

# **MAYORES Y ESTADO DEL BIENESTAR**

## **(Anotaciones al caso de Andalucía)**

---

**José Vallés Ferrer**



### **SUMARIO:**

Se presenta aquí el Estado de Bienestar como la intervención política cuyo objeto es asegurar a los ciudadanos la protección frente a determinados riesgos y contingencias; promover determinados bienes que posibilitan la igualdad de oportunidades y corregir aquellos aspectos del funcionamiento de los mercados con efectos sociales negativos. La materialización de estos objetivos ha venido concretándose en políticas públicas. Finalmente el artículo concluye con unos apuntes críticos sobre diferentes y posibles direcciones de las políticas públicas.

### **SUMMARY:**

Here the state of wellbeing is presented as political intervention whose aim is to assure citizens of protection against determined risks and eventualities; to promote determined deeds which facilitate equality of opportunities and correct those aspects with negative social effects within the operation of markets. The materialization of these aims has lately been specified in public policies. Finally the article concludes with some critical notes on different and possible directions of public policies.

## I. Introducción

Pocos autores no estarían de acuerdo si definimos el Estado de Bienestar como aquel "conjunto de instituciones y políticas públicas que tienen por objeto:

- Asegurar a todos los ciudadanos la protección frente a determinados riesgos y contingencias, especialmente los derivados de la pérdida de rentas de activo o de la pérdida de salud.
- Proveer determinados bienes que posibilitan la igualdad de oportunidades.
- Corregir aquellos aspectos del funcionamiento de los mercados con efectos sociales negativos".

La concreción de estos objetivos ha venido materializándose en políticas públicas que:

- Garantizan rentas de activos en situaciones tales como la jubilación, la enfermedad o incapacidad, la maternidad o el desempleo.
- Provisión de determinados bienes que cubren necesidades básicas como la sanidad, la educación, la vivienda o los servicios sociales y que permiten, siquiera sea el inicio, una posibilidad de igualdad de oportunidades.
- Que regulan o formulan políticas en el ámbito de la creación de empleo, las condiciones de trabajo, la protección de los consumidores o la conservación del medio ambiente.

Especialmente se considera Gasto Social los recursos asignados a los programas comprendidos en los dos primeros apartados. Distinto es qué Agente público es el que consigna en sus presupuestos dichos programas.

En nuestro país y después de la Constitución de 1978 la Administración Central se especializa en las políticas públicas encami-

\* Agradezco la colaboración de Fernando Núñez Hernández, Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Sevilla y alumno del bienio de Doctorado 1997-99 "Economía Aplicada III" del Departamento de Economía Aplicada III de esta Universidad.

nadas a garantizar las rentas de activo. Las pensiones representaban en 1998 el 56% del Gasto Social que a su vez es el 55 por ciento del total del Presupuesto del citado año. La importancia de las pensiones está debilitada porque en Sanidad figura no sólo lo que gestiona la Administración Central sino la totalidad del presupuesto Sanitario de la Seguridad Social. Si se eliminara esta cuantía dedicada a sanidad la parte dedicada a garantizar rentas de Activo subiría a cerca del 70% del Gasto Social del Estado.

Por el contrario de las Comunidades Autónomas, hoy con el Insalud transferido, en un futuro no muy lejano en todas, la sanidad representará casi el 50 por ciento del Gasto Social que a su vez casi llega al 60% del total de los Recursos que administra una Comunidad Autónoma, según datos de 1999.

Se puede afirmar, pues, que en un país con estructuras centrales y subcentrales de toma de decisiones sobre políticas públicas, hay una especialización de funciones donde la "garantía de rentas" se suele ubicar en el Gobierno Central y la provisión de bienes públicos de carácter social se ubica en los niveles subcentrales de Gobierno con una tendencia creciente a que gran parte de estos servicios -al menos en lo que a gestión se refiere- se ubiquen en los gobiernos locales.

Bastan estos simples datos para resaltar la importancia que tienen los recursos destinados a la provisión de bienes públicos de carácter social para las Comunidades Autónomas especialmente los dedicados a la financiación de los servicios sanitarios para el propio desarrollo de las regiones.

En este sentido la economía española, condicionada por factores extraeconómicos, ha realizado un esfuerzo indecible por la globalización de sus mercados y la internacionalización de su economía así como por aumentar el volumen de gasto social. Los pasos seguidos desembocaron en nuestra integración europea sancionada en 1985 y 1986 (Tratado de Adhesión y firma del Acta Única Europea) y nuestro ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo en 1989. En 1998 España supera el examen para su incorporación a la Unión Monetaria.

El proceso de acomodación de la economía española a Europa implica asumir grandes transformaciones, entre otras, de carácter

social. El envejecimiento de determinados sectores productivos como el industrial, el desplazamiento sufrido por la agricultura, el diferencial de renta familiar, o la falta de capital estructural por citar algunos problemas históricos, exigieron cambios en nuestra política económica a partir de 1985, con los subsiguientes costes directos y sociales. El camino de Europa no era fácil, como tampoco lo es en los actuales momentos. La sociedad española en general y los mercados en particular lo sabían. El objetivo número uno de la política económica a pesar de las dificultades no podía ser otro que el de Europa.

