECD. Si bien la evolución de esta variable es similar en el conjunto de países de la UE, se observa una heterogeneidad elevada en los niveles entre países. En concreto, el nivel de presión fiscal se situó en el 36,3% del PIB en 2012 en la media de los países de la Unión Europea (UE27), que se eleva al 39,4% del PIB en la media ponderada.

Gráfico 6.2

Ingreso impositivos en % del PIB en el año 2012: Detalles de los países de la UE y OECD



Fuente: Hernández de Cos, López Rodríguez (2014)

Entre las economías que pertenecen a la OECD se aprecian divergencias considerables con respecto a la proporción del impuesto en el PIB. En Bélgica, los Países Nórdicos, Francia e Italia, este ratio está por encima del 44% del PIB, mientras que, en el extremo opuesto, en Lituania, Bulgaria, Letonia, Rumania, Eslovaquia e Irlanda los niveles son inferiores al 30% del PIB. Entre los cuatro regímenes del bienestar, salta a la vista el declive de la presión fiscal en la economía española. A partir de la crisis financiera mundial (2008), España registra una reducción de su capacidad recaudatoria, situándose por debajo de la media OECD. Entre los años 2007 y 2009 se aprecia una tendencia decreciente de 36.5% a 30.0%.

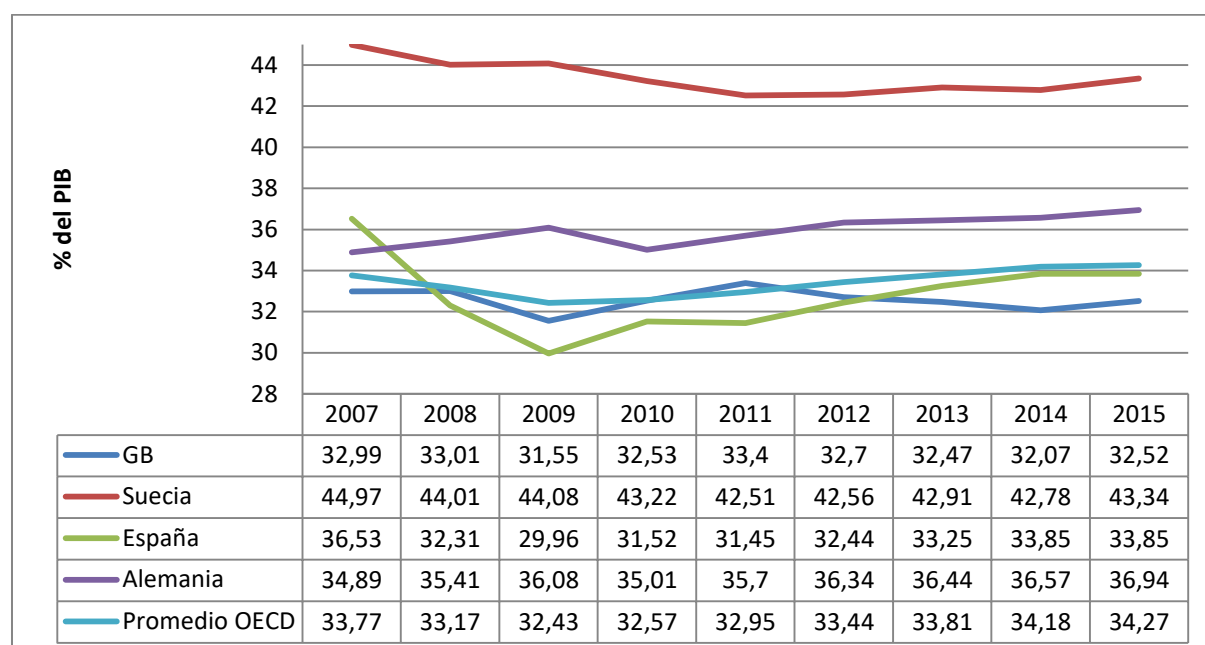
A diferencia de España, la recaudación fiscal en Alemania se estabilizó desde 2007 alrededor de 36%, y en este sentido, se sitúa por encima de la media OECD. Suecia forma parte del grupo con los mayores niveles de recaudación fiscal. En 2015, la proporción de impuestos en relación con el PBI se registró en 43.3%, es decir nueve puntos porcentuales por encima de la media OECD. Sin embargo, desde el año 2000 se aprecia una tendencia decreciente de la proporción de impuestos en relación con el PBI de 49% (2000) a 43.3% (2015). En el caso de la economía británica, se observa para el periodo (2007-2015) una recaudación fiscal inferior al promedio de la OECD. En 2015 se situaba en 32.5% del PIB, mientras que el promedio OECD estaba en 34.3%.

En un nivel de mayor abstracción, esta divergencia de los niveles de recaudación fiscal entre las cuatro economías anteriores coincide en algunos aspectos con los principios y valores éticos que están subyacentes a cada tipo de régimen del bienestar. La gran capacidad recaudatoria en Suecia representa la naturaleza del régimen socialdemócrata, donde el compromiso del Estado con el bienestar social con el bienestar social de sus ciudadanos requiere elevar la capacidad recaudatoria, para de esta manera darle sostenibilidad fiscal a los

diversos programas del bienestar y las prestaciones sociales. En el otro extremo se ubica Gran Bretaña, una economía que se fundamenta en los principios y valores del liberalismo, entre los que destacan la responsabilidad individual, la primacía de la libertad negativa, las políticas sociales focalizadas, y el escepticismo liberal ante un Estado interventor y paternalista. Este temor liberal ante los excesos del Estado en las esferas de la economía y de la sociedad se convierte en una poderosa herramienta explicativa para comprender los bajos niveles de capacidad recaudatoria del Estado del bienestar en Gran Bretaña, una economía que pertenece a la categoría de países de la OECD con la menor capacidad recaudatoria.

Gráfico 6.3

Recaudación fiscal en relación con el PIB (%)



Fuente: OECD (2017)

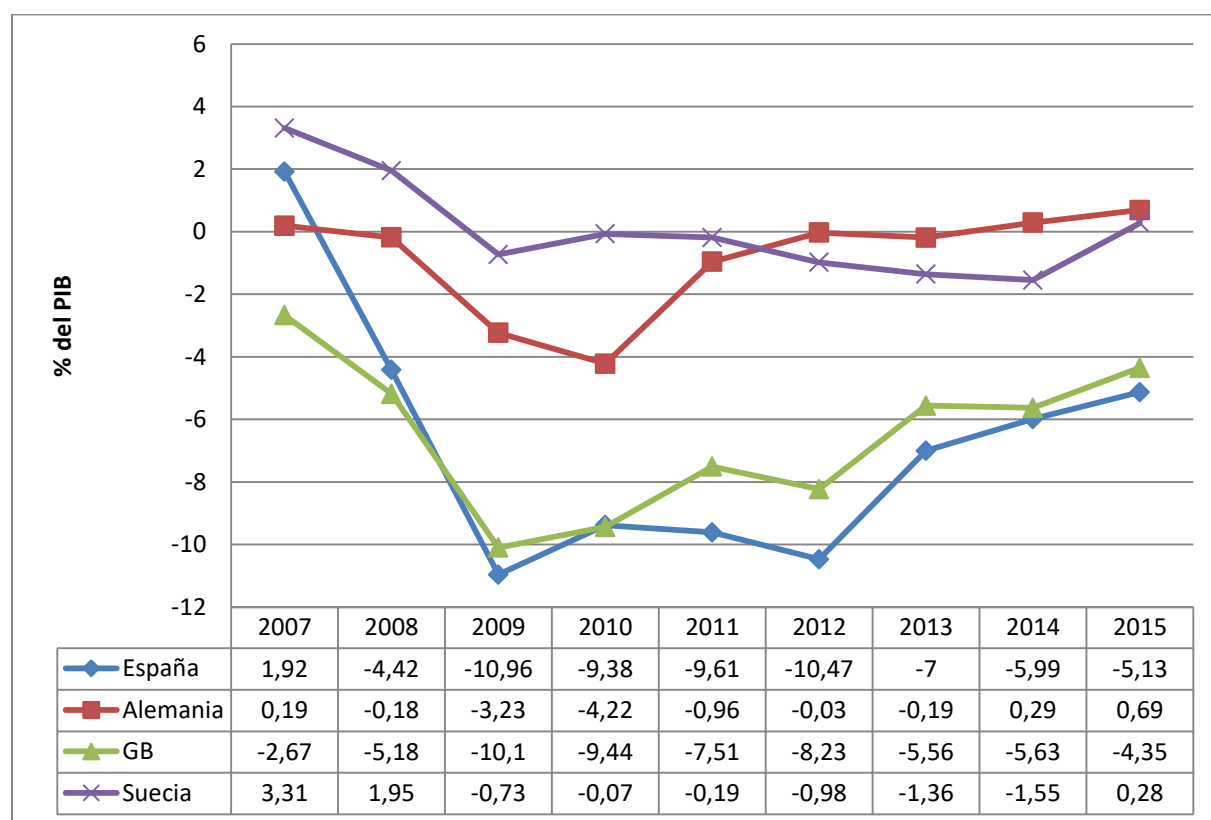
En el contexto de la crisis financiera mundial, los cuatro regímenes del bienestar experimentaron un crecimiento del déficit fiscal. En Alemania, el déficit fiscal creció de -0.18% del PIB (2008) a -4.22% del PIB (2010). Desde entonces, se aprecia una recuperación. Los mayores declives del déficit fiscal se observaron en las economías de España y Gran Bretaña, con caídas de -4.42 (2008) a -10.96 (2009), y de -5.18 (2008) a -10.1 (2009) respectivamente. Por otro lado, en Suecia el déficit fiscal no ha experimentado caídas tan fuertes como se observan en las demás economías.

En los países fuertemente afectados por el déficit público se implementaron programas de consolidación fiscal, que cambiaron la estructura del sistema de impuestos y gastos públicos.

Las medidas para reducir los elevados déficits contemplaban la subida del tipo y la ampliación de las bases del IVA, así como la reducción de los gastos públicos en políticas activas de mercado laboral. En los capítulos siguientes (véase el apartado 6.2.3 sobre el impuesto de sociedades) se argumentará que este incremento del IVA se está inscribiendo en un proceso más amplio de trasvases tributarios de factores móviles (capital) a factores inmóviles (consumo, trabajo), tratándose de decisiones en materia fiscal que afectan negativamente a la equidad en el Estado del bienestar. Asimismo, la reducción del gasto público en políticas activas de mercado laboral revierte negativamente en las oportunidades de los individuos para reintegrarse en el mercado laboral, una medida que contradice las nuevas tendencias postindustriales en la formación de la sociedad del conocimiento.

Gráfico 6.4

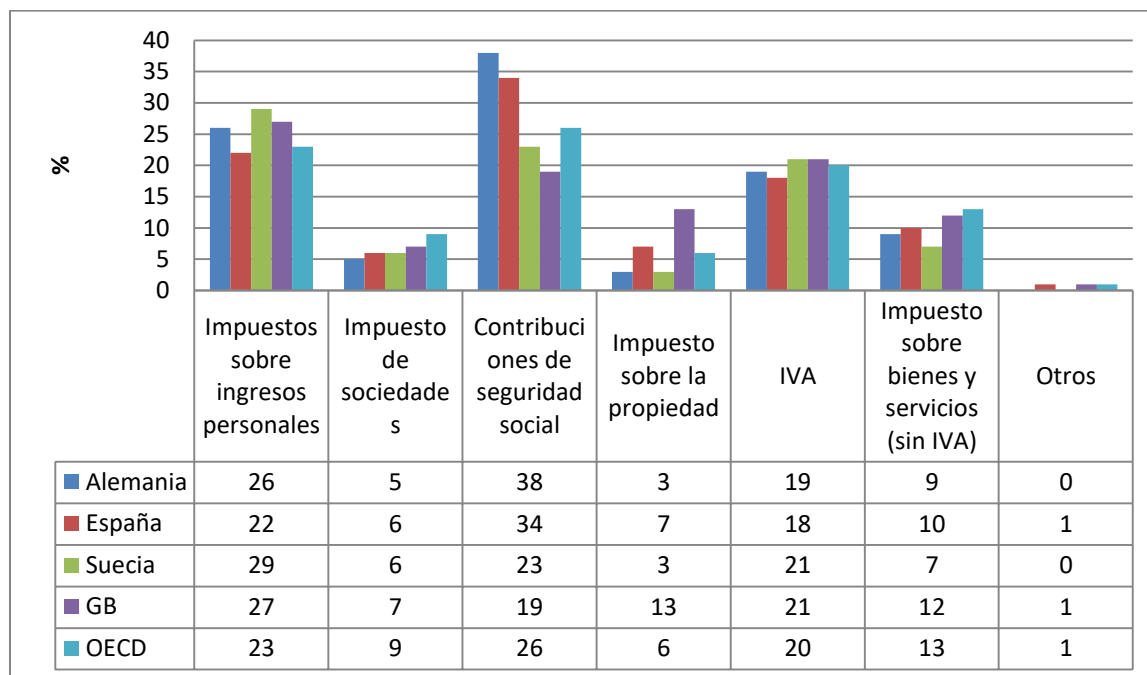
Déficit/PIB (%) en Alemania, España, Suecia y Gran Bretaña



Fuente: OECD (2017)

Gráfico 6.5

Estructura del sistema de impuestos en Alemania, España, Suecia, Gran Bretaña y la media OECD



Fuente: OECD (2016)

Entre los cuatro regímenes del bienestar se aprecian diferencias notables entre las estructuras del sistema de impuestos (gráfico 6.5). En comparación con el promedio de la OECD, Alemania registra niveles más altos de recaudación a través del impuesto sobre las contribuciones de la Seguridad Social y del impuesto sobre el ingreso personal. La recaudación a través de impuestos de sociedades (5%), sobre la propiedad (3%), el IVA (19%) y el impuesto sobre bienes y servicios (sin IVA) (9%) es mucho menor, y menos significativa. La estructura impositiva en España se caracteriza por niveles más altos de recaudación a través del impuesto sobre las contribuciones sociales y el impuesto sobre la propiedad. Por otro lado, se aprecia una proporción inferior en la recaudación por medio de los impuestos sobre la renta personal, el impuesto de sociedades, el IVA y el impuesto de bienes y servicios (sin IVA).

