



# Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

**EJEMPLAR PROMOCIONAL**



**Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local** es una publicación especialmente dirigida al mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

---

COORDINADOR:

**Juan Echániz**

Arquitecto, ha sido Coordinador General de la Diputación de Barcelona y Gerente Municipal de L'Hospitalet de Llobregat

---

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

**Josep Antoni Báguena**

**Jordi Baltà**

**Lluís Camprubí**

**Elena Costas**

**Joan Frigols**

**Eduard Güell**

**Benjamín Augusto López**

**Lluís Medir**

**Luis Martín Martínez**

**Pol Morillas**

**Andreu Orte**

**Esther Pano Puey**

**Carles Rivera**

**David Rojas-Rueda**

**Jordi Rosell**

**Paula Salinas**

**Elisa Stinus Bru de Sala**

**Mariona Tomàs**

**Francesc Trillas**

**Ferran Vallespinós**

---

EDITA

**Observatorio de las Ideas S.L.**

CONSEJERO DELEGADO

**Daniel Fernández**

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

**Isaías Táboas**

---

CIF B65855868

Diagonal 519-521 2º 08029

Barcelona Tel. 93 494 97 20

[www.observatoriodli.com](http://www.observatoriodli.com)

ISSN: 2339-9562

D. Legal B.10113-2014



**Observatorio Local**

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

## INFRAESTRUCTURAS: ¿IMPUESTOS O TASAS A LOS USUARIOS?

Reseña y comentario sobre la publicación de **Brett M. Frischmann** a cargo de **Xavier Fageda** (ODLI n.º 31).

### | OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

VÍAS URBANAS: MÁS CAPACIDAD IMPLICA MÁS CONGESTIÓN

**Andreu Orte**

LAS CIUDADES Y LOS SALARIOS DE REFERENCIA

**Elena Costas Pérez**

¿CÓMO GOBERNAR LAS AGLOMERACIONES URBANAS?

**Mariona Tomàs**

MUJERES Y HOMBRES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:  
¿REALIZAN IGUAL SUS TAREAS?

**Lluís Medir**

### | EL LIBRO DEL MES |

DESIGUALDAD: ¿QUÉ SE PUEDE HACER?

Resumen de **Anthony B. Atkinson**, realizado por **Margarita León**



El debate en el ámbito académico sobre cómo se financian las infraestructuras públicas viene de lejos, pero es especialmente oportuno en la actualidad en los países europeos. Una de las consecuencias de la política de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera es la dificultad de mantener niveles de inversión pública suficientes sólo con recursos presupuestarios. La mayoría de los gobiernos (España es casi una excepción) conscientes de la importancia de mantener un nivel de inversión que no deteriore el "stock de capital público" ha optado por complementar los recursos presupuestarios con iniciativas apoyadas en la colaboración publico-privada (por ejemplo el plan "Relance" en Francia, o el "UK National Infrastructure Plan" en Inglaterra). Por ello es oportuno el trabajo de **Brett M. Frischmann** y de **Christiaan Hogendorn**, pues recuperan los debates históricos sobre si las infraestructuras deben financiarse con tasas o con recursos presupuestarios. Como señala **Xavier Fageda**, la discusión sobre uno u otro sistema debe tomarse para cada infraestructura, así como por el nivel de desarrollo de la misma. La red actual de carreteras españolas de gran capacidad no requiere de significativas ampliaciones en estos momentos, por ello se podría aplicar una tasa de "mantenimiento" a los usuarios, ya que en su día fueron financiadas con cargo al presupuesto... Por el contrario, el caso de la red de alta velocidad ferroviaria, que se está financiando presupuestariamente y que implica diversas distorsiones, acapara la disponibilidad presupuestaria y, excepto el corredor Madrid-Barcelona, no se justifica social y económicamente.

Desde otro punto de vista, pero también en relación con las infraestructuras, nos ha parecido muy interesante el trabajo de **Susan Handy**, que aplica y desarrolla el efecto de la "demanda inducida" que teorizó J. J. Leaming en 1969. La autora ha realizado para el gobierno de California un trabajo sobre la posibilidad de ofertar mayor capacidad en las carreteras y el aumento de congestión. Sus conclusiones pueden ayudar a orientar las decisiones que muchas ciudades españolas deben tomar a la hora de abordar los problemas de atascos de tráfico. A partir de una determinada cantidad, más oferta (capacidad) provoca más uso del vehículo privado (más desplazamientos), y en una época de restricciones presupuestarias cabe pensar en otras políticas de movilidad y en otras opciones que, además, tengan otros beneficios para la vida urbana (menos contaminación, mejora de la calidad del ambiente urbano, etc.).

La crisis y el cambio en la regulación laboral ha degradado los salarios, en mayor medida los de los trabajadores menos cualificados. El tema es especialmente grave en las áreas urbanas, donde normalmente el nivel de vida medio y los precios son mas altos. Esto ha hecho que algunas ciudades y áreas metropolitanas se hayan planteado el establecimiento de salarios de referencia como una forma de garantizar unos ingresos a los trabajadores que les permitan cubrir las necesidades básicas de su familia. El trabajo de **Fran Bennett** estudia los efectos que han tenido estos salarios de referencia allí donde se han implantado. Las conclusiones aportan argumentos para aquellas voces que los proponen en algunas ciudades españolas.

La población mundial se concentra cada vez mas en ciudades, y éstas evolucionan rápidamente hacia conurbaciones territoriales de grandes dimensiones (megaciudades). Ante esta tendencia la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) esta preocupada por



hallar aspectos de gobernanza que garanticen que estos nuevos “artefactos” mejoren la calidad de vida de sus habitantes. La conclusión es que la organización política de las aglomeraciones influye en ese objetivo. En los trabajos *The Metropolitan Century* y *Governing the City* (“¿Cómo gobernar las aglomeraciones urbanas?”) se desarrollan diferentes aspectos que ayudan a entender los retos a los que nos enfrentamos.

No cabe duda de que las políticas de igualdad es una de las asignaturas pendientes en nuestra sociedad. A pesar de los avances, queda mucho camino por recorrer. Por lo que respecta a las administraciones públicas, existen muchos estudios que describen la situación y detectan las disfunciones existentes. Lo interesante de este estudio de **Vibeke Lehmann Nielsen** es que se centra en cómo desempeñan su tarea en la administración mujeres u hombres en función del entorno organizativo y del tipo de tarea. Las conclusiones son de mucha utilidad para una política avanzada de recursos humanos que considera la igualdad algo más que conseguir la paridad.

Finalmente, les presentamos el resumen del libro “Desigualdad: ¿Qué se puede hacer” (*Inequality, What can be done?*) del prestigioso economista inglés **Anthony B. Atkinson**. La desigualdad y sus efectos son los temas centrales del libro. Atkinson se ha dedicado toda su vida académica al tema y al diseño de políticas públicas, y por ello ahora intenta pasar de la descripción a las soluciones y a la acción. Aunque las recetas y líneas de trabajo lo son para el caso inglés, muchas de ellas pueden ser interesantes también para el caso español.

Espero que las ideas y estudios que he seleccionado sean de su interés.

Juan Echániz

# INFRAESTRUCTURAS: ¿IMPUESTOS O TASAS A LOS USUARIOS?

- **Publicación:** «Retrospectives. The Marginal Cost Controversy», *Journal of Economic Perspectives*, 29, 1 de enero de 2015. Descargable en <http://goo.gl/P00hFQ>
- **Brett M. Frischmann** es profesor y director del programa de Derecho de la Propiedad Intelectual e Información de la Universidad de Yeshiva (Nueva York); y **Christiaan Hogendorn**, profesor titular del Departamento de Economía de la Universidad de Wesleyan (Middletown, Connecticut).
- **Síntesis:** **Xavier Fageda**, profesor titular del Departamento de Política Económica de la Universidad de Barcelona.

## SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: El debate académico respecto a los criterios más adecuados para financiar infraestructuras –vía impuestos o con tasas al usuario– tiene implicaciones prácticas.*

En este *paper*, Brett M. Frischmann y Christiaan Hogendorn analizan el debate que tuvo lugar entre 1938 y 1950 entre reputados economistas sobre los criterios para financiar infraestructuras con elevados costes fijos y costes marginales bajos. Este sería, por ejemplo, el caso de las carreteras, que requieren una elevada inversión inicial en la construcción relacionada con el pavimento, las expropiaciones y la señalización, entre otros aspectos. En cambio, los costes variables asociados a un usuario adicional (lo que sería el coste marginal) son, en principio, muy reducidos: básicamente cada usuario extra sólo generaría un mínimo coste de mantenimiento. En tales circunstancias, puede optarse por un uso gratuito de la vía, financiando la mediante impuestos, o sufragar sus costes mediante una tasa al usuario.

Los autores atribuyen a Harold Hotelling el papel de primer gran valedor del mecanismo de fijación de precios según costes marginales, que, en la práctica, implica que la infraestructura se financie básicamente con impuestos. Por otro lado, reconocen a Ronald Coase el protagonismo como crítico esencial del enfoque de Hotelling. Coase plantea que la financiación de infraestructuras mediante una tasa al usuario tiene ventajas; así pues, defiende que la tarificación al coste medio es más recomendable que la basada en el coste marginal.

Hotelling pone el énfasis en la intuición económica elemental de que sólo fijando los precios al coste marginal se conseguirá la maximización del bienestar. Para financiar las pérdidas financieras de las empresas, Hotelling muestra de forma matemática que los impuestos proporcionales sobre la renta o patrimonio generan menos distorsiones que los tributos sobre el uso y disfrute (por ejemplo, IVA o tasas especiales sobre consumos específicos). Cabe señalar aquí que la propuesta de financiación vía un impuesto proporcional sobre la renta ya era polémica en los tiempos en los que escribió Hotelling. Por tanto, esta opción siempre generará una distorsión en la toma de decisiones de los trabajadores respecto al dilema de dedicar más horas al trabajo o al ocio, ya que los impuestos progresivos sobre la renta son la principal vía recaudatoria de los gobiernos en los sistemas fiscales modernos.

Coase pone varias pegas a la financiación de infraestructuras mediante impuestos. En primer lugar, habrá un sesgo de productores y consumidores hacia los sectores subsidiados, en la medida que éstos no tendrán en cuenta los costes fijos en su toma de decisiones, con los consiguientes problemas de sobreoferta en infraestructuras que ello podría implicar. En este sentido, subvencionar los costes fijos impide que los precios den las señales adecuadas sobre la demanda de infraestructuras, reduciendo significativamente la información disponible para decidir cuánto, cuándo y dónde invertir. En España, por ejemplo, la financiación vía impuestos de las líneas ferroviarias de alta velocidad ha conllevado una clara situación de excedente, como ilustra el hecho de que la red española sea la segunda más densa del mundo en términos absolutos, después de la china.

De este modo, el enfoque de Hotelling puede considerarse razonable en el caso de infraestructuras ya existentes para las que no es necesario invertir demasiado en el futuro, como podría ser el caso, en España, de las carreteras de gran capacidad. Sin embargo, en aquéllas en que aún no se encuentran maduras en cuanto a inversión –como las líneas ferroviarias de alta velocidad–, subvencionar los costes fijos mediante impuestos presenta mayores debilidades.

En segundo lugar, esto último sólo se justifica si los consumidores están dispuestos a pagar el coste total, pero no es posible saber si esa condición se cumple cuando se paga un precio muy bajo o no se abona nada. Coase se muestra escéptico ante la idea de que el Estado sea capaz de determinar las preferencias individuales sobre el nivel apropiado de costes fijos que subvencionar.

El enfoque de Hotelling también plantea preocupaciones acerca de las comparaciones interpersonales y el traspaso de riqueza desde la población general a los usuarios de servicios públicos. En este sentido, los consumidores que se benefician de los precios bajos no son necesariamente idénticos a los contribuyentes que pagan los impuestos para sufragar los costes fijos. Por ejemplo, es probable que los usuarios del tren de alta velocidad tengan una renta mayor que el contribuyente medio. Por otro lado, también puede haber una redistribución significativa entre los consumidores de diferentes tipos de productos o servicios. Por ejemplo, una red ferroviaria altamente subvencionada perjudicará a las empresas de autobuses que pueden estar ofreciendo los mismos trayectos.

William S. Vickrey también aportó una contribución relevante a este debate al plantear que los precios de coste marginal no tienen que ser necesariamente uniformes. Por ejemplo, los precios del transporte pueden ser bajos en periodos valle y/o en zonas no congestionadas, y elevados en periodos pico y/o en zonas congestionadas. Bajo tal estructura tarifaria, los precios darían mejores señales de la demanda de infraestructuras de cara a la planificación de inversiones futuras. Vickrey planteó, sin éxito, una estructura tarifaria de este tipo para la red de transporte urbano en el área de Nueva York.

Según los autores del artículo, la polémica sobre cuál es el mejor criterio para financiar infraestructuras no ha sido resuelta. Desde el punto de vista teórico, se acepta que la tarificación al coste marginal garantiza la eficiencia en la asignación, aunque también se reconoce que la vía de los impuestos puede condicionar la toma de decisiones sobre inversiones futuras y plantear problemas en términos de equidad. En cualquier caso, las dificultades prácticas derivadas de la financiación con impuestos han llevado a que habitualmente sea caben fijando precios que cubren los costes de la infraestructura.

## COMENTARIO Y ANÁLISIS

---

Los elementos de fondo del debate planteados en este artículo siguen presentes tanto en la economía moderna como en la implementación práctica de los sistemas de tarificación y financiación de infraestructuras. En este sentido, debe destacarse la notable discrepancia entre lo que recomiendan los economistas y la práctica regulatoria de los gobiernos. Esta diferencia atiende fundamentalmente a cuestiones de eficiencia, pues no hay tanto consenso entre los economistas respecto a las preocupaciones de Coase relacionadas con la equidad en la financiación de infraestructuras mediante impuestos.

*«Hotelling argumentó que la maximización del bienestar social implica la venta de cualquier cosa a costes marginales y que los ingresos del Estado deberían utilizarse para cubrir los costes fijos».*

---

Todos los economistas están de acuerdo en que la asignación eficiente exige fijar los precios al coste marginal (y no al coste medio o al valor de uso). Ahora bien, la economía moderna distingue entre los costes marginales a corto y a largo plazo. El concepto de «costes marginales a largo plazo» asume que todos los costes son variables (incluidos los de capital), por lo que debería añadirse un recargo a los «costes marginales a corto plazo» para contener el exceso de demanda. Así pues, el concepto de «coste marginal a largo plazo» aborda una de las principales críticas de Coase al enfoque de Hotelling, ya que proporciona mayor información de cuándo puede ser beneficioso invertir en infraestructuras. La principal diferencia práctica entre los sistemas de tarificación que se guían por el coste medio y los basados en el coste marginal –ambos a largo plazo– radica en que, en el primer caso, los precios bajan con el aumento de la demanda, mientras que, en el segundo, suben.

