



Mucho se habla de las «carreras regulatorias», es decir, de la competencia entre Estados o regiones por regular al alza o a la baja para atraer inversiones y empresas. Es un tema importante que, en otro sentido, recogimos como idea breve en el anterior ODLI, pues abunda el mito de que el país que regula menos atrae más inversores. Como señala un estudio de Carruthers y Lamoreaux, tal competencia, en la realidad, se da, sin embargo, poco. Aunque pueden intervenir otros factores: por ejemplo, el de la emulación, como en España entre Comunidades Autónomas, según apunta en su comentario el profesor Jordana.

Uno de los grandes temas de nuestro tiempo es el presente y futuro del Estado de bienestar en un mundo en el que la competencia está globalizada y predomina la austeridad. Un libro importante sobre la cuestión es el del británico Andrew Gamble, que estudia si el Estado de bienestar puede sobrevivir. Su respuesta es que tiene porvenir, aunque con dificultades, y sólo si se gana la batalla de las ideas.

Si bien con algo de retraso, reseñamos una obra –que sigue citándose incluso después del acuerdo COP21 de París– que aborda otro de los temas fundamentales de nuestro futuro: el cambio climático. El *shock climático*, de Gernot Wagner y Martin L. Weitzman, fue señalado como Libro de Negocios del Año en 2015 por *Financial Times* y *McKinsey*.

Como tres ideas más cortas, pero cuyo resumen puede incitar a leer los *papers* originales, aportamos, en primer lugar, un estudio sobre el fraude para los anunciantes que, a veces, se lleva a cabo en la publicidad *online*; en segundo lugar, otro acerca de cómo los bancos centrales, a la vez, afectan y se ven afectados por el proceso político; y, finalmente, un análisis que afirma que Piketty y sus colaboradores se han equivocado casi en un exceso de un 50% en el cálculo de las grandes fortunas, al menos para EEUU.

Espero haber despertado su interés. Con mis mejores saludos,

Andrés Ortega
Director



LAS «CARRERAS REGULATORIAS» NO SON TAN HABITUALES

ARTÍCULO ORIGINAL: Bruce G. Carruthers y Naomi R. Lamoreaux.

RESUMEN Y COMENTARIO: Jacint Jordana.

SÍNTESIS: La carrera por aplicar regulaciones más favorables a las empresas para atraerlas al país o región en cuestión no es tan habitual como se pretende.

Aunque hay casos de convergencia concertada, por acuerdo entre las partes (*convergence by design*), ni la competencia entre Estados o regiones por fomentar la calidad y el rigor regulatorio (*race to the top*) ni el fenómeno contrario, el de la reducción de los estándares regulatorios (*race to the bottom*), son excesivamente comunes. Pesan otros factores.

| LIBROS |

¿HAY FUTURO PARA EL ESTADO DE BIENESTAR?: *Can the Welfare State Survive?*, de Andrew Gamble.

EL SHOCK CLIMÁTICO: *Climate Shock: The economic consequences of a hotter planet*, de Gernot Wagner y Martin L. Weitzman.

| OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

FRAUDE EN LA PUBLICIDAD ONLINE. Miriam Marciel, Rubén Cuevas, Albert Banchs, Roberto González, Stefano Traverso, Mohammed Ahmed y Arturo Azcorra. Hay casos en los que se cobran visitas identificadas como fraudulentas a los anunciantes.

LOS BANCOS CENTRALES, INSTITUCIONES POLÍTICAS. Sarah Binder y Mark Spindel. No son las instituciones neutrales y autónomas del poder político que a veces se idealizan, especialmente en momentos de crisis.

ERRORES EN LA MEDICIÓN DE LAS GRANDES FORTUNAS. Jesse Bricker, Alice Henriques, Jakob Krimmel y John Sabelhaus. Acumulan la mitad de lo estimado por Piketty, al menos en EEUU.

LAS «CARRERAS REGULATORIAS» NO SON TAN HABITUALES

- **Publicación:** «Regulatory Races: The Effects of Jurisdictional Competition on Regulatory Standards», *Journal of Economic Literature*, 2016, 54. Descargable en el siguiente enlace: <http://goo.gl/ntt4y3>
- **Bruce G. Carruthers** es profesor de Sociología en la Northwestern University y director del Buffett Institute for Global Studies. **Naomi R. Lamoreaux** es profesora de Economía e Historia en la Universidad de Yale.

LA IDEA

Resumen: Se identifica una «carrera de regulaciones» cuando los gobiernos modifican sus leyes u otras regulaciones en un ámbito concreto para evitar que las empresas se trasladen a otros territorios por diferencias entre los costes y beneficios producidos por estas normas. Los autores encuentran escasa evidencia en los distintos sectores que analizan.

El artículo efectúa una detallada revisión de las investigaciones realizadas hasta el momento sobre las llamadas «carreras regulatorias». Los autores se preguntan hasta qué punto ocurren, en realidad, tales competiciones, tanto en su versión orientada a fomentar la calidad y el rigor regulatorio (*race to the top*) como en el fenómeno contrario, dirigido a la reducción de los estándares (*race to the bottom*). El sentido de la carrera dependerá de si los beneficios de la regulación superan a sus costes y atraen a las empresas o si, por el contrario, éstos superan a las ventajas y las empresas buscan otros territorios con costes más bajos.

El mecanismo teórico que se utiliza para identificar las «carreras regulatorias» considera que las amenazas empresariales de abandonar un territorio deben ser creíbles y que los políticos reaccionan ajustando las regulaciones existentes (en un sentido u otro) como respuesta a tales amenazas. Así, suponemos que –manteniéndose constantes el resto de factores– las compañías se trasladarán de un territorio a otro, buscando el entorno regulatorio que mejor se ajuste a sus preferencias, y que, frente a este comportamiento, los gobiernos reaccionarán para evitar tales traslados. Estas respuestas, en sí reformas regulativas, pueden generar, de modo agregado, lo que llamamos «carreras regulatorias», en el sentido de mejorar (o reducir) los niveles regulatorios en un sector determinado en un amplio conjunto de unidades territoriales.

Las «carreras regulatorias» entre los Estados federados de EE UU han sido analizadas con mucha frecuencia, pero también se han observado casos de igual competencia entre Estados soberanos, especialmente en el contexto actual de una intensa globalización. Los autores revisan con detalle las evidencias disponible en cuatro ámbitos distintos: las reglamentaciones sobre condiciones laborales, las relativas a la protección del medio ambiente, las referentes a la gobernanza corporativa y, finalmente, las reglas que gobiernan las instituciones financieras. En cada uno de estos sectores, analizan la presencia de «carreras regulatorias», pero también comentan otros mecanismos de difusión que provocan cambios similares, sin estar

producidas por los movimientos (o las amenazas creíbles) de las empresas. Por ejemplo, hay casos de convergencia concertada por acuerdo entre las partes (*convergence by design*) que, de hecho, evitan la aparición de «carreras regulatorias», promovidas tanto por mecanismos intergubernamentales como por entidades privadas de carácter transnacional. Asimismo, señalan la posibilidad de que se mantenga la heterogeneidad de regulaciones entre territorios, ya que cada compañía puede buscar aquellas características que más convengan a su estrategia, sin plantear amenazas de movilidad ni producir una convergencia final.

Hay numerosos argumentos que complementan la lógica básica de las «carreras regulatorias», como el llamado «efecto California», que consiste en suponer que los Estados grandes pueden ser pioneros en impulsar regulaciones más estrictas, debido a que las empresas difícilmente van a abandonar su territorio. También se argumenta que unas reglamentaciones más exigentes constituyen una fórmula de protección frente a la competencia, por frenar la emergencia de nuevas empresas y poner barreras a la entrada de empresas foráneas. De hecho, los autores critican la teoría de las «carreras regulatorias», aduciendo que no tiene en cuenta la influencia de los grupos de interés sobre los niveles regulatorios que adopta un Gobierno, y que, por tanto, éste podría no ser tan sensible a las amenazas creíbles de sus empresas para trasladar su ubicación.

Los autores concluyen que hay muy pocos casos de «carreras regulatorias» basadas en la competencia entre territorios, sea en una dirección u otra. Argumentan que las condiciones para que se cumpla la cadena causal son complejas y que, además, las decisiones de localización de las empresas tienen en consideración muchos otros factores, siendo la dimensión regulatoria sólo una de ellas, y no siempre la más determinante para asegurar el rendimiento de la compañía/firma/sociedad. En todo caso, reconocen que es mucho más fácil que se produzcan algunas carreras regulatorias cuando sólo es necesaria la movilidad «legal», y no física, de la empresa, ya que los costes para ésta se reducen en gran manera.

COMENTARIO

Por **Jacint Jordana**, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, es también director del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).

«Incluso en España, no es frecuente que los cambios de regulaciones que hacen los gobiernos autonómicos se produzcan por amenazas creíbles de empresas que buscan entornos regulatorios más favorables, sino por procesos de emulación entre ellos».

