



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona



Colección Policy Papers

2015 – 08

**REFORMAR EL ESTADO DE BIENESTAR: DERECHOS,
NECESIDADES Y MÉRITOS PARA UNA ASIGNACIÓN
JUSTA Y EFECTIVA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

Guillem López-Casasnovas

Catedrático del Departamento de Economía y Empresa

Universitat Pompeu Fabra

Barcelona



La Colección Policy Papers, engloba una serie de artículos, en Economía de la Salud y Política Sanitaria, realizados y seleccionados por investigadores del Centre de Recerca en Economía y Salud de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF). La Colección Policy Papers se enmarca dentro de un convenio suscrito entre la UPF y Almirall, entre cuyas actividades se contempla el apoyo no condicionado de Almirall a la divulgación de estudios y trabajos de investigación del CRES-UPF.

Barcelona, 5 de octubre de 2015

REFORMAR EL ESTADO DE BIENESTAR: DERECHOS, NECESIDADES Y MÉRITOS PARA UNA ASIGNACIÓN JUSTA Y EFECTIVA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Son diferentes las aportaciones hechas al estudio de cómo se asignan y/o deberían de asignar los recursos económicos, limitados de por sí, y en especial los recursos públicos, que mantienen en su fuente y destino una especial responsabilidad social. Recientemente el doctor Marc Balaguer, de la UAB ha hecho una última aportación, aplicando los viejos principios, ya remarcados en su día por diferentes filósofos de la justicia en diferentes campos concretos de aquellas asignaciones, tales como la sanidad, determinadas subvenciones o las becas de formación.

Son en mi opinión cuatro los mecanismos posibles para una pretendidamente asignación justa de los recursos públicos. Si se considera la asignación como un derecho originario del ciudadano (i), como una discrecionalidad social, pero pautada, ya sea a una condición de necesidad (ii) o de mérito (iii), o finalmente, a la vista de un resultado (iv) objetivado por la efectividad que de la utilización de los recursos se derive.

En el primer caso, la delimitación del derecho a recibir por la condición inalienable de ciudadano (o la categoría que se quiera) es dicotómica (se tiene o no se tiene: y si se tiene, nada es en principio lo que la hace objetable). Funciona este criterio con su mayor potencia cuando se formula “ex ante”, en el derecho de acceder (todo el mundo es elegible, cubierto de la contingencia prevista), aunque no todos puedan ser finalmente elegidos (como mínimo, a la vista de la ocurrencia o no del caso). En el segundo caso, el concepto de necesidad responde en principio a una condición marcada por una situación objetiva (“ex post”, se produce o no esa necesidad), y es relativa (alguno puede tener más necesidad que otros). El de mérito, por el contrario, responde a un cribado individual previo: la situación efectiva se examina a modo de los antecedentes que la causaron, y las actuaciones de los potenciales beneficiarios, a la hora de identificarlos como tales, en la medida que lo hubieran o no podido evitar. Finalmente, el criterio de asignación basado en resultados incorpora a la priorización la capacidad de beneficiarse que puedan tener de aquellos recursos sus destinatarios.

Son modulables los anteriores criterios y a menudo se solapan. Pero para dar robustez, transparencia y consistencia a los principios de lo que se puedan considerar asignaciones justas, siempre será necesario identificar cuál prevalece y con qué coherencia lo hace en cada aplicación. Tanto a lo largo del tiempo, si así se quiere, como de los diferentes casos concretos en cada momento y circunstancia financiera, ya de recortes en gasto o incrementos de financiación. Y es que a menudo la literatura de la filosofía de la justicia tiende a mostrar las múltiples aristas de aquellos criterios, aunque luego, en el desarrollo normativo y en la implementación de las asignaciones de aquella manera justificadas, se desvanecen los vínculos más básicos. Por ejemplo, con los derechos universales existe bastante confusión de lo que sustantivamente éstos puedan albergar, ya derechos