Por otro lado, se ha ido generalizando la idea de Vickrey de que la regla de fijar precios al coste marginal no tiene por qué ser uniforme. Los niveles de congestión en el uso de una infraestructura determinan en qué medida un usuario adicional impondrá gastos al resto de usuarios en el sentido de aumentar la duración de su viaje. Por ejemplo, varias ciudades europeas han aplicado tasas de congestión en los principales corredores viarios que dan acceso al centro urbano, como Londres, Milán o Estocolmo. No son pocos los economistas que recomiendan la aplicación dichas tasas en horas punta en los accesos a Madrid o Barcelona.

*«Coase reconoció que, cuando los precios no son iguales a los costes marginales, hay una pérdida de eficiencia. Sin embargo, la propuesta de Hotelling puede producir una distribución inadecuada de los factores de producción y de la renta, así como, probablemente, una pérdida de eficiencia similar a la que se quería evitar».*

---

Por tanto, implantar tasas de congestión y priorizar el concepto de «costes marginales a largo plazo» podría permitir a tender tanto a la eficiencia como a la limitación (o incluso eliminación) de la necesidad de cobrar más impuestos para financiar la subvención al coste fijo. En la práctica, las restricciones presupuestarias que con frecuencia afrontan los Estados y la participación de inversores privados en algunas infraestructuras han generalizado el uso de criterios cercanos a la fijación de precios según el coste medio. Por ejemplo, en España la regulación de precios en autopistas de peaje y puertos se basa en un criterio de beneficios máximos, de manera que los precios bajan con un aumento del tráfico. Tal regulación no parece asumir los principios de precios socialmente eficientes, según los cuales los precios subirían con el aumento de la demanda. Dicho esto, en el caso de las autopistas de peaje, la fijación de precios intenta contener los beneficios ingentes que han conseguido las concesionarias privadas de autopistas, mientras que, en el de los puertos, parece basarse en que su objetivo último no debe ser la maximización de beneficios.

Sin embargo, el enfoque de Hotelling (en su planteamiento más tradicional de «coste marginal a corto plazo») se ha impuesto en la financiación de infraestructuras en las que el sector privado juega un papel menos relevante. Éste es el caso

*«La controversia del coste marginal nunca se resolvió por completo... La respuesta parece ser una admisión teórica de que los precios de coste marginal serían socialmente eficientes, junto con el argumento pragmático de que subvencionar costes fijos en industrias con costes medios decrecientes es políticamente difícil».*

---

de la inversión en autovías y en la red de líneas ferroviarias de alta velocidad, en la medida que éstas se han sufragado con impuestos. Este punto, uno de los aspectos mencionado en el artículo, que puede tener un papel crucial en determinar cuál de los dos enfoques es más conveniente, hace referencia a las previsiones futuras de inversión.

En el caso de las carreteras de gran capacidad, todo el mundo está de acuerdo en que, más allá del desdoblamiento en algunos tramos puntuales de carreteras nacionales, no son necesarias inversiones relevantes en España en los próximos años. En este contexto, un enfoque «a la Hotelling» –en el que todos los usuarios pagaran una tasa modesta que cubriera los costes de mantenimiento–, junto al establecimiento «a la Vickrey» de peajes de congestión en los tramos y horas de más saturación, tendría sentido desde el punto de vista de la eficiencia. Por otro lado, podría ayudar a mitigar la incongruencia actual que alimenta debates territoriales, pues algunos usuarios pagan un peaje por utilizar las autopistas mientras que otros usan gratuitamente las autovías (teniendo en cuenta que la calidad de ambas es muy parecida).

Por otro lado, España cuenta con la red más densa del mundo de trenes de alta velocidad, y están en marcha proyectos para ampliarla. Los niveles de tráfico en la mayoría de las líneas en operación –y previsiblemente en todas las que están en ejecución– no parecen justificar la inversión realizada. Por tanto, aquí las críticas de Coase al enfoque de Hotelling en el sentido de que los precios no revelan la información necesaria para tomar las decisiones adecuadas de inversión parecen cobrar la máxima relevancia. Además, muy pocos estarían dispuestos a pagar el coste real de este medio de transporte en el caso de que dispusieran de tal dinero. De hecho, les podría llegar a salir más barato ir en helicóptero o aerotaxi que utilizar un AVE cuyos precios recogieran los costes reales. Finalmente, las distorsiones y las preocupaciones redistributivas de financiar vía impuestos una inversión que ha superado y a los 40 000 millones de euros son bastante evidentes.

## VÍAS URBANAS, MÁS CAPACIDAD IMPLICA MÁS CONGESTIÓN

- **Publicación:** “Increasing Highway Capacity Unlikely to Relieve Traffic Congestion”, *Policy Brief*. Disponible en: [http://www.dot.ca.gov/research/docs/10-12-2015-NCST\\_Brief\\_InducedTravel\\_CS6\\_v3.pdf](http://www.dot.ca.gov/research/docs/10-12-2015-NCST_Brief_InducedTravel_CS6_v3.pdf) a partir del estudio de Handy, S., & Boarnet, M. G. (2014): “Impact of Highway Capacity and Induced Travel on Passenger Vehicle Use and Greenhouse Gas Emissions”, disponible a su vez en: [http://www.arb.ca.gov/cc/sb375/policies/hwycapacity/highway\\_capacity\\_bkgd.pdf](http://www.arb.ca.gov/cc/sb375/policies/hwycapacity/highway_capacity_bkgd.pdf)
- **Autora:** **Susan Handy**, profesora en el Departamento de Ciencias y Políticas Ambientales de la Universidad de California (Davis).
- **Síntesis:** **Andreu Orte**, técnico superior de Políticas Públicas en la Diputación de Barcelona y doctor en Ciencias Políticas y Sociales.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*RESUMEN: El aumento del uso del vehículo privado y la extensión de las áreas metropolitanas han conllevado un incremento de las necesidades de movilidad cotidiana y, por consiguiente, del tránsito vial. Este aumento generalizado ha causado efectos negativos tanto en los accesos a entornos urbanos, por la congestión del tráfico, pero también efectos de demoras e impacto económico. La respuesta habitual de los gobiernos a lo largo de estos años ha consistido fundamentalmente en la ampliación de la oferta de infraestructuras viales. Sin embargo, en los últimos años, la literatura especializada ha sugerido que el efecto de esta política tiende a crear mas congestión.*

Ampliar la capacidad de las carreteras es todavía hoy la medida estrella con la que la gran mayoría de gobiernos afrontan el problema de la congestión, tanto en las grandes metrópolis norteamericanas y asiáticas como en Europa.

La paradoja a que nos lleva esta solución es que, a pesar de que, a corto y medio plazo, la ampliación de infraestructuras viales parece una respuesta correcta y, además, popularmente aceptada por la opinión pública, existe una literatura empíricamente potente que la contradice y que, progresivamente, va aportando otras soluciones.

Esta literatura argumenta que, cuanto mayor oferta en infraestructuras viales, mayor será la congestión. El mecanismo que explica este efecto contrario se conoce como la “demanda inducida”. Según esta perspectiva, que teorizó y popularizó el ingeniero británico J. J. Leeming en un libro de 1969, la demanda inducida se explica por dos efectos: el traspaso de usuarios de otras vías de menor capacidad hacia las vías reforzadas, y la generación de nuevos usuarios.