«Hay casos de convergencia concertada (convergence by design) promovidas tanto por mecanismos intergubernamentales como por entidades privadas de carácter transnacional».

Las «carreras regulatorias», especialmente la *race to the bottom*, han sido ampliamente debatidas entre analistas económicos y expertos en regulación en las últimas décadas, especialmente al evaluar el impacto de la globalización en la reducción de estándares en numerosas áreas. Sin duda, es un fenómeno preocupante, que merece ser observado e identificado atentamente, pero tal vez su asiduidad y generalización hayan sido bastante sobrevaloradas, tal como concluyen Corruthers y Lamoreux en su investigación.

De hecho, forman parte de una amplia familia de mecanismos de difusión de innovaciones –en este caso instrumentos de regulación– presentes en los estudios sobre la circulación de ideas y propuestas de políticas públicas. Junto con el mecanismo de la «carrera», que genera cambios regulatorios como consecuencia de movimientos (o amenazas) de empresas que buscan mejorar la relación entre costes y beneficios derivados de la regulación, podemos encontrar otros como la emulación –y el aprendizaje– entre gobiernos, que también puede producir oleadas de cambios regulatorios que converjan en una misma dirección, sin necesidad de que exista una interacción con las compañías y sus estrategias.

Dicho esto, también hay que reconocer, como nos indican los autores al final de su artículo, que la presunta existencia de una «carrera regulatoria» ha sido utilizada a menudo como argumento político, al margen de su verosimilitud, con el objeto de impulsar determinados cambios en el ámbito laboral, medioambiental o energético, entre muchos otros. Así, al margen de la evidencia empírica existente, determinados grupos o actores implicados en procesos de elaboración de políticas pueden mantener que existen riesgos de traslado de empresas fuera de su territorio (o de no atracción de las mismas), a no ser que se produzcan los ajustes regulatorios demandados. La reducción de estándares laborales, por poner un ejemplo, ha sido foco de intensos debates en muchos países, y la mención de argumentos como la pérdida de competitividad y la fuga de empresas se ha repetido insistentemente, con el supuesto implícito de que se trataba de una carrera inevitable en el marco de la integración económica global, aunque la evidencia empírica no fuera muy clara.

Las «carreras regulatorias», en las ocasiones en que se llegan a producir, son muy sensibles a los elementos de su contexto. Cuantas más similitudes haya entre los territorios, más relevantes pueden ser las diferencias regulatorias que existan. Y, por tanto, éstas pueden llegar a disparar algunas carreras concretas.

«La presunta existencia de una carrera regulatoria ha sido utilizada, a menudo, como argumento político, al margen de su verosimilitud».

«Hay un tipo de carreras que sí ocurren más fácilmente: cuando las empresas pueden escoger un nuevo hogar regulatorio sin ningún traslado de sus operaciones y sus activos».

Así, por ejemplo, es más fácil que se produzcan entre los estados de EE UU o entre las Comunidades Autónomas en España que entre países muy diversos en grado de desarrollo e instituciones políticas. No obstante, incluso en España, tampoco es frecuente que los cambios de regulaciones que hacen los Gobiernos autonómicos se produzcan por amenazas creíbles de empresas que buscan entornos regulatorios más favorables, sino que pueden ser debidos a procesos de emulación entre Comunidades.

Como ya hemos mencionado, aunque las carreras impulsadas por la movilidad de las empresas son poco frecuentes, hay un tipo de competiciones que sí ocurren más fácilmente. Nos referimos a cuando las empresas pueden escoger un nuevo hogar regulatorio sin ninguna modificación física ni traslado de sus operaciones y sus activos. Cambiar la sede fiscal de una empresa de un territorio a otro, o seleccionar dónde van a ser cotizadas las acciones de una sociedad, son maniobras que tienen unos costes reducidos, pueden generar consecuencias menores para el entorno en el que opera la empresa y, posiblemente, grandes beneficios para ésta. En el primer caso, con las regulaciones fiscales, a menudo observamos carreras hacia menores niveles de presión fiscal, mientras que, en el segundo, encontramos la situación contraria, con carreras para mejorar la credibilidad de las empresas, en la medida que cotizan en bolsas con regulaciones más exigentes.

En el caso español y, en cierta medida, también en el marco de la Unión Europea, encontramos, con cierta frecuencia, estas carreras sin movilidad física, iniciadas por algunas Comunidades Autónomas, que facilitan la atracción de empresas mediante cambios regulatorios; o por algunos países de la UE, como Irlanda o Luxemburgo, que fomentan la inscripción de sociedades mercantiles en su territorio. No obstante, hay que evitar siempre las generalizaciones cuando se discute sobre «carreras regulatorias». Éstas pueden variar mucho de sector a sector; pueden movilizar a algunos tipos de empresas, pero no a otras; o, también, pueden producir carreras que se agoten rápidamente sin llegar a la convergencia, porque algunos gobiernos no reaccionan a las amenazas de movilidad o porque prefieren asumir algunas pérdidas y evitar así una espiral de nuevas carreras en otros sectores. Por todo ello, incluso en los casos de movilidad sin cambios físicos, el mecanismo de la «carrera regulatoria» es más la excepción que la regla y, en todo caso, deben coincidir muchas condiciones específicas del sector y los territorios implicados para que éstas realmente se disparen y generen una nueva convergencia en unos niveles regulatorios distintos.

¿HAY FUTURO PARA EL ESTADO DE BIENESTAR?

Andrew Gamble, *Can the Welfare State Survive?* («¿Puede sobrevivir el Estado de bienestar?»), Polity, 2016, 152 págs.

Por **Alba Lanau Sánchez**

En una era de austeridad y bajo crecimiento económico, ¿puede sobrevivir el Estado de bienestar? Puede y debe, responde, categórico, Andrew Gamble, catedrático emérito de Políticas Públicas de la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Pero para lograrlo debe reformarse. En este ensayo, el autor considera el impacto de los cambios sociales de las últimas décadas y la reciente crisis económica y financiera para la sostenibilidad del Estado de bienestar. Gamble huye de las soluciones fáciles y las panaceas. Reconoce que algunos de los retos a los que se enfrentan los Estados hoy en día –como las presiones de inmigración o la falta de confianza en las instituciones– son de difícil arreglo. Aun así, se declara optimista. Rescatar el Estado de bienestar, argumenta, supone, en gran parte, ganar la batalla de las ideas.

El libro está estructurado en cuatro capítulos. El primero aporta una perspectiva histórica del desarrollo del Estado de bienestar en Europa occidental, Estados Unidos y Canadá desde el colectivismo obrero del siglo XIX a las políticas de austeridad que han seguido la crisis de 2008. El segundo da un paso atrás y plantea a los lectores otra pregunta: ¿es la provisión de bienestar por parte del Estado deseable? Es decir, ¿debe el Estado de bienestar sobrevivir? Para responder, el autor revisa las tres grandes tradiciones filosóficas en el ámbito de la política social: socialismo, conservadurismo y liberalismo de mercado. El tercer capítulo se centra en el presente y futuro del Estado de bienestar. En él se evalúan los principales retos a los que se enfrenta hoy en día: la sostenibilidad económica, la globalización, los nuevos riesgos sociales y el envejecimiento de la población. Finalmente, la conclusión pondera posibles soluciones y considera los efectos de lo que podría definirse como el quinto reto: el aumento de la desigualdad. Las soluciones propuestas por Gamble están en línea con el reformismo de la llamada Tercera Vía, impulsada, entre otros, por Tony Blair en el Reino Unido, aunque el autor propone renovar y extender estas propuestas. Para ello, introduce algunos de los grandes debates actuales de la política social, como la renta básica o el papel de las políticas de activación económica.

Pese a tener una perspectiva predominantemente anglosajona, las reflexiones y los retos identificados en el libro son aplicables a los Estados de bienestar en general. Su futuro a menudo se discute en términos económicos o técnicos (por ejemplo, la sostenibilidad del sistema de pensiones o la necesidad de equilibrio presupuestario). Este libro nos anima a considerar también las dimensiones moral e ideológica y a preguntarnos qué sociedad queremos y cuál es la mejor manera de alcanzarla. El futuro del Estado de bienestar, nos recuerda, no es una cuestión técnica, sino de voluntad política.

¿De estabilizador social a lujo impagable?

El desarrollo de los Estados de bienestar en Europa, EEUU y Canadá tiene sus raíces en el cooperativismo obrero y el crecimiento de los partidos de izquierda, pero también es el fruto de un conjunto de circunstancias específicas. Durante el siglo XIX –un periodo de grandes desigualdades sociales en el que amplios segmentos de la población viven

en condiciones de extrema pobreza–, la percepción de que el capitalismo es incompatible con la estabilidad social une a socialistas y conservadores en el apoyo al desarrollo de un sistema de bienestar público. El naciente Estado de bienestar se constituye en esta etapa como cimiento para el capitalismo y la democracia, garante de estabilidad y cohesión social. Más adelante, las guerras mundiales refuerzan la necesidad de un Estado fuerte capaz de gestionar recursos en momentos de crisis. Asimismo, el *crack* del 29 y la subsiguiente Gran Depresión ponen de relieve la necesidad de regulación del mercado.

