

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

**MITOS Y REALIDADES  
DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Alianza Editorial

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Rafael Muñoz de Bustillo Llorente, 2019

© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 2019

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid

[www.alianzaeditorial.es](http://www.alianzaeditorial.es)

ISBN: 978-84-9181-730-7

Depósito Legal: M. 25.222-2019

Printed in Spain

---

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE ALIANZA EDITORIAL, ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:

[alianzaeditorial@anaya.es](mailto:alianzaeditorial@anaya.es)

---

*A Marco, David y Marian,  
que vivirán el Estado de Bienestar del futuro,  
con la esperanza de que este no haya sido solo  
un accidente de la historia.*



## ÍNDICE

Prólogo .....	11
1. Mecanismos de protección frente al riesgo en la historia.....	15
2. Determinantes del Estado de Bienestar .....	31
La ruptura con el pasado.....	35
La aparición de alternativas.....	41
El elemento ideológico .....	46
De la conjetura de la mano invisible a la Teoría General .....	49
Conclusiones .....	60
3. Tipos de Estado de Bienestar: un modelo para armar.....	63
Las diferencias en esfuerzo de protección social.....	63
Las opciones de protección social.....	73
La evolución de los grandes agregados del EB en países de renta alta...	87
Más allá de los datos agregados: otras vías opacas de debilitamiento del EB.....	105
Estado de Bienestar y preferencias de la población .....	107
Conclusiones .....	112
4. Estado de Bienestar, distribución de la renta y pobreza.....	117
Introducción.....	117
Pobreza y Estado de Bienestar .....	143
Desigualdad, Estado de Bienestar y agenda política .....	149
Conclusiones .....	152
5. El cuestionamiento del Estado de Bienestar en el siglo XXI: la compatibilidad entre Estado de Bienestar, mercado, crecimiento y globalización.....	157
Estado de Bienestar, distribución de la renta e incentivos económicos .....	158
Estado de Bienestar y crecimiento económico.....	180

Globalización y Estado de Bienestar .....	185
Conclusiones .....	201
6. Cambios demográficos: pensiones e inmigración .....	207
EB y cambio en la estructura de edad de la población .....	208
El impacto del envejecimiento de la población en el gasto en pen- siones .....	217
Estado de Bienestar e inmigración .....	240
7. Estado de Bienestar, desigualdades de género y cambios en las pautas de convivencia .....	259
El Estado de Bienestar y la revolución reproductiva .....	259
Nuevas formas de familia y convivencia .....	284
Recapitulación y conclusiones .....	289
8. Cambios en el mercado de trabajo y revolución digital .....	291
Estado de Bienestar y cambios en el mercado de trabajo .....	291
Revolución digital, mercado de trabajo y Estado de Bienestar .....	305
Implicaciones de los cambios en el mercado de trabajo y las nuevas tecnologías para el Estado de Bienestar .....	327
A modo de conclusiones .....	352
9. <i>Eppur si muove</i> : cuatro casos de cambio del Estado de Bienestar	357
Introducción .....	357
Experiencias selectivas de cambio en el Estado de Bienestar. Los casos de Reino Unido, Alemania, Suecia y España .....	359
10. Recapitulación final: debates presentes y escenarios futuros del Estado de Bienestar .....	413
Introducción .....	413
El Estado de Bienestar inversor social .....	414
¿Está dando lugar la protección social a una brecha generacional? .....	419
Los problemas de la financiación y fijación de reglas nacionales en un mundo global .....	427
El necesario impulso europeo: sobre la bipolaridad de la UE .....	436
Reflexión final .....	440
Notas .....	445
Referencias .....	473

## PRÓLOGO

El origen de este libro está en el interés despertado por la obra colectiva sobre *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, que dirigí hace ya casi dos décadas. La buena acogida que tuvo, y mantuvo, con el paso de los años, me animó, hace cerca de una década, a volver a tratar el tema de la viabilidad, logros y limitaciones del Estado de Bienestar (EB), en este caso con un formato distinto, en un momento en el que con la entrada en recesión de gran parte de los países de renta alta del mundo se cuestionaba, desde un punto de vista presupuestario e ideológico, su papel y viabilidad en un mundo crecientemente globalizado. Aunque otras ocupaciones y proyectos han retrasado su conclusión, lo cierto es que prácticamente toda mi carrera como profesor de Economía ha estado, de una u otra forma, vinculada al estudio del EB. En cierto modo, este libro se puede entender como una visión de conjunto, holística y global, sobre el EB que, a lo largo de sus distintos capítulos, se inspira en otros escritos de menor extensión y mayor inmediatez en su proceso de redacción, que han ocupado mi actividad investigadora en las últimas décadas.