Recientemente, el Departamento de Transportes de California publicó el resumen de un estudio desarrollado durante varios años por la profesora Susan Handy para la Agencia de Protección Medioambiental de California, donde culmina y sintetiza su trabajo, en concordancia con varias disciplinas. Debido a lo complejo que resulta controlar los efectos de la ampliación de las vías, los estudios deben controlar diversas variables, como por ejemplo el crecimiento de población, la oferta de transporte y los flujos de tráfico existentes.

La investigación se sustenta en el principio de la demanda inducida, y tiene las siguientes conclusiones generales:

1. Un 10 % más de capacidad en las carreteras comporta entre un 3 y un 6 % más de tráfico a corto plazo, y entre un 6-10 % a largo plazo.

2. Handy añade que buena parte del incremento es tráfico nuevo, nuevos usuarios, que inician itinerarios de ocio que no se llevarían a cabo si el tráfico fuera menos fluido; en su mayoría son, pues, conductores que antes del incremento en la oferta optaban por usar el transporte público o compartir coche.

3. Los efectos medioambientales son relevantes, pues como resultado del incremento de tráfico se genera más CO<sup>2</sup>.

4. No existe impacto neto en términos de generación de actividad económica y creación de puestos de trabajo a través de inversiones.

5. Por el contrario, en aquellas ciudades donde se ha planteado una reducción de capacidad para el vehículo privado, por ejemplo en San Francisco o también en algunas ciudades de Europa, han visto mejorada su situación desde el punto de vista medioambiental y no se han detectado caídas en la actividad económica.

Como conclusión, el estudio de Handy, que recoge una línea de trabajo estable, aporta valores en la toma de decisión para entornos urbanos con limitaciones presupuestarias en materia de inversiones en infraestructuras viarias y transporte público. El debate confronta problemas reales con la necesidad de plantear soluciones a corto, medio y largo plazo. Por un lado, se sitúa la planificación de sistemas de un transporte público metropolitano y urbano más extenso e interconectado; y, por el otro, aporta medidas de limitación del vehículo privado, así como la promoción del vehículo compartido.

## LAS CIUDADES Y LOS SALARIOS DE REFERENCIA

- **Publicación:** “The ‘living wage’, low pay and in work poverty: Rethinking the relationships”, en *Critical Social Policy*, 34, 46–65, 2014.
- **Autor:** Fran Bennett, de la Universidad de Oxford.
- **Síntesis:** Elena Costas Pérez, investigadora postdoctoral de Economía en la Universidad de Barcelona.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: El incremento en los niveles de desigualdad, así como la dificultad en muchos países de implementar un salario mínimo, han contribuido a que crezca la demanda social de unos salarios de referencia. Los gobiernos locales pasan entonces a jugar un papel clave, pues pueden influir en las condiciones laborales de las empresas que contratan o que reciben algún tipo de financiación pública. Los salarios de referencia constituyen, por tanto, un mecanismo a partir del cual la política local puede conseguir que los trabajadores cubran sus necesidades básicas. Con ello se puede generar una política, por tanto, ganadores y perdedores, a pesar de que en general produce una mejora de los niveles de pobreza de los trabajadores.*

A lo largo de las últimas dos décadas los salarios de referencia han cobrado una gran importancia como iniciativa política, pues dan respuesta a aquellos trabajadores que, con su sueldo, no son capaces de cubrir las necesidades básicas de su familia. En este trabajo, F. Bennett analiza por qué razones los salarios de referencia han resurgido como una demanda política.

Los elevados niveles de desigualdad, así como el incremento de las tasas de paro, han provocado un aumento en las peticiones para aprobar la aplicación de salarios de referencia. Es necesario diferenciar, de todas formas, el salario de referencia del salario mínimo. Como límite legal que todo trabajador debe recibir, el salario mínimo se establece como un “umbral mínimo salarial” por el trabajo no organizado. Por el contrario, los salarios de referencia, que en general se fijan por encima de los salarios mínimos, tienen por objetivo establecer una remuneración que sea suficiente para que un trabajador y su familia puedan vivir dignamente. Con “vivir dignamente” se entiende cubrir necesidades básicas, como pueden ser la alimentación, la vivienda o la seguridad. Se trata por tanto de un concepto no exento de polémica.

Al intentar cubrir las necesidades básicas de un trabajador y su familia, los salarios de referencia tienden a enmarcarse dentro de una región o ciudad concreta, a diferencia del salario mínimo, que se fija en todo el Estado.

Los salarios de referencia han sido sobre todo una política impulsada en EE UU. A partir de la aprobación de la ordenanza del salario de referencia de Baltimore en 1994, son más de un centenar las comunidades locales estadounidenses que han fijado un salario superior al salario mínimo federal local –algunos veces incluso doblándolo–, que tiene por objetivo cubrir el salario de referencia de aquella región. Durante la década de los noventa fueron muchas las campañas creadas por iniciativas comunitarias en EE UU en apoyo a los salarios de referencia, argumentando que permitirían dar respuesta a los incrementos de los niveles de pobreza experimentados por los trabajadores estadounidenses y sus familias. Por otro lado, en Inglaterra, a partir de abril de 2016, la aplicación del Salario Nacional de Referencia será obligatoria para todos aquellos trabajadores mayores de 25 años. En ambos casos la implantación de un salario de referencia se ha llevado a cabo tras importantes campañas impulsadas por la sociedad civil. En otros casos, como pueden ser

Francia o Australia, la negociación de los salarios de referencia se produce en un contexto donde la regulación del salario mínimo tiene una larga trayectoria.

Desde la aprobación de las primeras ordenanzas sobre los salarios de referencia son varios los estudios que han intentado cuantificar sus efectos sobre el mercado de trabajo, la calidad de vida de las familias y las finanzas locales. La evidencia empírica demuestra que el aumento de los salarios mínimos no sólo no perjudica la contratación, sino que genera un efecto positivo en los niveles de empleo. Sin embargo, es importante destacar que para aquellos trabajadores que reciben un sueldo más bajo –y que, por tanto, tienden a ser los menos cualificados– los salarios de referencia pueden suponer una reducción del empleo. En relación a los niveles de pobreza, estos salarios permiten aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres, suponiendo así una ligera reducción de los niveles de desigualdad.

Por lo que respecta al coste que implica esta política para las arcas públicas, la mayoría de estudios muestran que el aumento es casi insignificante. Más allá de los costes, uno de los argumentos utilizados por los detractores de los salarios de referencia es la reducción en los niveles de competitividad de las empresas que participan en las licitaciones públicas. Sin embargo, se demuestra que los salarios de referencia generan una mayor estabilidad en las plantillas y los mercados locales, lo que atrae a más empresas –y de mayor calidad– a las licitaciones públicas.

