

BUENA PREDISTRIBUCIÓN Y MEJOR REDISTRIBUCIÓN CONTRA LAS DESIGUALDADES

XAVIER MARTÍNEZ-CELORRIO,
Universidad de Barcelona

El aumento de las desigualdades sociales es el gran reto de la política moderna en la próxima década. Existe un amplio consenso para incluir la lucha contra las desigualdades en la agenda política no solo por imperativo ético de justicia social, sino también porque corre el riesgo de convertirse en el principal obstáculo por el crecimiento y la recuperación económica.

Hemos soportado seis años de la peor crisis de la historia contemporánea (2008-2014), que se va prolongando y agravando por las duras políticas de austeridad que se han aplicado y que nos dejan el peor escenario posible: más desigualdades, un paro desenfrenado y mayor empobrecimiento. Ante un ritmo muy lento de recuperación económica, que tensará la conflictividad distributiva de los costes de la crisis, es preciso consolidar y garantizar la red social básica y, al mismo tiempo, activar y concebir nuevas políticas de igualdad y de cohesión social.

Frente al paro, al empobrecimiento y a la devaluación social, hay que responder con una combinación de políticas redistributivas (para actuar sobre los efectos) y políticas predistributivas (para actuar sobre las causas estructurales y prevenir la reproducción de las desigualdades). Este segundo enfoque es el paradigma de la “predistribución”, propuesto por el profesor de Yale Jakob Hacker (2011). La predistribución defiende una nueva función del Estado como instrumento preventivo de las desigualdades sociales, con el fin de que el posterior gasto social y redistributivo sea menor, reforzando un modelo de competitividad económica no extractiva y que garantice la cohesión social.

Ello supone llevar a cabo una revisión institucional profunda, a partir de plantearse cómo influir en los mercados para que generen menos desigualdad de partida y cómo redefinir el modelo de bienestar para redistribuir mejor y empoderar las capacidades de una forma más inclusiva. Esta perspectiva recupera el rol del Estado como agente principal, responsable del modelo de igualdad de oportunidades y de justicia social al cual aspiramos. No tanto de un Estado reparador, sino más bien de un Estado anticipativo y previsor de las desigualdades.

1. ESTADO Y MODELO DE BIENESTAR: UNA RELACIÓN DUAL

El Estado del bienestar o *welfare* nació para paliar y compensar las situaciones de necesidad y desigualdad que genera el mercado laboral, dado que este es incapaz de producir bienestar material para todos los individuos y familias. La protección social contra el desempleo, la enfermedad o el envejecimiento se han instituido como derechos básicos y constitucionales, junto con el derecho a la educación. Son los pilares clásicos del modelo de bienestar que en España y Catalunya se han consolidado en las últimas décadas.

Sin embargo, con frecuencia este carácter protector hace que olvidemos que el Estado desempeña una función dual y ambivalente ante las desigualdades. No solo cumple una *función redistributiva o compensadora* de las desigualdades generadas por el mercado laboral, actuando ex post una vez se han producido. También tiene una *función constitutiva o legitimadora* de la desigualdad social y laboral ex ante, puesto que regula y legisla cómo tienen que ser el sistema educativo, las relaciones laborales, las modalidades de contratación y cotización, la negociación colectiva o el sistema fiscal. Las políticas públicas actúan como mecanismos de integración y promoción social, pero también intervienen produciendo y reproduciendo desigualdades. No debe olvidarse la bidireccionalidad mutua entre el Estado y las desigualdades: no podemos separar ambos aspectos como si se tratara de una simple dicotomía entre buenos y malos (Adelantado, 2000; Lessenich, 1996). Por tanto, el Estado predistribuye cuando impulsa reformas laborales o reformas educativas –condicionando un marco de mayores o menores desigualdades– y también redistribuye las rentas para contener y reparar el mismo marco de desigualdades que ha regulado y producido.

Como demuestra Esping-Andersen (1993), los distintos modelos de bienestar en Europa dependen de unas variables sociopolíticas, así como de la función reguladora de los Estados a la hora de otorgar más o menos protagonismo al mercado como proveedor de bienestar. Es decir, en función del contexto histórico, cultural y político, los Estados han desarrollado formas distintas para mercantilizar o desmercantilizar las necesidades vitales. La tabla

siguiente presenta los distintos regímenes de bienestar que se derivan de la investigación empírica comparada y la multidimensionalidad constitutiva de cada bienestar nacional.

