

e estudios/Working Papers

(WP-2012-17)

Título

El papel del Estado en la generación de bienestar y las implicaciones para la competitividad

Autor(es):

Cargo/Adscripción:

Ordóñez Tovar, Jorge Alberto

Profesor. Tecnológico de Monterrey, Campus Puebla (México)



Recibido: 16/05/2012

Aceptado: 15/06/2012

Publicado: 25/06/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



El papel del Estado en la generación de bienestar y las implicaciones para la competitividad

Ordóñez Tovar, Jorge Alberto

Resumen/Abstract:

En el presente documento de trabajo se analiza el papel del Estado en torno a la generación de bienestar y cómo esto afecta a la competitividad. Se presenta un desarrollo teórico para enfatizar el hecho de que el Estado es un actor social diferenciado que posee capacidades y atribuciones que el resto de los actores sociales no tiene y que por ello, la influencia de la que goza sobre el proceso de desarrollo de las sociedades es determinante.

Palabras clave/Keywords:

Bienestar, competitividad, desarrollo, Estado.

Extracto curricular/Author Information:

El autor es profesor del Tecnológico de Monterrey Campus Puebla, México; actualmente se encuentra culminando la tesis doctoral dentro del programa de Gobierno y Administración Pública en el Instituto de Investigación Ortega y Gasset de Madrid.

Email: jordonez@itesm.mx

El papel del Estado en la generación de bienestar y las implicaciones para la competitividad

Ordóñez Tovar, Jorge Alberto

Cuando hablamos de bienestar nos referimos al estado en el cual una sociedad manifiesta que ha alcanzado niveles de vida que permiten a sus ciudadanos vivir bien. El Estado, en su responsabilidad de propiciar y, en algunos aspectos, de garantizar el bienestar de sus sociedades, tiene un papel primordial al momento de vertebrar el comportamiento social y brindar servicios dentro de su política social.

El Estado goza de capacidades y atribuciones que ningún otro actor social tiene, y por lo mismo debe de tener sumo cuidado al momento de propiciar el bienestar en sus sociedades, puesto que las acciones que haya de tomar marcarán el proceso de desarrollo y sus implicaciones generarán efectos que incluso en algunos casos serán difíciles de identificar y analizar.

Con la crisis de 2008 hemos visto cómo los gobiernos de las grandes potencias económicas han tenido que intervenir para salvar y reactivar los sistemas financieros, acciones que no han detenido el deterioro económico pero que si lo ha ralentizado y han venido, poco a poco, revirtiendo la tendencia, propiciando una lenta, pero al fin recuperación del empleo, factor determinante de los niveles de bienestar social dentro de las economías de mercado (Mulas-Granados 2009).

En la primera parte de este artículo presentaremos el concepto de Estado de Bienestar, en la segunda analizaremos del papel del Estado en la generación de bienestar, en la tercera hablaremos de la relación competitividad-bienestar y finalizaremos con algunas conclusiones.

Antecedentes

Muñoz de Bustillo, en su obra *“El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo”* (2000), narra la forma en la cual el Estado se fue involucrando en el proceso de generación y aseguramiento de bienestar para sus ciudadanos. Este autor menciona que con el surgimiento del capitalismo y la consolidación de la economía de mercado como modelo para organizar a la sociedad, se gestó un proceso de eliminación de las redes de protección social preindustriales y además un notorio incremento de las diferencias sociales durante la mayor parte del siglo XIX. Esta

situación originó nuevas demandas de seguridad y protección social, las cuales propiciaron la implicación del Estado en el proceso de provisión de bienestar.

Otro de los factores centrales en la construcción del Estado de Bienestar (EB), fue el cambio de interpretación del funcionamiento agregado de las economías de mercado que se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial con el triunfo del keynesianismo originado por la Gran Depresión, en el cual el gobierno debía intervenir para corregir la demanda agregada a través de la política fiscal y el gasto público (Muñoz de Bustillo 2000).

Aunque en la literatura se puede observar un acuerdo importante sobre la naturaleza del EB y sus componentes, no existe una definición que sea generalmente aceptada (de la Luz Juárez y Sánchez Daza 2003). Sin embargo, la interpretación que compartimos para el EB en este artículo se refiere a una forma o filosofía de gobernar; sabemos que el Estado tiene compromisos y responsabilidades para con sus ciudadanos, los cuales está obligado a cumplir a través de su actuación, tenemos que referirnos entonces a derechos de la sociedad que son garantizados y que en términos generales están vinculados al bienestar social. Es decir, a partir de las políticas públicas que un gobierno implementa en aras de propiciar el bienestar de sus ciudadanos, se genera lo que se conoce como la política social o de bienestar; este conjunto de políticas conforma una mezcla única de posiciones, intervenciones, incentivos, regulaciones, ayudas y demás instrumentos públicos que un gobierno puede utilizar para alcanzar sus objetivos.