Detrás del largo proceso de elaboración de este libro se encuentra tanto la complejidad y multiplicidad de vertientes del tema ocupado, pero también, y quizá, sobre todo, las dudas sobre el interés que podría tener un libro de estas características en una época, como la que vivimos, donde reina la inmediatez y los mensajes cortos propios de la comunicación digital, con la muy limitada complejidad analítica que permite este tipo de medios. Junto a ello, mi propia perplejidad sobre el devenir del EB y la necesidad de dejar pasar un poco más de tiempo: que acabe la crisis, que se consolide la recuperación, etc., para confirmar algunas de las tesis que se mantienen a lo largo de este trabajo. Al final, haciendo una vez más válida aquella frase de que lo mejor es enemigo de lo bueno decidí terminar el libro, con sus aciertos y errores, antes de que él acabara conmigo.

El resultado es un volumen que se divide en tres bloques. El primero, que tiene una finalidad introductoria y comprende los capítulos 1-4, presenta las razones lógicas e históricas que explican la aparición de los EB en los países de renta alta y sus características y diferencias. En este bloque se ofrecen toda una batería de indicadores mediante los que se intenta contestar a la pregunta de hasta qué punto estamos viviendo un desmantelamiento de los EB, entendido como una reducción de la parte de la producción que, por distintas vías, se canaliza a través de los diferentes brazos del EB, así como otros posibles mecanismos que pudieran, sin afectar a sus recursos, alterar su viabilidad y características futuras. El segundo bloque, que comprende los capítulos 5-8, aborda los distintos retos, viejos y nuevos, a los que se enfrenta el EB, desde su compatibilidad con el capitalismo, la globalización, los cambios demográficos, incluyendo la inmigración, la necesidad de rediseñarse para adoptar una perspectiva de género más inclusiva, a los cambios en el mercado de trabajo o la revolución tecnológica y la economía digital. Por último, en los capítulos 9-10 se presentan algunos ejemplos de cambio en el EB en cuatro países concretos: Alemania, Suecia, Reino Unido y España, que representarían distintos perfiles o modelos de EB, y se plantean algunas reflexiones finales sobre aspectos que, por su importancia en el devenir del EB (la cuestión generacional), por haber quedado fuera del análisis realizado en los capítulos anteriores, o por



haberse tratado con premura por cuestiones de espacio, merecían de una mayor atención en el capítulo de cierre.

En el apartado de agradecimientos reconozco que tengo la tentación de parafrasear a Violeta Parra, y agradecer a la vida, que me ha dado la oportunidad de leer a los innumerables pensadores, incluyendo economistas, que han ido alimentando este texto que ahora presento. Limitándome a los más próximos, tengo que empezar por Fernando Esteve, coautor, «coamigo» y compañero de muchas y largas conversaciones sobre los temas tratados en este libro (y muchos otros), cuyas reflexiones sin duda reconocerá en muchas de sus secciones, aunque no aparezca su autoría por la particularidad de las vías de transmisión utilizadas. Justo en el otro extremo de la cadena de producción, tengo que agradecer a mi compañero Rafael Bonete su lectura reposada y detallada del borrador del libro, y, sobre todo, su rol de comprobador de relevancia, de merecimiento, de lo escrito.

Parte del libro se escribió durante una larga estancia de investigación en la Universidad Northeastern, en Boston, que fue posible gracias a la generosa invitación de Barry Bluestone. Durante esta estancia el libro adoptó su forma actual (hasta el día de hoy la carpeta del ordenador en la que se han ido guardado los sucesivos borradores del libro se llama «Revisión Boston»). José Ignacio Antón, también profesor de la Universidad de Salamanca, ha tenido un papel decisivo en muchos de los trabajos de autoría conjunta, frecuentemente cuantitativos, que he realizado en los últimos quince años, sobre aspectos concretos del EB como la inmigración o la clase media, cuyas aportaciones están también presentes en el libro. Lo mismo se podría decir de Enrique Fernández Macías, investigador primero de la Eurofound de Dublín y ahora del Joint Research Center de la Comisión Europea en Sevilla, con quien he compartido mi interés por el estudio de las implicaciones del cambio técnico sobre el empleo y la sociedad en general. Durante más de una década, los sucesivos proyectos de investigación llevados a cabo con un grupo estable de investigadores de diversos países sobre cuestiones vinculadas con el mundo del trabajo y la política social, coordinados por la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, me han facilitado acceder a una visión global y comparada del EB, de la que espero se hayan