Se genera así un amplio consenso político en apoyo al desarrollo de un sistema público. Desde una perspectiva socialista, emerge la conciencia de que la mayor parte de trabajadores están expuestos a riesgos (como la enfermedad o el desempleo) que están más allá de su control. Los socialistas, que inicialmente apoyaban el cooperativismo obrero, defienden ahora el rol del Estado como garante de derechos básicos de la ciudadanía. Su papel como proveedor de bienestar tiene beneficios prácticos, pues permite organizar la prestación y garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios.

Para los conservadores, el Estado tiene una función más limitada, pero fundamental. Sus principales cometidos son apoyar a las familias, proteger a la población de las formas más extremas de pobreza a través de programas específicos y garantizar la cantidad y calidad de la fuerza laboral por medio de la provisión universal de educación y sanidad. El Estado de bienestar se dibuja como un medio para asegurar la estabilidad y la paz social, garantizando así la seguridad de todos los ciudadanos. A su vez, la sanidad y educación públicas aseguran el desarrollo de una población sana y educada, capaz de responder a las demandas del mercado laboral, un requisito clave para asegurar la competitividad internacional y el crecimiento.

A lo largo de los años 70 y 80, con el fin del pleno empleo en Europa occidental y las bajas tasas de crecimiento económico, el amplio consenso que había dado lugar al nacimiento y expansión del Estado de bienestar se resquebraja. Tras las crisis del petróleo, se extiende la percepción de que es una carga que la economía no puede asumir. Las críticas de los liberales ganan fuerza: argumentan que el Estado de bienestar no es sólo excesivo, sino que por naturaleza está en constante crecimiento. El desarrollo del Estado en sí mismo fomenta la aparición de grupos de interés (funcionarios, beneficiarios de prestaciones) que presionan para su continua expansión. Las prestaciones y servicios públicos generan, además, dependencia. Ante esta situación, la propuesta liberal es recortar el Estado para maximizar la eficiencia y fomentar la responsabilidad individual, por ejemplo, con la contratación de seguros privados. Se inicia así una época de reformas del Estado de bienestar con el objetivo de hacerlo más manejable y sostenible, así como para reducir los incentivos a la dependencia. Durante la década de los 90 y los primeros años de la del 2000 se implementan reformas y se introducen medidas como las políticas de activación, dirigidas a asegurar la sostenibilidad económica de los sistemas públicos de protección. Pese a las reformas, capitalismo y Estado de bienestar todavía se perciben como complementarios, ambos necesarios para la supervivencia del otro.

A continuación, la crisis económica de 2008 trae consigo un cambio de perspectiva. El crecimiento de la deuda pública, y la lenta recuperación económica generan una tensión política entre redistribución y crecimiento. Como respuesta al déficit presupuestario, se implementan políticas de austeridad, particularmente en Europa, donde se aboga por la consolidación fiscal como la mejor herramienta posible para controlar los efectos de la crisis. Hasta ahora, el éxito de este modelo en términos de crecimiento ha sido limitado. Sin embargo, su aplicación persiste. De seguir así, argumenta Gamble, y en ausencia de una alternativa clara al modelo neoliberal, las economías occidentales se podrían enfrentar a un largo periodo de estancamiento.

A su vez, el apoyo ciudadano al Estado de bienestar se ha reducido, con un incremento en el número de gente crítica con el sistema de protección pública y, en particular, con aquellos que son percibidos como «no merecedores» (*undeserving*): personas con salud física y en edad de trabajar. Así, la crisis supone un nuevo reto para el Estado de bienestar. En este contexto, la derecha radical —por ejemplo, el Tea Party en Estados Unidos— ha iniciado llamamientos al desmantelamiento del sistema de protección pública. Pese a que esta postura es todavía minoritaria, ejemplifica el calibre de los desafíos a los que se enfrenta el Estado de bienestar.

Los nuevos retos

Gamble identifica cuatro retos fundamentales que el Estado de bienestar tiene que enfrentar si ha de sobrevivir: los problemas de financiación, la globalización, los nuevos riesgos sociales y el envejecimiento de la población.

El primero es la **sostenibilidad económica** (*affordability*). Ante un desequilibrio presupuestario, el Gobierno posee tres alternativas: aumentar la recaudación, mejorar la eficiencia o recortar servicios. Subir los impuestos es impopular. De hecho, a menudo, los gestores públicos se encuentran con presiones para reducir las cargas fiscales. Dicha presión se justifica con frecuencia en términos de eficiencia económica. Un ejemplo es el argumento de que si se reducen las tasas a los ricos, estos serán más proclives a tributar en el país y a pagar impuestos. Sin embargo, no hay evidencia de que reducir las tasas a los grupos de ingresos más elevados aumente la recaudación. Sí sabemos que reducir los impuestos a los ricos incrementa la desigualdad. Asimismo, no existe evidencia fehaciente de que el gasto público reduzca el crecimiento, y sí algunos estudios que sugieren que la relación entre crecimiento y gasto público es positiva. Pese a la falta de evidencia empírica respecto al argumento económico, la presión para la reducción de impuestos se mantiene.

Ante la dificultad de aumentar los ingresos, la alternativa es reducir el gasto. Las mejoras en la eficiencia son, con diferencia, la medida más popular. Aunque necesarias, su ahorro tiende a ser limitado, por lo que son, a menudo, insuficientes para reducir el desequilibrio presupuestario. La tercera opción es reducir el gasto mediante recortes en los servicios y prestaciones públicas, aunque también son impopulares entre la ciudadanía, que se resiente de la pérdida de derechos. Para limitar el impacto negativo, los gestores públicos prometen proteger los servicios que la mayoría de los votantes considera esenciales, mientras que aquellos servicios y prestaciones que benefician a minorías tienden a ser el blanco de los recortes. Votante es aquí la palabra clave. Dado que los mayores tienden a votar en mayor medida que los jóvenes, la tendencia en Europa ha sido proteger derechos como la salud y las pensiones, que benefician mayoritariamente a los mayores, a expensas de otros como la educación o el apoyo a la infancia, que benefician sobre todo a los más jóvenes.

Así, Gamble identifica en la ciudadanía una contradicción caracterizada por un desequilibrio entre expectativas y recursos, entre la presión para expandir los servicios públicos y la falta de voluntad para incrementar los impuestos. En palabras del autor, los ciudadanos desean servicios suecos y tasas estadounidenses. Para resolver esta contradicción Gamble nos invita a plantearnos una tercera pregunta: ¿deberían los Estados proveer lo básico o garantizar el mejor servicio posible? Es decir, ¿queremos guarderías de calidad y servicios de apoyo a los dependientes o preferimos un Estado que se limite a la provisión básica de educación, salud y pensiones? El catedrático nos recuerda que aquello que no cubre el Estado lo han de cubrir las familias y, en especial, las mujeres. El desarrollo del Estado de bienestar ha sido un elemento fundamental de la revolución de género, incluida la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral formal, al aliviarlas de las labores de cuidado. Los cambios sociales de las últimas décadas no se pueden separar del desarrollo del Estado de bienestar.

Dar marcha atrás en los servicios públicos supone nuevos retos para la promoción de la igualdad de género.

El segundo reto es el de los efectos de **la globalización y la liberalización económica**. En la posguerra, Estado de bienestar y crecimiento económico fueron de la mano. En las últimas décadas del siglo xx, la aceleración de los procesos de globalización y liberalización económica ha fomentado un desplazamiento de la producción hacia las potencias emergentes, donde los salarios son más competitivos. A su vez, el fin del pleno empleo aumenta la dependencia de capas cada vez más amplias de la población con respecto a las prestaciones y servicios públicos.

En este nuevo escenario, las voces liberales han definido el Estado de bienestar como un lujo que Occidente no se puede permitir si quiere competir en el mercado internacional. Se trata, sin embargo, de un argumento falaz, apunta Gamble. Las economías occidentales no pueden competir con las potencias emergentes a base de bajos salarios y reducción de derechos. La única manera de competir a escala internacional, prosigue, es a través de servicios y productos que no puedan ser replicados con trabajo no cualificado. Competir «por arriba» requiere inversión en educación, investigación y ciencia, inversión que es poco probable que sea financiada por el mercado. Competir a nivel internacional, en estos términos, requiere más Estado y más inversión pública, no menos. Así, Andrew Gamble se une a Esping-Andersen, Anthony Giddens y otros para apoyar el Estado como gerente de inversión social (*social investment state*).

En tercer lugar vienen los **nuevos riesgos sociales**. El Estado como gerente de inversión social implica una nueva forma de gestionar lo público. El final del siglo xx se caracterizó, además de por transformaciones económicas, por marcados cambios culturales. La incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, la relajación de las normas sociales respecto al género y la sexualidad o la pérdida de apoyo a los sindicatos son parte de un proceso de individualización política y cultural que enfatiza la responsabilidad individual y la participación en la toma de decisiones. A su vez, las nuevas formas familiares y la multiplicación de estilos de vida generan presiones para una diversificación de servicios que respondan a las nuevas necesidades. La lógica del Estado de bienestar tradicional –provisión homogénea, oferta determinada por expertos– entra en conflicto con estas tendencias.