Dada esta mezcla única, es lógico pensar que cada gobierno nacional ha optado por diversas políticas que generan diferentes taxonomías de dichas políticas sociales o de bienestar; por lo que es común hablar de diferentes tipos de EB. Sin embargo, independientemente de la diferencia de las concepciones, generalmente se considera dentro del bienestar social a los sistemas de salud, la educación, la seguridad social, las pensiones, las ayudas a las familias, la asistencia social y el empleo. Por otro lado, la forma en que el gobierno puede intervenir dentro de dichas áreas se esgrime dentro de las propias posibilidades de su actuación, es decir, a través de la formulación y puesta en marcha de políticas públicas, ya sea para proveer y/o regular servicios, transferir beneficios económicos o generar condiciones particulares.

El que existan diferentes concepciones respecto a lo que es e implica un EB es relevante, ya que esto nos revela que existen diversas formas de vertebrar a la sociedad y de intervenir públicamente para ello.

El papel del Estado

Dentro del EB, el gobierno funge como garante de ciertas condiciones que repercuten directamente en el bienestar social de sus ciudadanos, debido a que a través de sus intervenciones modela y moldea los mecanismos y esquemas por los cuales se establecen dichas condiciones. El único medio con el que cuenta el gobierno para incidir en el bienestar son las políticas públicas y éstas pueden ser de diferente índole, debido a que pueden ser utilizadas para definir, regular y/o entregar los diversos servicios considerados dentro del EB (Meny y Thoenig 1992).

Típicamente, un EB considera intervenciones dentro de las áreas de salud, educación, empleo y asistencia social, de manera que existen tantos modelos como países en el mundo respecto a cómo abordar y tratar estos temas; sin embargo, si se hace un esfuerzo por sintetizar podemos decir que el gobierno tiene formas de atender estas temáticas que se pueden catalogar en tres tipos genéricos (Muñoz Machado, García Delgado y González Seara 2000):

1. prestar directamente los servicios,
2. regular la prestación de los servicios y
3. transferir recursos a sus ciudadanos.

Es muy importante señalar que una condición primigenia a estas tres formas y que es fundamental, es que el gobierno ostenta la capacidad de decidir qué es lo que se encuentra dentro de la responsabilidad pública y por ende dentro del EB; y es entonces a partir de esta definición que se despliega cada modelo particular de intervención¹.

El Estado, una vez habiendo definido (democráticamente) las áreas en las que intervendrá, puede prestar servicios directamente a sus ciudadanos, tal como es el caso de los servicios sanitarios y de educación que prácticamente se ofrecen en todos los países y para los cuales no es necesaria más explicación, salvo la aclaración de algunas de las implicaciones de su realización. En primer lugar, para poder ofrecer directamente este tipo de servicios se requiere de una gran cantidad de recursos, entre éstos destacan los monetarios y humanos, lo cual hace más compleja la acción del gobierno en su misma operación, así como también en los mecanismos que lleva a cabo el Estado para obtener dichos recursos y sus impactos positivos y negativos dentro de la economía.

En segundo lugar, se requiere de infraestructura física, y para el caso de nuestros ejemplos, no solo de escuelas y hospitales que amalgamen todo un sistema que permita la correcta entrega de dichos servicios a la población, sino todo el equipo y personal necesario para que esa infraestructura sea funcional. Además de que también se necesita de otra infraestructura (caminos, carreteras, electrificación, etc.) que aunque no está directamente relacionada con la operación, es fundamental.

En suma, la decisión de ofertar un servicio determinado tiene diversas y complejas implicaciones dentro de un sistema de relaciones, lo que indudablemente determina el funcionamiento y alcance de un gobierno.