beneficiado estas páginas. Ya terminando, Luis Buendía, especialista en el EB sueco, me facilitó la redacción de parte del capítulo 9 con sus sugerencias, al tiempo que Salvador Salort, me animó, sin saberlo, a escribir este libro con sus sucesivas invitaciones a participar en el ciclo anual de conferencias por él organizadas en la Universidad de Alicante y me hizo pensar que, quizá, la preocupación por el devenir del EB era una perversión compartida por más gente. María Antonia Varas supo buscar tiempo para revisar cuidadosa y estoicamente la última versión del texto. Junto a ellos, muchos otros que, directa o indirectamente, han facilitado mi trabajo durante casi cuatro décadas de labor de investigación y docencia en la Universidad de Salamanca y en los múltiples equipos de investigación en los que he participado, a los que quiero expresar mi agradecimiento, aunque sea de forma anónima y colectiva.

## MECANISMOS DE PROTECCIÓN FRENTE AL RIESGO EN LA HISTORIA

Con el término Estado de Bienestar (EB) se hace referencia a todo el entramado de actuaciones públicas dirigidas a proteger a los ciudadanos (o residentes) de un país de determinados riesgos o contingencias, principalmente el riesgo de desempleo, enfermedad o discapacidad, la pérdida de ingresos asociada a la jubilación o la carencia de ingresos (asistencia social). Junto a estas actuaciones, determinados EB han desarrollado programas para facilitar el acceso a la vivienda y compensar, siquiera parcialmente, el coste asociado a la crianza de los hijos. Por razones de convención estadística, los gastos en educación no se consideran como parte de los gastos en protección social, y por lo tanto frecuentemente no se incluyen en las actividades del EB. Se ha optado así por una perspectiva de la educación que prima su papel como inversión en capital humano (en el argot de la Economía) frente a su rol como mecanismo de nivelación de oportunidades y movilidad social, además de considerarse un elemento central del desarrollo humano al aumentar las capacidades de las personas de llevar a cabo una vida plena. Por otra parte, desde la perspectiva de protección con respecto al riesgo que he-

mos adoptado en estas páginas, la educación es también un mecanismo para combatir al riesgo de la ignorancia. Por estas razones, en el capítulo 3 se incorporará la educación al repasar el peso del EB en las economías desarrolladas.

La vida humana es una sucesión de riesgos frente a los que las distintas sociedades que han poblado la Tierra han intentado protegerse de una u otra manera, con mayor o menor éxito. Aunque la naturaleza de los riesgos en gran medida haya cambiado con el crecimiento económico y el cambio social (los riesgos a los que se enfrentaba un agricultor del Imperio Medio egipcio en el 2000 a. C. eran en gran parte distintos de los riesgos a los que se enfrenta hoy un ciudadano de la Unión Europea), muchos de ellos, la enfermedad, la vejez, la falta de recursos, son comunes a todos los seres humanos independientemente de la sociedad o el tiempo histórico en el que les haya tocado vivir. Lo que sí ha cambiado es la forma concreta mediante la que las distintas sociedades se han protegido y se protegen frente a tales riesgos y sus efectos.