La contradicción ciudadana se hace evidente de nuevo. Por un lado, hay una reducción en el apoyo público a las soluciones colectivas para problemas sociales y una disminución de la solidaridad, de la voluntad de pagar impuestos para mantener una sociedad justa. Por otro, los ciudadanos son altamente adversos al riesgo y están dispuestos a pagar para asegurarse de estar protegidos en caso de necesidad. Existen, además, crecientes presiones para incrementar la capacidad reguladora del Estado, garantizando por ejemplo la seguridad de los alimentos o el control de los bancos para evitar nuevas crisis económicas. La ciudadanía, argumenta el autor, exige a la vez más y menos Estado.

Esta contradicción se explica en parte por una falta de confianza. Mantener la confianza ciudadana requiere modernizar la provisión de servicios públicos (Gamble omite aquí un tema relacionado que erosiona la confianza ciudadana: la corrupción). El énfasis en la elección personal promueve el uso de proveedores privados, a los que a menudo se percibe como más eficientes, aunque la evidencia al respecto es limitada. La búsqueda de soluciones que compatibilicen elección y responsabilidad personal y provisión pública y el aumento de la eficiencia en esta última son claves para mantener el apoyo público al Estado de bienestar. Si la confianza ciudadana se trunca, la legitimidad del Estado como proveedor de servicios queda en entredicho.

El **envejecimiento de la población** es el cuarto reto central. Proteger a aquellos que ya no están en posición de trabajar a través del sistema de pensiones es una de las piedras

angulares del Estado de bienestar. Los sistemas de pensiones se basan en un contrato social por el que los jóvenes contribuyen al apoyo de los mayores, con la esperanza que cuando llegue su turno, otros contribuirán a su vez. Lógicamente, la sostenibilidad de este sistema depende de mantener el equilibrio entre las contribuciones de la fuerza laboral y las necesidades de los mayores. Las mejoras en la esperanza de vida ponen en riesgo dicho equilibrio, al hacer necesario extraer más recursos de un número reducido de trabajadores jóvenes para pagar una cuenta de pensiones en expansión. Reducir el desequilibrio requiere reducir el numerador (el gasto en pensiones), o aumentar el denominador (el número de contribuyentes).

No existen soluciones sencillas. Retrasar la edad de jubilación (de manera proporcional al aumento en la esperanza de vida) es la opción más directa para reducir el numerador. Varios países europeos han iniciado reformas en esta dirección, aunque no sin resistencia pública. La segunda alternativa para reducir el gasto en pensiones es disminuir las cuantías de las prestaciones. Esta opción tampoco es popular. La presión del «voto gris» hace que pocos gobiernos quieran arriesgar el coste político de los recortes.

Ante este escenario, y en un contexto de baja natalidad, la inmigración se perfila como una solución a gran parte de los retos asociados, pero trae consigo otros nuevos. El flujo de ciudadanos de todo el mundo en busca de trabajo en las economías occidentales, a menudo genera tensiones con la población local. La percepción pública de un abuso de servicios y ayudas públicas por parte de los inmigrantes contrasta con la evidencia empírica que apunta a que la población extranjera contribuye al sistema más de lo que recibe. Por otro lado, nos recuerda Gamble, cerrar las fronteras y convertir Europa en una fortaleza no es una opción real. Manejar la inmigración y reducir la desigualdad internacional se perfilan como la única vía para reducir las presiones migratorias.

Estos «nuevos retos» no son exactamente nuevos, reconoce Gamble. Han estado presentes en el debate público de las últimas décadas. Cobran, sin embargo, nueva vigencia en la era posrecesión. Las medidas de austeridad incrementan la presión sobre los servicios y prestaciones del Estado de Bienestar, limitando su capacidad de respuesta, lo cual a su vez erosiona la confianza ciudadana en el Estado. Se genera así un círculo vicioso en que la baja financiación y los recortes limitan la capacidad de gestión pública, erosionando más la confianza ciudadana, reforzando así los argumentos a favor de los recortes.

Reformarse o morir

El argumento que nos presenta Gamble podría resumirse con el conocido «renovarse o morir». Renovar el Estado de bienestar requiere consensos amplios que son difíciles en sociedades fragmentadas y desiguales (como la nuestra) y donde la provisión pública está constantemente bajo sospecha. Y, sin embargo, pese a las dificultades, es nuestra mejor opción.

El sistema de bienestar, con la provisión de pensiones, salud, educación y desempleo es un componente esencial para el funcionamiento de la economía y la democracia. La organización de la protección social a través del Estado proporciona legitimidad al sistema democrático, fomenta la cohesión nacional, y la paz social y la redistribución. Además, favorece la mutualización de riesgos al proteger a los ciudadanos de algunos de ellos, como el desempleo, la enfermedad y vejez. Asimismo, al garantizar derechos básicos el Estado de bienestar hace posible el capitalismo moderno pues lo hace compatible con la democracia. Es más, ambos se refuerzan mutuamente. El Estado requiere el dinamismo económico del capitalismo, y el capitalismo la sociedad educada, la capacidad de consumo y la paz social que provee el Estado de bienestar.

El éxito del Estado de bienestar debe medirse por su capacidad para fomentar la independencia de sus ciudadanos. El Estado debe ejercer un doble papel: invertir y proteger. Para lograrlo, Gamble propone una renta mínima de carácter universal que garantice a todos los ciudadanos la cobertura de sus necesidades independientemente de su situación o contribución. Se podría otorgar ya sea de manera incondicional o condicionada a la participación en actividades con valor social como el cuidado y el voluntariado. El objetivo de esta medida es crear una sociedad en la que ningún individuo se vea obligado a depender del mercado para cubrir sus necesidades básicas. La idea de eliminar la necesidad de trabajar para sobrevivir genera resistencia, reconoce Gamble, en parte por la noción de que puede fomentar la pereza. Sin embargo, la evidencia sugiere que la seguridad financiera permite a los individuos tomar decisiones respecto a su formación y trabajo. Disponer de una red de seguridad puede incentivar a los ciudadanos a tomar más riesgos y trabajar en aquello que realmente les mueve.

La implementación de una renta mínima requiere, sin embargo, que la ciudadanía acepte los beneficios, y también los costes, de altos niveles de transferencias y también de impuestos. Esto es particularmente problemático, admite, en sociedades desiguales con Estados de bienestar comparativamente subdesarrollados (como la nuestra). Aun así, el autor nos recuerda que, una vez se establecen, la popularidad de los sistemas universales de protección social es muy elevada. Al ser un sistema universal al que todos los ciudadanos tienen acceso, se reduciría la resistencia de aquellos que trabajan y contribuyen a sostener a aquellos que no están en situación de trabajar o no encuentran trabajo. Garantizar un ingreso mínimo tiene otros beneficios. Los ciudadanos estarían en situación de aceptar empleos que en la actualidad no pagan lo suficiente para vivir, expandiendo potencialmente la fuerza laboral. Esta medida tendría, además, beneficios en términos de cohesión social, confianza y reducción de desigualdad.

Otra alternativa presentada por Gamble son las «becas de capital» (*capital grants*). Se trata de una cantidad única que se paga a cada ciudadano al alcanzar cierta edad y se financia con cargo al impuesto de sucesiones. Esta medida garantiza que una parte del capital del país se redistribuya entre los jóvenes adultos, reduciendo la desigualdad de riqueza. Ambos modelos están diseñados para fomentar la independencia y responsabilidad individual. Además, políticas universales como la renta básica devuelven la centralidad a las ideas fundacionales del Estado de bienestar –la creación de una ciudadanía democrática basada en igualdad de derechos civiles, políticos y sociales–, ayudando de este modo a renovar la coalición política necesaria para su preservación.

Estas medidas por sí solas no son suficientes. Además, el Estado ha de garantizar la calidad y el acceso a los servicios básicos como la educación y la sanidad, políticas activas de empleo para fomentar la participación en el mercado laboral, así como regulación. Los ciudadanos solo pueden tomar decisiones y responsabilizarse de sí mismos si existe un sistema que garantice sus derechos laborales, sociales y políticos a través de la regulación del mercado laboral, financiero y de vivienda.

Los retos identificados en este libro generan dilemas para los que no hay respuestas sencillas. Descubrir estrategias de gestión es fundamental para renovar el apoyo al Estado de bienestar. Las propuestas identificadas por el autor (renta mínima, becas de capital) son ejemplos de nuevos modelos de gestión de lo público compatibles con una sociedad crecientemente individualizada. Podríamos buscar otros ejemplos. Pero el mensaje central que nos ofrece Gamble es que la gestión de los retos sociales requiere no sólo de soluciones técnicas, sino también de «una visión que inspire esperanza y confianza».