sustantivos (el derecho de voto) o no (el derecho al trabajo o a una vida digna) y como aquellos derechos indiscriminados terminan a menudo identificados con barra libre de acceso a bienes y servicios, de los que están disponibles, en cada circunstancia y tantas veces como se haga la cola para acceder a ellos. En cambio, el criterio de necesidad tiene más recorrido. Para algunos quien más necesita es quien más puede acercarse a su mejor estado (punto de llegada); para otros, simplemente, quien más necesita en cada momento respecto de aquel servicio, es quien de partida, peor está. Así, por ejemplo, una interpretación simple de Rawls no contempla otra mejora de bienestar posible que ir mejorando a quien está peor. No entra en valorar si las ganancias de quienes ganarían con una asignación diferente hacen por más o menos de lo que perderían los potenciales perdedores. No transacciona ganancias y pérdidas, es un criterio ortogonal que se despreocupa de la desigualdad y se focaliza sólo en la pobreza. No analiza las razones del estado de necesidad: si es o no su responsabilidad, si el afectado se esforzó más o menos para evitarlo. Este sería el estereotipo del criterio de necesidad aplicado a situaciones como la proximidad a la muerte: la regla del rescate, prevalecería respecto de todas las demás. Otras interpretaciones apuntarían a que Rawls cree que la meritocracia es necesaria y prioritaria pero no suficiente para nivelar el “terreno de juego” (hay factores aleatorios y exógenos al esfuerzo que hacen incluso también por eso necesario el “maximin”, aunque se pueda afirmar que Rawls es más “meritócrata” que “bonhomista” o “maximinista”. También en el camino de la reinterpretación de “necesidad” podemos encontrar la igualación de las capacidades efectivas de decisión de A. Sen, que requeriría discriminaciones subjetivas positivas frente a nivelar efectivamente los terrenos de juego para igualar oportunidades.

Roemer y otros diseccionan las razones subjetivas que pueden hacer para ese estado de necesidad: ¿es o no el individuo responsable? ¿Responde a una circunstancia exógena, insuperable, o a una falta de esfuerzo? El esfuerzo requerido sería lo que se corresponde al nivel que al menos empíricamente se observa por parte de todos aquellos que están en circunstancia similar al del afectado. La circunstancia se corrige, se neutraliza con la política pública, pero no la falta de esfuerzo que pueda hacer ciudadanos irresponsables.

En todo caso, a las tres asignaciones anteriores le falta la valoración de la efectividad de esos recursos: es decir, el impacto que puedan tener tanto en la mejora individual como en la agregada. Así, si queremos maximizar la salud, la esperanza de vida, reducir la mortalidad innecesariamente prematura y sanitariamente evitable, o aumentar los años de vida ganados con aquellos recursos libres de incapacidad, el más común de los sentidos se negaría a volcar recursos a quien más necesidad tiene pero que solo mínimamente se puede beneficiar, o con aquellos que ex ante se han hecho merecedores de los recursos pero que en su aplicación concomitante generen unos resultados escasos. Pero la capacidad de beneficiarse de unos recursos puede tener ciertamente una deriva complicada: en la sanidad, la de los tratamientos que extienden la vida pero con muy baja calidad; o que lo hacen relativamente en el caso individual, pero absolutamente, muy poco de modo colectivo respecto de la esperanza de vida, como son los cuidados a los terminales; o que por naturaleza suponen la extensión de los impactos más grande para

los jóvenes que para los ancianos. De ahí que algunos propongan por aquel “maximand” social algunas restricciones. Una especie de *fair innings*, a modo de alícuotas que una vez superadas hagan por una menor priorización, o que por debajo de las que el coste de oportunidad no juegue.

A pesar de las anteriores dificultades, salirse de los criterios que incorporan los resultados a la asignación de recursos públicos nos sitúa en mundos alternativos para los que creo que resulta complicado, por contra-intuitivo, vislumbrar el consenso. Sobre los resultados, tampoco la tarea se visualiza como sencilla, pero parece conjugar más argumentos para justificarla, en particular como ciudadanos y desde el velo de la ignorancia.

Guillem Lopez i Casasnovas

Univ Pompeu Fabra

CENTRE DE RECERCA EN ECONOMIA I SALUT (CRES-UPF):
<http://www.upf.edu/cres/>