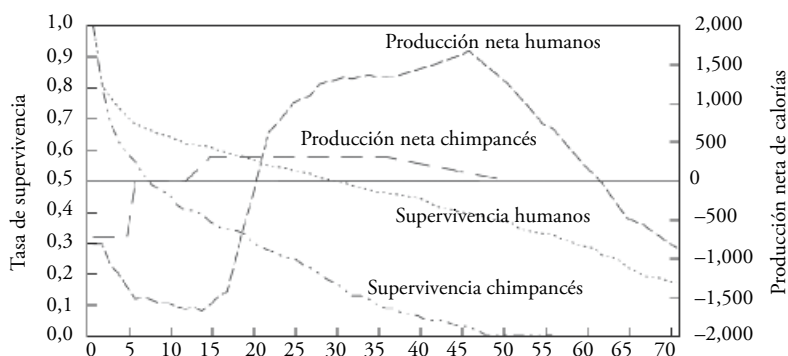
De hecho, como veremos más adelante, dada la naturaleza biológica del ciclo de desarrollo humano, la propia supervivencia y desarrollo social de la especie parecen haber estado vinculados a la existencia de tales tipos de protección frente al riesgo.

Como es conocido, durante la mayor parte de la (pre)historia del hombre, los seres humanos han basado su subsistencia en la caza y la recolección de frutos, bayas y raíces. Solo con el desarrollo de la agricultura, que tuvo lugar según regiones hace entre cinco mil y diez mil años, durante la Revolución Neolítica, se produce un cambio de sistema de producción, que progresivamente pasará a basarse en la agricultura y la ganadería. Gracias a toda una serie de estudios antropológicos de sociedades que, en la actualidad, o más bien en la segunda mitad del siglo pasado, seguían conservando sistemas de producción basados en la caza y la recolección, disponemos de un conjunto razonablemente detallado de investigaciones que nos permiten hacernos una idea de cómo organizaban las actividades productivas los integrantes de estas sociedades. El gráfico 1.1, construido a partir de información recopilada de estudios de campo de muchas de estas comunidades, pone de manifiesto que tales grupos de población tenían que disponer, necesariamente,

de mecanismos de protección, basados en el reparto, que garantizaran la supervivencia del grupo a lo largo del tiempo. En el mismo se puede apreciar que, a diferencia de otros primates, el *Homo sapiens* alcanza la capacidad de autosuficiencia alimentaria muy tardíamente en su vida, alrededor de los 20 años. Con dicho perfil de producción neta de calorías (esto es, una vez descontadas las necesarias para la subsistencia), la supervivencia del grupo exige la existencia de algún tipo de comportamiento de redistribución de alimentos desde aquellos en el máximo de su capacidad productiva, hacia aquellos otros, niños, jóvenes y ancianos, con capacidades productivas nulas o limitadas. Como se puede ver de la comparación con los chimpancés, la existencia de un periodo de dependencia no es algo privativo de los seres humanos, pero sí lo es la longitud de dicho periodo. Esta prolongación en el tiempo de su periodo de dependencia hace posible el desarrollo de las capacidades cognitivas específicas del *Homo sapiens*, su identidad como especie. Obviamente, la primera fuente de reparto (antes igual que ahora) está asociada al ámbito familiar y probablemente se explique por factores vinculados a impulsos de transmisión del código genético. Pero, y esto es lo más interesante, los estudios antropológicos demuestran que el ámbito de redistribución en sociedades cazadoras reproductoras va más allá de la familia abarcando al conjunto de individuos en situación de necesidad del grupo, superando el altruismo recíproco (yo te doy hoy a ti para que mañana me des tú a mí). En palabras de Kaplan y Gurven (2005): «La persistencia de desequilibrios entre las cantidades dadas y recibidas entre familias sugieren que el altruismo recíproco no es capaz de explicar toda la redistribución existente entre familias» (p. 86).

En lo que se refiere al tema que nos ocupa (la existencia de mecanismos de redistribución y protección frente al riesgo), el elemento clave es la presencia de algún tipo de mecanismo interfamiliar de reparto. Pues bien, de acuerdo de nuevo con Kaplan y Gurven (2005), aunque la capacidad productiva del hombre cazador-recolector aumenta con la edad hasta el entorno de los 45 años, debido a los ciclos reproductivos, las necesidades de sus familias aumentan a una mayor tasa, de forma que a partir de los 40 años se entraría en una situación de insuficiencia de producción calórica (capacidad de producción de calorías inferior a las

GRÁFICO 1.1 Producción neta de alimentos y tasa de supervivencia a lo largo del ciclo vital en comunidades de cazadores-recolectores y grupos de chimpancés



FUENTE: Kaplan y Gurven (2005, p. 88).

necesidades de producción de la unidad familiar). Ello implica que la supervivencia familiar dependerá de la existencia de transferencias desde familias de hombres más jóvenes. Todo ello sin necesidad de considerar que la existencia de fuertes diferencias de productividad<sup>1</sup>, fecundidad y mortalidad entre las familias pueden hacer necesarias transferencias complementarias. La existencia de estas transferencias interfamiliares, cuando las transferencias intrafamiliares no son suficientes, permite el alargamiento de los periodos de aprendizaje y facilita hacer frente a una tasa mayor de fecundidad.