## ¿CÓMO GOBERNAR LAS AGLOMERACIONES URBANAS?

- **Publicación:** “The Metropolitan Century. Understanding urbanisation and its consequences. Policy Highlights” y “Governing the City. Policy Highlights”, ambos artículos publicados por la OCDE en 2015.
- **Autor:** OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)
- **Síntesis:** **Mariona Tomàs Fornés**, profesora de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: La población mundial se concentra cada vez más en aglomeraciones urbanas. La OCDE analiza los pros y contras de los distintos modelos de gobernanza y recomienda algunas políticas y medidas que desarrollar.*

La OCDE elabora una serie de estudios dedicados a los retos de las ciudades y las áreas metropolitanas. El crecimiento de la población en aglomeraciones urbanas es continuo, sobre todo en los países emergentes. Se estima, por ejemplo, que en el 2030 habrá 41 megaciudades mayores de 10 millones de habitantes y que, hacia 2100, el 85 % de la población mundial será urbana (frente al 50 %, de media, actual). En Europa, la población urbana ya es hoy en día el 75 %. Este fenómeno plantea retos de gobernanza y de políticas adecuadas para garantizar una buena calidad de vida de sus habitantes, pues la concentración de tantas personas en grandes ciudades tiene ventajas e inconvenientes. Por un lado, según los estudios de la OCDE, las grandes ciudades son más productivas, con mayor capacidad de innovación, ofrecen mejores sueldos y oportunidades laborales, tienen mejores redes de transporte público, mayor oferta cultural, educativa y sanitaria. Además, extienden estos beneficios a las ciudades del alrededor, sobre todo en Europa, donde no hay megaciudades sino una red consolidada de grandes y medianas ciudades. Por otro lado, las grandes ciudades son focos de desigualdades sociales, de polución, de congestión, e implica un gasto importante de tiempo en desplazamientos.

Según la OCDE, la organización política de las aglomeraciones urbanas influye en la creación de condiciones ventajosas y reduce los inconvenientes. En otras palabras, no es tanto el tamaño de la aglomeración lo que importa, sino su modelo de gobernanza metropolitana. La OCDE distingue cuatro modelos principales, según su grado de institucionalización (de menos a más):

- En un extremo, existen municipios de un área metropolitana sin relaciones funcionales y sin algún tipo de plataforma que ayude a compartir la información. Se trata de asociaciones sin capacidad de desarrollar políticas comunes y sin contacto directo con los ciudadanos.
- En segundo lugar, pueden existir autoridades intermunicipales, ya sean con una (*single-purpose*) o varias funciones (*multi-purpose*). El tipo de políticas varía –el planteamiento regional, el transporte público, la gestión de residuos o del agua– según los casos, como también la colaboración con otros niveles de gobierno y organizaciones.
- En tercer lugar existen autoridades supramunicipales de elección directa o indirecta. Su capacidad efectiva depende en gran medida de los recursos existentes y del compromiso de los municipios miembros.
- Finalmente, en el otro extremo, hay ciertas “ciudades metropolitanas” que cuentan con un estatus especial; son las que tienen la máxima institucionalización, ya que se consideran como otro nivel de gobierno, con sus propias competencias y financiación.

Normalmente, en las aglomeraciones más pequeñas existen relaciones informales entre municipios, mientras que las de mayor tamaño tienden a modelos más institucionalizados.

Los estudios de la OCDE señalan tres factores que hacen más efectivos los mecanismos de gobernanza metropolitana: a) una cooperación entre municipios y administraciones a largo plazo; b) una adaptación de los modelos a los contextos locales, y c) un énfasis en el proceso, y no sólo en el resultado de la cooperación. Estas condiciones se ven favorecidas si se es capaz de incentivar la cooperación basándose en los beneficios mutuos y teniendo el apoyo de otros niveles de gobierno (sobre todo central) y de la sociedad civil a lo largo del tiempo.

La buena gobernanza también es más fácil si se produce una coordinación adecuada entre los planes del suelo y del transporte. Por un lado, las regulaciones del suelo deben tener en cuenta el equilibrio entre las zonas habitables, las infraestructuras y los espacios verdes. Por el otro, una buena planificación de las redes de transporte público de las aglomeraciones urbanas facilita un menor tiempo dedicado a la movilidad de sus habitantes y desincentiva el uso del vehículo privado. Según la OCDE, la implementación de medidas disuasorias como las tasas especiales al vehículo privado (*congestion charges*) suelen ser efectivas. Finalmente, las ciudades deben ser resilientes, es decir, tener una buena organización que les permita estar preparadas y reaccionar ante eventos y desastres inesperados. La OCDE insiste en que estas políticas y medidas son interdependientes y que no se pueden promover de forma aislada. En definitiva, para que haya una buena gobernanza metropolitana y una mejora de la calidad de vida de sus habitantes es necesario integrar las políticas sociales, económicas y medioambientales.

## MUJERES Y HOMBRES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ¿REALIZAN IGUAL SUS TRABAJOS?

- **Publicación:** “Personal Attributes and Institutions: Gender and the Behavior of Public Employees. Why Gender Matters to not only ‘Gendered Policy Areas’”, publicado en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25 (4), Octubre 2015.
- **Autor:** Vibeke Lehmann Nielsen, catedrático MSO en el Institut for Statskundskab.
- **Síntesis:** Lluís Medir Tejado, profesor lector de Ciencia Política en la Universitat de Barcelona.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: El género es importante en el desempeño de los trabajadores del sector público, y no sólo para las áreas de políticas públicas consideradas más o menos femeninas. Después de un análisis estadístico, el artículo demuestra que el género implica un cambio en el comportamiento de los burócratas, pero que este efecto está fuertemente condicionado por la naturaleza, más o menos restrictiva, de las tareas que se deben realizar.*

Un objeto de estudio habitual de los investigadores que analizan el desempeño del personal de las administraciones públicas –*street level bureaucrats*– es el que observa el comportamiento de este tipo de trabajadores para delimitar si es fruto de su entorno organizacional/institucional, o bien se explica por factores individuales. Específicamente, este artículo se centra en intentar discernir si hombres y mujeres desempeñan de forma distinta sus ocupaciones en el sector público local. El artículo parte de la constatación, demostrada ya en muchos estudios de distintas áreas de conocimiento, de que las mujeres son de media más empáticas que los hombres; que los hombres sistematizan datos e información mejor que las mujeres, y que los hombres son, también de media, más competitivos que las mujeres. Estas variables han sido consideradas como los principales factores individuales explicativos del comportamiento del burócrata. Además, cuanto a la organización, el trabajo distingue entre instituciones reguladoras (leyes y normas de tipo jerárquico), instituciones normativas (que desarrollan normas y valores que afectan a las organizaciones y sus individuos sin ser legalmente coactivas), así como instituciones cultural-cognitivas (que incluyen prácticas administrativas identificadas como las correctas en un entorno organizacional concreto). Así, en este complejo equilibrio entre factores individuales e institucionales, la hipótesis que lanza el trabajo es la siguiente: “El género de los trabajadores públicos afecta a su comportamiento, pero el efecto está condicionado por la naturaleza regulada de sus tareas. Cuánto más regulada está su tarea, menor efecto dependiendo del género en su comportamiento”.

El artículo fundamenta su parte empírica en una base de datos de respuestas de 1491 trabajadores daneses, de seis ocupaciones públicas distintas, sobre su desempeño. Se trata de: consejeros de transición bachillerato-trabajo-universidad (*high school counselors*), profesores de universidad (sólo ciencias sociales), inspectores medioambientales, inspectores de urbanismo (*building code inspectors*) y dentistas pediátricos y cuidadores del hogar (*home carers*). Estas profesiones son también una muestra de profesiones caracterizadas tópicamente como femeninas o masculinas. Para cada profesión se han construido listados de tareas que reflejen la ausencia o presencia de márgenes de maniobra en el comportamiento, junto con indicadores de empatía, sistematización y competitividad para cada individuo. A todos ellos, hombres y mujeres en distintas proporciones, se les interrogaba sobre situaciones relacionadas con su puesto de trabajo, situaciones que a su vez

reflejaban aspectos fuertemente regulados de su quehacer, pero también otros totalmente desregulados. Posteriormente, se realizaron regresiones lineales multivariantes (OLS), con ocho variables de control para estudiar los efectos entre variables.