* * *

Andrew Gamble es profesor emérito de Políticas Públicas en la Universidad de Cambridge. Fue editor de *New Political Economy* y *The Political Quarterly*. Su obra *Between Europe and America* («Entre Europa y América») ganó el premio Mackenzie al mejor libro de Ciencia Política publicado en 2003. Ha escrito extensamente sobre el Estado de bienestar a ambos lados del Atlántico y sobre la relación entre economía y Estado.

Reseña de **Alba Lanau Sánchez**, doctora en Política Social por la Universidad de Bristol e investigadora en la Universidad de Cardiff.

EL SHOCK CLIMÁTICO

Gernot Wagner y Martin L. Weitzman, *Climate Shock. The economic consequences of a hotter planet* («El shock climático. Las consecuencias económicas de un planeta más caliente»), Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2015, 250 págs.

Por **Lara Lázaro Touza**

Wagner y Weitzman comienzan su libro preguntando al lector si el problema del cambio climático es grave y si la transición hacia un mundo descarbonizado, libre de combustibles fósiles, no resultará sencilla. El cambio climático de origen antropogénico consiste en la alteración del clima de la tierra causada por el hombre. El origen del mismo se basa en un desarrollo económico intensivo en la quema de combustibles fósiles y en los procesos de cambio de uso de la tierra. Las consecuencias incluyen el aumento medio de las temperaturas, la exacerbación de los patrones hídricos preexistentes, el aumento en la virulencia y frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, el ascenso del nivel del mar y la acidificación de los océanos, entre otros procesos.

Desde el inicio del texto queda claro que la respuesta a ambas preguntas es afirmativa. El cambio climático es serio y romper la adicción a los combustibles fósiles no será una tarea fácil. Argumentan los autores que son sus propias características las que hacen que sea endiabladamente complejo de solucionar mediante la implementación de políticas públicas. No hay suficiente concienciación al respecto. La atmósfera global es un recurso común y el uso que hacemos de ella es abusivo. Las consecuencias del cambio climático se dejarán sentir con mayor virulencia en el futuro, por lo que el incentivo para actuar en el presente es débil. Además, las señales de precios del CO₂, que reflejan el coste social del mismo y animarían a emitir menos, son, en el mejor de los casos, débiles (los precios del CO₂ son bajos) y, en el peor, totalmente contradictorias (los combustibles fósiles están subvencionados).

Con todo, los avances en materia de política climática internacional en los últimos 25 años han ayudado a comenzar a anclar las expectativas sobre el proceso de descarbonización de la economía. No obstante, la Agencia Internacional de la Energía deja claro que, de seguir en la senda actual de emisiones, las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) producirán un aumento medio de la temperatura global que sobrepasará en más de 1°C el límite acordado como tolerable (establecido en un incremento de 2°C con respecto a la era preindustrial). De hecho, hay una probabilidad no despreciable (más del 10 %) de que el aumento de la temperatura alcance los 6°C.

Todo lo anterior lleva a los autores a sugerir que una acción insuficiente puede conducirnos a manipular el clima de manera intencionada (utilizando técnicas de geoingeniería) como vía para evitar la catástrofe, si bien sus consecuencias son inciertas y potencialmente peligrosas. Otras soluciones propuestas para luchar contra el cambio climático incluyen: influir en la política climática con el objetivo de aumentar el precio de emitir GEI, adaptarnos a las consecuencias inevitables del cambio climático, beneficiarnos de las oportunidades económicas que surgirán (por ejemplo, desinvertiendo en empresas de combustibles fósiles) y establecer protocolos de seguridad para minimizar los riesgos de opciones tecnológicas como la geoingeniería.

Cómo hemos llenado la bañera de gases invernadero

Las causas del cambio climático de origen antropogénico parecen claras. Los autores explican el problema con una analogía utilizada con frecuencia. Piense el lector en una bañera. El grifo abierto representa las emisiones antropogénicas de GEI. El nivel de agua de la bañera son

las concentraciones de gases en la atmósfera y el desagüe indica la cantidad de gases que se absorben por los sumideros, que simbolizan los bosques o los océanos. Con anterioridad a la Revolución Industrial esta bañera tenía un nivel de concentraciones de gases de efecto invernadero más o menos estable, dado que las emisiones se compensaban con la capacidad de absorción de la naturaleza. A partir de la Revolución Industrial estamos abriendo el grifo con fuerza (quemando combustibles fósiles). El desagüe no es capaz de evacuar toda el agua (absorber los gases de efecto invernadero) y la bañera (la atmósfera) se va llenando. Si el objetivo es volver a una situación de equilibrio, tenemos que reducir el agua que entra (las emisiones de GEI) y aumentar nuestro desagüe (la capacidad de absorción del CO₂). Mucho y rápido.

En lo relativo a los sectores responsables de dichas emisiones, la Agencia Internacional de la Energía indicaba en su informe especial sobre energía y cambio climático, publicado antes de la cumbre de París de diciembre de 2015, la COP21, que las dos terceras partes de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen del sector energético. Éstas, sumadas a las provenientes del cambio en el uso de la tierra, producen la inmensa mayoría de las emisiones de GEI de origen antropogénico.

Un problema endiabado

Los autores califican el fenómeno como un problema de difícil resolución desde la perspectiva de las políticas públicas. El cambio climático se deriva del «normal» funcionamiento de la sociedad. Todas las actividades emiten GEI. Para limitar una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático, la transformación de la sociedad debe abarcar todos los sectores y todas las acciones.

La tarea es inmensa y la voluntad política para llevarla a cabo ha sido históricamente insuficiente. En este sentido, los autores reconocen que hay elementos que frenarán la descarbonización de la economía. La resistencia de aquéllos que se han beneficiado de un modelo económico altamente dependiente de los combustibles fósiles será una de las barreras que hay que superar. Como nos recuerdan Wagner y Weitzman, en palabras de Maquiavelo, «no hay nada más difícil de emprender, más penoso de conducir o más incierto en su éxito que liderar la introducción de un nuevo orden de las cosas. Porque el innovador tiene como enemigos a todos aquéllos que han prosperado en la vieja situación y como tibios defensores a aquéllos que podrían beneficiarse de la nueva».

El cambio climático es un problema global con «polizones» o *free-riders* a escala planetaria: limitar las emisiones de gases de efecto invernadero cuando los costes serán asumidos a nivel nacional y los beneficios serán disfrutados a escala mundial dificulta la acción. En la literatura este problema se conoce como la tragedia de los «comunes» (o bienes comunes). Dado que sus efectos más negativos se dejarán sentir en un mañana lejano, hay incentivos limitados para la acción temprana. Sean cuales sean sus consecuencias, el hecho de que ocurran en el futuro implica, desde una perspectiva económica, que debemos tener en cuenta el flujo de costes y beneficios de los proyectos analizados a lo largo de la vida de éstos. Con dicha información decidimos cuáles llevar a cabo en términos del valor presente del mismo. En cualquier caso, Wagner y Weitzman advierten de que cuando nos enfrentamos a consecuencias potencialmente desastrosas, el análisis coste-beneficio puede ser limitado, y la prudencia y el principio de precaución resultarían mejores guías para la acción climática.

El cambio climático es potencialmente permanente. Lenton afirmaba ya en 2008 que puede haber puntos de no retorno (*tipping points*) por la mera inercia del sistema climático. Ésta, junto con la irreversibilidad de alguno de los efectos del cambio climático, debería servir de alerta para la acción temprana, pero no es así en la actualidad.

Múltiples incertidumbres

Existen grandes incertidumbres que quedan fuera de los modelos. No sabemos exactamente la cantidad de GEI que se emiten, hay incertidumbre relativa a la relación entre emisiones y

concentraciones. Tampoco conocemos con precisión la relación entre concentraciones de gases invernadero y temperaturas. No hay certeza sobre la relación entre las variaciones en las temperaturas y los daños físicos, ni relativa a las consecuencias de dichos perjuicios o a cómo reaccionará la sociedad. Aunque el principio de precaución indicaría que esto no es motivo para la inacción, la realidad es que la implementación de políticas públicas tiende a ser más sencilla cuando: (a) hay un alto grado de certidumbre acerca de un fenómeno físico, (b) se puede atribuir de forma inequívoca la responsabilidad de las emisiones, (c) los beneficios son claros y cercanos en el tiempo, y (d) los costes de la inacción son altos y afectan directamente a los votantes.

Aunque los avances en el conocimiento científico y en la modelización han sido significativos, los autores destacan que el rango de aumento medio de las temperaturas, con una probabilidad del 66 %, para un escenario en el que se duplican las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en relación con la era preindustrial (que era de 280 partes por millón o ppm, que hace referencia a las moléculas de CO₂ por cada millón de moléculas), sigue siendo cercano al estimado hace 35 años. Dicho rango se estima en la actualidad entre 1,5 °C y 4,5 °C.