El **modelo liberal anglosajón** pivota en torno al mercado como principal proveedor social (ya sea mediante convenios de empresa o mediante seguro privado) y obliga a los individuos a responsabilizarse de sí mismos. Exceptuando el caso de la sanidad, el Estado se limita a proporcionar una asistencia de mínimos a grupos segregados, minorías y excluidos, a través de programas focalizados y siempre con la previa comprobación de la disponibilidad de recursos (means-tested). Se confía en el mercado de trabajo como mecanismo distributivo, en el autoempleo personal y en el voluntariado asistencial, aunque manteniendo un esquema residual por parte del Estado.

TABLA 1:
Principales rasgos de los modelos
o regímenes de los Estados del bienestar

Régimen de bienestar	LIBERAL	CONTINENTAL	ESCANDINAVO	MEDITERRÁNEO
Ideología	Individualismo	Comparatismo	Igualitarismo	Modernización
PREDISTRIBUCIÓN				
Referentes y objetivos	Empoderamiento y elección individual	Mantener rentas y seguridad social	Red universal servicios públicos	Universal frágil y familista
Mercado laboral	Desregulado	Regulado	Alta regulación	Desregulado
División laboral	Empleados/ parados	Estables/ precarios / inactivos	Trabajo público/ privado	Estables/precarios / sumergidos
Estructuración social	Segregación de colectivos y minorías	Segmentación integrada	Inclusión y ciudadanía	Dualización y precarización
REDISTRIBUCIÓN				
Provisión de bienestar	Mercado y tercer sector	Estado y agentes sociales	Estado	Estado, mercado y tercer sector
Financiación	Impuestos y copagos	Cotizaciones laborales	Impuestos	Impuestos, cotizaciones y copagos
Prestaciones y cobertura	Asistencial	Contributiva	Universal	Contributiva, universal y asistencial
Impacto redistributivo	REGULAR	REGULAR	POTENTE	DÉBIL
Países	Reino Unido / Estados Unidos	Alemania / Francia	Suecia / Dinamarca	España / Italia

Fuente: Elaboración propia a partir de Moreno (2014); González (2005) y Lessenich (1996)

El **modelo continental o corporativo** prioriza el mantenimiento de la renta de los trabajadores que han cotizado a lo largo de su vida laboral conforme a una norma de trabajo estable. El sistema de protección social está escalonado por grupos contributivos (esquema bismarckiano) y obliga a una segmentación integrada entre trabajadores estables y atípicos. Los sindicatos y los agentes sociales mantienen una pauta constante de concertación social. La cobertura social depende de la condición laboral individual y los familiares se benefician como titulares de derechos derivados (del cabeza de familia). Es un modelo conservador que no prioriza la reducción de la desigualdad entre los grupos contributivos y las clases sociales.

El **modelo escandinavo socialdemócrata** se fundamenta en la idea nórdica de la casa común ciudadana (*folkhemmet*), en el objetivo de la plena ocupación y en la provisión universal de servicios personales independientemente de la condición laboral de los individuos. El papel activo del Estado como empresario creador de empleo público facilita la desfamiliarización y el trabajo de las mujeres en la Administración y en los servicios públicos. La disparidad salarial y la desigualdad social son menores que en los demás modelos, con una amplia clase media que defiende la igualdad de oportunidades, la escuela pública y la meritocracia, en un contexto de inclusión y de derechos universales de ciudadanía.

El **modelo mediterráneo** se caracteriza por un ideal de modernización retardada frente a los demás países avanzados, debido a su pasado político autoritario y de paternalismo social. Pivota sobre el familismo como factor central de solidaridad, que se complementa y queda compenetrado con la acción pública estatal, el mercado privado y el tercer sector. Es un modelo mixto que trata de combinar el esquema universalista (educación, sanidad y pensiones) con prestaciones contributivas de tipo bismarckiano (seguridad social), en que confluyen el corporativismo de los agentes sociales, un elevado fraude fiscal y una economía informal muy extendida.

Se ha discutido y se ha teorizado mucho acerca de si la configuración del modelo mediterráneo puede diferenciarse del resto de regímenes de bienestar, o bien es simplemente una versión retardada y periférica del modelo corporativo continental (Moreno, 2014; 2001; González, 2005; Lessenich, 1996). Los cuatro países meridionales (España, Grecia, Italia y Portugal) se caracterizan por la circunstancia histórica de haber tenido dictaduras y gobiernos autoritarios a lo largo del siglo XX, y haber compartido unas similares trayectorias institucionales, culturales y políticas de modernización retardada. Sin embargo, la singularidad de Catalunya y de las regiones del norte italiano es una excepción que añade más complejidad a este modelo.