Los resultados muestran que el género no afecta a los trabajos regulados, exceptuando los profesores de universidad. Por el contrario, el género tiene efectos significativos en los comportamientos no regulados en cinco de las seis ocupaciones. Así, el género de los trabajadores públicos tiende a influir en su conducta, pero éste está condicionado por el nivel de regulación de sus tareas. Incluso teniendo en cuenta que los trabajadores públicos se seleccionan (y se autoseleccionan) en determinadas ocupaciones, el género tiene un impacto significativo, aunque no determinante, pues es cierto que la incidencia en el comportamiento en ocupaciones no fuertemente reguladas existe. Sin embargo, los análisis del artículo muestran que las instituciones reguladas, es decir, con niveles bajos de discrecionalidad en el desempeño, pueden neutralizar el efecto de características individuales como el género.

En otras palabras, las estructuras y los procedimientos importan, pero sin embargo el género afecta aquellas actividades no reguladas, incluso en las ocupaciones “menos femeninas”. Se puede generalizar que el mecanismo conductual implique que, en ámbitos políticos no orientados por el género, éste afecte en el comportamiento de los empleados públicos menos regulados; y que este efecto esté causado en parte por las diferencias en los atributos personales, como la empatía, la sistematización y la competitividad. Así pues, estos efectos y características no se deben tratar de forma aislada y para una sola ocupación, sino que tienen que ser analizados en su conjunto para cada puesto de trabajo público.

Así, los gobiernos locales debieran tener en cuenta estas conclusiones en sus políticas de igualdad, ya que se observa que el género es una potente variable moduladora del desempeño de los burócratas, junto con la discrecionalidad de la posición en concreto, y que debe ser tenido en cuenta, amén de las clásicas variables individuales, para la provisión de puestos de trabajo públicos.

## DESIGUALDAD: ¿QUÉ SE PUEDE HACER?

Anthony B. Atkinson, *Inequality. What can be done?* («Desigualdad: ¿qué se puede hacer?»), Harvard University Press, Londres, 2015, 360 págs.

Por **Margarita León**

Probablemente, este libro no se convertirá en un éxito de ventas como *El capital en el siglo XXI*, de Thomas Piketty, u otros que, con una hábil combinación de rigor científico y divulgación, han conseguido una gran repercusión mediática, más allá de la comunidad académica. No lo será porque sus páginas encierran las complejas reflexiones de quien lleva décadas dando vueltas a un tema difícil de entender, de medir y, además, mutante. Lejos de los discursos apocalípticos de unos y complacientes de otros, *sir* Anthony Atkinson se adentra en la problemática de la desigualdad con el enorme bagaje de quien lleva toda una vida dedicada a su estudio y con el convencimiento de que, con imaginación y voluntad, el destino de sociedades enteras puede y debe cambiarse. Es precisamente en el subtítulo donde pone el autor su mayor empeño: «¿Qué se puede hacer?».

Nacido en Inglaterra en 1944, Atkinson creció en esos extraordinarios años de la historia europea en los que las fuerzas políticas y sociales confluyeron en la construcción del Estado de bienestar. Lo público como garante de derechos y libertades, la protección social como salvaguarda de la voracidad del crecimiento capitalista. Del menos al más. A muchos les habrá emocionado su dedicatoria («A la gente maravillosa que trabaja en el Servicio Nacional de Salud»). No es casualidad que importantes pasajes del texto recuerden tanto al documental *El Espíritu del 45*, que el cineasta Ken Loach realizó hace unos años. Sus biografías son testigo de la consecución de una «utopía factible», como la llama el autor, y los empeños posteriores por destruirla de los vientos neoliberales. En ellos y en otros intelectuales británicos nacidos en los 40, como Ruth Lister o Colin Crouch, se resume, por una parte, el desafío a la ortodoxia imperante y, por otra, la reivindicación de los principios de solidaridad e igualdad de los años fuertes del laborismo inglés.

La obra se estructura en tres partes. La primera analiza los datos con microscopio para diagnosticar la desigualdad en perspectiva, tanto histórica como comparada, con referencias, sobre todo, a su evolución en el Reino Unido y EE UU. Constata su crecimiento sin precedentes de la desigualdad no sólo en el seno de los países desarrollados, sino también a escala global. La segunda parte despliega el «¿qué se puede hacer?» del subtítulo. Preocupado sobre todo por generar propuestas que puedan ser instrumentos de acción política, el economista propone un total de quince medidas llamadas a corregir los alarmantes niveles de desigualdad. Buena parte de ellas son de carácter redistributivo, es decir, las políticas clásicas del Estado de bienestar, pero otras van dirigidas a alterar el actual desequilibrio distributivo en el mercado. Con una dispersión tan grande de la renta, las políticas redistributivas y fiscales no bastan. Como afirma Atkinson, la reducción de la desigualdad debe ser una prioridad para todos los ámbitos de la política, ya que se encuentra enraizada en nuestra estructura económica y social. En la tercera y última parte, anticipa posibles críticas a sus propuestas y trata de darles respuesta en un considerable ejercicio de reflexión autocrítica. ¿Podemos reducir la desigualdad sin perder competitividad? ¿Hasta qué punto existe realmente un dilema inevitable entre equidad y eficiencia? ¿Genera la redistribución desincentivos para el crecimiento? ¿Cómo financiamos las políticas de lucha contra la desigualdad? ¿Quién recibe y quién paga? ¿Cuál es la viabilidad económica y, sobre todo, política de las propuestas progresistas?

La buena noticia del libro es que la desigualdad se puede corregir dentro del marco de políticas públicas con las que ya contamos y sin gran dramatismo (es decir, sin salir de la economía de mercado ni perder en competitividad) porque, en definitiva, esfuerzos similares se hicieron en el pasado y porque el coste de no hacerlo es mayor que el de abordar el problema de frente. La mala –y esto escapa incluso a la capacidad de persuasión de este gran académico– es que, con una izquierda que sale de las urnas malherida, está por ver de dónde saldrá el impulso que revierta la tendencia.

### Diagnóstico diferencial

El autor dedica unas páginas al significado de la palabra desigualdad, un término que, como tantos otros, tiene una dimensión profundamente social, es polisémico y abierto a multitud de interpretaciones. ¿Hablamos de desigualdad de oportunidades o de resultados? ¿Desigualdad entre quiénes? ¿Es lo mismo desigualdad que pobreza? ¿Cuáles son sus dimensiones?

Es bien cierto que la relación entre desigualdad y pobreza ha adquirido una notable visibilidad mediática y política, sobre todo a partir de su fenomenal repunte en los años de la crisis en algunos países, como el nuestro. Pero hablar no es lo mismo que entenderse. Para algunos, la desigualdad social es inevitable y hasta cierto punto deseable, resultado de un sistema social que reconoce y premia el esfuerzo individual. El énfasis, pues, se sitúa en garantizar unas condiciones de partida equivalentes entre los individuos para evitar que las circunstancias personales (el «accidente de nacimiento», como lo llamaría el premio Nobel de Economía James Heckman) nos impida competir en las mismas condiciones que el resto. El ámbito de política pública *ex ante* por excelencia es la educación. En el caso de la pobreza infantil, por ejemplo, llega a afirmar que, puestos a elegir, una política de servicios educativos de calidad a niños y niñas en situación de vulnerabilidad sería más eficaz que la actual política americana de subsidios a las familias pobres. Mientras que lo primero actúa garantizando la igualdad de oportunidades en el futuro, las segundas son medidas *ex post* que alivian situaciones de pobreza, pero no las remedian. Son, siguiendo su razonamiento, políticas sociales ineficaces desde un punto de vista tanto económico como social, porque no garantizan el retorno de lo invertido.