Sin embargo, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) afirma que de seguir la senda actual de emisiones, las concentraciones de GEI alcanzarán los 700 ppm a finales de siglo. Los autores destacan también que la probabilidad citada del 66 % implica que hay una probabilidad del 34 % de que el aumento de las temperaturas sea mayor o menor que el rango indicado, probablemente mayor. Las 700 ppm esperadas indican, según sus cálculos, que hay un 10 % de probabilidades de que la temperatura media global ascienda más de 6 °C, con las consecuencias catastróficas que ello implicaría.

A la incertidumbre relativa a la existencia de fenómenos extremos con probabilidad no despreciable se refieren los autores como el «dilema funesto» (*dismal dilemma*); si no sabemos con seguridad si aquéllos se producirán, o cuándo lo harán, la acción decidida y temprana es más difícil de justificar. La solución pasa por emprender acciones de gestión de este riesgo extremo. No actuar es, según los autores, un ejercicio de ceguera voluntaria de consecuencias impredecibles. Los daños ocasionados por un aumento de las temperaturas de 6 °C pueden llegar a ser imposibles de contabilizar. Trazando un paralelismo con el ámbito de los seguros, invitan a asegurar el planeta frente a los riesgos de una catástrofe de magnitud planetaria, de probabilidad baja pero no despreciable.

En lo relativo a la relación entre concentraciones, aumento de temperaturas y daños, citan a William Nordhaus e indican que, según sus cálculos, un aumento de las temperaturas de 1 °C podría suponer una reducción del 0,5 % del PIB mundial; de 2 °C, una pérdida del 1 % del PIB mundial; y de 4 °C, una merma del 4 %. Es decir, no hay una relación lineal entre temperaturas y daños. Tampoco hay certidumbre relativa a la forma de la función de daños, por lo que un aumento de las temperaturas de 6 °C, especulan los autores, podría suponer reducciones del PIB de entre el 10 % y el 30 %, o incluso mayores. Es más, no sabemos a ciencia cierta si los daños en términos de PIB afectarían al crecimiento (los bienes y servicios finales producidos) o a la capacidad de crecimiento. Es decir, no estamos seguros de si tendríamos un *shock* en la producción en un momento dado del tiempo, o si nos embarcaríamos en una senda de crecimiento menor.

En definitiva, las características descritas hacen que los incentivos para implementar conjuntamente medidas de lucha contra el cambio climático hayan sido insuficientes para evitar una interferencia peligrosa con el sistema climático.

Gobernanza del cambio climático

Wagner y Weitzman afirman que la solución al problema debe aunar esfuerzos a nivel global o, al menos, tener consecuencias globales. Esta acción mundial comienza en 1994

con la entrada en vigor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), cuyo objetivo es evitar una interferencia peligrosa con el sistema climático. La adopción del Protocolo de Kioto, en 1997, y su posterior entrada en vigor en 2005 suponía la reducción de las emisiones de GEI para los países desarrollados (un 5,2 % en 2012 en relación a 1990). Cuando en 2015 se analizó el cumplimiento del primer periodo de compromiso del acuerdo, se constató que la reducción de emisiones había cuadruplicado los compromisos adquiridos.

Aunque el Protocolo de Kioto no asegure el objetivo de la CMNUCC (por lo limitado de su alcance), el mantra de los autores de que la acción conjunta puede evitar la catástrofe parece sólido en determinadas circunstancias. De hecho, mencionan el éxito del Protocolo de Montreal como ejemplo de solución concertada de un problema global, aun subrayando la existencia de diferencias notables entre el problema del agujero de ozono y el del cambio climático. En este último caso, no existen bienes sustitutivos cercanos y baratos a los combustibles fósiles a escala global; las emisiones son ubicuas en el sistema de producción y consumo. Además, hay más de 7000 millones de emisores que deben enmendar su comportamiento.

2015, año en el que se publica *Climate Shock*, será recordado, entre otros, por la adopción del Acuerdo de París COP21. Éste trata de cumplir con el objetivo de la CMNUCC, evitar una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático, y representa la voluntad de 190 países para solucionar el problema del cambio climático. El Foro Económico Mundial en su informe de 2016 sobre los riesgos globales sitúa al cambio climático como el primer riesgo global en términos de impacto y el tercero en términos de probabilidad. Podríamos decir que la comunidad internacional sin duda cree que el cambio climático es un problema grave y está dispuesta, al menos en teoría, a aunar esfuerzos para luchar contra él. La implementación y la ambición creciente determinarán el éxito del sucesor de Kioto.

Así las cosas, para limitar el aumento medio de las temperaturas hemos de «cambiar de rumbo», cambiar de modelo productivo y de consumo. Desde una perspectiva económica, los autores nos recuerdan que la ley de la demanda indica la existencia de una relación inversa entre precios y cantidades, salvo para bienes *Giffen* (cuya demanda aumenta con el precio debido a un efecto renta). Si queremos que el volumen de gases de efecto invernadero se reduzca, habrá que subir el precio que pagamos por lanzar cada tonelada de CO₂. A pesar de la incertidumbre relativa al coste social del carbono (es decir, el daño económico causado por cada tonelada emitida), los autores indican que dicho precio debería estar entre 20 y 40 dólares por tonelada en escenarios sin calentamiento extremo (para estos últimos el coste social de las emisiones de CO₂ podría ascender a 100 dólares por tonelada). Y, sin embargo, en la actualidad estamos subvencionando los combustibles fósiles con 15 dólares por tonelada. Es decir, los incentivos económicos son los opuestos a los deseados.

En lo concerniente a los instrumentos de regulación climática, contamos con el mandato y control, con mecanismos de persuasión y con los instrumentos económicos. Estos últimos son los preferidos por los economistas, por permitir, en teoría, que cada empresa o individuo ajuste su comportamiento (reduzca sus emisiones) teniendo en cuenta sus circunstancias y minimizando el coste de cumplir con la regulación climática («principio de equimarginalidad»). Estos mecanismos incentivan, también en teoría, la innovación. Los instrumentos económicos consisten en poner un precio al CO₂, ya sea vía impuestos pigouvianos (iguales al costo marginal externo) o a través de mercados de emisiones, aunque también es posible incentivar los comportamientos mediante subvenciones. El precio del CO₂ debe reflejar el daño causado por cada tonelada emitida. Además de los instrumentos de política climática, la reducción en el coste de las energías renovables y los avances tecnológicos en materia de almacenamiento de energía impulsarán, *ceteris paribus*, la descarbonización de la matriz energética global.

Descarbonización y adaptación

En lo relativo al debate sobre si el crecimiento económico es bueno o malo para el problema del cambio climático, los autores recuerdan que, en general, para los economistas es positivo, ya que nos proporciona medios para luchar contra el cambio climático. Advierten, no obstante, de que si dicho crecimiento va erosionando la base planetaria del sistema climático y no hay sustitución perfecta del capital natural por el capital hecho por el hombre, debemos apostar por un paradigma de sostenibilidad fuerte. Éste propugna la preservación del capital natural crítico: proteger aquella parte del medio ambiente (como la atmósfera global) que desempeña funciones irremplazables. Es decir, los autores abogan por un desarrollo económico que respete los límites planetarios.

La dificultad de actuar de manera concertada a nivel global lleva a los autores a plantear la posibilidad de acudir a soluciones provenientes del ámbito de la geoingeniería. Dichas soluciones consisten en la manipulación intencionada del clima a escala global, bien reduciendo la radiación solar (por ejemplo, lanzando dióxido de sulfuro a la estratosfera), bien aumentando la capacidad de absorción del CO₂ (mediante la introducción de partículas de hierro en el océano). Los «bajos» costes de la geoingeniería (comparados con los daños ocasionados por las emisiones de GEI y con el coste de la mitigación) y el hecho de que cualquier país podría implementar estas medidas de forma unilateral implican que es posible que se opte por esta vía en el futuro para evitar la catástrofe climática.

Las críticas al uso de la geoingeniería se centran en los riesgos inherentes a la modificación del medioambiente global, así como al hecho de que las soluciones de geoingeniería tratan los «síntomas» y no el origen del problema. Además, una vez que nos embarcáramos en la manipulación del clima, dejar de hacerlo revertiría los descensos de temperaturas de manera abrupta, con consecuencias inciertas. Por tanto, el uso de técnicas de geoingeniería, opinan los autores, requeriría un consenso global, la gobernanza de la geoingeniería, con las dificultades que implica embarcarse en el diseño institucional y la implementación de acciones de manera coordinada.

Los autores también indican que los avances disruptivos (radicales) en el ámbito tecnológico podrían ayudar a solventar el problema del cambio climático. La Unión Europea, por ejemplo, lleva por lo menos desde 2012 analizando materiales para tecnologías energéticas emergentes, incluidos la fotosíntesis artificial, los materiales piezoeléctricos o las reacciones nucleares de baja energía (*low energy nuclear reactions*). Los autores indican, sin embargo, que no deberíamos depender únicamente de estos avances en materia energética para solucionar el problema.