La estructura de impuestos en Suecia se caracteriza por niveles más altos de recaudación a través del impuesto sobre el ingreso personal y el IVA. Una proporción mucho más reducida se registra en los impuestos de sociedades, el impuesto a las contribuciones a la Seguridad Social, el impuesto sobre la propiedad y sobre los bienes y servicios (sin IVA). La estructura de impuestos en Gran Bretaña se caracteriza por niveles más altos de recaudación a través del impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre la propiedad. La significancia del impuesto sobre la propiedad es una propiedad de la estructura impositiva en los países

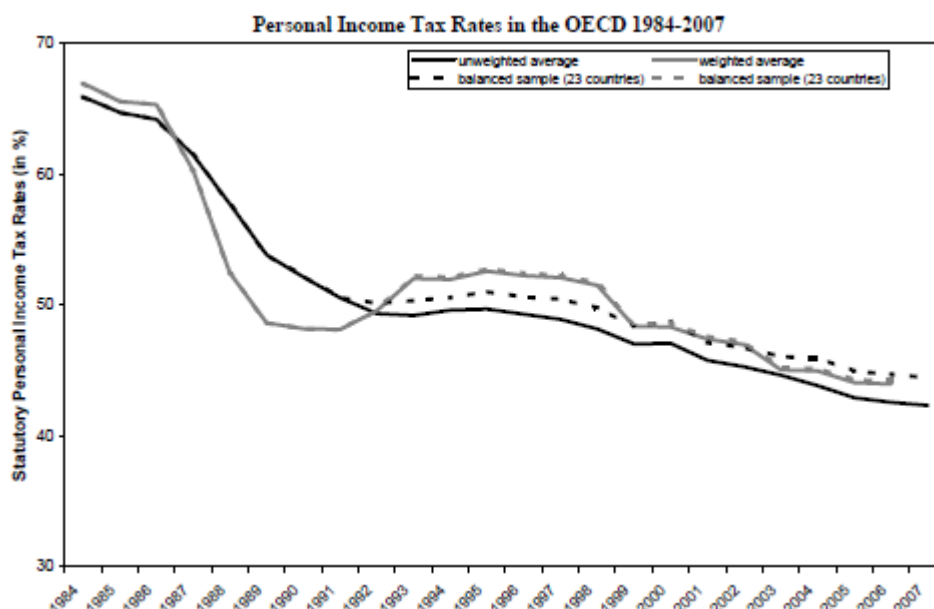
anglosajones, mientras que en los demás países el potencial de esta categoría de impuestos todavía no ha sido reconocido suficientemente (Rogoff, 2013). Una proporción mucho menor de recaudación se aprecia en el impuesto de sociedades, el impuesto sobre las contribuciones sociales, y el impuesto sobre los bienes y servicios (menos IVA).

6.2.1 El impuesto sobre la renta personal

Anterior a la reciente crisis financiera (2008-2009) la tendencia mundial era de reducir la tasa impositiva a las rentas elevadas. En el gráfico 6.6 se puede constatar la reducción notable de la tasa de impuestos a las rentas en la OECD a partir de 1984 hasta 2007.

Gráfico 6.6

Evolución de la tasa de impuestos a las rentas en la OECD, 1984-2007



Fuente: Loretz (2008)

Esta tendencia general de reducir la tasa de impuestos a la renta personal benefició particularmente a los sectores más privilegiados. En este sentido, se aprecia una correlación entre la reducción considerable de los impuestos sobre las rentas elevadas, por un lado, y los grandes incrementos en la participación del ingreso del 1% y 0.1% más rico de la población que se registraron en las últimas tres décadas. La creciente desigualdad y concentración de riqueza ha despertado el interés entre especialistas y actores políticos por hacer viable un nivel de impuestos más apropiado sobre las rentas altas. A esto se une la experiencia de la crisis financiera (2008-2009) con el rescate gubernamental de los sectores financieros, lo que ha suscitado un sentimiento de indignación en amplios sectores de las sociedades en economías

En Alemania, el impuesto sobre la renta personal es de carácter progresivo, y tiene el mayor impacto redistributivo dentro del sistema fiscal alemán. Desde 2001, el 10% más rico de los contribuyentes en Alemania ha generado a través del impuesto sobre los ingresos personales más de la mitad (54.6%) de la recaudación dentro de esta categoría de impuestos (Bräuninger, 2012). En enero de 2007 la Gran Coalición decidió incrementar la tasa impositiva a las rentas más altas de 42% a 45%, llegando a 47.5% si se incluye la tasa de solidaridad. Desde entonces, Alemania no ha modificado la tasa impositiva a las rentas más altas, y asume desde entonces una posición intermedia en el área europea.

En España, el impuesto a la renta personal, denominado Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF), es de carácter progresivo, y tiene el mayor impacto redistributivo. Según estimaciones de López Laborda y Onrubia (2016), el IRPF reduce en un 7.47% la desigualdad en la distribución de la renta bruta de los hogares españoles. Es precisamente por su impacto redistributivo que el IRPF compensa la regresividad de los demás instrumentos impositivos (con la excepción anecdótica del Impuesto sobre el Patrimonio). De esta manera, el IRPF es garante que el sistema fiscal español en su conjunto tenga un efecto reductor de la desigualdad.

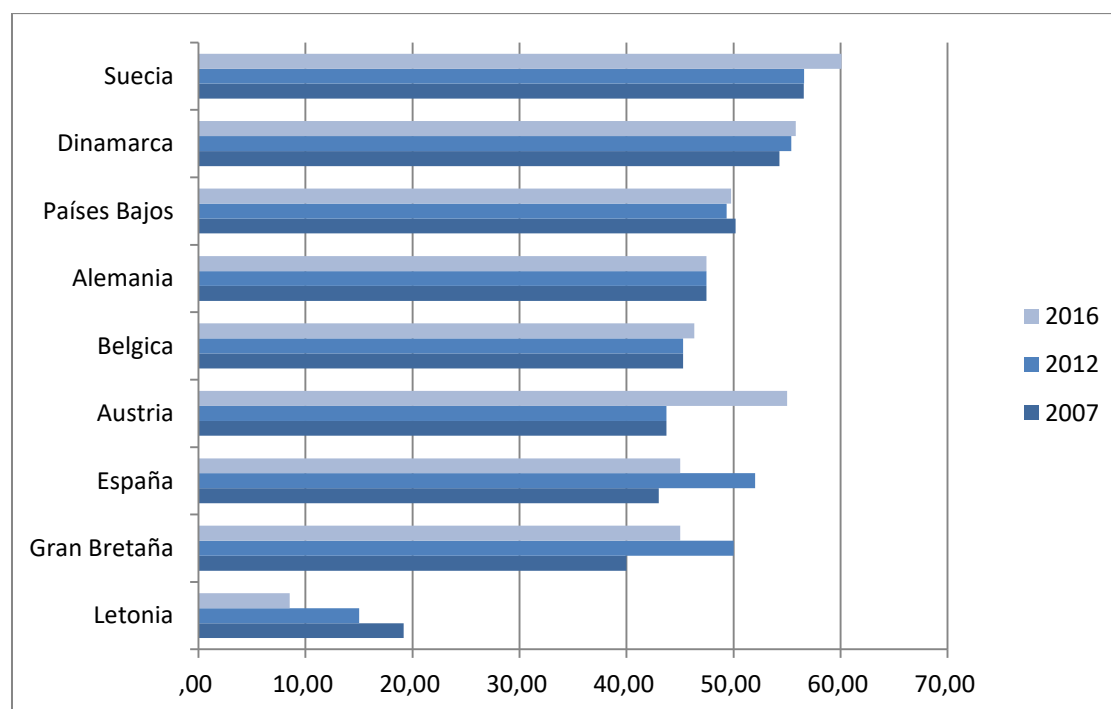
En el contexto de la crisis financiera mundial ocurrieron algunas modificaciones en la tasa impositiva sobre las rentas más altas. Una primera modificación ocurrió entre 2011 y 2012 cuando se incrementó esta tasa impositiva de 43% a 45%. Luego, en el marco de la reforma fiscal en España se hizo una modificación considerable en el impuesto a la renta personal. Con esta reforma fiscal, el gobierno de Mariano Rajoy (PP) incrementó la tasa impositiva a las rentas más altas de 45% a 52% (Bräuninger, 2012). Originalmente concebida como una medida transitorio para los años 2012 y 2013 (Bräuninger, 2012), la tasa impositiva de 52% se prolongó hasta 2014, para reducirla en 2015 a 45%.

En Suecia, el impuesto sobre la renta personal se caracteriza por muy altos niveles de recaudación en comparación con la media de la OECD. En 2007, este impuesto se situaba en 13.88% en relación con el PIB, mientras que el promedio de OECD estaba en 8.23%. Durante los primeros años de crisis financiera, el impuesto sobre la renta personal tenía una tendencia decreciente, de 13.1% (2008), 12.69% (2009), 12.04% (2010) y 11.7% (2011), para luego estabilizarse en 11.93% (2012), 12.18% (2013), 12.24% (2014) y 12.47% (2015). El impuesto sobre la renta personal en Suecia tiene una progresividad considerable. De hecho, Suecia lidera el grupo de la OECD por tener la tasa impositiva más alta para gravar a las rentas altas (ver gráfico...). Entre 2014 y 2015, la tasa de este impuesto experimentó un incremento adicional de 56.9% a 60.1%.

En Gran Bretaña, el impuesto sobre la renta personal asume un papel clave en la redistribución fiscal, y es de carácter progresivo. Entre 2009 y 2010, en el contexto de la crisis financiera mundial, se incrementó la tasa impositiva sobre las rentas más altas de 40% a 50%. En Abril 2013, el gobierno británico decidió reducir esta tasa impositiva nuevamente de 50% a 45%. El ministro de finanzas George Osborne explicó, que entre otros motivos de reducir esta tasa, el incremento de 40% a 50% entre 2009/2010 en realidad no produjo un incremento significativo en la recaudación de impuestos (Bräuninger, 2012). De esta manera se puede apreciar el criterio de eficiencia económica en el caso británico, que ha predominado en la determinación de la respuesta política, por encima de criterios normativos de la equidad.

Gráfico 6.7

La tasa del impuesto sobre las rentas altas



Fuente: OECD (2017)

La divergencia de las respuestas políticas en materia fiscal se observa en el gráfico 6.7 que indica la evolución de la tasa impositiva a las rentas altas en tres momentos distintos (2007, 2012 y 2016). De particular interés es la subida de la tasa impositiva a las rentas altas en España y Gran Bretaña entre 2007 y 2012, lo que da indicio de una respuesta política de carácter compensatorio a la crisis financiera, mientras que esta variable permanece constante en Alemania y Suecia. Ahora bien, entre 2012 y 2016 se observa una reducción de esta tasa impositiva en España y Gran Bretaña, de manera que el efecto compensatorio da paso a un

efecto competitivo. La secuencia de efecto compensatorio y efecto competitivo permite constatar que en estos dos países, las medidas políticas en el área de la tasa impositiva a las rentas altas, en el mediano plazo, han experimentado un comportamiento curvilíneo. En Alemania la tasa de impuestos a las rentas altas permaneció estable entre 2012 y 2016, mientras que en Suecia ella experimenta una subida a 60%. Por lo tanto, en el ámbito del gravamen a los sectores privilegiados se puede constatar una relación entre tipo de régimen del bienestar y estructura tributaria. En un extremo se sitúa el régimen liberal (Gran Bretaña), con una tasa reducida para los impuestos a las rentas elevadas, y en el otro extremo, el régimen socialdemócrata (Suecia), con una tasa muy elevada para este tipo de impuesto. Siguiendo esta línea de argumentación, en el régimen continental (Alemania) la primacía de la estabilidad (social), esto es el desdén histórico ante cambios bruscos, determina también a la estructura tributaria, puesto que durante el lapso considerado (2007-2016) esta variable permanece constante.