No obstante, esta distinción entre igualdad de oportunidades e igualdad en los resultados tiene grandes problemas, nos dice Atkinson. En muchas ocasiones, es prácticamente imposible determinar si nuestra suerte en la vida es fruto del esfuerzo o de las circunstancias. La mayoría de las veces se trata de una combinación de ambas. En segundo lugar, incluso en el caso hipotético –y altamente improbable– de poder garantizar la igualdad de oportunidades, es moralmente reprobable dejar en la cuneta a alguien que se encuentra en situación de dificultad porque haya errado en sus decisiones vitales.

Además, con una distribución de la riqueza tan desigual, cuánto gana el que gana y cuánto pierde el que pierde lo construimos socialmente. Nos hemos habituado a vivir en sociedades en las que, mientras algunos compran pasajes para viajar a la luna, otros hacen cola en el banco de alimentos. La proposición de Platón de que la persona más rica no debería ganar más de cuatro veces que la más pobre hoy sólo nos puede hacer reír. Pero este abismo entre los que poseen mucho y los que no tienen nada no lo determina las reglas del mercado y, sobre todo, demuestra un fracaso de la política en la gestión social de los recursos. La persistencia de una brecha salarial de género, más acusada en la parte superior de la distribución salarial, revela mecanismos de contexto más allá de circunstancias personales, que reproducen estas desventajas sociales a distintos niveles. Es, por tanto, esencial –dice Atkinson– revisar la «estructura de los premios» para poder llegar a un mejor equilibrio entre unos y otros.

Incluso si pensamos que garantizando la igualdad de oportunidades no tenemos que preocuparnos por cómo se distribuyen los resultados (porque serían asunto de cada cual, producto de nuestro propio esfuerzo individual), esa situación de desventaja afectaría directamente la igualdad de oportunidades de la siguiente generación. De hecho, uno de los grandes fracasos de los Estados de bienestar europeos es su escasa incidencia en la movilidad social. En otras palabras, el *ex post* de hoy determina el *ex ante* del mañana. Por tanto, incluso desde una lógica utilitarista, el cómo redistribuimos lo que tenemos ahora no puede dejar de importarnos. En definitiva, Atkinson desmenuza sus argumentos para concluir que, incluso desde la óptica de la igualdad de oportunidades, la desigualdad «a secas» importa.

Un último argumento más instrumental es el defendido ya incluso por el Fondo Monetario Internacional: una elevada desigualdad conduce a una mayor inestabilidad macroeconómica y dificulta el crecimiento sostenible. Por tanto, este fenómeno importa por razones que van más allá de la justicia social y es necesario intervenir sobre los mecanismos que la producen. Muchos de ellos tienen que ver con perversas estrategias monopolísticas del mercado y la habilidad del sector financiero de acumular riqueza y poder.

Atkinson dedica también parte del espacio a investigar hasta qué punto la desigualdad se ha acentuado en los últimos años y corrobora que, desde una perspectiva histórica, se redujo en Europa durante las décadas de posguerra por la combinación de varias «fuerzas igualitarias», entre otras «políticas conscientes» que inspiraron la acción de los gobiernos europeos entre 1945 y 1970. Estas políticas cesaron de operar o dieron marcha atrás en lo que el autor denomina el «giro desigualitario» adoptado en los años 80. En EE UU, el coeficiente de Gini aumentó alrededor de cuatro puntos y medio entre 1977 y 1992. Desde 1992 ha aumentado tres puntos más. El 1 % más rico recibe ahora cerca de 1/5 de toda la renta bruta en Estados Unidos. Un total del 1/10 000 de la población recibe 1/25 de la renta total. Suscribe la principal tesis de Piketty: si bien el decil inferior ha ido perdiendo posiciones en relación a la media, el gran incremento de la desigualdad en la distribución de la renta se debe, fundamentalmente, a la gran subida que ha experimentado el decil superior. Si con anterioridad a los años 80 la educación marcaba la diferencia, el acceso a la enseñanza superior durante los últimos 20 años ha sido mucho mayor que la distribución de las ganancias económicas. Confirma también que las profesiones relacionadas con el sector financiero han igualado, si no superado, a las rentas de capital. El gradiente de los ingresos se ha escorado hacia determinadas profesiones superestrellas. Entre los factores que explican este panorama desconocido hasta hace relativamente poco tiempo están, como sabemos, la globalización y las nuevas tecnologías, pero también un segundo mecanismo que describe con precisión: el cambio de un régimen en el que el salario venía determinado por escalas preestablecidas a otro donde el espacio para la negociación individual según rendimiento (o expectativa de rendimiento) es infinitamente mayor. Además, la escalada de los sueldos de los altos ejecutivos se debe también a la reducida base impositiva para el nivel más alto de ingresos, que fomenta las continuas subidas salariales. El autor cita el trabajo de Hacker y Pierson, quienes han documentado la presión de los *lobbies* económicos en EE UU para modificar marcos normativos y reglas fiscales que les sean más ventajosas. Falta averiguar hasta qué punto quienes están arriba en la distribución de la renta lo están también en rendimientos de capital. En Estados Unidos parece que la tendencia es a un mayor cruce. Las implicaciones que esto tendría en cuanto al diseño de la política impositiva (sobre rendimientos de capital y de ingresos) son evidentes.

### Intervenir antes y regular mejor

Gran parte de las propuestas que recoge este libro son específicas para el caso británico, pero extensibles, en la medida en que la tendencia es general, y aplicable a un gran número de países. Se agrupan en cuatro grandes bloques: políticas sociales, política fiscal, empleo y salarios, y capital y riqueza. Estos cuatro ámbitos se podrían resumir en: intervenir antes, gastar más, recaudar más –de los que más tienen– y regular mejor. Sin entrar en el detalle de las quince sugerencias, señalamos las grandes líneas de cada uno de estos bloques.

Respecto a política pública y gasto social, la premisa de partida podría ser una obviedad, pero conviene recordarla: el aumento de la desigualdad ha ido en paralelo a un retroceso en las distintas áreas de protección social. En España, esto es particularmente cierto a partir de la crisis de 2008. En el Reino Unido lleva así desde los gobiernos de Margaret Thatcher. Si bien las políticas redistributivas de los años dorados de los Estados de bienestar europeos proporcionan una guía, lo cierto es que el mundo se ha transformado profundamente desde entonces y muchos de los supuestos que las sustentaban han dejado de existir. Cambios en la composición demográfica, en la estructura productiva y en el mundo del trabajo han alterado el escenario sobre el cual operaban buena parte de las políticas sociales desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial en el Viejo Continente.

Los sistemas de protección necesitan reformas a corto, medio y largo plazo que, sin embargo, únicamente países con un fuerte consenso político facilitado por la cohesión social han sido capaces de emprender. En muchos otros, del sur de Europa en general, pero también en el Reino Unido e Irlanda, la unilateralidad de las políticas de austeridad y contención del gasto ha terminado por convertir al Estado de bienestar en un simple mecanismo de ahorro fiscal. La palabra «reforma» en políticas sociales –ya hablemos de pensiones, servicios sociales, desempleo o mercado laboral– queda asociada a una pérdida irrevocable de los derechos ya adquiridos. Con este telón de fondo, la «conversación nacional» a la que apela Atkinson parece difícil de conseguir.