La segunda forma de intervenir de un gobierno es la referente a la regulación de los servicios; continuando con los ejemplos de educación y sanidad, podemos comentar que en muchos países existen escuelas y hospitales privados a través de los cuales se prestan los servicios. En este tipo de arreglo el Estado funciona como un regulador, debido a que las escuelas privadas, por ejemplo, deben de respetar el calendario escolar estipulado oficialmente y también tienen

¹ Todo esto se da dentro de los usos y costumbres de los regímenes democráticos; recordemos que el sistema político es el fundamento a través del cual las demandas sociales son institucionalizadas, ya que sólo dentro de un régimen autoritario o hegemónico es que el Estado decide por sí solo las condiciones de su propia existencia.

que apearse a los planes de estudio autorizados; para el caso de los hospitales privados, es necesario que garanticen que sus empleados son profesionales cualificados para llevar a cabo sus funciones. Los dos ejemplos anteriores revelan la forma en la que el Estado se involucra en la prestación de servicios para el bienestar, aún sin brindarlos directamente.

No obstante, existen otras cuestiones como el empleo, en las que la regulación del Estado es bastante compleja; en muchos países existen regulaciones que tienen que ver directamente con el empleo tales como los salarios mínimos, las jornadas laborales y las horas extras; por otro lado, existen otro tipo de regulaciones que lo impactan de manera indirecta, como el caso de las tasas de interés, las cuales encarecen o abaratan el dinero y tienen un impacto significativo en la inversión productiva y por ende, en la generación de empleo; además, tenemos las regulaciones comerciales y arancelarias que inciden en las relaciones comerciales de las empresas y por ende, en su productividad y sus rendimientos, lo cual, nuevamente incide en el empleo.

Continuando con el ejemplo del empleo, podemos sumar a los anteriores una serie de elementos que se relacionan, tales como las regulaciones sobre la inversión extranjera; el desarrollo de infraestructura particular para hacer más atractivas determinadas zonas geográficas a los inversionistas; el marco legal y normativo de los acuerdos y contratos comerciales y laborales que ofrecen seguridad, certeza y previsibilidad jurídica a empleados, empleadores e inversionistas; y las políticas de subsidios, entre otras. Todas estas áreas de intervención del Estado implican regulaciones que afectan al empleo; de esta manera podemos hacer palpable la complejidad de la actuación del gobierno cuando se compromete a atender ciertos aspectos del bienestar.

La tercera forma que tiene un gobierno para intervenir en las áreas críticas del EB es a través de la transferencia de recursos económicos a los ciudadanos, el ejemplo más típico se puede encontrar en las pensiones; sin embargo, también tenemos las ayudas por enfermedad, discapacidad y desempleo. Para llevar a cabo las acciones anteriores se requiere de una gran capacidad económica, es decir, se necesitan recursos económicos que tienen que provenir de la sociedad y que afectarán de alguna manera a otros aspectos del bienestar.

Asimismo, todo lo anterior debe circunscribirse en otra serie de implicaciones tales como la cobertura de los servicios (i.e. servicios para todos o sólo para algunos) y los límites de lo que se encuentra dentro del EB (e.g. educación sí, pero ayudas para el desempleo no). Debemos entonces comprender que no es lo mismo ofrecer, regular o transferir recursos bajo los principios de universalidad que con base en la demostración de necesidades.

Las implicaciones sobre la competitividad

Para establecer una relación entre competitividad y EB tendríamos que poner atención a la forma en la que los resultados económicos generan consecuencias sobre el bienestar de las sociedades, así como también en la manera en la que se establecen las condiciones que permiten ese logro de resultados. Cabe recordar que la intervención pública considerada dentro del EB genera consecuencias en el desarrollo económico y por supuesto en el bienestar, aunque está claro que dichas consecuencias pueden ser favorables o desfavorables.

A manera de ejemplo, tenemos que Alonso (2007) considera que algunas de las consecuencias positivas de la intervención pública dentro del EB son la generación de una demanda más amplia y estable, la consolidación de las instituciones, el enraizamiento social y la reducción de los costos asociados a la inestabilidad y el conflicto social. Además de que con las regulaciones salariales, se obliga al mercado a desplazarse hacia sectores más productivos dada la imposibilidad de emprender estrategias basadas en mano de obra barata.

En la literatura existente se pueden encontrar diversas críticas relacionadas con el efecto del EB en la competitividad, dichas críticas versan sobre el impacto que genera la intervención del Estado en el mercado y por ende, en los procesos de generación y acumulación de riqueza. Si realizamos un esfuerzo por clasificarlas, tenemos que un grupo se refiere al mercado laboral, ya que en los EBs se encarece la mano de obra debido a las regulaciones salariales (Alesina y Perotti 1997); otro grupo hace énfasis en la reducción de la capacidad de adaptación y en la falta de flexibilidad de las estructuras económicas para responder de manera eficiente a los cambios del entorno; por último, otro grupo hace referencia a la falta de incentivos sobre los agentes económicos dados unos mínimos garantizados de bienestar, que en cierto modo pueden reducir la disposición al trabajo y al ahorro debido a que un incremento de la presión fiscal (en la medida en que los impuestos afecten al ahorro o al capital) puede incidir negativamente sobre la inversión y por tanto, sobre el crecimiento económico (Alonso 2007).