Los antropólogos discuten hasta qué punto el altruismo reflejado en la existencia de transferencias de comida entre las familias de un grupo es simétrico o asimétrico, y las razones que lo explican. Ese debate, aunque interesante, escapa sin embargo del propósito de estas páginas que no es sino mostrar cómo la supervivencia de la especie ha dependido de la existencia de mecanismos de redistribución que, con el tiempo, se han transformado en tradiciones y costumbres que facilitan la supervivencia del grupo.

Además del apoyo del grupo para garantizar la supervivencia dados los ciclos de capacidad productiva y necesidades de subsistencia de los

primeros *hominidos*, incluyendo el *Homo sapiens*, la paleoarqueología nos ofrece otros ejemplos de conductas de apoyo mutuo en situaciones de enfermedad incapacitante que apuntan a que este tipo de comportamiento era extensible a aquellos individuos con poca capacidad de aportar trabajo al grupo (Spikins, Rutherford y Needham, 2010). Entre los casos más conocidos de comportamiento de apoyo a terceros en situación de dependencia destaca el caso del denominado *individuo 1* del yacimiento iraquí de Shanidar (datado entre 35.000 y 45.000 años). Un neandertal que muestra una importante atrofia traumática de su brazo derecho, junto con una cojera de la pierna derecha y muestras de una fractura curada del pie del mismo lado. Estos daños, junto con una más que probable ceguera traumática (al menos temporal) del ojo izquierdo, habrían hecho prácticamente imposible su supervivencia sin el apoyo continuado del resto de los individuos del grupo<sup>2</sup>. Aunque los estudios sugieren que tales daños se habrían producido en la adolescencia, el individuo sobrevivió hasta una edad relativamente avanzada de 35-50 años.

Del mismo modo, la inagotable Sima de los Huesos del yacimiento burgalés de Atapuerca ofrece indicios de la existencia de cuidados a dependientes en épocas más tempranas. Gracia et al. (2007), a partir del análisis del *Cráneo 14*, perteneciente a un niño *Homo heidelbergensis* (de hace aproximadamente 530.000 años) de entre 5-8 años en el momento de su fallecimiento, concluyen que sufría del cierre prematuro de alguno o todos los huesos del cráneo, lo que habría derivado en el aumento de la presión craneal, afectando al desarrollo del cerebro y probablemente a su capacidad mental y apariencia física. Ello no habría impedido que sobreviviera al menos cinco años, de lo que los autores deducen que su condición patológica no fue un impedimento para recibir la misma atención que cualquier otro niño *Homo* del Pleistoceno Medio<sup>3</sup>.

La Revolución Neolítica y el comienzo de la agricultura supondrán la transformación de los mecanismos de redistribución, pero no su eliminación. Todavía se discute cuáles fueron las causas últimas de esa gran primera transformación productiva (Weisdorf, 2005). Frente a la interpretación más clásica del cambio hacia una economía basada en la agricultura como el resultado de la opción en favor de un sistema

productivo que facilitaba una vida mejor, las hipótesis más modernas plantean este como el resultado de la presión poblacional sobre un ecosistema que habría superado su capacidad de sustentación. En contra de lo que comúnmente se piensa, el cambio a una sociedad basada en la agricultura no supuso ni una mejora de la dieta de las personas ni una reducción del tiempo dedicado a garantizar la subsistencia (Cohen, 1981), de lo que se deduce que este, más que fruto de la libre elección, habría sido el resultado de la necesidad. En todo caso, y como es sabido, la agricultura supuso la generación de excedentes que permitieron la aparición de formas primitivas de Estado y de una primera clase ociosa (en el sentido de no directamente productiva). Pero desde la perspectiva que nos ocupa, lo interesante de la revolución agrícola es que supone un aumento significativo del riesgo. La actividad agrícola está sujeta a las circunstancias climáticas de una forma que no lo está la actividad de recolección y caza. Y ello, como señala Ofek (2001), porque mientras que los cazadores recolectores pueden adaptarse en tiempo real a los cambios climáticos, cambiando sus actividades de caza o recolección y desplazándose a zonas distintas, los agricultores tienen que tomar las decisiones de producción antes de que se produzcan los acontecimientos climáticos, de forma que, una vez producidos, estos son meros espectadores de lo que quiera que acontezca. No es de extrañar que en muchos casos las sociedades agrícolas hayan diseñado sistemas de organización para, mediante obras hidráulicas, intentar reducir la incertidumbre asociada al menos a uno de los elementos del clima, las precipitaciones, del que depende la producción agrícola<sup>4</sup>.