En cualquier caso, Catalunya está encajada dentro de una matriz española heredera del corporativismo franquista y de los pactos de la transición de 1978. De estas dos influencias se nutre un bienestar español que no se construyó *ex novo* ni permitió grandes márgenes de maniobra política para cambiar sus bases y sus lógicas de financiación (González, 2005). Por ello, el modelo español es fragmentario, con un universalismo incompleto, garantista en la cobertura pero con prestaciones modestas. Es un modelo insuficiente pero incrementalista, con un gran protagonismo de los ayuntamientos y de un tercer sector de proximidad que aporta respuestas más flexibles para atender nuevas necesidades allí donde no llegan el Gobierno central ni los gobiernos autonómicos.

2. LA DEFICIENTE REDISTRIBUCIÓN DEL MODELO ESPAÑOL DE BIENESTAR

Existe un amplio consenso científico en torno al papel positivo que juega un mayor gasto social en la reducción de los índices de pobreza y en la producción de igualdad (Moreno, 2014; Comisión Europea, 2010; Wilkinson, 2010). Sin embargo, no todos los niveles similares de gasto social tienen la misma capacidad redistributiva y reductora del riesgo de pobreza. La efectividad redistributiva del gasto social es variable en función de:

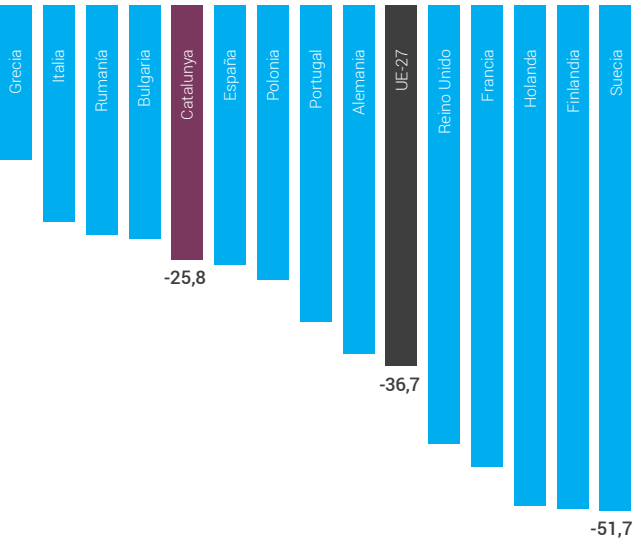
a) *la estructura productiva y sociodemográfica*: si la que tienen los países mediterráneos se traslada a los escandinavos, estos tendrían un índice más elevado de pobreza y de desigualdad como nuevo punto de partida.

b) *el régimen nacional de bienestar*: los países escandinavos y ciertos países del modelo continental (Francia y Bélgica) tienen un nivel elevado de gasto social y bajos índices de pobreza. En Catalunya, España e Italia ocurre lo contrario.

c) *cómo se aplica el gasto*: Irlanda y Grecia tienen un mismo nivel de gasto social (el 26 % del PIB), pero mientras la primera tiene una capacidad reductora del índice de pobreza del 60 %, Grecia solo la reduce un 15 %.

Como país de modelo mediterráneo, Catalunya se caracteriza por: a) mantener un bajo nivel de gasto social (el 22 % del PIB en 2011), muy condicionado por el déficit fiscal y la asfixia financiera autonómica; b) disponer de una estructura productiva con sectores de cualificación media-baja muy turbulentos, que producen un paro muy elevado en tiempo de crisis, y c) mantener unos programas sociales de tipo paliativo y de poca eficacia redistributiva.

GRÁFICO 1:
Impacto redistributivo comparado:
capacidad para reducir el índice de pobreza
sin tener en cuenta las pensiones (2010)

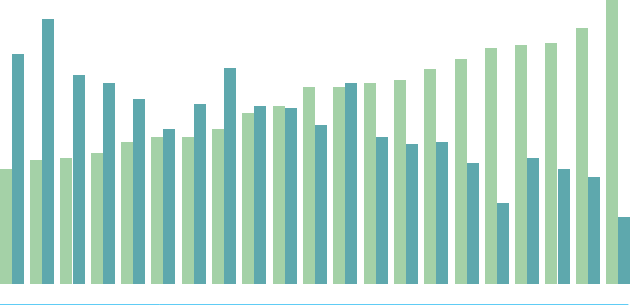


Fuente: Idescat (2010) y Moreno (2014)

El impacto redistributivo del actual modelo social catalán solo reduce un 25,8% el índice de pobreza después de transferencias (sin tener en cuenta las pensiones). Es un porcentaje muy alejado de la media europea, de países próximos como Francia (que la reduce un 47%), y aún más de Suecia (que la reduce casi un 52%), como se ilustra en el gráfico 1. Catalunya, España y los demás países mediterráneos se sitúan en la franja más baja de eficacia redistributiva, compartiendo posición con países post-autoritarios como Rumanía y Bulgaria.