6.2.2 El impuesto sobre la riqueza

En las economías desarrolladas se aprecia un renovado interés, tanto en la literatura académica como en la opinión pública, por el impuesto a la riqueza. Ello se debe a los altos niveles de deuda pública en Europa, pero también al clima de protestas y reivindicaciones sociales en algunas ciudades en Europa y en los Estados Unidos (Stiglitz, 2013). Las publicaciones de Stiglitz (2013) y Piketty (2014) son representativas en lo que concierne la crítica intelectual ante la creciente desigualdad, la concentración de la riqueza, y el empobrecimiento de la clase media en las economías desarrolladas. La concentración de riqueza llega a elevados niveles en Alemania, Austria y Chipre, donde los hogares más ricos poseen entre 57% y 61% de la riqueza total. Alemania, en particular, registra una notable desigualdad en la distribución de la riqueza. Según estimaciones de Bach (DIW) el 1% más rico de la población alemana posee un 32% de todos los activos, y el 0.1 más rico posee incluso el 16%. España, en cambio, pertenece al grupo de países donde el 10% de hogares más ricos posee alrededor de un 25% de la riqueza.

La paradoja, empero, consiste en que la creciente desigualdad económica y social en las economías desarrolladas, junto con una opinión pública en favor de un sistema fiscal más equitativa, no ha llevado a respuestas políticas para incrementar la recaudación fiscal a través del impuesto a la riqueza. En este sentido sigue vigente la percepción de Rogoff (2013) quien sostiene que los gobiernos de las economías desarrolladas todavía no han reconocido el

potencial redistributivo de este instrumento fiscal. En los países de la Unión Europea, el impuesto a la riqueza sigue caracterizándose por una recaudación poco significativa, y en algunos casos, incluso ha sido eliminado del sistema fiscal. El impuesto general a la riqueza fue eliminado en Alemania (1996) y Suecia (2007). En España se eliminó este tipo de impuesto en 2008, si bien el gobierno de Zapatero (PSOE) lo reintrodujo en 2011 por un tiempo limitado. En Gran Bretaña, la proporción del impuesto sobre la riqueza en la recaudación total sigue siendo modesta (Prabhakar, 2015)

El impuesto a la propiedad se caracteriza por una recaudación poco significativa en Alemania (2.5% 2007-2015) y Suecia (2.4% 2007-2015), donde llega a niveles muy por debajo del promedio OECD (5.5% 2007-2015). En España se aprecia una tendencia decreciente entre 2007 y 2011 de 8.03% a 5.99%, para luego estabilizarse alrededor de 7%. En Gran Bretaña el impuesto a la propiedad se estabilizó alrededor de 12.2%, es decir, muy por encima del promedio de la OECD. El nivel considerable de recaudación fiscal que se observa en el caso británico es muy típico para los países anglosajones, donde el impuesto a la propiedad se ha convertido en un instrumento poderoso dentro de una categoría cuyo potencial redistributivo no ha sido reconocido. El impuesto a las sucesiones y donaciones fue eliminado en Suecia (2004), mientras que en Gran Bretaña, Alemania y España sigue vigente, pero con una recaudación poco significativa. En términos de porcentaje del PIB, Alemania recauda apenas 0.165% (2012) a través del impuesto de sucesiones, y en consecuencia, pertenece al tercio inferior de países comparables tales como Francia 0.4%, los Países Bajos 0.29%, España 0.23%, Gran Bretaña 0.19%, (Bräuninger, 2012).

Hasta 1996 existía en Alemania el impuesto general a la riqueza. Desde entonces, y con mayor fuerza desde la crisis financiera internacional (2008-2009) emergieron propuestas para reintroducir un impuesto sobre la riqueza. En Alemania, el partido de la izquierda, los socialdemócratas y el partido ecologista están en favor de la implementación de un impuesto a la riqueza para reducir la concentración de riqueza. En varias oportunidades, los partidos políticos de la izquierda (SPD, DGB, Grüne, Linkspartei) crearon las iniciativas para implementar un impuesto sobre la riqueza, pero sin llegar a resultados concretos (Bräuninger, 2012) En este sentido, se observa una resistencia del sistema político ante cambios drásticos en materia fiscal, lo que coincide con las expectativas del régimen corporativista que asume como prioridad la estabilidad, ante cualquier medida en favor de justicia fiscal que pudiese alterar el orden social. El impuesto a la propiedad, por su parte, registra una recaudación poco significativa en la economía alemana. Según la OECD (2016) se trata de proporción alrededor

del 2.5% de la recaudación total entre los años 2007 y 2015. En el contexto de la crisis financiera mundial, los partidos opositores SPD y Grüne abrieron la discusión a una reforma del impuesto de sucesiones, con miras a incrementar los impuestos sobre grandes sucesiones (Bräuninger, 2012), pero sin llegar a resultados concretos.

En España, en el año 2011 el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero (PSOE) reintrodujo, si bien por un tiempo limitado, el impuesto general sobre la riqueza que había estado suspendido desde el año 2008 (Bräuninger, 2012). El impuesto a la propiedad en España es superior al promedio de OECD. En el marco de la crisis financiera mundial registra un descenso de 8.03% (2007) a 5.99% (2011), con una recuperación 7.01% y 7.07% en 2014 y 2015 respectivamente. A pesar de estar por encima del promedio OECD, el impacto redistributivo del impuesto a la propiedad en España es muy reducido, si no “anecdótico” (López Laborda y Onrubia, 2016).

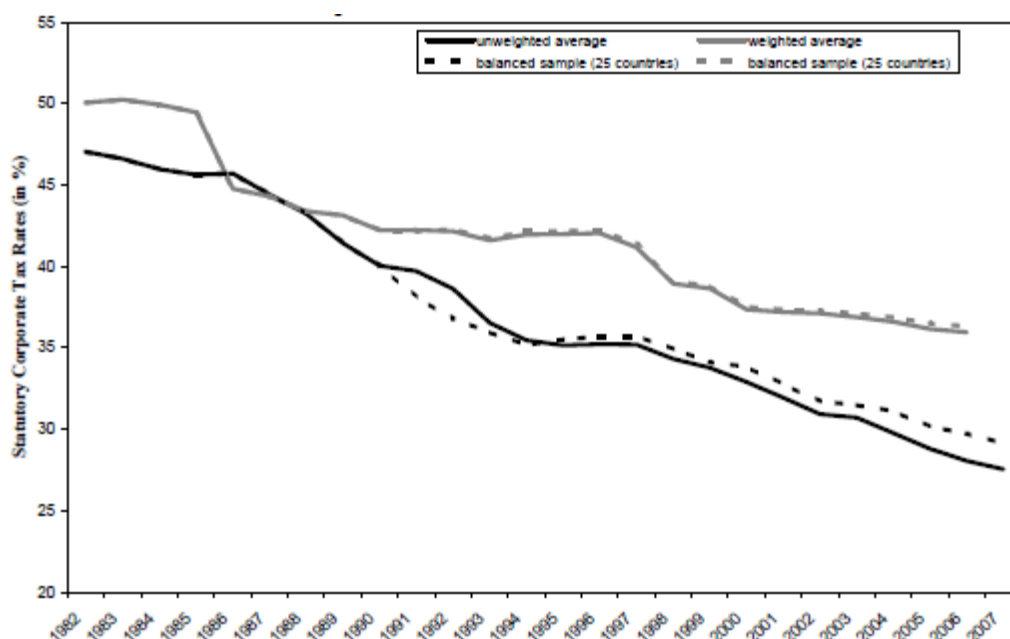
En Suecia, el impuesto a las sucesiones y el impuesto sobre la riqueza fueron eliminados en 2004 y 2007 respectivamente. El impuesto sobre la propiedad tiene una proporción poco significativa en la recaudación total. Durante el periodo estudiado (2007-2015) el impuesto sobre la propiedad oscilaba alrededor de una tasa de 2.4% en relación con la recaudación total. De manera que esta tasa se sitúa incluso por debajo del promedio OECD, que oscila alrededor de 5.4% en este mismo lapso. En 2004, el gobierno socialista de Suecia decidió eliminar el impuesto de sucesiones y donaciones, pero continuar con el impuesto a la riqueza. Curiosamente, en esta decisión no influyeron tanto los criterios redistributivos – esto es, considerar la proporción de cada tipo de impuesto en la recaudación total – sino más bien reflexiones políticas en torno al peso simbólico de cada tipo de impuesto, y las repercusiones en la opinión pública. Entre economistas y actores políticos se consideraba que la eliminación del impuesto de sucesiones y donaciones iba a tener menos repercusiones en la opinión pública, que el impuesto a la riqueza. Apenas dos años más tarde, sin embargo, se eliminó el impuesto a la riqueza. La decisión de eliminar el impuesto a la riqueza por completo, en vez de reformarlo, se debe a los bajos niveles de recaudación, y en particular, los problemas de evasión fiscal. La desregulación del mercado financiero en la década de 1980 hizo que la economía sueca registrara crecientes niveles de riqueza. La implementación de elevadas tasas impositivas, empero, no produjo una recaudación fiscal superior, lo que es indicio de una considerable evasión fiscal (Henrekson y Du Rietz, 2014).

6.2.3 El impuesto de sociedades

La tendencia mundial es reducir la tasa del impuesto de sociedades (gráfico 6.8). Así, durante los últimos diez años, la participación del impuesto de sociedades en el conjunto de ingresos fiscales de los países de la OECD ascendió a un 7.5%, en promedio, frente al 30% correspondiente al impuesto sobre la renta de las personas físicas. En términos del PIB, durante las últimas tres décadas, la participación de los ingresos impositivos del conjunto de países de la OECD recaudados mediante impuesto de sociedades nunca ha sobrepasado el 3%, cuando la participación de la recaudación obtenida a través de impuestos sobre la renta de las personas físicas ha oscilado entre el 7% y casi el 12% del PIB (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000).

Gráfico 6.8

Impuesto de sociedades en la OECD 1982-2007



Fuente: Loretz (2008)

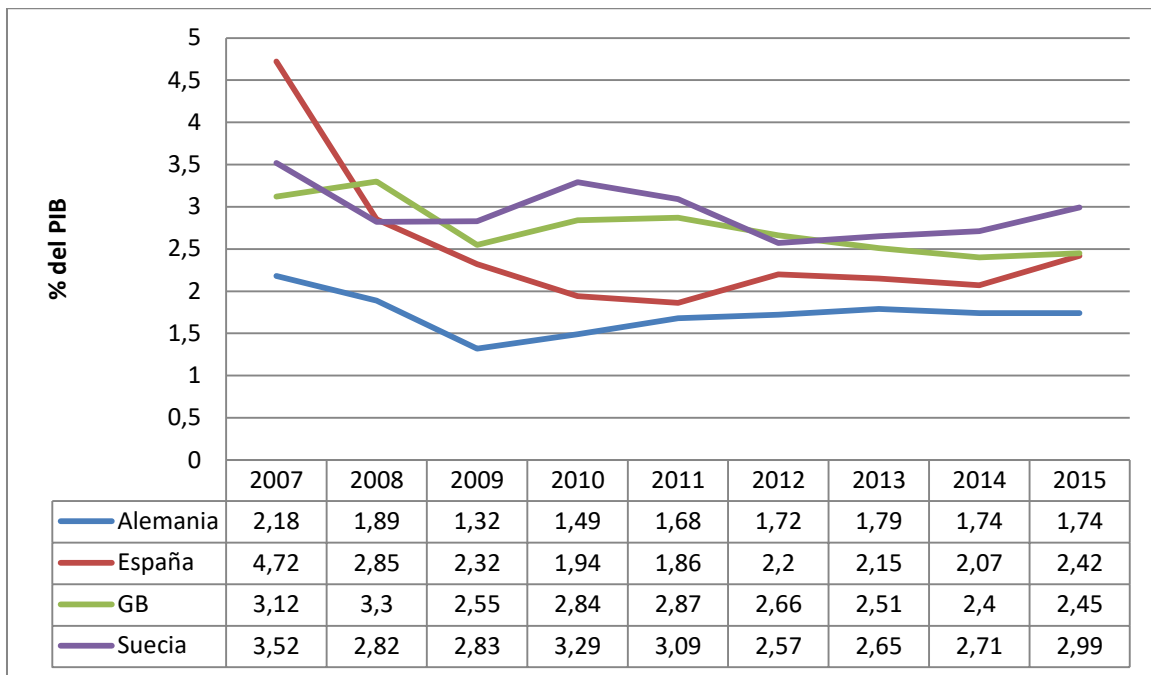
La comparación del impuesto de sociedades entre países es, en todo caso, difícil, no solo por la propia complejidad del impuesto sino también porque su capacidad recaudatoria está fuertemente afectada por el impacto del ciclo económico en los beneficios empresariales. Dicha prociclicidad explica el fuerte incremento de su recaudación en la Unión Europea (UE27) hasta 2007, en que alcanzó el 3,6% del PIB, y la fuerte caída durante la crisis económica, hasta el 2,6% del PIB en 2010, que se mantuvo en 2012. En todo caso, se puede afirmar que la capacidad recaudatoria del impuesto de sociedades en la Unión Europea se ha mantenido a pesar de la tendencia a la disminución del tipo legal aplicado a las rentas de las

empresas. Es importante señalar aquí que en la Unión Europea hay una gran dispersión de tipos legales, desde una tasa de 10% en Chipre hasta alcanzar 36.1% en Francia. España, a pesar de las sucesivas reformas que han reducido los tipos legales, conserva un tipo legal de 30% para las grandes empresas (Hernández de Cos y López Rodríguez, 2014).