Aunque en la actualidad se discute cuál era la naturaleza exacta de las economías de los denominados genéricamente imperios antiguos, que incluirían desde Egipto a los hititas y desde Sumeria a Roma, parece que en todas ellas existía un importante componente de redistribución mediante el uso de impuestos o trabajo forzado de la población en general hacia los centros de poder político y religioso y de estos hacia la población. Esta redistribución no significa que estemos en presencia de sociedades igualitarias como lo eran las sociedades de cazadores-recolectores. La aparición de excedente es el primer requisito para la aparición de desigualdades económicas. De hecho, estas sociedades eran tan



desiguales como lo permitía su todavía limitada capacidad productiva. Pero ello no impedía que existieran mecanismos de redistribución, especialmente en periodos de crisis alimentarias, que garantizaban su pervivencia a lo largo del tiempo (como condición necesaria para el mantenimiento de las clases no directamente productivas).

Así, por ejemplo, en Roma la falta de integración de los mercados locales de grano hacía que los habitantes de las ciudades dependieran de forma importante de la intervención del Imperio a la hora de garantizar el suministro de grano. Este aspecto aparece resaltado en las dos grandes obras, y perspectivas, sobre la economía antigua, la de Finley (1973) y la de Rostovtzeff (1957), para los que una de las principales obligaciones del emperador y los magistrados de las ciudades era asegurar el suministro básico de alimentos. Además de preocuparse por la existencia de un suministro adecuado de grano, en Roma existía la llamada *annona*, un sistema de reparto gratuito de grano que en época de Augusto llegó a beneficiar a 320.000 familias y que tiene sus orígenes en época de Cayo Graco cuando, mediante una *lex frumentaria* del 123 a. C. se pone en marcha un sistema de distribución de grano a precio reducido. En la época de Augusto se estima en 670.000 personas la población que recibía grano del Estado, un porcentaje muy significativo de una población que en la Roma del momento se calcula en un millón de personas (González, 2007). En el año 332 de nuestra era se instauró en Constantinopla la *annona constantinopolitana*. Alejandría y probablemente también Antioquía se beneficiaron de este sistema (Aja, 1998), mientras que las ciudades más pequeñas dependían de actuaciones puntuales de los potentados y benefactores locales. La existencia de este tipo de mecanismos explicaría, en opinión de Garnsey (1990), que las frecuentes crisis alimentarias que afectaron al mundo clásico (una cada cinco años en el periodo que va del 123 a. C. al 50 d. C.) no se tradujeran en hambrunas, raras en la antigüedad. Una inscripción en la isla de Samos, en la costa occidental de la actual Turquía nos ofrece otro ejemplo de este tipo de mecanismo, en este caso en una ciudad griega. En esta inscripción se presenta el funcionamiento de un fondo de grano comunitario de suscripción pública. El grano se distribuía dos veces al mes a los ciudadanos de las distintas tribus a partir del mes de *Pelusion* (Austin, 1981, pp. 198-201).