Las inercias y las disfunciones que caracterizan el modelo español de bienestar han sido objeto de una dura crítica por parte de la OCDE (2014). El informe Society at a Glance 2014 dedica un capítulo a España en que critica la mala preparación del sistema de protección social para responder con eficacia y equidad a los efectos del paro, el empobrecimiento y el aumento de las desigualdades. Además, constata que beneficia más a quien más tiene.

GRÁFICO 2:
Transferencias del Estado del bienestar recibidas
por el tercio superior y por el tercio inferior de renta,
en porcentaje sobre la media total (2010)



	Terç inferior (llars més pobres: decil.les 1-3)	Terç superior (llars més riques: decil.les 8-10)
Grècia	66%	132%
Portugal	71%	152%
Luxemburg	72%	120%
Espanya	75%	115%
Polònia	81%	106%
Japó	84%	89%
Hongria	84%	103%
França	89%	124%
Irlanda	98%	102%
Eslovènia	102%	101%
Alemanya	113%	91%
Corea	113%	115%
Estats Units	115%	84%
Finlàndia	117%	80%
Bèlgica	123%	81%
Canadà	129%	69%
Regne Unit	135%	46%
Suïssa	137%	72%
Suècia	138%	66%
Holanda	147%	61%
Dinamarca	176%	38%

Fuente: OECD Income Distribution Database
<<http://www.oecd.org/els/societyataglance.htm>>

Pensionistas y otras clases pasivas se han visto mejor protegidos con el modelo contributivo de seguridad social vinculado al empleo. Pero los hogares más pobres y de baja cualificación y cotización previa a la crisis son los más castigados y desprotegidos. Entre 2017 y 2010, han perdido un 30% de su renta, mientras que el porcentaje medio de renta que han perdido los hogares más pobres en la OCDE ha sido de un 2% (OCDE, 2014). Este es otro efecto del débil y frágil universalismo del modelo español, agravado por los recortes en los servicios sociales y en las políticas activas de empleo.

El informe destaca que las transferencias distributivas en España benefician más (con un diferencial de 35 puntos) al tercio de rentas más altas que al tercio poblacional más pobre, tal como se ilustra en el gráfico. Incluso algunos países con un modelo liberal de bienestar, como los Estados Unidos o el Reino Unido, tienen un esquema distributivo más equitativo que el nuestro, pese a las críticas que han recibido por el carácter residual de su bienestar.

La escasa capacidad redistributiva del modelo español depende tanto del diseño del sistema de seguridad social como del modelo flexible y precario del mercado de trabajo. No siempre los modelos de bienestar son progresivos para los sectores más pobres (Korpi y Palme, 1998), y menos cuando un mercado laboral dual no viene compensado por un universalismo de servicios públicos muy dotado, efectivo y de cobertura inclusiva.

El modelo español de bienestar se ha definido como una “vía intermedia” entre el corporativismo bismarckiano (sistema de seguridad social de carácter contributivo) y el universalismo de la tradición de Beveridge (salud, educación y pensiones garantizados), pero con una protección social escasa y fragmentada. La insuficiencia de prestaciones queda compensada por el protagonismo obligado de las familias y de las mujeres, y por la función asistencial del tercer sector, con o sin ánimo de lucro.

El carácter híbrido del modelo español acentúa los rasgos menos atractivos del modelo corporativo continental y, paralelamente, hace que el universalismo no cubra lo suficiente y esté mal dotado, con unas prestaciones poco generosas (González, 2005). Las principales disfunciones están relacionadas entre sí y podrían sintetizar del modo siguiente:

a) la dualidad estructural del mercado de trabajo entre los trabajadores estables (*insiders*) y los precarios (*outsiders*) provoca una mayor reproducción de la desigualdad, dado que las prestaciones sociales (paro y pensiones) dependen del poder contributivo de las trayectorias laborales seguidas, de modo que favorece a los trabajadores estables.

b) el modelo distributivo de transferencias de renta favorece a los ancianos y a los pensionistas, en detrimento de los jóvenes y de las familias con hijos, lo cual provoca el familismo solidario como estilo de vida y estrategia adaptativa ante las necesidades vitales no cubiertas o no desfamiliarizadas por el Estado (educación infantil de 0 a 3 años, cuidado de los dependientes o rentas jóvenes de emancipación).

Si las políticas públicas no cubren las necesidades de cuidado y de los niños pequeños, se sobrecarga a las mujeres con tareas asistenciales en el seno de las familias, lo cual limita su plena participación laboral. En paralelo, si no hay suficiente oferta de vivienda social y se dificulta la emancipación de los jóvenes, se retrasa la formación de nuevas familias y el resultado agregado final es una baja natalidad, que solo se compensa con la inmigración.