Para luchar contra este fenómeno de manera efectiva, afirman que las medidas de política climática deben transformarse de suerte que podamos responder adecuadamente al reto. Y, así, piden al lector que cada cual haga lo que mejor se le dé: manifestarse, enseñar, investigar, liderar movimientos sociales..., lo que sea para mantener el cambio climático en la agenda e influir en las políticas públicas.

Wagner y Weitzman recuerdan también que hay consecuencias inevitables del cambio climático a las que debemos adaptarnos. La buena noticia es que la adaptación es local y beneficia a quien la lleva a cabo de forma cuasi inmediata; si mejoro, por ejemplo, la envolvente térmica de mi edificio, reduciré el calor que paso en verano. Los incentivos para actuar son significativos.

Por último, los autores invitan al lector a sacar «provecho económico» del cambio climático. Las sugerencias incluyen la inversión en negocios que proliferarán en el futuro, como aquellos que se dedican a la provisión de bienes de primera necesidad en caso de fenómenos meteorológicos extremos, o la desinversión de aquellos negocios que no tienen cabida en un escenario de 2 °C, como las empresas del sector del carbón.

Climate Shock ofrece al lector una visión divulgativa, actualizada y clara del problema, aun

sin seguir una estructura académica ortodoxa. Al haberse publicado poco tiempo antes de la celebración de la COP21, el texto no recoge la Adopción del Acuerdo de París. Tampoco especula sobre las posibles consecuencias del Brexit o de una potencial victoria del Partido Republicano en las elecciones presidenciales de EE UU de noviembre de 2016, a pesar de que ambos eventos pueden reconfigurar la implementación de políticas climáticas a nivel internacional.

Se echa en falta en el libro un análisis de la evolución del coste de las energías renovables desde 2008 y de la transición energética. Tampoco se reflexiona sobre el proceso de descentralización de la acción climática ni sobre el papel fundamental que juegan las ciudades en la descarbonización de la economía. Por último, las cuestiones de equidad y justicia, así como las de género o las de seguridad, quedan, en gran parte, excluidas del análisis.

* * *

Gernot Wagner es investigador asociado en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Aplicadas de la Universidad de Harvard, donde trabaja en un proyecto de geoingeniería solar. **Martin Weitzman** es catedrático de Economía en la misma universidad. También impartió clases en el MIT (Massachusetts Institute of Technology) y en Yale. Su investigación se centra en economía ambiental, cambio climático y análisis coste-beneficio, entre otros temas.

Reseña de **Lara Lázaro Touza**, investigadora asociada sénior en el Real Instituto Elcano y profesora de Teoría Económica del Colegio Universitario Cardenal Cisneros, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

1. ¿SE CONTROLA EL FRAUDE EN LA PUBLICIDAD ONLINE?

- **Publicación:** «Understanding the detection of fake view fraud in Video Content Portals», 25th International World Wide Web Conference (WWW), Montreal, abril de 2016. Descargable en el siguiente enlace: <http://goo.gl/8MNJ2B>
- **Miriam Marciel** es ayudante de investigación en NEC Labs Europe y estudiante de doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid; **Rubén Cuevas**, profesor visitante en la Universidad Carlos III de Madrid; **Albert Banchs**, catedrático en la Carlos III de Madrid y director adjunto del Instituto IMDEA Networks; **Roberto González**, investigador asociado en NEC Labs Europe; **Stefano Traverso**, investigador posdoctoral en el Politécnico de Turín. **Mohammed Ahmed**, asociado sénior de investigación en NEC Labs Europe; y **Arturo Azcorra**, catedrático en la Carlos III de Madrid y director del Instituto IMDEA Networks.

LA IDEA

Resumen: Los portales de vídeo no definen las medidas necesarias para luchar contra el fraude en la publicidad online. Además, hay casos en los que se cobran falsas visitas a los anunciantes.

La publicidad *online* es un negocio de grandes cifras. En 2014 generó 150 000 millones de dólares en todo el mundo y se espera que esta cifra crezca hasta los 250 000 millones en 2019. Esto, unido a que el sector opera fundamentalmente sobre plataformas digitales, ha hecho que sea un claro objetivo para *hackers*, que ponen en práctica diferentes técnicas fraudulentas para obtener lucro económico.

Se estima que este fraude supone pérdidas anuales de decenas de millardos de dólares para los anunciantes. Existe un debate abierto sobre el rol que esta industria juega en la lucha contra el engaño, ya que sus diferentes intermediarios reciben un porcentaje por cada *spot* que se sirve. Por ejemplo, un anuncio visualizado por un robot (y, por tanto, fraudulento), si se considera válido, reporta beneficios al usuario fraudulento, pero también a los intermediarios que participaron en hacerlo público.

Hay una nueva línea de investigación que trata de definir técnicas para auditar las prácticas de los diferentes agentes del sector para comprobar si están haciendo todo lo posible en la lucha contra el fraude. En dicho contexto se enmarca este artículo, que desarrolla una metodología centrada en auditar las medidas implementadas por diferentes portales de vídeo como YouTube, Dailymotion o Vimeo.

El estudio tiene dos partes diferenciadas con conclusiones muy relevantes. En la primera, se comprueba la reacción de hasta cinco portales de vídeo (incluidos los tres mencionados anteriormente) a ataques fácilmente identificables: desde un robot se realizaban hasta 500 visitas a un único vídeo por día. De todos los analizados, el único que reaccionó de la manera esperada detectando la ofensiva y descontando las visitas hechas por el robot fue YouTube. Esto demuestra que una parte importante no implementa ni siquiera medidas básicas para la identificación del fraude.

En la segunda parte, el artículo se centra en el análisis pormenorizado del funcionamiento del mecanismo de detección de fraude de YouTube. Los resultados obtenidos de-

muestran que usa un doble sistema de contabilidad. Por un lado, el contador público (el que aparece junto a cada vídeo indicando las visitas recibidas) y, por otro, el de monetización (el que se usa para indicar el número de visitas que se cobra a los anunciantes). Así pues, en YouTube existen visitas identificadas como falsas, y por tanto descontadas del contador público, que se cobran a los anunciantes.

2. LOS BANCOS CENTRALES, INSTITUCIONES POLÍTICAS

- **Publicación:** «Independence and accountability: Congress and the Fed in a polarized era», Centre for Effective Public Management at Brookings, abril de 2016. Descargable desde el siguiente enlace: goo.gl/yOG5qN
- **Sarah Binder** es *senior fellow* en Estudios de Gobernanza en la Brookings Institution y profesora de Ciencia Política de la Universidad George Washington. **Mark Spindel** es el primer ejecutivo de Potomac River Capital.

LA IDEA

Resumen: Los Bancos Centrales, encargados de la política monetaria y cada vez más de la regulación financiera, no son las instituciones autónomas del poder político que, a veces, se idealizan, sino que se ven afectadas por el proceso político y, a la vez, tratan de influir en él, especialmente durante las crisis.

En contra del mito de que los Bancos Centrales son un ejemplo de institución que funciona con total independencia de la arena política, este trabajo presenta una investigación sobre cómo el Congreso de EE UU ha influido en las restricciones que impone a la Reserva Federal (Fed) a lo largo del tiempo, y cómo éstas han sido mayores en épocas de crisis económica y financiera. Al mismo tiempo, las personas que han ejercido las máximas responsabilidades en esta institución norteamericana siempre han tenido presente la preferencia de los legisladores, lo que no hace más que reflejar la sensibilidad de una opinión pública que recibe el impacto de una u otra política monetaria y de supervisión financiera.

En la última crisis económica y financiera, las decisiones radicales de política monetaria expansiva por parte de la Fed han diluido la frontera entre la política fiscal y la monetaria, de modo que esta última ha tenido importantes implicaciones distributivas. Estos efectos –que van más allá de la eficiencia, el crecimiento económico u otras variables de desempeño que puedan suscitar un gran consenso– son los que producen una inevitable politización de las decisiones monetarias o financieras.

Aunque a veces se pone exclusivamente el énfasis en la independencia de los bancos centrales respecto al gobierno, lo cierto es que para que se produzca cierto grado de independencia, por lo menos operativa, ésta tiene que ir acompañada por un sistema adecuado de rendición de cuentas. Su articulación corre a cargo de las instituciones legislativas, que en el caso de EE UU han sido muy activas en modificar y desarrollar este rol, especialmente en momentos de crisis económica y financiera. Responsables de la Reserva Federal como Ben Bernanke han respondido con un notable activismo político, que no existiría si la dimensión que predominara fuera puramente la de independencia. De este modo, la pugna política sobre los detalles de la política monetaria se traslada a una batalla política en el Congreso por establecer las prioridades y los controles de la labor del Banco Central. En los últimos años, y un tanto paradójicamente, han sido los Republicanos quienes han abogado con mayor intensidad por reducir la independencia de la Fed.