Siguiendo en Grecia, Plutarco, recogiendo un relato de Aristóteles, narra cómo Pericles (495-429 a. C.) en su enfrentamiento político con Cimón, que disponía de mecanismos para ganarse a los pobres: «dando de comer diariamente a cualquier ateniense que lo deseara, regalando vestimenta a los ancianos, y quitando las vallas de sus terrenos para que cogiera fruta quien quisiera», recurre a la distribución «de la propia riqueza del pueblo. Y pronto con los premios de los festivales, los salarios de los jurados y otras dietas y dádivas sobornó a la multitud y la utilizó para oponerse al Consejo del Areópago» (Plutarco, Pericles IX, 2-3, citado en Polanyi, 1977, p. 263). Siempre de acuerdo con Plutarco, Pericles también habría hecho uso del empleo público como mecanismo de redistribución de renta impulsando la construcción del Partenón y el Propileo: «en su deseo de que la multitud pacífica de trabajadores no quedase al margen de los ingresos públicos ni obtuviera dietas por la pereza y la holgazanería, propuso con firmeza al pueblo una serie de proyectos de grandes construcciones» (Plutarco, Pericles XII, 5-7, citado en Polanyi, 1977, p. 264). Los sucesores de Pericles ampliarían los mecanismos de redistribución con la creación, alrededor del 410 a. C., de la *diobelia* (un pago universal de dos óbolos al día) para ayudar a la población desplazada a Atenas desde las zonas rurales como resultado de la guerra. Esta misma cantidad recibían, tras un examen por parte del Consejo para determinar su elegibilidad, los inválidos (*adynatoi*) (Aristóteles, *Constitución de Atenas*, LXI, 3, citado en Polanyi, 1977, p. 267).

También encontramos pautas de redistribución en las ciudades-estados mesopotámicas. Aunque la extensión de estas prácticas de concentración de bienes en el Templo o en el Palacio y redistribución parcial y asimétrica hacia los integrantes de la sociedad es objeto de controversia. Algunos autores (Fox y Zagarell, 1982) han defendido la posibilidad de que las raciones repartidas por parte del Templo y el Palacio cumplieran el papel de debilitar los mecanismos redistributivos (y probablemente las lealtades) basados en el parentesco.

Cambiando de continente, a partir de fuentes contemporáneas sabemos que en el Extremo Oriente durante la dinastía Ch'in (221 a. C. en adelante) la respuesta ante situaciones de emergencia alimentaria incluía la creación de un sistema de graneros estatales, la puesta en mar-

cha de obras públicas (canales y sistemas de irrigación) para facilitar la distribución del grano, la colonización de nuevas tierras y la distribución de grano, recompensando a las personas que suministraban grano a los graneros públicos con distintos rangos (Yates, 1990). Así mismo, el pensamiento confucionista y su principio de «piedad filial», 孝, al extenderse más allá de la relación hijo-padre para ampliarse a la relación entre el que gobierna y el gobernado, sitúa a estos en una posición equivalente a la de sus progenitores, y por lo tanto los hace responsables de su bienestar. Tras la instauración en China de la dinastía Han (209-203 a. C.), la intervención pública se manifiesta, entre otros ámbitos, en la creación de un sistema de estabilización de los precios del grano mediante su compra en épocas de abundancia y su venta en épocas de escasez, al tiempo que se mantenían las medidas de apoyo a la población más necesitada señaladas más arriba. Por ejemplo, con ocasión de unas grandes inundaciones producidas en 119 a. C., se obligó a las clases adineradas a suministrar préstamos a los más necesitados (Yates, 1990). Para esta época, la interpretación confucionista de la responsabilidad de los gobernantes en caso de desastres naturales se había convertido en la ideología oficial.

El antiguo Egipto también se considera como ejemplo de sociedad donde las instituciones de gobierno cumplían un importante papel redistributivo. De acuerdo con la información disponible, los ingresos en especie de los templos superaban sus necesidades de funcionamiento, de forma que existían amplias infraestructuras de almacenamiento que cumplían la finalidad de provisión para los años de malas cosechas. Uno de estos almacenes de grano que mejor se conservan en la actualidad es el del Ramesseum (templo funerario de Ramsés II), en Tebas, con una capacidad para alimentar durante un año a 3.400 familias, la dimensión de una ciudad media de la época (Kemp, 2008)<sup>5</sup>.

El hecho de que probablemente el Estado fuera el agente económico más importante en Egipto no significa que no existiese una economía privada. Ciertamente Egipto no era una economía planificada o basada en el mandato, sino una economía donde parte del excedente se dirigía vía impuestos y donaciones a los templos y el Estado. Estos pagos, además de mantener a la población no directamente productiva, consti-

tuían una red de seguridad para tiempos difíciles y volvían parcialmente a la población mediante la distribución de bienes (*reversión de ofrendas*) asociada a los festivales religiosos periódicos que jalonaban el calendario egipcio<sup>6</sup>. Junto a ello cumplían, en la interpretación keynesiana de Warburton (2000), el papel de generación de demanda efectiva para la economía en la forma de los grandes proyectos de ingeniería civil y religiosa por los que Egipto es actualmente conocido.