El universalismo del modelo español no cubre lo suficiente y está mal dotado, con prestaciones mal planificadas por un Estado central que legisla y suele centrifugar la aportación del gasto social hacia los gobiernos autonómicos (un claro ejemplo de ello es la Ley de la dependencia). De aquí que el reto a medio plazo sea construir un universalismo con más gasto social pero con mayor impacto redistributivo real. Una opción expansiva y eficiente, que supone desfamiliarizar el modelo de bienestar y crear nuevo empleo, tal como plantea el paradigma de la inversión social anticipativa (Esping-Andersen, 2010).

3. PREDISTRIBUCIÓN Y PARADIGMA DE LA INVERSIÓN SOCIAL ANTICIPATIVA

Para combatir las mayores desigualdades familiares, educativas, laborales o de ingresos, no basta con redefinir el modelo de bienestar si, en paralelo, no se replantean las políticas redistributivas que el Estado tiene en sus manos. Con frecuencia, las discusiones sobre el Estado del bienestar en nuestro país están sesgadas por apriorismos que ignoran su impacto real sobre la estructura social de oportunidades y olvidan por completo la función redistributiva:

a) desde el *maximalismo*, se cree que las políticas de bienestar o la inversión en más educación, por ejemplo, producen per se más igualación social, pero sin tener en cuenta la escasa capacidad redistributiva de nuestro modelo de bienestar,

b) por contra, desde el *minimalismo*, se ataca la generosidad de los programas sociales para inducir una mayor dependencia asistencial de los sectores más vulnerables, pero obviando las ventajas y las apropiaciones que el modelo corporativo garantiza para los contribuyentes más acomodados, como ya hemos visto.

Ambas posiciones quedan neutralizadas por la evidencia empírica y deberían transformarse hacia una nueva perspectiva que responda a estas preguntas: ¿Cómo influir en el mercado para que genere menos desigualdad y cómo redefinir el modelo de bienestar para que sea más inclusivo y menos corporativista? Esta perspectiva entiende nuevamente el Estado como un agente clave, responsable del modelo de igualdad de oportunidades y de justicia social al cual aspiramos.

La desregulación de los mercados financieros, el rescate bancario y la gran recesión global sitúan de nuevo ponen el poder regulador del Estado en el centro del debate. Pero, en un contexto muy restringido, con un elevado endeudamiento público (60.000 millones de euros en Catalunya) y una austeridad obligada por un déficit público cero, la soberanía macroeconómica de los estados mediterráneos ha quedado muy debilitada y expuesta. Las condiciones de austeridad y de déficit público podrían revisarse sin tanto rigor para inyectar una recuperación más sólida a medio plazo. En cualquier caso, es preciso redefinir el papel regulador y protector que los estados tienen que desempeñar a partir de ahora, aplicando grandes cambios institucionales.

La respuesta ante las desigualdades que han generado los mercados desenfrenados y desregulados no puede reducirse a las políticas redistributivas y paliativas ex post que llevan a cabo unos estados del bienestar concebidos para una sociedad industrial que ya no existe. Hay que incidir primero en las causas estructurales y de mercado que generan las desigualdades mediante un papel más activo y preventivo del Estado. Como hemos visto al comparar los distintos regímenes de bienestar, la función constitutiva de la desigualdad social que desempeña el Estado (ex ante) varía mucho en función de cómo legisla la regulación de los mercados y los activos, el sistema fiscal o las relaciones laborales.

El paradigma de la predistribución que propone Jakob Hacker (2012) constituye una revisión profunda de la función constitutiva y reguladora de los estados. Defiende amplias reformas del mercado económico y del mercado de trabajo que promuevan una distribución más equitativa de los resultados con el fin de consolidar una democracia de clases medias. De hecho, el objetivo de la predistribución es lograr que los mercados trabajen por el bienestar común provocando menos desigualdad de partida. Si la distribución a priori del poder económico y del mercado se realiza de una forma más justa y equitativa, la necesidad de redistribución ex post se reduce, al generar, desde el principio, más empleo, prosperidad, cohesión social y eficiencia (Hacker, 2014; 2012).

La tabla 2 presenta, de forma esquemática, un conjunto de medidas clasificadas por ámbitos que ayudan a entender el papel constituyente que la lógica de la predistribución podría tener para Catalunya. Es un ejercicio meramente ilustrativo, que no ha de leerse como una receta cerrada. Todo lo contrario. La lógica redistributiva tiene una gran utilidad provocadora o generativa para que los agentes sociales y políticos puedan repensar un modelo propio de buena predistribución, que sería complementario a un mejor impacto redistributivo del bienestar.