Entre las medidas concretas, plantea reducir el componente asistencialista de algunas de las ayudas. Es el caso, por ejemplo, de la prestación universal por hijo a cargo (*Child Benefit*), que propone aumentar la cuantía y otorgarla a todas las familias independientemente del nivel de renta, pero sujeta a carga impositiva (en la última reforma en el Reino Unido, las condiciones de acceso expulsaron a unos 700 000 niños del sistema por estar por encima de un determinado umbral). Es decir, la recibirían todos los niños independientemente de lo ricos o pobres que sean los hogares en los que vivan, pero se uniría al total de renta declarable de las familias. Es probable que los números sean, al final, bastante similares, aunque el principio difiera mucho, porque se eliminan todos los problemas vinculados a las prestaciones asistenciales. Sugiere también la creación de una «renta básica ciudadana» (*Citizen's Basic Income*), un pago para toda la ciudadanía residente, independientemente de su situación laboral y financiado a través de impuestos.

Su sugerencia es, en realidad, bastante menos revolucionaria de lo que parece, ya que sustituiría las exenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas de todos aquéllos que están por debajo de un determinado umbral. Con un detallado razonamiento que no podemos reproducir aquí, propone reemplazar estas exenciones por una prestación económica universal que sí estuviese sujeta al sistema fiscal y que vendría a complementar las medidas de protección social existentes. La denomina «renta participativa» (*Participation Income*) por cuanto quedaría condicionada a alguna forma de reciprocidad, ya sea en el mercado de trabajo, en el ámbito de la educación o dedicando parte del tiempo al cuidado de niños o personas dependientes. En otras palabras, intro-

duce en la ecuación el reconocimiento del voluntariado, que pasaría a ser algo menos facultativo para convertirse en compromiso.

En cuanto a política fiscal, de las quince propuestas cuatro versan sobre un aumento de la recaudación fiscal a través de diversos mecanismos. Una de ellas consiste en hacer más progresivo el IRPF británico (*Personal Income Tax*), con una carga para las rentas más altas que alcance hasta el 65 % en el caso de los ingresos más elevados, junto a una base impositiva más amplia. Apoya la sustitución de la actual tasa sobre la vivienda (*Council Tax*) –que se paga en función del tamaño del domicilio pero no de los ingresos de la unidad familiar– por un impuesto progresivo basado en el valor real del hogar.

Sin embargo, el nivel de desigualdad en el Reino Unido (similar al de España) es tan alto que no es posible corregirlo únicamente con políticas redistributivas o fiscales. Según Atkinson, para volver a la situación de la época de los Beatles, habría que subir los impuestos un 16 %. Sin decirlo, se refiere a la idea de «predistribución» que defiende Jacob Hacker: corregir los fallos del mercado antes de que ocurran. Por ello, dedica una parte importante de sus propuestas a criticar el mercado laboral (y especialmente la distribución salarial), la riqueza y el capital.

Siguiendo la amplia literatura sobre el cambio en las relaciones industriales en Gran Bretaña durante las últimas tres décadas, el autor vincula el deterioro en estas relaciones laborales con la absoluta pérdida de poder y representación de las organizaciones de trabajadores. Propone la creación de un fondo de empleo en el sector público que pueda dar salida al problema de la desocupación. Es necesaria una política salarial nacional que establezca los niveles mínimos y un código de buenas prácticas para sueldos por encima del mínimo. El empleo ha dejado de ser un mecanismo de inclusión social porque no garantiza la salida de la pobreza. En el Reino Unido, el porcentaje de personas que encontraron un trabajo entre 2008 y 2009 y, como consecuencia, dejaron atrás la pobreza, apenas superó el 40 %. En España, ese porcentaje es incluso menor (alrededor del 35 %). El fenómeno de los trabajadores pobres implica replantearse no sólo la regulación de los empleos peor remunerados, sino reorganizar los sistemas de ayudas al desempleo.

En cuanto a las propuestas sobre capital y riqueza, propone introducir una dimensión distributiva en la política de competitividad, establecer un marco legal que fortalezca a las organizaciones sindicales, establecer un Consejo Económico y Social similar al que existe en otros países europeos –sin adentrarse en su efectividad en los lugares en los que ya existe–, y crear una Autoridad de Inversión Pública que controle la riqueza soberana y permita construir el valor neto de un Estado.

### ¿Misión posible?

Es evidente que cualquier partido político que, en la actual coyuntura, presente un programa electoral centrado en aumentar el gasto, los impuestos y la intervención estatal sobre diversos ámbitos, lo tendrá, como mínimo, complicado. Por ello, el autor anticipa las objeciones y trata de darles respuesta. Cuestiona el supuesto dilema entre equidad y eficacia según el cual introducir medidas «radicales» para paliar la desigualdad haría perder competitividad y riqueza. Desmonta esa relación al afirmar que los modelos económicos estándares suelen obviar las formas en las que equidad y eficiencia pueden ser complementarias e ignoran los mecanismos de protección que ya se dan en las políticas de transferencia de renta. Por otra parte, la existencia de distintas maneras de afrontar la globalización y el hecho de que algunos países hayan conseguido mantener los niveles de bienestar y protección social sin perder competitividad (fundamentalmente los escandinavos) demuestran que hay márgenes para la acción. A la larga, los costes de no hacer nada –insiste– serían muy superiores a los que supondría intervenir ahora. Puede

asemejarse a la diferencia entre la prevención en salud y la curación médica. Gastar en anticiparse a los problemas es, en realidad, una inversión de futuro, y así debería considerarse en la contabilidad nacional. Se une a otros economistas con vocación humanista al sostener que el ahorro que supondría disminuir los costes vinculados con la desigualdad y la pobreza –tanto los más directos como las prestaciones de desempleo y políticas asistenciales, así como los más indirectos relacionados con un aumento de la conflictividad, de problemáticas sociales y sus repercusiones en la salud física y mental– debería ser razón suficiente para poner a funcionar los instrumentos tanto de lo que los anglosajones llaman *politics* como de la *policy*.

Sólo hace falta una mínima dosis de sentido común y sensibilidad social para coincidir con buena parte de las reflexiones de Atkinson, como cuando dice que el cambio tecnológico debe estar al servicio de las personas y no al revés, o cuando afirma que si el progreso no conduce a un mayor bienestar colectivo, conviene cuestionarlo. Y, sin embargo, no es fácil vislumbrar las «fuerzas igualitarias» que sean capaces de llevar a cabo tan ambicioso (y necesario) proyecto. Será o no será, pero, como mínimo, este libro tiene la clara vocación de ofrecer herramientas que ayuden a pensar y actuar para hacer posible el cambio.

\* \* \*

**Sir Tony Atkinson** (1944, Reino Unido) es un economista preocupado particularmente por temas relacionados con la justicia social y el diseño de las políticas públicas. Es miembro del Nuffield College (Oxford) y catedrático emérito de la London School of Economics and Political Science (LSE). Ha publicado numerosos libros y artículos sobre la pobreza en el Reino Unido y sobre la distribución desigual de la riqueza. Actualmente trabaja en el ámbito de las rentas altas contribuyendo a la base de datos World Top Incomes que monitorea el crecimiento de la desigualdad a escala global.

Reseña de **Margarita León**, doctora en Políticas Públicas por la LSE, y actualmente investigadora Ramón y Cajal en la Universidad Autónoma de Barcelona.