El hecho de que las sociedades antiguas dispusieran de mecanismos de redistribución (por parte del Estado, o por parte de benefactores individuales) con carácter estable o con carácter esporádico, para hacer frente a crisis alimentarias o de otro tipo, reduciendo su impacto sobre la propia supervivencia de la sociedad, es perfectamente compatible con que fueran sociedades tremendamente desiguales, en las que la riqueza y el poder se concentraba en un número muy limitado de personas. Teniendo en cuenta la baja capacidad de generación de excedente económico de las sociedades preindustriales, los niveles de desigualdad existentes, aunque no muy distintos a los que se pueden encontrar en economías actuales como Estados Unidos o Rusia<sup>7</sup>, se situaban en el máximo posible. Como bien señalan Milanovic, Lindert y Williamson (2007), la desigualdad en el mundo antiguo estaba muy próxima a la desigualdad potencial, esto es, la desigualdad compatible con la reproducción biológica de la sociedad. Ello no impide que sea precisamente esa desigualdad la que hiciera posible la existencia de procesos de devolución de bienes y servicios (o renta) a la población en determinadas circunstancias.

El hundimiento de los imperios clásicos se manifestará en una fragmentación política y cultural de sus sociedades acompañado de un retroceso tecnológico y económico. Las nuevas circunstancias hacen inviables los antiguos sistemas de redistribución y esta vuelve a centrarse en el plano de una familia más o menos extensa. La redistribución en el ámbito familiar tiene una ventaja y varias desventajas. La ventaja es que al compartir una misma base genética y una proximidad vital y en muchos casos afectiva, la distribución contará con una más fácil legitimación y, por lo tanto, con menor resistencia. En cuanto a las desventajas, por un lado, la posibilidad de redistribución se verá limitada por la ca-

pacidad productiva de la unidad familiar, que al ser de menor tamaño que otras unidades de convivencia como los clanes, las comunidades, los reinos o las naciones, será menor (en sentido estricto su excedente será menor). Por otro lado, la familia no siempre puede utilizar estrategias de diversificación del riesgo al depender su producción, normalmente, de las circunstancias específicas del lugar donde mora, algo especialmente importante en economías agrícolas. Como es conocido, una condición necesaria para el funcionamiento de los sistemas de seguros es que las probabilidades de que acontezca determinada contingencia a las distintas personas cubiertas por el seguro sean independientes entre sí. En la medida en que la unidad familiar dependa de la misma actividad productiva no se producirá esta condición de independencia de las probabilidades, ya que, por ejemplo, si sobreviene una sequía o una inundación, esta afectará a las fuentes de ingresos de todos los integrantes de la unidad familiar. De ser así, la subsistencia pasará a depender de la capacidad de ahorro y acumulación de la unidad, que en economías de subsistencia será escasa.

En este sentido, cabe mencionar que la existencia de mecanismos redistributivos y de aseguramiento ajenos al Estado y al mercado, no se reduce a la familia, sino que también pueden encontrarse, en sociedades no industrializadas, fundamentalmente en países en vías de desarrollo, en otros ámbitos. Así, por ejemplo, la reciprocidad y los lazos sociales constituyen el principal mecanismo de seguro en muchas comunidades rurales de África Subsahariana, en las que los convecinos no solo se encargan de desarrollar mecanismos de financiación —como las asociaciones de ahorro y crédito (*Rotating Saving and Credit Associations*, más conocidas por su acrónimo anglosajón, ROSCA), o de construir de forma cooperativa diversas infraestructuras (puentes, sistemas de irrigación, etc.)—, sino que mantienen relaciones de reciprocidad por las cuales los hogares de la comunidad que se encuentran en situación de necesidad reciben el auxilio económico de otros en mejor posición, en la confianza de que existirá una correspondencia en el futuro si la situación lo demanda (Dasgupta, 2007). La comunidad *amish* de Estados Unidos nos ofrece otro ejemplo de este tipo de relaciones que ha sobrevivido hasta nuestros días. En este caso, las relaciones de reciprocidad se