TABLA 2:
Medidas predistributivas e impactos positivos para el bienestar

Medidas	Impactos positivos
Mercados competitivos y cooperativos	
- Neutralizar las élites extractivas de rentas - Sectores estratégicos bien regulados - Alianzas entre empresas colaborativas - Mercado hipotecario garantista - Desregular sectores protegidos de los servicios con licencias de negocio - Apoyo a la economía social y local	El aumento de la brecha de la desigualdad de produce por la extracción de rentas (Stiglitz) en mercados protegidos y sin competencia real. Se requiere un entorno sin élites extractivas, con más alianzas inter-empresariales, tejido local y cooperativo y servicios competitivos para lograr aumentar la renta disponible, el empleo y las exportaciones. Competitividad no extractiva.
Mercado público eficiente y transparente	
- Discriminación positiva conforme a cláusulas sociales en la contratación pública - Transparencia y fiscalización de obra pública y suministros	El gasto de consumo de las administraciones públicas en Catalunya (32.708 M€) equivale al 16% del PIB. Las cláusulas sociales de contratación obligarían a cambios que tendrían efectos multiplicadores sobre las empresas y sobre el tejido productivo. Mercados públicos transparentes y exentos de corrupción.
Fiscalidad justa	
- Fiscalidad progresiva sin exenciones - Gravar altos patrimonios y herencias - Facilidades fiscales al trabajo autónomo, emprendedores y pequeña empresa - Fiscalidad ambiental - Fiscalidad singular para la cultura, la ciencia, la filantropía y la economía social	Se requiere un sistema fiscal progresivo y equitativo, que haga aflorar la economía sumergida (18.000 M€) y elimine el fraude fiscal y las exenciones para grandes contribuyentes. Una fiscalidad con discriminación positiva a favor del medio ambiente, el I+D, el sector cultural y la economía social, que no penalice a los emprendedores autónomos y a la pequeña empresa. Un marco fiscal adecuado para crear empleo de calidad.
Relaciones laborales para la inclusión social	
- Contrato laboral único o casi único - Aumento del salario mínimo - Modelo centralizado de negociación colectiva - Modelos de cogestión en la empresa - Inspección laboral efectiva - Integración de las políticas activas y los servicios sociales para desempleados	Es preciso revertir el dualismo del mercado laboral, simplificando las modalidades de contratación o adoptando el modelo de contrato único. Se requiere un modelo de negociación colectiva adecuado para un país pequeño como Catalunya, con cambios innovadores de cogestión y flexiseguridad. Reforzamiento de los derechos laborales, salarios decentes y apuesta por activar el capital humano y la productividad de todos los activos.
Igualdad de género	
- Paridad salarial hombres-mujeres - Conciliación y desfamiliarización para crear nuevo empleo de utilidad social	La igualdad de género proporciona más eficacia, cohesión y bienestar. Hay que superar los problemas de conciliación y apostar por una mayor inversión social pública en favor de las familias y de las mujeres.
Educación y formación en la equidad	
- Inversión en profesorado innovador - Inversión pública en educación infantil de 0 a 6 años - Planes integrales y de entorno contra la pobreza infantil-adolescente - Becas y ayudas a favor de la equidad - Éxito educativo para todos, de 6 a 16 años - Formación profesional integrada y cuentas individuales de formación a lo largo de la vida - Inversión pública en universidades y ciencia	Elevar los niveles de conocimientos y de titulación, apostando por la formación a lo largo de la vida como derecho de ciudadanía. Se requiere un gran pacto social para la ciencia, la formación y la educación. Inversión en educación infantil y en una secundaria menos selectiva y que cualifique más para la sociedad del conocimiento. Es necesario un esquema propio de becas y de programas de pobreza infantil cero para los barrios y las escuelas más vulnerables.

Fuente: Elaboración propia

La propuesta predistributiva no entorpece el funcionamiento de los mercados, más bien los sitúa en un campo de juego más competitivo y libre y, si se quiere, también más cooperativo. Stiglitz (2012) ha señalado que el funcionamiento real de los mercados no es libre, sino que se centra en la extracción masiva de rentas, lo cual provoca una concentración excesiva de la riqueza, que ha sido muy bien radiografiada y medida por Piketty (2014). Ambos autores coinciden con otros (Goldthorpe, Esping-Andersen o Krugman) en reclamar un margen de actuación considerable para las políticas públicas y para la intervención del Estado en los mercados. Dicha intervención todavía sería más justificada en los países mediterráneos, que reproducen una herencia de corporativismo regulado pero poco visible y discutido.