Como podemos observar, existe una relación muy estrecha entre EB y competitividad, dado que la intervención estatal dentro del EB interfiere sobre las leyes que rigen el funcionamiento del mercado, puesto que se alteran las condiciones retributivas de los factores al corregir algunos de sus fallos redistributivos.

Posiblemente la relación EB-competitividad se vea reflejada en el desarrollo económico de los países, debido a que al modificar el funcionamiento del mercado cabría la posibilidad de afectar las tasas de crecimiento económico, que son consideradas como una de las variables esenciales para que se pueda dar una mejora en las condiciones de bienestar en el futuro.

Sin embargo, para la teoría neoclásica del crecimiento no existe relación alguna entre EB y competitividad, se le da poca o nula importancia al papel del Estado, lo anterior se debe a que, bajo esta teoría, únicamente la evolución de los factores de producción y el progreso técnico son los que fijan el ritmo de crecimiento económico en los países; se le cede un poco de protagonismo al Estado cuando los rendimientos decrecientes llevan a la economía hacia un estado estacionario. Recordemos que dentro de la función de producción, cantidades adicionales de trabajo y capital incrementan el producto final, pero con una característica esencial, y es que esto se da a tasas cada vez menores, hasta que se llega a un punto en que la productividad tiende a cero, esto es lo que se conoce como rendimientos decrecientes. Dentro de esta teoría, con una visión de largo plazo, las políticas públicas no tienen ningún papel, ya que el largo plazo lleva al estado estacionario y solamente un factor externo, como lo es el progreso técnico, es capaz de impulsar el crecimiento, por lo que no importa la forma ni la intensidad con la que intervenga el Estado, de cualquier manera, no generará ninguna influencia en la producción (Montoro 2000; Rosende R. 2000).

Sin embargo, respecto a lo anterior, si el Estado pudiera intervenir sobre las condiciones que favorecen el progreso técnico, cabría la posibilidad de influir; si en nuestra concepción del capital incluimos otros elementos como bien podrían ser el capital humano, la infraestructura,

los servicios públicos y el marco institucional, las posibilidades de intervención estatal y de la influencia de las políticas públicas son mucho mayores. Tenemos entonces que el Estado, a través de los impuestos, las infraestructuras, las transferencias públicas y los sistemas educativos, de innovación y de salud, puede influir enormemente sobre el progreso técnico, por lo que se puede concluir que en realidad, la intervención del Estado si puede ser relevante en el crecimiento económico (Montoro 2000; Srinivasan 2005).

Con lo anterior, estamos considerando que el capital público y los servicios públicos son factores productivos; empero, las intervenciones estatales tienen por consecuencia cuestiones contrapuestas; por ejemplo, un impuesto afecta al capital dentro de la función de producción porque lo disminuye, pero a su vez, le brinda mayores recursos al Estado para que éste pueda ofrecer más servicios públicos, los cuales pueden afectar positivamente al progreso técnico; con lo anterior se establece una dualidad de influencias, tanto positivas como negativas; el problema entonces estará en la capacidad gubernamental para que las intervenciones estatales maximicen las consecuencias positivas y minimicen las negativas (Iglesias 2006).

La experiencia de las economías asiáticas desde los sesenta a los noventa, reveló que las economías pueden mantener sus tasas de crecimiento a lo largo del tiempo, desafiando a los rendimientos decrecientes, principal explicación del modelo neoclásico. Por lo que surgieron los modelos de crecimiento endógeno para tratar de explicar esta situación; cuyas primeras teorías, apuntaban a que el crecimiento sostenido se debía a ciertas externalidades que afectaban la acumulación de los factores de producción, como podrían serlo el capital humano y la tecnología, y el grado de apertura comercial. Situación que de nueva cuenta nos lleva hacia el papel que juega el Estado dentro de los procesos de crecimiento económico, puesto que a partir de la política económica es que se pueden influir en las condiciones económicas y tecnológicas (Grossman y Helpman 1994; Rosende R. 2000).