Los países con gobiernos más grandes registran una proporción menor del impuesto de sociedades en la recaudación total (Loretz, 2008). Una posible explicación señala que los países con requerimientos grandes de ingresos fiscales prefieren depender de recursos que no sean del sector corporativo, puesto que la recaudación a través del impuesto de sociedades tiende a ser más volátil. En España, la prociclicidad del impuesto de sociedades ha sido incluso superior, con una brusca caída desde el 4,8% del PIB alcanzado en 2007 hasta el 1,9% del PIB en 2010, y una recuperación posterior motivada por los incrementos impositivos aprobados en el contexto del proceso de consolidación fiscal, hasta situarlo en el 2,2% en 2012. En marzo del 2017, el ministro español de Hacienda Cristóbal Montoro lamentó en el Congreso que el impuesto de sociedades se encuentra muy lejos del máximo alcanzado en 2007, cuando el tributo aportó casi 52.000 millones (4,8% del PIB). Sin embargo, según el ministro español se trató de un ejercicio extraordinario y que resulta improbable que se repita (El País, 09/03/2017). En la actualidad, el impuesto sobre las sociedades en España es inferior a la media OECD, y el impacto redistributivo es muy reducido (OECD, 2016). En 2014 el tipo general del impuesto de sociedades ascendió al 30% pero con la entrada en vigor de la reforma fiscal se fue reduciendo en dos tramos, en 2015 hasta el 28% y desde 2016 con carácter general hasta el 25%. Entre 2014 y 2015 estuvieron vigentes unos tipos especiales reducidos para Pymes que en la práctica han desaparecido al generalizarse en 2016 el tipo general del 25% para todo tipo de empresas.

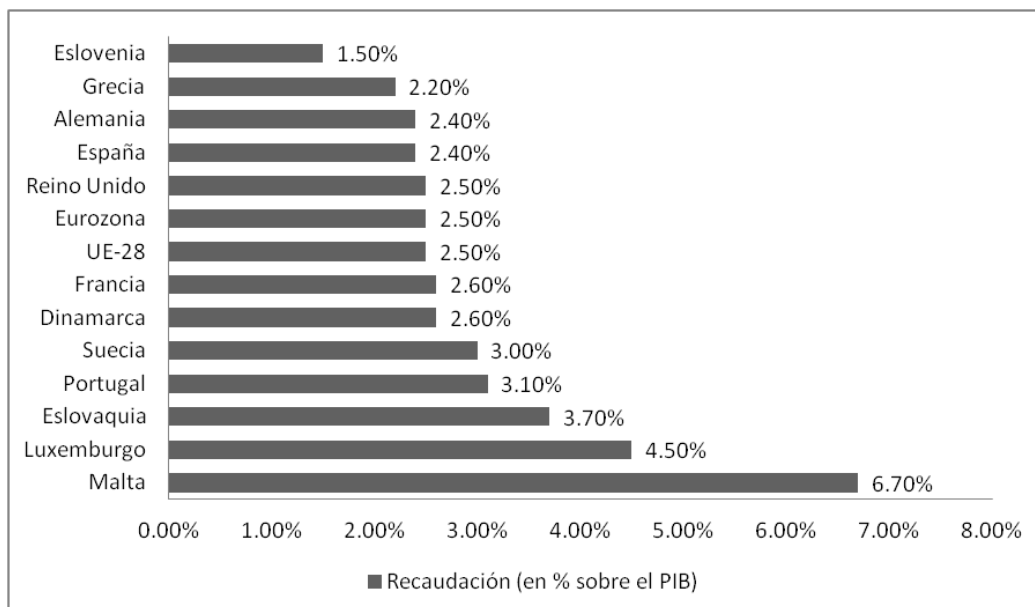
En Alemania, la recaudación a través del impuesto de sociedades es poco significativa. En el contexto de la crisis financiera mundial se aprecia un declive entre 2007 y 2009 de 2.18% a 1.32% en relación con la recaudación total, para luego estabilizarse alrededor 1.7% del PIB. En Suecia, el impuesto de sociedades tiene una proporción poco significativa en la recaudación total. El promedio de este impuesto desde 2007 se registra en 2.9% del PIB. En Gran Bretaña, el impuesto de sociedades tiene una tendencia decreciente desde la crisis financiera mundial de 3.3% (2008) a 2.55% (2009).

Gráfico 6.9
Impuesto de sociedades (% del PIB)



Fuente: OECD (2017)

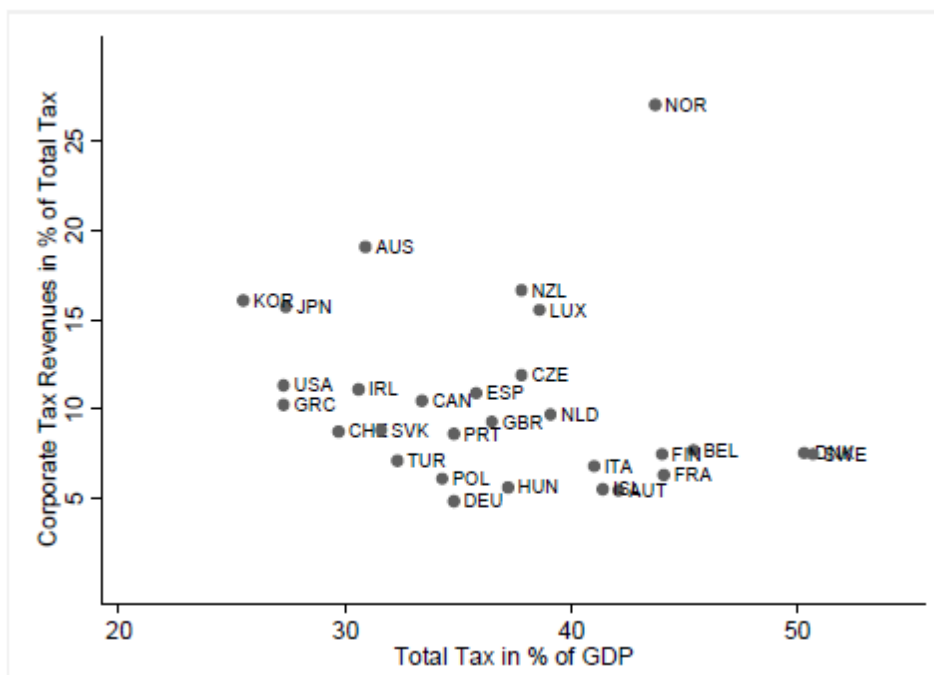
Gráfico 6.10
Recaudación del impuesto sobre sociedades (en % sobre el PIB)



Fuente: El País (08 de marzo de 2017)

Gráfico 6.11

Impuesto de sociedades vs. Recaudación total (2005)

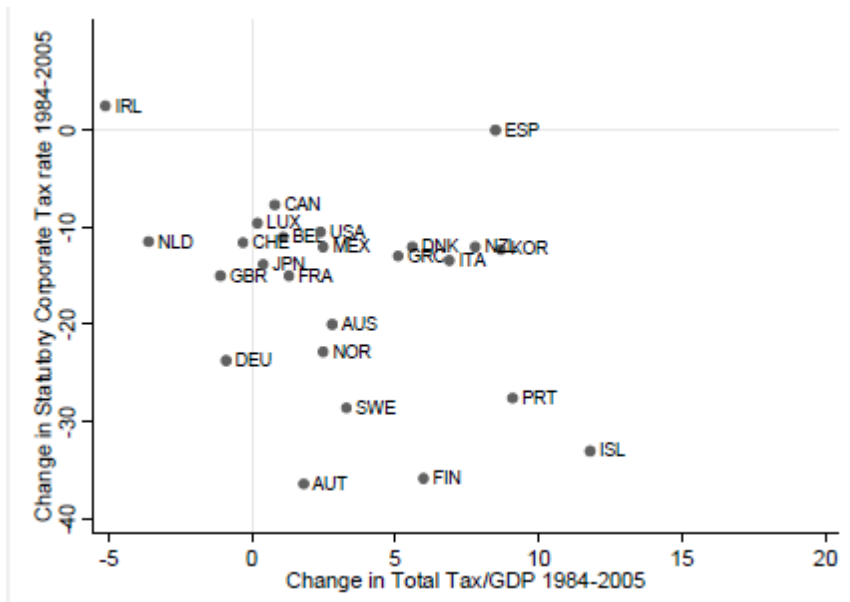


Fuente: Loretz (2008)

En el gráfico 6.12 se pone en relación el cambio del impuesto de sociedades con el cambio de la recaudación total. Tal como se puede observar, casi todos los países de la OECD experimentaron reducciones en la tasa del impuesto de sociedades. Al mismo tiempo, prácticamente todos los países registran incrementos en la recaudación total. En este sentido, se puede sostener que la reducción de las tasa de impuestos de sociedades no ha afectado el nivel de recaudación fiscal. Este fenómeno invita a dos lecturas sobre el fenómeno del impuesto de sociedades en los países de la OECD. En la primera lectura, se pudiese argumentar que los gobiernos no sufrieron pérdidas en la recaudación total a pesar de la reducción del impuesto de sociedades. En la otra lectura, se pudiese argumentar que los gobiernos incrementaron otros tipos de impuestos para compensar los recortes en el impuesto de sociedades. A continuación se presentarán otros gráficos que dan cuenta de la relación del impuesto de sociedades con otros tipos de impuestos, para de esta manera, determinar si la reducción del impuesto de sociedades ha incentivado posibles trasvases tributarios de factores móviles a factores inmóviles en el Estado del bienestar.

Gráfico 6.12

Cambio del impuesto de sociedades en relación con el cambio de la recaudación total.



Fuente: Loretz (2008)

Gráfico 6.13

Cambio del impuesto de sociedades en relación con el cambio del impuesto a la renta personal



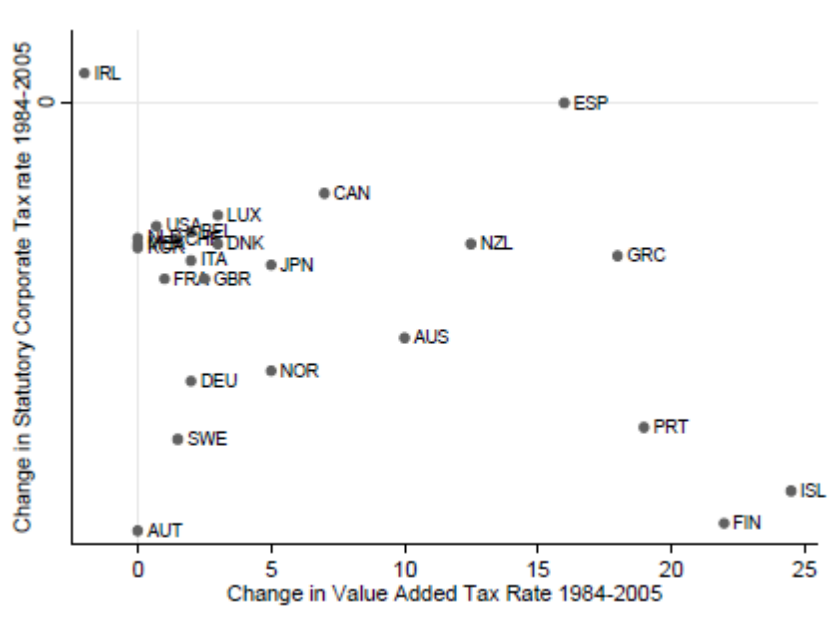
Fuente: Loretz (2008)

En el gráfico 6.13 se puede observar la relación entre el cambio en la tasa del impuesto de sociedades y el cambio en la tasa del impuesto al ingreso personal. Tal como lo indica la tendencia decreciente, en todos los países de la OECD se redujeron las tasas del impuesto de

sociedades. Además, se observa que las reducciones en la tasa del impuesto de sociedades se complementaron con reducciones en la tasa de impuestos sobre el ingreso personal.