Las disfunciones extractivas del modelo español deben superarse. Soportar los precios más elevados de la energía en el contexto europeo, por ejemplo, es injusto para los ciudadanos y para las pequeñas y medianas empresas, pues limita su competitividad y la creación de empleo. Heredar el corporativismo y el gremialismo de ciertos sectores de los servicios sometidos a la concesión limitada de licencias tampoco parece racional cuando el beneficio de determinados grupos de interés va en contra del bienestar común, del crecimiento y de la eficiencia de los mercados.¹ Acaso el paradigma de la predistribución tenga mucho que hacer y cambiar en los países mediterráneos y anglosajones donde el Estado ha desempeñado una función extractiva o residual y que ahora se enfrenten a nuevas prioridades de eficiencia.

A un país pequeño como Catalunya, acaso le convenga un modelo centralizado de negociación colectiva, como el que tienen los países escandinavos, y dejar atrás el modelo híbrido español o francés, que también posee muchos elementos del modelo descentralizado anglosajón (que se ha demostrado como el menos desigualitario). Asimismo, el papel impulsor del Estado como causante directo de cambios en las empresas y en las relaciones laborales puede instrumentarse con las cláusulas sociales de contratación y compra pública, especialmente teniendo en cuenta que el gasto de consumo de las administraciones públicas equivale al 16 % del PIB catalán y, si se planifica bien, constituye una poderosa herramienta predistributiva.

Por tanto, las medidas predistributivas que podemos idear permitirían liberar algunos activos, reducir los precios, mejorar algunos servicios y crear empleo de calidad. Las interacciones entre los ámbitos que hemos mostrado son multiplicativas. Recordemos que la introducción de una lógica predistributiva no implica abandonar la política redistributiva clásica, sino hacerla más eficiente, así como complementarla y preconditionarla. Si los agentes civiles y políticos fueran capaces de consensuar un *mix* de predistribución y redistribución, quedaría más reforzada y garantizada la pauta catalana de fluidez y ascenso social por medio de la educación. Se generaría menos desigualdad y aumentaría la eficiencia para combatirla.

Un rasgo definitorio de la estratificación social catalana es la pauta meritocrática predominante y la centralidad que de la educación en las oportunidades sociales, como hemos constatado en nuestras investigaciones (Martínez-Celorrío y Marín, 2012; 2010). De aquí que resulte crucial determinar cómo se concreta el diseño institucional del sistema educativo si queremos que actúe como instrumento efectivo de predistribución contra las desigualdades de origen.

Invertir y diseñar un sistema educativo inclusivo y equitativo es otro reto que hay que consensuar desde una lógica predistributiva más justa y multinivel, y no como una esfera institucional aislada de las demás, sino más bien todo lo contrario. No podemos esperar que la lucha contra las desigualdades recaiga únicamente en el sistema educativo, y menos recibiendo como herencia una reforma educativa segregadora (LOMCE) y una política de becas injusta y antirredistributiva. Si una reforma educativa o una reforma laboral predistribuyen para multiplicar las desigualdades, el coste redistributivo posterior será muy superior y casi imposible, en vista de la poca eficiencia redistributiva de nuestro bienestar. Por tanto, es esencial reflexionar sobre cómo predistribuir para generar una mayor igualdad de oportunidades y cómo redistribuir de un modo más efectivo, como una ayuda directa para salir de la pobreza y de la vulnerabilidad, que evite la cronificación.

El paradigma de la inversión social anticipativa (Morel, 2012; Esping-Andersen, 2010) es un nuevo enfoque de las políticas de bienestar que sostiene que hay que centrarse no tanto en la re-

¹ En el caso de Italia, los economistas Forni, Gerali y Pisani han calculado que la liberalización de los sectores protegidos de los servicios incrementarían 1,3 puntos porcentuales la tasa de crecimiento del PIB italiano: <<http://www.voxeu.org/article/raising-competition-case-italy>>

paración paliativa, sino más bien en la preparación y el empoderamiento anticipativo (*preparing rather than repairing*). Implica invertir en educación y en bienestar desde la infancia, para garantizar una mayor igualdad de partida (*a good start*), y potenciar segundas oportunidades formativas a los adultos poco cualificados. Implica diseñar y orientar el sistema educativo y los servicios sociales no para gestionar o administrar la desigualdad y la pobreza existente, sino para empoderar, desarrollar capacidades y actuar de forma integral y comunitaria.