3. ERRORES EN LA MEDICIÓN DE LAS GRANDES FORTUNAS

- **Publicación:** «Measuring income and wealth at the top using administrative and survey data», Brookings Papers of Economic Activity, marzo de 2016. Descargable desde el siguiente enlace: <https://goo.gl/N43BqN>
- **Jesse Bricker, Alice Henriques y John Sabelhaus** trabajan en la Reserva Federal de EE UU. **Jakob Krimmel** es estudiante de doctorado en la Universidad de Pennsylvania.

LA IDEA

Resumen: Tanto el nivel de concentración de la renta y la riqueza en manos de los muy ricos como su crecimiento son más bajos de lo esperado. En los últimos 30 años, en EE UU, el incremento ha sido la mitad del estimado por Thomas Piketty y sus coautores.

Las mediciones de la desigualdad y la concentración de la riqueza no han sido sometidas a un escrutinio suficiente por parte de la comunidad de académicos y decisores políticos. En cierta medida, existe un sesgo no deliberado que hace aceptar datos que confirman preconcepciones casi involuntarias. Sin quitarle un ápice de su merecido prestigio académico, la sensación causada por el libro de Thomas Piketty sobre la concentración de la riqueza se explica, en parte, porque ofrece un mensaje que muchos estaban dispuestos a escuchar. Que llevara 20 años de su carrera académica repitiéndolo es irrelevante, pues sólo en medio de una crisis como la actual su investigación tuvo una repercusión insólita y fue aceptada en gran medida (sin necesidad de leer un volumen de casi 700 páginas). Sin embargo, la medición de la concentración de la riqueza y la renta es rematadamente difícil en varias dimensiones, y los resultados quizá sean menos concluyentes de lo que uno pueda imaginar. Nuevos métodos híbridos con datos administrativos y de encuestas quizá permitan la aparición de mediciones más sólidas. En cualquier caso, es positivo que surjan varias mediciones que partan de distintos supuestos metodológicos y fuentes.

Existen dos métodos para medir la concentración de la renta y la riqueza, ambos con problemas considerables. Uno es realizar una encuesta con el máximo detalle posible sobre ambas variables en las familias usando una muestra aleatoria de la población. El segundo consiste en usar datos administrativos, generalmente fiscales, de (en principio) todos los habitantes. El primer procedimiento es capaz de ofrecer estimaciones relativamente fiables a costa de sacrificar generalidad, principalmente porque la distribución de la renta en la mayoría de los países se caracteriza por tener una serie de individuos y familias muy ricos, cuya probabilidad de ser encuestados es (como la del resto) muy baja. Por ello, dado que éstos constituyen una franja muy poco numerosa, un muestreo ofrecerá información bastante detallada sobre las capas bajas e intermedias, pero volátil y sesgada sobre los muy ricos. En el segundo caso, los problemas son de otra índole. La estimación de la renta y de la riqueza incorpora márgenes de error considerables por la complejidad de la imposición sobre ambas, la volatilidad de algunos activos que constituyen una parte importante de la riqueza (valores bursátiles, bienes inmuebles), así como su complejidad y opacidad. También sesga el denominador el hecho de que una mayor proporción de familias pobres y algunos conceptos integrantes de la renta hayan desaparecido progresivamente de los datos fiscales en EE UU, lo que incrementa artificialmente la concentración de la renta y la riqueza en el tiempo.

En este contexto los autores usan, por una parte, una encuesta sobre el uso de instrumentos financieros de los hogares (*Survey of Consumer Finances*) que, después, ajustan a las categorías empleadas en las tabulaciones de los datos fiscales. Por otra, añaden estimaciones de renta y riqueza de la lista Forbes 400. Con estos datos, vuelven a calcular la proporción de la renta y la riqueza destinada al 1 % y al 0,1 % más rico de EE UU y obtienen resultados que matizan, aunque no invierten, las conclusiones de Piketty y sus coautores. Según Bricker, Henriques y Sabelhaus, la desigualdad ha crecido en las últimas décadas, pero las tasas de crecimiento de la proporción de renta y riqueza que van al famoso 1 % son más o menos la mitad de las de Piketty. Con todo, quedan bastantes conceptos que no se incluyen todavía en las mediciones y que aún rebajarían más estas cifras: las transferencias no monetarias del Estado (por ejemplo, la reciente ampliación de la cobertura sanitaria) y, entre otras, la correcta valoración del activo fundamental de las familias a la hora de la jubilación: el valor capitalizado de su pensión en la seguridad social. En todo caso, es importante seguir afinando cómo medir una dimensión tan importante de la desigualdad y mejorar la transparencia de los métodos y fuentes utilizadas para calcularla.

ODLI. N.º 42, Septiembre 2016

1. CÓMO MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Autores: Frederico Finan, Benjamin A. Olken y Rohini Pande.
- Comentario: Dídac Queralt.

LIBROS

- **Blockchain, origen de una nueva economía:** Blockchain. Blueprint for a New Economy («Blockchain. El diseño de una nueva economía»), de Melanie Swan.
- **Ingenieros de la yihad:** Engineers of Yihad: The Curious Connection between Violent Extremism and Education («Ingenieros de la Yihad: la curiosa relación entre el extremismo violento y la educación»), de Diego Gambetta y Steffen Hertog.

OTRAS IDEAS DE INTERÉS

1. Regular más y mejor puede atraer capitales

- Autores: G. Andrew Karolyi y Álvaro G. Taboada.

2. Dilemas de la neutralidad de la red

- Autores: Shane Greenstein, Martin Peitz y Tommaso Valletti.

3. Las barreras a la inmigración de trabajadores generan enormes costes

- Autores: Michael Clemens, Claudio Montenegro y Lant Pritchett.

ODLI. N.º 40-41, Julio/Agosto 2016

1. EXPORTAR: EL MARKETING Y EL PRODUCTO CUENTAN MÁS QUE EL PRECIO

- Autores: Doireann Fitzgerald, Stefanie Haller y Yaniv Yedid-Levi.
- Comentario: Marc Badia-Miró.

2. EL PLAGIO ONLINE ACABA CON LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN ORIGINAL

- Autores: Julia Cagé, Nicolas Hervé y Marie-Luce Viaud.
- Comentario: Soledad Gallego-Díaz.

LIBROS

- **Europa como imperio:** The European Empire, de Josep María Colomer.
- **Desigualdad global:** Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization, de Branko Milanović.
- **Ascenso y caída del crecimiento americano:** The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War, de Robert J. Gordon.
- **Poder y metales raros:** The Elements of Power: Gadgets, Guns, and the Struggle for a Sustainable Future in the Rare Metal Age, de David S. Abraham.

OTRAS IDEAS DE INTERÉS

1. Monedas virtuales

- Autores: Equipo de investigación del FMI.

2. Subestimación de la demanda futura de energía

- Autores: Paul Gertler, Orié Shelef, Catherine Wolfram y Alan Fuchs.

3. Redes sociales: la fuerza relativa de los vínculos débiles

- Autor: Sinan Aral.

ODLI. N.º 39, Junio 2016

1. COMPETENCIA DE CENTROS PRIVADOS PARA MEJORAR LA SANIDAD PÚBLICA

- Autores: Zack Cooper, Stephen Gibbons y Matthew Skellern.
- Comentario: Xavier Martínez-Giralt.

LIBROS

- **Bancos centrales y política económica:** *The Only Game in Town: Central Banks, Instability, and Avoiding the Next Collapse*, de Mohamed El-Erian.
- **Redes sociales y política:** *Political Turbulence: How Social Media Shape Collective Action*, de Helen Margetts, Peter John, Scott Hale y Taha Yasseri.

OTRAS IDEAS DE INTERÉS

1. El FMI ante la próxima crisis global

- Autor: Robert Khan.

2. La integración europea reduce las desigualdades en los países

- Autor: Danko Tarabar

3. Rendimiento de las empresas y desigualdad

- Autores: Jason Furman y Peter Orszag.

ODLI. N.º 38, Mayo 2016

1. PRODUCCIÓN REAL FRENTE A POTENCIAL DESPUÉS DE UNA RECESIÓN

- Autores: Robert Martin, Teyanna Munyan y Beth Anne Wilson.
- Comentario: Esteban Nicolini.

LIBROS

- **La ciencia económica al mando:** Economics Rules. The Rights and Wrongs of the Dismal Science («Las leyes de la Economía. Aciertos y errores de una ciencia en entredicho»), de Dani Rodrik.
- **Evolución:** The Evolution of Everything: How New Ideas Emerge («La evolución del Todo: Cómo surgen las ideas»), de Matt Ridley.

OTRAS IDEAS DE INTERÉS

1. Ante catástrofes naturales, los datos de las redes resultan útiles

- Autores: Yury Kryvasheyev, Haohui Chen, Nick Obradovich, Esteban Moro, Pascal Van Hentenryck y James Fowler.

2. Más vida social, más longevidad

- Autores: Yang Claire Yang, Courtney Boen, Karen Gerken, Kristen Schorpp, Kathleen Mullan Harris y Ting Li.

3. ¿La prosperidad no nos hace más felices?

- Autores: Stephen T. Ziliak y Samuel Barbour.