Gráfico 6.14

Cambio del impuesto de sociedades en relación con el cambio del IVA



Fuente: Loretz (2008)

En países como España, Irlanda, Corea, Nueva Zelanda y Japón los recortes en la tasa del impuesto al ingreso personal fueron mucho más acentuados que en las tasas del impuesto de sociedades. En otros países, como Alemania, Austria y Finlandia, la reducción en la tasa del impuesto de sociedades superó notablemente a la reducción del impuesto a la renta personal. Si bien el último caso pudiese interpretarse como un indicio que la recaudación a través del impuesto a la renta personal compensa las posibles pérdidas en el impuesto de sociedades, no existe evidencia empírica fuerte que permitirían sostener que los países generalmente usen el impuesto a la renta personal para compensar las pérdidas potenciales de recaudación a través del impuesto de sociedades. Más bien, el análisis de la tendencia de las dos tasas impositivas apunta a que las tasas impositivas a la renta personal y de sociedades se mueven en la misma dirección.

En el gráfico 6.14 se indica la relación entre impuesto de sociedades y el IVA. Nuevamente, se aprecia que todos los países se mueven en la misma dirección, esto es, ellos introducen o incrementan el IVA. Los incrementos más notables se aprecian en Finlandia, Islandia, Portugal, Grecia, España, Nueva Zelanda y Australia. En vista de los recortes considerables tanto en los impuestos a la renta como en el de sociedades, el incremento de

IVA es indicio de los trasvases tributarios de impuestos del ingreso al del consumo. La relación negativa entre impuesto de sociedades e impuestos indirectos significa que los impuestos de sociedades son substituidos por los impuestos indirectos.

6.2.4 El impuesto indirecto

En la Unión Europea, los procesos de consolidación fiscal iniciados en 2009 han recurrido de manera generalizada a subidas de tipos y ampliación de las bases del IVA como un mecanismo para reducir los elevados déficit públicos generados, que ha sido especialmente visible en los países más afectados por la crisis. Las reformas han priorizado las subidas del tipo general. Como resultado de estas subidas, el tipo general del IVA en la media de la Unión Europea (UE27), que había permanecido estable alrededor del 19,5% desde 2002, ha aumentado en 1,8 puntos desde 2009, alcanzando el 21,3% en la actualidad (Hernández de Cos y López Rodríguez, 2014)

En Alemania, el IVA (19%) y el impuesto sobre bienes y servicios (sin IVA) (9%) es mucho menor, y menos significativo en la recaudación fiscal. España ha sido uno de los países con mayores subidas de los tipos del IVA, tanto del general (del 16% en 2009 al 21% en la actualidad) como de los tipos reducidos (del 7% al 10%). Al mismo tiempo, se han producido ampliaciones de la base del IVA. A pesar de estas medidas, como se señaló con anterioridad, la capacidad recaudatoria del IVA en España permanece en los niveles más bajos de la UE (5,5% del PIB en 2012 y 6% del PIB en 2013) (Hernández de Cos, López Rodríguez, 2014). En Suecia, el IVA tiene una proporción significativa en la recaudación total, y está por encima del promedio OECD. Ahora bien, la potencial regresividad de este tipo de impuesto es complementada por otras figuras tributarias de carácter más progresivo.

Finalmente, en Gran Bretaña el IVA tiene una importancia considerable en la recaudación fiscal. A partir de 2009 se aprecia una tendencia de crecimiento de la proporción del impuesto indirecto en la recaudación total, de 29.1% (2009) a 33% (2012). La economía británica es un caso representativo para la tendencia general de compensar las reducciones de la recaudación a través del los impuestos a la renta y el impuesto de sociedades con el incremento del impuesto indirecto. Efectivamente, en el caso británico se aprecia reducción en la proporción del impuesto a la renta y el impuesto de sociedades en la recaudación total, de 30.0 (2008) a 27.4 (2014) y 10 (2008) a 7.5 (2014) respectivamente.

6.3 La equidad en el lado de los gastos públicos

6.3.1 Acceso equitativo a la educación terciaria

Entre 1995 y 2009, la tasa de entrada a la educación terciaria incrementó un 25% en los países de la OECD (OECD, 2011). Asimismo, en la OECD se espera que alrededor de un 59% de adultos jóvenes, en algún momento de su vida, entre a un programa de licenciatura o equivalente, y 23% a un programa de maestría o equivalente.

Tabla 6.15

Tasa de entrada a la educación terciaria tipo A y B

	TA 2000	TA 2012	TB 2000	TB 2012
Alemania	30.20	53.18	14.56	21.77
España	46.85	52.01	14.95	31.55
GB	47,12	67,44	28,82	19,74
Suecia	67,18	60,25	6,55	10,41
OECD Promedio	47.56	58.34	15.65	18.14

Fuente: OECD (2014)

La tasa de entrada a la educación terciaria tipo A experimenta incrementos considerables en Alemania (de 30.20 a 53.18) y Gran Bretaña (de 47.12 a 67.4), mientras que en España (de 46.85 a 52.01) se observa un crecimiento inferior, para situarse por debajo de la tasa del promedio OECD (58.34), y en Suecia un retroceso de 67.18 a 60.25. Es importante señalar que la tasa de entrada incluye a los estudiantes internacionales. La proporción de estudiantes que entran a un programa de educación terciaria tipo B es mucho menor, puesto que este tipo de programa es menos desarrollado en la mayoría de los países de la OECD. El mayor incremento de este tipo de programa se observa en España, donde la tasa de entrada subió de 14.95 a 31.55.

El retorno o la continuación de los estudios se han convertido para muchos jóvenes adultos en una opción para mejorar y diversificar sus capacidades y para adaptarse a las nuevas tendencias del mercado laboral. En el contexto actual de altas tasas de desempleo, así como la transición postindustrial que exige nuevas capacidades y herramientas en el mercado laboral, algunos países como por ejemplo Chile implementar políticas específicas para incentivar a los jóvenes adultos de participar en la educación del tipo B (OECD, 2014, p. 308).

Tabla 6.16Estudiantes a tiempo completo/parcial en instituciones públicas y privadas¹⁹

	2012	2005	2000	1995
Alemania	33,08	28,24	23,71	20,29
España	27,92	22,14	23,95	20,57
GB	19,41			
Suecia	36,38	36,38	33,36	21,55
OECD Promedio	28,42	25,06	21,58	18,44

Fuente: OECD (2014)

En 2012, una media de 28% de jóvenes adultos entre 20 y 29 años en los países OECD participaron en algún programa educativo en las instituciones públicas y privadas. La mayor proporción de jóvenes adultos que se capacitan en estos programas se registra en Dinamarca, Finlandia, Grecia e Islandia. En Australia, Bélgica, Alemania, Corea del Sur, los Países Bajos, Eslovenia y Suecia la tasa de participación excede a los 30%, mientras que países como Colombia, Indonesia, Luxemburgo, México y Suráfrica se sitúan por debajo de los 15%. En el caso concreto de los cuatro países analizados, en 2012 Alemania, y Suecia exceden el promedio de la OECD. En España, se observa un crecimiento de la tasa de participación entre 2005 y 2012 de 22.1 a 27.92, de manera que en 2012 se aproxima al promedio de OECD. Gran Bretaña, en cambio, con una participación 19.41 se sitúa muy por debajo del promedio OECD (OECD, 2014, p. 308)

En Alemania, el nivel socioeconómico de los padres determina fuertemente en las perspectivas académicas de los estudiantes. Los estudiantes alemanes con un origen obrero (*blue-collar background*) tienen apenas la mitad de probabilidad (0.4) para acceder a la educación terciaria, contrario a lo que su proporción en la sociedad alemana sugeriría. Además de Alemania, se observa este fenómeno en Austria, Francia y Portugal, precisamente en aquellos países que, para recurrir a la terminología de Esping-Andersen, son regímenes conservadores del bienestar (OECD, 2007) [datos no disponibles para Suecia y Gran Bretaña]. En España, en cambio, el estatus socioeconómico tiene una influencia más reducida sobre el devenir académico. Los estudiantes españoles con un origen obrero tiene todavía una probabilidad de 0.8 para acceder a la educación terciaria, de manera que el acceso a la educación en ese país es más equitativa que en Alemania.

¹⁹ Gran parte de esta capacitación ocurre en la educación terciaria (OECD, 2014).

Al igual que en Alemania, en Gran Bretaña, se aprecian estructuras de desigualdad en el acceso a la educación superior. El abismo entre grupos socioeconómicos no se ha reducido aún en el contexto de la expansión de la educación, la clase social sigue siendo el principal obstáculo para acceder a la educación superior en Inglaterra, si bien los préstamos son universales, entre estudiantes de estatus socioeconómico bajo se observan factores que dificultan su adquisición, tales como la aversión a la deuda, los costes de oportunidades, la percepción de no pertenecer al mundo universitario. El panorama universitario es altamente estratificado, es decir, los estudiantes de sectores más privilegiados se dirigen a universidades prestigiosas, mientras que los estudiantes de sectores más humildes van a las universidades nuevas y menos prestigiosas. En conclusión, Inglaterra cumple con dos de los tres criterios, la disponibilidad y la accesibilidad, más no con el criterio de la horizontalidad debido a la acentuada estratificación (McCowan, 2016).

6.3.2 Equidad en el acceso y participación en la atención médica

Tasa de gastos sociales en salud

En Alemania, la tasa de crecimiento de gastos sociales de salud no ha experimentado grandes variaciones, situándose en 2.5% entre 2005 y 2009, y en 1.6% entre 2010 y 2013/14. Un comportamiento semejante se aprecia en Suecia, con una tasa de 2.6% y 1.9% respectivamente. En España, en cambio, la tasa de crecimiento de gastos sociales en salud entre 2005 y 2009 se ubica en 6.3%, mientras que entre 2010 y 2013/2014 se observa una contracción (-2.8%), al igual que en Gran Bretaña, si bien en menor medida, con 5.2% y una leve contracción de -0.1% en los intervalos respectivos (OECD, 2016).

Cobertura

En Alemania el sector público conserva una proporción considerable en la cobertura de los servicios básicos de salud (88.8% en 2013), mientras que los seguros privados participan apenas en un 11.0%. En España, la cobertura de los servicios básicos de salud es asumida casi en su totalidad por el sector público (99.0% en 2013), al igual que en Suecia (100.0% en 2013) y Gran Bretaña (100.0% en 2013) (OECD, 2015). Ahora bien, entre los años 2000 y 2013 se aprecia en Alemania una participación creciente de los seguros privados en la cobertura para los servicios de salud: 9.1% (2000), 24.3% (2005), 31.1% (2010) y 33.0% (2015). En Gran Bretaña, en cambio, no se observan cambios en la participación de los seguros privados en la cobertura para los servicios de salud 11.0% (2000), 12.3% (2005), 11.1% (2010) y 10.6% (2015). La participación creciente del sector privado en la cobertura de los servicios de salud se pudiese interpretar como una orientación a la sostenibilidad fiscal de los programas del bienestar en materia de salud. Se trata de una medida que coincide con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (2014) de encontrar un equilibrio entre equidad y eficiencia económica en el ámbito de atención médica.