El objetivo de la estrategia anticipativa y predistributiva es reducir las desigualdades sociales de origen y potenciar la fluidez social (*social openness*), ofreciendo un marco real de igualdad de oportunidades. La desigualdad vital de una generación es la desigualdad de oportunidades de la siguiente generación. Los modelos institucionales de bienestar tienen que garantizar la protección social, pero también han de luchar contra la herencia social y la reproducción familiar de las desigualdades. Este es el reto pendiente al cual viene a dar respuesta una reciente iniciativa del Consejo de Europa, que defiende impulsar el *mix* de políticas que luchan contra la herencia social y la transmisión de la desigualdad (Nunn, 2012). Consiste en múltiples intervenciones orientadas directamente a igualar las oportunidades vitales y las condiciones de partida. Incluye un conjunto de acciones que han de ser integradas, coherentes y transversales:

- las *políticas del mercado de trabajo* que favorezcan la recualificación a lo largo de la vida, las segundas oportunidades, la equidad salarial, unas condiciones dignas de trabajo, incentivos para el emprendimiento, la innovación y la libertad de oficios y servicios;
- las *políticas de vivienda y de urbanismo*, para promover ciudades colaborativas y más interclasistas, cohesionadas en la diversidad y con una oferta universal de servicios públicos de calidad;
- las *políticas educativas* que garanticen la igualdad de oportunidades en todas las etapas académicas, becas y ayudas a los alumnos más desfavorecidos y escuelas interclasistas (*social mixing*), sin segregaciones por origen;

- las *políticas de infancia* de pobreza cero, de escolarización precoz, de ocio y de participación familiar, en ciudades educadoras e inclusivas;
- las *políticas de apoyo a las familias y a la crianza de los hijos*, con permisos de crianza más largos, rentas mínimas garantizadas, contratos familia-escuela de mutua responsabilidad y la activación laboral de los progenitores en paro, y
- las *políticas de inclusión social y empoderamiento* para las familias más endeudadas, las clases medias más necesitadas y las minorías socialmente más vulnerables.

El desarrollo coherente y coordinado de este *mix* de políticas de predistribución, cohesión y bienestar social implica cambios en la Administración pública y nuevas formas de gestión interdepartamentales. Hemos heredado unas estructuras y unas burocracias del bienestar concebidas desde el patriarcado y la estabilidad homogénea de una sociedad industrial que ya hemos dejado atrás y que no se ajustan a los nuevos riesgos y a las transformaciones familiares y sociolaborales del post-patriarcado y de la globalización. El nuevo bienestar no solo tiene que dar respuesta a las necesidades vitales tradicionales, sino que además ha de dar respuesta a los nuevos riesgos de la trayectoria vital y a una herencia social de pobreza y desigualdad que se prevé más dura y cerrada. Son retos asumibles y concebibles desde una nueva política pública que apueste por una buena lógica predistributiva y anticipativa, así como por un mejor bienestar redistributivo y cualificante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADELANTADO, J. (2000): *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria.

COMISIÓN EUROPEA (2010): “Second Biennial Report on Social Services of General Interest”, Bruselas: Commission Staff Working Document, 1284.

ESPING-ANDERSEN, G. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*, Barcelona: Ariel.

— (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Institució Alfons el Magnànim.

GONZÁLEZ, J. J. (2005): “Estado del Bienestar y desigualdad”. En: González, J. J.; Requena, M. (eds.) *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 165-192.

HACKER, J. (2014): *The Free Market Fantasy*. Policy Network. <www.policy-network.net>

—(2012): “The Institutional Foundations of Middle-Class Democracy”. En: *Policy Network’s Progressive Governance Conference*. Oslo: Policy Network.

KORPI, W.; PALME, J. (1998): “The Paradox of Redistribution and Strategies of Quality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”. En: *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.

LESSENICH, S. (1996): “España y los regímenes del Estado de Bienestar”. En: *Revista Internacional de Sociología*, núm. 13, pp.147-161.

MARTÍNEZ CELORRIO, X.; MARÍN SALDO, A. (2012): *Crisi, trajectòries socials i educació*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Col. Politiques, 74.

—(2010). *Educació i mobilitat social a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill. Col. Politiques, 71.

MORENO, L. (2014): *La Europa asocial*. Barcelona: Península.

MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (EDS.) (2012): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

NUNN, A. (2012): *Fostering Social Mobility as a Contribution to Social Cohesion*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

OCDE (2014): *Society at a Glance 2014. The crisis and its aftermath*. París, 2014.

PIKETTY, TH. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press.

POLICY NETWORK (2014): *Education, Pre-Distribution and Social Justice*. Policy Network. <www.policy-network.net>

RAMÍREZ NAVARRO, J. M. (2013): “El índice DEC (derechos/economía/ cobertura) de desarrollo de los servicios sociales”. En: *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, núm. 2, pp. 87-98.

STIGLITZ, J. E. (2012): *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.

WILKINSON, R.; PICKETT, K. (2009): *Desigualdad: un análisis de la infelicidad colectiva*. Madrid: Taurus.