Tenemos entonces que tanto con la explicación del modelo neoclásico como con la de los modelos de crecimiento endógeno, el Estado juega un papel importante en el proceso de crecimiento económico. Cabe entonces preguntarse por el aspecto fundamental en el que puede intervenir el Estado para maximizar la función de producción; una primera respuesta sería que ese factor fundamental es la educación. Se sabe que el progreso técnico solamente se puede dar con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y que ésta a su vez depende de la capacidad del capital humano para desarrollarla debido a que se incrementa la capacidad de los agentes para innovar y para adaptarse a las nuevas tecnologías y difundirlas, de allí que sea a través de la educación la forma en la que un Estado puede intervenir de manera estratégica en dicha función. Recordemos que debido a los fallos del mercado en la redistribución, las desigualdades sociales afectan y merman la capacidad de los actores para invertir en su formación (desarrollo de capital humano), de manera que la intervención Estatal en este sentido toma gran relevancia (Montoro 2000; Ranis y Steward 2002; Srinivasan 2005).

Conclusiones

El estado es un actor social diferenciado. Cuenta con capacidades y atribuciones que ningún otro actor social tiene y las decisiones que toma o deja de tomar, tienen consecuencias sobre el desarrollo de las naciones. Por ello es importante que los tomadores de decisiones públicas

tengan especial cuidado al decidir qué políticas implementar, ya que las políticas no son neutrales y, con seguridad, moldearán los comportamientos sociales e influenciarán en gran medida el proceso de desarrollo.

A lo largo de la historia hemos observado la manera en la que distintas corrientes proponen determinados grados de intervención estatal en el desarrollo de la economía. Por un lado, tenemos a quienes propugnan dejar que el mercado regule y equilibre la economía de las naciones. Por otro, a quienes aceptan que el mercado y las instituciones tienen fallas y por lo tanto es necesaria la intervención estatal para corregirlas.

La historia nos ha mostrado ciclos, ciclos en los que por un tiempo el protagonismo se ha inclinado hacia el mercado y después hacia el Estado. La tendencia que se visualiza en este momento sería que los Estados comenzarán a tomar mayor control de espacios que se habían cedido al mercado, pero eso solo el tiempo lo demostrará. 

Referencias y fuentes/References

- Alesina, Alberto, y Roberto Perotti. «The Welfare State and Competitiveness.» *The American Economic Review*, vol. 87, No. 5, 1997: 921-939.
- Alonso, José Antonio. «Estado de bienestar y competitividad ¿entre Escila y Caribdis?» En *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea*, de Álvaro Espina, 531-643. Madrid: Fundación Carolina: Siglo XXI, 2007.
- de la Luz Juárez, Gloria, y Alfredo Sánchez Daza. «Transformaciones en el Estado de Bienestar.» *Revista de Análisis Económico, segundo cuatrimestre, año/vol. XVIII, número 038*, 2003: 277-295.
- Grossman, Gene, y Elhanan Helpman. «Endogenous innovation in the theory of growth.» *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 8, N° 1, 1994: 23-44.
- Iglesias, Enrique V. «El papel del Estado y los paradigmas económicos.» *Revista de la CEPAL 90*, 2006: 7-15.
- Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1992.
- Montoro, Ricardo. «El estado de bienestar moderno.» En *Las estructuras del bienestar en Europa*, de Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara. Madrid: Civitas, Escuela Libre Editorial, 2000.
- Mulas-Granados, Carlos. «El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.» *Fundación Ideas para el progreso, publicaciones, documentos de debate*. octubre de 2009.
http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/El_Estado_Dinamizador_antes_y_despues_de_la_crisis_economica.pdf (último acceso: 2 de Marzo de 2011).
- Muñoz de Bustillo, Rafael. *El estado de bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- Muñoz Machado, Santiago, José Luis García Delgado, y Luis González Seara. *Estructuras del bienestar en Europa*. Madrid: Escuela libre editorial, 2000.
- Ranis, Gustav, y Frances Stewart. «Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina.» *Revista de la CEPAL 78*, 2002: 7-23.
- Rosende R., Francisco. «Teoría del crecimiento económico: un debate inconcluso.» *Estudios de Economía*, Vol. 27, No. 1, 2000: 95-122.
- Srinivasan, T. N. *Productivity and Economic Growth*. Working Paper No. 251, Stanford Center for International Development, 2005.

Citación recomendada/Recommended citation

Ordóñez Tovar, Jorge Alberto (2012): El papel del Estado en la generación de bienestar y las implicaciones para la competitividad. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-17. 8 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org