Necesidades insatisfechas de atención médica

En los primeros años de la crisis financiera mundial, se aprecia una creciente desigualdad en la accesibilidad a la atención médica en Alemania. En el grupo de ingresos superiores al promedio, la tasa de necesidades insatisfechas de atención médica se reduce de 18 (2007) a 17 (2010), mientras que en el grupo de ingresos bajos, esta tasa incrementa de 24 (2007) a 27

(2010). En el intervalo posterior (2010-2013), la tasa se reduce en los dos grupos, de 17 (2010) a 9 (2013) y 27 (2010) a 21 (2013) respectivamente. En comparación con Alemania, en Suecia se observa una menor tasa de necesidades insatisfechas, con una tendencia decreciente, de 5 (2010) a 3 (2013) en el grupo de ingresos altos, y de 14 (2010) a 11 (2013). Finalmente, en Gran Bretaña, se observa una tendencia de decrecimiento. En 2007 (anterior a la crisis financiera): 8.0% de personas con ingresos superiores al promedio y 9.0% de personas con ingresos inferiores al promedio no pudieron satisfacer sus necesidades de atención médica por razones económicas (OECD, 2009). En 2010: 4.0% de personas con ingresos superiores al promedio y 4.0% de personas con ingresos inferiores al promedio no pudieron satisfacer sus necesidades de atención médica por razones económicas. En 2013: 5% de personas con ingresos superiores al promedio y 4% de personas con ingresos inferiores al promedio no pudieron satisfacer sus necesidades de atención médica por razones económicas (OECD, 2015)

6.3.3 Equidad del trabajo

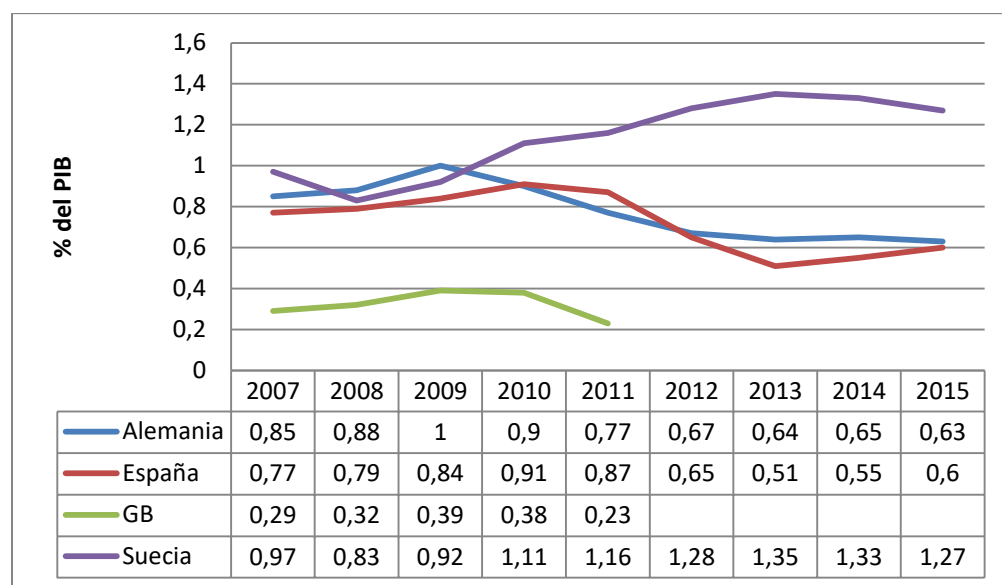
Con la crisis financiera (2007-2008) terminó un ciclo caracterizado por el crecimiento económico y reducciones significativas del desempleo, para dar lugar un incremento considerable en el desempleo, y en particular, el ascenso del fenómeno del desempleo a largo plazo. A diferencia de los Estados Unidos donde se aprecia una reducción en la tasa del desempleo de 10% en 2010 a 7% en 2013, la Unión Europea sigue registrando una tasa del desempleo en ascenso, de 7% en 2008 a 10.7% en 2013. Dichos incrementos de la tasa del desempleo en la Unión Europea tuvieron como consecuencia la actualidad de las políticas del mercado laboral (Martin, 2014).

En Alemania, el gasto público en políticas activas de mercado laboral incrementó durante los primeros años de crisis a 0.88% (2008), 1% (2009) y 0.9% (2010). A partir del 2012 se estabilizó alrededor de 0.65% del PIB. España experimentó un crecimiento durante los primeros años de la crisis financiera, 0.79% (2009), 0.84% (2010) y 0.91% (2011), con una posterior reducción a 0.65% (2012) y 0.51% (2013). En este sentido, el gasto público en políticas activas de mercado laboral, tanto en Alemania como en España experimenta un comportamiento curvilíneo. En Suecia, se observa un crecimiento en los primeros años de la crisis financiera: 0.83% (2008), 0.92% (2009), 1.11% (2010), 1.16% (2011), 1.28% (2012), para estabilizarse en 1.35% (2013), 1.33 (2014) y 1.27 (2015). La proporción del gasto en políticas activas de mercado laboral en relación con el PIB es superior a los tres otros países considerados en la presente investigación, lo que refleja la responsabilidad que asume el

régimen socialdemócrata en capacitar a los ciudadanos. En Gran Bretaña, en cambio, se registra una tasa muy reducida en comparación con los demás países, lo que da indicio de la vigencia del sistema axiológico liberal en el régimen del bienestar británico. En base a las premisas liberales de la libertad negativa y la responsabilidad individual, el Estado sólo debe intervenir en situaciones críticas de pobreza a través de políticas focalizadas, en los demás casos, el individuo debe desarrollarse y encontrar la felicidad de forma independiente (de la comunidad, del Estado). El escepticismo liberal ante el Estado interventor y los temores históricos que tiene la teoría liberal ante los riesgos autoritarios de la promoción colectiva de las libertades positivas (o en la terminología de Sen, las capacidades), hace que cualquier interferencia en las esferas de la libertad individual pudiese ser percibido como una forma de paternalismo del Estado.

Gráfico 6.17

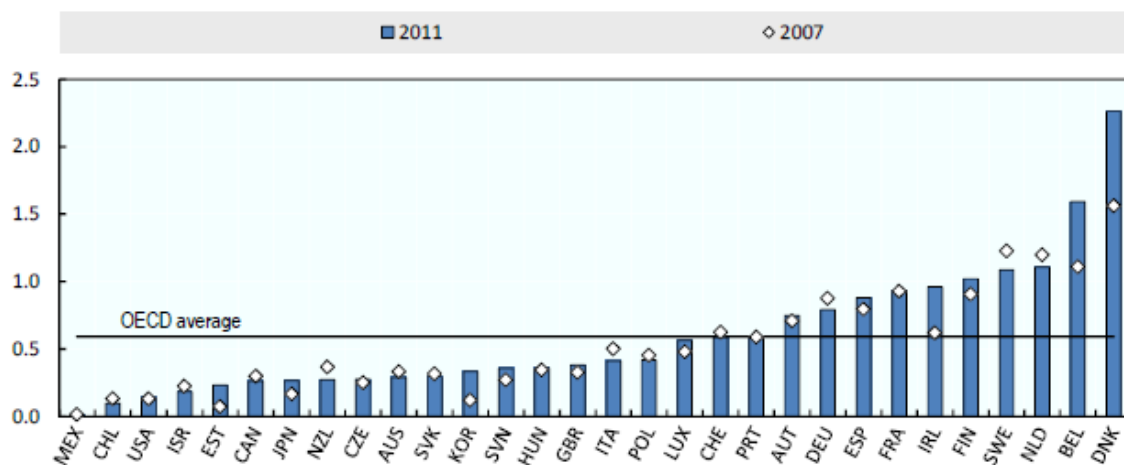
Gastos públicos políticas activas de mercado laboral (% de PIB)



Fuente: OECD Database on Labour Market Programmes

Gráfico 6.18

Gastos en políticas activas de mercado laboral en 2007 y 2011²⁰

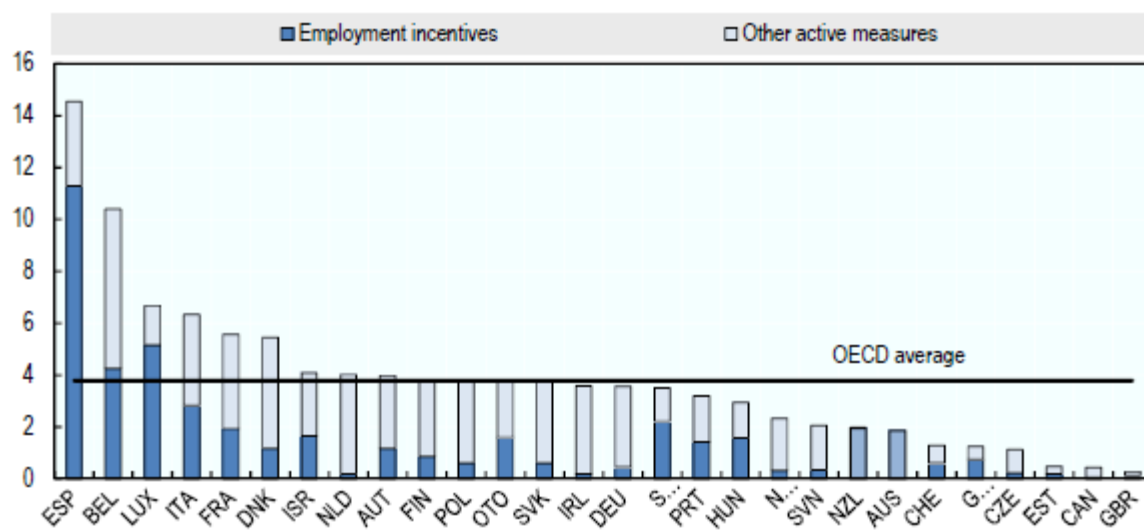


Fuente: Martin (2014)

En el gráfico 6.18 se puede observar que los gastos públicos en políticas activas en tiempos post-crisis varían fuertemente entre las regiones, siendo los casos más extremos México con una tasa de 0.1% y Dinamarca con una tasa de 2.3%. Entre los cuatro tipos de regímenes del bienestar, en primer lugar se ubica Suecia, seguido por España y Alemania, mientras que Gran Bretaña se sitúa por debajo del promedio OECD.

Gráfico 6.19

La tasa de participación en políticas activas del mercado laboral



Fuente: Martin (2014)

²⁰ Los datos para Gran Bretaña se refieren al año 2009, en vez de 2011.

En el gráfico 6.19 se puede comprobar que la participación en políticas activas de mercado laboral es alta en España, pero muy reducida en Gran Bretaña. En tiempos pasados los gastos en políticas activas del mercado laboral no tenían la característica de responder a los ciclos económicos. En el contexto de la crisis financiera (2007-2008) en cambio, el gasto público en políticas activas del mercado laboral ha sido mucho más responsivo al ciclo económico, y en particular, el incremento de la tasa de desempleo desde 2007. Sin embargo, el incremento en el gasto público para políticas activas del mercado laboral no ha sido suficientemente alto para mantenerse en el nivel pre crisis del gasto por persona desempleada y en búsqueda de un trabajo. El declive en el gasto por persona desempleada ha sido particularmente acentuado en países como España, Irlanda y los Estados Unidos. Esta caída en el gasto público en políticas activas es producto de las presiones que creaba la consolidación fiscal para reducir el déficit público.

Capítulo 7. Conclusiones

La presente investigación se ha centrado en el sistema de impuestos y gastos sociales para determinar hasta qué punto cada tipo de régimen del bienestar es compatible con los principios de equidad o justicia distributiva, y si la reciente crisis financiera (2008-2009) ha llevado a una convergencia de los distintos tipos de Estado del bienestar en un modelo único y residual. En la elaboración de un marco normativo para la evaluación de la política fiscal en los distintos regímenes del bienestar, se argumentó que el diseño y la implementación de los distintos instrumentos fiscales no son un mero asunto técnico, sino que tienen una serie de implicaciones políticas y morales. Un sistema de impuestos cumple con los criterios de la equidad, si se reconoce el potencial redistributivo del impuesto a la riqueza, y si los instrumentos regresivos son complementados con otros tipos de impuestos más progresivos. Asimismo, en el lado de los gastos públicos, el acceso y la participación a la atención médica y la educación terciaria son compatibles con la equidad de importancia, la dignidad de la persona y la igualdad de oportunidades. Los gastos públicos en políticas activas del mercado laboral, por su parte, además de cumplir con la igualdad de oportunidades, son de suma importancia para facilitar la preparación e integración de los individuos en un mercado laboral que se está reestructurando y transformando durante el proceso de la transición postindustrial.

El Estado del bienestar en Alemania se ha considerado como caso representativo para el tipo de régimen continental, cuyo sistema axiológico se fundamenta en el pensamiento conservador. Ahora bien, los rasgos conservadores en el sistema fiscal pudiesen reflejarse en las resistencias ante la introducción de un impuesto sobre la riqueza, tal como fue propuesto por los partidos políticos de la izquierda durante la reciente crisis financiera. En consecuencia, en Alemania no se ha reconocido el potencial redistributivo de este impuesto, y el país sigue caracterizándose por una marcada desigualdad y concentración de riqueza. Precisamente en este aspecto el sistema fiscal coincide con las apreciaciones sociológicas del régimen continental del bienestar, donde el principio de la estabilidad social tiene prioridad sobre otros principios normativos tales como la justicia distributiva. Adicionalmente a estas resistencias al impuesto a la riqueza, el sistema educativo alemán presenta una serie de limitaciones que inciden negativamente en la movilidad social. Se ha podido comprobar que en Alemania el origen socioeconómico de los padres determina las perspectivas académicas de los estudiantes. Asimismo, se observa una desigualdad en la tasa de necesidades insatisfechas de atención médica, lo que pudiese interpretarse como efecto del principio de subsidiariedad que

rige a la sociedad alemana, y donde no es el Estado, sino la familia, el vecindario o los gremios quienes se encargan del bienestar del individuo.

En el caso del Estado del bienestar en España, identificado con el tipo de régimen mediterráneo, periférico o familista, se han podido observar reacciones iniciales de compensación ante la crisis financiera (2008-2009). En este sentido, se aprecia una orientación de algunos instrumentos del sistema fiscal hacia una mayor progresividad, tales como el incremento del impuesto sobre la renta personal, la implementación temporal del impuesto general a la riqueza, y la reducción del impuesto indirecto. Sin embargo, a partir de la implementación de los programas de consolidación fiscal ante los crecientes niveles de déficit público, se observa una respuesta política de carácter competitivo. En consecuencia, se reduce la tasa marginal del impuesto a las rentas elevadas, se elimina nuevamente el impuesto a la riqueza, y se aumento levemente el impuesto indirecto, que en el caso español es de una regresividad acentuada. En este sentido, la respuesta política en materia fiscal en España se ha caracterizado por tener un comportamiento curvilíneo, a saber la secuencia de las estrategias de compensación y de competitividad. En el ámbito educativo, España se distingue de Alemania por garantizar un mayor grado de movilidad social. En este aspecto, el tipo de Estado del bienestar español no coincide con los rasgos tipológicos del modelo continental o conservador, tal como lo plantean algunos teóricos del Estado del bienestar. A diferencia de Alemania, los jóvenes españoles con un origen socioeconómico bajo tienen una mayor probabilidad de acceder y participar en la educación terciaria. Ahora bien, en el ámbito de la atención médica, España ha sufrido una contracción considerable del gasto público en la salud a partir del año 2010, al igual que el gasto en programas de activación del empleo que siguen un comportamiento curvilíneo. En este sentido, el Estado del bienestar en España oscila entre esfuerzos iniciales de igualdad del ingreso y de oportunidades, pero que en vista de los problemas de financiamiento tienen una duración limitada.

El sistema fiscal en Suecia representa las propiedades y valores de un régimen socialdemócrata, donde está contemplado una intervención activa del Estado en las esferas del mercado y de la sociedad. Más allá de los altos niveles de recaudación fiscal, se observa un fuerte compromiso con la progresividad del impuesto a la renta personal, siendo Suecia el país con la tasa más alta del impuesto a la renta. En el contexto de la crisis financiera, la tasa impositiva a las rentas altas experimentó un incremento adicional de 56.9 a 60.1. Es precisamente esta orientación a la progresividad de algunos instrumentos fiscales que permiten una proporción considerable del IVA en la recaudación fiscal. Aún si el IVA es

carácter regresivo, al complementarlo con otros instrumentos progresivos no tiene implicaciones para la equidad. El enfoque integral del sistema de impuestos y gastos precisamente ha permitido tomar en consideración la interacción entre distintos instrumentos fiscales, para determinar la equidad del sistema fiscal en su conjunto.

Gran Bretaña como representante del régimen liberal se caracteriza por una intervención menor del Estado en las esferas de la economía y la sociedad. Esta visión liberal del Estado mínimo se aprecia en la recaudación fiscal, donde el nivel de recaudación es mucho menor que en los demás regímenes del bienestar. El sistema fiscal británico se caracteriza por una progresividad inicial del impuesto a al renta, pero que ha sido revertido poco tiempo después de la crisis financiera. Además, la propia decisión de reducir la tasa de este impuesto ha respondido a criterios de eficiencia económica, y no de la equidad. El gasto en las políticas activas del mercado laboral ha seguido un comportamiento curvilíneo muy pronunciado. La reducción del compromiso estatal con las oportunidades de un individuo para reintegrarse al mercado laboral es compatible con la visión liberal de la autonomía y la responsabilidad individual.

La relación entre crisis y transformación del Estado del bienestar en la dimensión de la política fiscal no es directa ni automática. No existe una evidencia empírica determinante que permitiría sostener la tesis pesimista que los distintos regímenes del bienestar están convergiendo en un modelo único residual donde la equidad es subordinada a la eficiencia económica. Se ha podido comprobar que los distintos tipos de regímenes del bienestar optaron por respuestas políticas divergentes para tratar de mitigar los efectos negativos del mercado. Ahora bien, aún si las crisis financiera ha provocado distintas reacciones entre los distintos regímenes del bienestar, se aprecia un conjunto de patrones en el sistema fiscal que es compartido por los distintos tipos de regímenes, y que pudiesen comprometer a la equidad.

En primer lugar, contrario a las recomendaciones de especialistas y organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, OECD), se sigue desconociendo el potencial redistributivo del impuesto a la riqueza. En el caso de Alemania, en particular, donde la concentración de la riqueza es notable, las iniciativas de los partidos de izquierda para reintroducir un impuesto general a la riqueza ha sido infructuosa. En segundo lugar, en los cuatro regímenes se observan una tendencia de reducción en la tasa de impuesto de sociedades, y no está previsto que esta tendencia se pudiese revertir en algún momento. En tercer lugar, a pesar de la diversidad de respuestas políticas en materia fiscal, y ciertos esfuerzos en crear una mayor progresividad en algunos instrumentos fiscales, al mismo

tiempo, hay indicios de trasvases tributarios de factores móviles a inmóviles. En los cuatro regímenes del bienestar, las reducciones en la tasa del impuesto de sociedades y el impuesto a la renta personal son compensadas por incrementos en impuesto indirecto (IVA) que por su naturaleza regresiva resulta ser incompatible con los principios normativos de la equidad.

Por lo tanto, en la presente investigación se ha podido comprobar que, por un lado, la incidencia de factores domésticos en el sistema de impuestos y gastos públicos. De manera que el tipo de régimen del bienestar tiene implicaciones en el compromiso con la equidad, el tipo de respuestas políticas, y el uso de instrumentos fiscales para enfrentar la crisis financiera mundial (2008-2009). El esquema 7.1 da indicio de que, contrario a la tesis de la convergencia del Estado del bienestar en un tipo competitivo y residual, las respuestas políticas según la categoría o instrumento fiscal han sido de carácter competitivo, compensatorio o curvilíneo. En este sentido, la escogencia del marco temporal (2007-2015) ha permitido considerar la evolución de las medidas ante la crisis financiera (2008-2009), es decir, ir más allá de las reacciones iniciales. Por otro lado, en la presente investigación descubrimos tendencias en materia fiscal como los trasvases tributarios de factores móviles a inmóviles, que pudiesen ser indicio de un paulatino desplazamiento de la autonomía fiscal del Estado del bienestar en una economía globalizada.

Esquema 7.1

Dimensión de la equidad	Indicador	Alemania	España	Gran Bretaña	Suecia
Equidad del ingreso y de la riqueza	Impuesto al ingreso personal	+ Compensatorio	+ Curvilíneo	+ Curvilíneo	+ Compensatorio
	Impuesto a la propiedad	-	-	+	-
	Impuesto de sucesiones	-	-	-	¿?
	Impuesto de sociedades	- Competitivo	- Competitivo	- Competitivo	
	Impuesto indirecto	Compensatorio l/p	Curvilíneo Regresivo	Competitivo	Históricamente alto, pero compensado por otros tipos de impuestos

Igualdad de importancia	Acceso equitativo a la salud	Compensatorio	Competitivo	Competitivo	Compensatorio
Equidad de oportunidades	Acceso equitativo a la educación terciaria	-	+	-	+
	Programas de capacitación	Curvilíneo	Curvilíneo	Curvilíneo	Compensatorio

Dimensión de la equidad	Indicador	Alemania	España	Gran Bretaña	Suecia
Equidad del ingreso y de la riqueza	Impuesto al ingreso personal	+ Efecto compensatorio Incremento en 2007 de tasa impositiva a la rentas altas de 42 a 47.5. Sin modificarla desde entonces.	+ Efecto curvilíneo Incremento temporal de tasa impositiva a la rentas altas de 45 a 52 (2012), posterior reducción a 45 (2014).	+ Efecto curvilíneo Incremento temporal de tasa impositiva a la rentas altas de 40 a 50 (2009/10), posterior reducción a 45 (2013).	+ Efecto compensatorio Recaudación altísima Incremento adicional de tasa impositiva a la rentas altas de 56.9 a 60.1 (2014)
	Impuesto general a la riqueza	Eliminado en 2009. Iniciativas sin resultados de reintroducirlo (SPD, DGB, Grüne, Linkspartei)	Suspendido en 2009, reintroducido (temporal) en 2011 (PSOE)		Eliminado en 2007
	Impuesto a la propiedad	- Recaudación no significativa, promedia en 2.5%.	+ (Competitivo) Recaudación superior a la media OECD, descenso (2007-2011) y recuperación	+ Recaudación significativa	- Recaudación no significativa
	Impuesto de sucesiones	- Recaudación no significativa Iniciativas de reformarla para gravar a grandes sucesiones (SPD, Grüne)	- Recaudación no significativa	- Recaudación no significativa	Eliminado en 2004
	Impuesto de sociedades	- Competitivo Recaudación no significativa Declive adicional entre 2007 y 2009 de 2.18 a 1.32 en relación con la recaudación total	- Competitivo Declive considerable de 4.72 a 1.86 (% PIB) entre 2007 y 2011.	- Competitivo Recaudación no significativa, con tendencia decreciente	- Estable Recaudación no significativa
	Impuesto indirecto	Compensatorio m/p 29.28 (2007) a 27.23 (2015)	Curvilíneo Reducción de 25.2 (2007) a 22.67 (2009), desde 2010 tendencia creciente de 26.56 (2010) a 29.16 (2015)	Competitivo Recaudación significativa	Competitivo Recaudación significativa (IVA)

Referencias bibliográficas

- Albi, E., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000). *Economía Pública* (Vols. 1-2). Barcelona: Ariel.
- Alesina, A. y Rodrik, D. (1996). Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465-490.
- Alesina, A., y Perotti, R. (1997). The Welfare State and Competitiveness. *The American Economic Review*, 87(5), 921-939.
- Alesina, A., y Wacziarg, R. (1998). Openness, country size and government. *Journal of Public Economics*, 69(3), 305-321.
- Andrienko, Y., Apps, P. & Rees, R. (2016). Optimal Taxation and Top Incomes. *International Tax and Public Finance*, 23(6), 981-1003.
- Apps, P., Long, N. V., & Rees, R. (2014). Optimal piecewise linear income taxation. *Journal of Public Economic Theory*, 16(4), 523-545.
- Arneson, R. J. (1990). Is work special? Justice and the distribution of employment. *American Political Science Review*, 84, 1127-47.
- Arnesson, R. J. (1988). Equality and Equal Opportunity for Welfare. *Philosophical Studies*, 56, 77-93.
- Atkinson, A. B. (1971). The Reform of Wealth Taxes in Britain. *The Political Quarterly*, 42(1), 45-52.
- Atkinson, A. B., Piketty, T. & Sáez, E. (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature* 2011, 49(1), 3-71.
- Auerbach, A. J. (2006). Who Bears the Corporate Tax ? A Review of What We Know. *Tax Policy and the Economy*, 20, 1-40.
- Auerbach, A. J. y Poterba, J. M. (1987), Why Have Corporate Tax Revenues Declined? En L. Summers (Ed.) *Tax Policy and the Economy* (pp. 1-28). Cambridge, MA: MIT Press.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press
- Barr, N. (1989). Social insurance as an efficiency device. *The Journal of Public Policy*, (9), 59-82.
- Bastagli, F., Coady, D., y Gupta, S. (2012). *Income Inequality and Fiscal Policy*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Berlin, I. (1969). Two Concepts of Liberty. En I. Berlin (Ed.), *Four Essays on Liberty* (pp. 118-172). Oxford: University Press.
- Bojer, H. (2003). *Distributional Justice. Theory and Measurement*. Londres: Routledge.
- Brady, D., Beckfield, J., y Seeleib-Kaiser, M. (2005). Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-2001. *American Sociological Review*, 70(6), 921-948.
- Bräuning, D. (2012). Income and Wealth Taxes in the Euro Area. An Initial Overview. *Deutsche Bank Research*, August 22.

- Calderón Patier, C. (2004). El nuevo Estado del bienestar en el marco de la globalización económica: el papel de la política fiscal. *Tribuna de Economía*, (819), 229-238.
- Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 72(4), 1243-1261.
- Cerny, P. G. (1994). The dynamics of financial globalization: Technology, market structure, and policy response. *Policy Sciences*, 27(4), 319-342.
- Cremer, H. & Pestieau, P. (2006). Wealth Transfer Taxation: A Survey of the Theoretical Literature. En S-C. Kolm & J. M. Ythier (Eds.) *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity* (Vol. 2). Amsterdam: Elsevier B. V.
- Daly, H. E. & Cobb, J.B. (1989). *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*. Boston: Beacon Press.
- Davido, L. (1995). *Worlds Between: Historical Perspectives on Gender and Class*. Oxford: Polity Press.
- Decoster, A., Loughrey, J., O'Donoghue, C., & D. Verwerft (2010). How Regressive Are Indirect Taxes? A Microsimulation Analysis for Five European Countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(2), 326–350.
- Dworkin, R. (1981). What is equality? *Philosophy and Public Affairs*, 10, 185-246, 283-345.
- Dworkin, R. (2011). *Justice for Hedgehogs*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Dworkin, R. M. (1978). Liberalism. En S. Hampshire (Ed.), *Public and Private Morality* (pp. 113–143). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworkin, R. M. (1981). What is equality? *Philosophy and Public Affairs*, (10), 185–246, 283–345.
- Elster, S. (1988). Is there (or should there be) a right to work? En A. Gutmann (Ed.), *Democracy and the Welfare State* (pp. 52-78). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1998). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, GB: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2005). Towards the Great Society again? En G. Esping-Andersen (Ed.), *Why we need a new Welfare State* (pp. 1-26). Oxford: Oxford University Press.
- Estache, A., y Leipziger, D. (2007). Overview: Fiscal Policy, Distribution and the Middle Class. En A. Estache y D. Leipziger (Eds.), *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?* (pp. 1-23). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community*. New York: Crown Books.
- Evans, M., Paugam, S., & Prélis, J.A. (1995). Chunnel Vision: Poverty, Social Exclusion and the Debate on Social Welfare in France and Britain. Londres: London School of Economics.
- Evers, A., y Olk, T. (1996). Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. En A. Evers y T. Olk (Eds.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft* (pp. 9-63). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Feldstein, M. (1995). The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act. *Journal of Political Economy* 103 (3): 551–72.
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Fiscal Policy and Income Inequality*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Føllesdal, A. (1998). Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy*, 2(6), 190–218.
- Garrett, G., y Mitchell, D. (2001). Globalization, government spending and taxation in the OECD. *European Journal of Political Research*, 39(2), 145-177.
- Goodin, R., Headey, B., Muffels, R., y Dirven, H.-J. (2004). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, GB: Polity Press.
- Grabka, M. M. y Westermeier, C. (2014). Persistently High Wealth Inequality in Germany, *DIW Economic Bulletin*, 4(6), 3-15.
- Greve, B. (Ed.) (2006). *The Future of the Welfare State. European and Global Perspectives*. Hampshire GB: Ashgate Publishing.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hausman, D. M., y McPherson, M. S. (2006). *Economic Analysis, Moral Philosophy and Public Policy*. Cambridge, GB: Cambridge University Press.
- Henrekson, M. & Du Rietz, G. (2014). The Rise and Fall of Swedish Wealth Taxation. *Nordic Tax Journal*, (1), 9-35.
- Hernández de Cos y López Rodríguez (2014). Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE. *Banco de España. Documentos Ocasionales*.
- Hicks, A. M. (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Hicks, A. M., y Zorn, C. (2005). Economic Globalization, the Macro Economy, and Reversals of Welfare: Expansion in Affluent Democracies, 1978-94. *International Organization*, 59(3), 631-662.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jessop, B. (2000). *The Future of the Welfare State*. Londres: Polity Press.
- Katrougalos, G., Lazaridis, G. (2008). The South European Welfare States at the Dawn of the New Millennium: Identity and Problems. *Social Cohesion and Development*, 3(1), 5-25.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kite, C. (2004). The Stability of the Globalized Welfare State. En Södersten, B. (Ed.), *Globalization and the Welfare State*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Kopczuk, W. (2013). *Taxation of Intergenerational Transfers and Wealth. Handbook of Public Economics* (Vol. 5) Amsterdam: Elsevier B. V.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, W. (1989). Power, Politics and State Autonomy in the Growth of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930. *American Sociological Review*, (54), 309–328.
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who gets What, When, How?* Nueva York: McGraw-Hill.
- Lindsey, Lawrence B. (1987). Individual Taxpayer Response to Tax Cuts: 1982–1984: With Implications for the Revenue Maximizing Tax Rate. *Journal of Public Economics* 33(2), 173–206.
- López Laborda, J. y Onrubia, C. (2016). Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles. *Estudios sobre la Economía Española*. 2016/21
- Loretz, S. (2008). Corporate taxation in the OECD in a wider context (WP 08/2). *Oxford University Centre for Business Taxation*.
- Lütz, S. (2004). Der Wohlfahrtsstaat im Umbruch. Neue Herausforderungen, wissenschaftliche Kontroversen und Umbauprozesse. En S. Lütz & R. Czada (Eds.), *Wohlfahrtsstaat. Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Marshall, T. H. (1949). Citizenship and Social Class. En T. H. Marshall (Ed.), *Class, Citizenship and Social Development* (pp. 70–134). Chicago: University of Chicago Press.
- Martin, J. P. (2014). Activation and active labour market policies in OECD countries: stylized facts and evidence on their effectiveness. *UCD Geary Institute Discussion Paper Series*; WP 2014/09
- Miller, D. (1999). *Principles of Social Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- McCowan, T. (2016). Three dimensions of equity of access to higher education. *Compare*, 46(4), 645-665.
- Moene, K. y Wallerstein, M. (1993). What's wrong with Social Democracy? En P. Bardhan & J. Roemer (Eds.), *Market Socialism: The Current Debate*. New York: Oxford University Press.
- Moene, K. y Wallerstein, M. (1995). How Social Democracy Worked: Labor-Market Institutions. *Politics and Society*, (23), 185–212.
- Moreno, L., Pino, E. del, Marí-Klose, P. y Moreno-Fuentes, F. J. (2014). *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Madrid: EUROsociAL.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. Singapur: McGraw-Hill.
- Nozick, R. (1999). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, GB: Blackwell Publishers Ltd.
- Nussbaum, M. C. (2003). Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice, *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59.
- Nussbaum, M. C. (2006). Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements. En D. B. Grusky & R. Kanbur (Eds.), *Poverty and Inequality* (pp. 47-75). Stanford, CA: Stanford University Press.

- O'Donoghue, C., Baldini, M. & Mantovani, D. (2004). *Modelling the Redistributive Impact of Indirect Taxes in Europe. An Application for Europe*. EUROMOD Working Paper No. EM7/01 Junio 2004
- OECD (2007), *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*. Paris : OECD Publishing.
- OECD (2008). *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Recuperado de <http://www.sourceoecd.org/employment/97892640444180>
- OECD (2009), *Health at a Glance 2009: OECD Indicators*. Paris : OECD Publishing.
- OECD (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. Paris : OECD Publishing.
- OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Recuperado de <http://www.oecd-ilibrary.org>
- OECD (2015), *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris : OECD Publishing.
- OECD (2015). *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*. Recuperado de <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>.
- OECD (2016). *Income Inequality Update: Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery*. Recuperado de <http://oe.cd/idd>.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. London: Harper Collins.
- Ohmae, K. (2005). *The Next Global Stage: Challenges and Opportunities in Our Borderless World*. New Jersey: Wharton Publishing School.
- Organización Internacional del Trabajo (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. Recuperado de www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---.../wcms_368643.pdf
- Ostry, J. O., Berg, A., y Tsangarides, C. G. (2014). *Redistribution, Inequality and Growth*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>
- Pateman, C. (1988). The Patriarchal Welfare State. En A. Gutmann (Ed.), *Democracy and the Welfare State* (pp. 231–260). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *The American Economic Review*, 84(3), 600-621.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century* (Trad. A. Goldhammer). Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, T., Sáez, E. & Stantcheva, S. (2014). Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy* 2014, 6(1), 230–271.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Mass.: Beacon.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). *Desarrollo humano. Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe sobre el desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, S.A.
- Prabhakar, R. (2015) Does the Financial Crisis Create Opportunities for Taxing Wealth? A Study of Tax Policy Debates in the United Kingdom. *Social & Legal Studies*, 24(2), 271–287.
- Puyol, A. (2001). *El discurso de la igualdad*. Barcelona: Crítica.
- Razin, A., y Sadka, E. (2005). *The Decline of the Welfare State: Demography and Globalization*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Rawls, J. (1979). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rodrik, D. (1998). Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1032.
- Rogoff, K. (10 de noviembre de 2013). Los impuestos a la riqueza no son suficientes. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com>.
- Rossanvallon, P. (2000). *The New Social Question: Rethinking the Welfare State* (Trad. B. Harshav). Princeton, N. J. : Princeton University Press.
- Rothstein, B. (1996). *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ruggie, J. G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36(2), 379-415.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. *Journal of European Public Policy*, 7(2), 190-228.
- Schustereder, I. J. (2010). *Welfare State Change in Leading OECD Countries. The Influence of Postindustrial and Global Economic Developments*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Sen, A. (1980). Equality of what? En McMurrin, S. M. (Eds.). *Tanner Lectures on Human Values* (Vol. 1) (pp. 195-220). Salt Lake City: University of Utah Press.
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 151-166.
- Sheshinski, E. (1989). Note on the Shape of the Optimum Income Tax Schedule. *Journal of Public Economics*, (40), 201–215.
- Siebert, H. (1997). Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität. *Kiel Working Paper*, (832), 1-32.
- Siebert, H. (2006). *Locational Competition: A Neglected Paradigm in the International Division of Labour*. Oxford, GB: Blackwell Publishing.

- Silver, H. (1994). Social exclusion and Social Solidarity: three Paradigms (Discussion Paper DP/69/1994). Geneva: International Institute for Labour Studies, International Labour Organisation.
- Silver, H. (1995). Reconceptualizing Social Disadvantage: three Paradigms of Social Exclusion. En G. Rogers, C. Gore & J. B. Figueiredo (Eds.), *Social Exclusion : Rhetoric, Realities, Responses* (pp. 57–81). Geneva : International Institute for Labour Studies, International Labour Organisation.
- Sinn, H. W. (2001). The Welfare State and the Forces of Globalization. *NBER Working Paper Series*, (12946), 1-22.
- Sinn, H. W. (2004). The New Systems Competition, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 5(1), 23–38.
- Slemrod, J. (1996). High-Income Families and the Tax Changes of the 1980s: The Anatomy of Behavioral Response. En M. Feldstein & J. M. Poterba (Eds), *Empirical Foundations of Household Taxation* (pp. 169–92). Chicago: University of Chicago Press
- Södersten, B. (Ed.) (2004). *Globalization and the Welfare State*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- State in Affluent Democracies, 1975-2001. *American Sociological Review*, 70(6), 921-948.
- Stiglitz, J. E. (2013). *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99% por ciento necesita*. Madrid: Taurus.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Straßenberger, G. (2009). Die politische Theorie des Neoaristotelismus: Martha Craven Nussbaum. En A. Brodocz & G. S. Schaal (Eds.), *Politische Theorien der Gegenwart* 2 (pp. 149-188). Stuttgart: Verlag Barbara Budrich.
- Tanzi, V. (1998). The Demise of the Nation State. *IMF Working Paper*, (120), 1-17.
- Tanzi, V. (2002). Globalization and the Future of Social Protection. *Scottish Journal of Political Economy*, 49(1), 116-127.
- Tanzi, V. (2012). Equity, Transparency, Cooperation and the Taxation of High Net Worth Individuals. *Asia-Pacific Tax Bulletin*, Julio/Agosto.
- The Commission on Social Justice (1993). *The Justice Gap*. Londres : Institute for Public Policy Research.
- Viñas Coll, J. (09 de marzo de 2017). Cuánto pagan de verdad las empresas por el impuesto de sociedades. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com>.
- Vis, B., Kersbergen, K. van, y Hylands, T. (2011). To What Extent did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State? *Social Policy and Administration*, 45(4), 338-353.
- Waldron, J. (1987). Theoretical Foundations of Liberalism. *Philosophical Quarterly*, (37), 35–62.

Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Nueva York: Bloomsbury Press.