Nuestros socios nos obligaban a ir más deprisa, a quemar etapas, puesto que nuestra economía tenía que acelerar si quería afrontar el reto europeo: Maastricht así lo exige. Nuestra fecha de examen fijada para principios de 1998, nos obligaba a ceñirnos a los criterios de convergencia, para formar parte de los "países in", de la Europa de la primera velocidad, sin tener que esperar hasta el año 2001 y asumir los mayores sacrificios que el retraso implica.

Sin embargo, no por ello debemos renunciar a la construcción de nuestro aún joven Estado del Bienestar, esa figura nacida del informe Beveridge, que conceptualiza a un Estado que protege a sus ciudadanos asegurándole una serie de prestaciones y trabaja a favor de la solidaridad y la cohesión social. Se necesitaban recursos para elevar el gasto social y situarlo a los niveles europeos, pero además, y más hoy, también son imprescindibles buenos gestores que aboguen por el perfeccionamiento de dicho Estado del Bienestar. Sabemos que nuestra partida de gasto público está cerca de la cota psicológica del 50 por ciento del PIB, y que ya no es posible que siga creciendo, pero no por ello pensamos que lo conveniente sea someterlo a una cura de adelgazamiento o a su descapitalización mediante privatizaciones que simplemente resuelven los problemas a corto plazo.

Somos conscientes de la necesidad de acometer reformas estructurales, sabemos que valores antes poco considerados como la competitividad o la productividad son las nuevas reglas del juego. Es la hora de la convergencia con Europa.

La convergencia nominal buscada a través de los indicadores como la inflación, el déficit público, la deuda pública, el tipo de interés o la estabilidad de nuestra moneda va a ser tan sólo el inicio del diseño de

un nuevo país, cuyo problema principal es el desempleo y el diferencial de renta y que tiene el fin último de la convergencia real y social.

Como parte de la cultura social y económica europea, siempre en movimiento, la indudable evolución de la concepción del Estado del Bienestar que en todos los países se está desarrollando, justifica sobradamente la continuidad en el análisis de la situación y perspectivas de la protección social en España. En la consideración de aquél como elemento básico de cohesión social, parece compartido el criterio de que requiere una política social avanzada hasta los límites de lo que sea económicamente posible, cumpliendo así los postulados de la Constitución Española al referirse a prestaciones sociales suficientes (arts. 41 y 50), línea en la que se mueve el Pacto de Toledo y que, hoy por hoy constituye el punto de referencia a la hora de calibrar las acciones que se hayan emprendido.

Se refrenda esta perspectiva con los postulados de la Comisión y del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas. Tanto en la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y mejora de la protección social de la Unión Europea, como en el Dictamen del Comité a dicha Comunicación, se insiste en la adaptación de los sistemas de protección social de los Estados miembros de acuerdo con sus circunstancias y culturas particulares, y que ésta debe llevarse a cabo a través de la cooperación en el marco de la Unión, efectuando a tal fin una serie de propuestas específicas.

Las políticas de convergencia diseñadas han sido la clave de esta adaptación. España, no ha sido una excepción, pues en este año (enero de 1999), tras confirmarse el proceso de convergencia nominal, ha entrado a formar parte de la Unión Monetaria, de la Europa de los once. Sin embargo, el problema no era, ni es, solamente de convergencia nominal sino de convergencia nominal, real y social. Lo que venimos denominando la obtención del objetivo de las tres convergencias.

Además este proceso de convergencia hay que corregirlo con la variable territorial, es decir, teniendo en cuenta la heterogeneidad de

## **2. La necesidad de las tres convergencias**

las Regiones de España. Andalucía, por ejemplo, es doblemente diferente en indicadores socioeconómicos de primer orden.

Desde hace unos años, los gobiernos europeos han volcado todos sus esfuerzos en cumplir a rajatabla los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht, que garantizaban unos parámetros macroeconómicos para hacer frente a la Unión Monetaria. Sin embargo, han sido pocos los foros de opinión sobre convergencia en términos de bienestar social, de reducción de las divergencias en la distribución de la renta y solidaridad en la Europa de los ciudadanos. La política de convergencia real en términos de empleo y producción y renta, tampoco ha estado en plenitud de posibilidades.

No es el momento de volver atrás sobre debates de política económica ya superados que discernían entre un enfoque puramente keynesiano y el neoclacisismo global, que ya demostró no ser capaz de resolver los fallos del mercado derivados de un capitalismo sin trabas. Hoy en día, prevalece entre nosotros un postulado claro: es necesario poner en marcha políticas más equilibradas, donde los gobiernos corrijan las divergencias del libre mercado para favorecer la estabilidad, el crecimiento, el empleo y, en definitiva, la cohesión social, sin por ello entorpecer las ventajas de la competencia.

Una de cada cuatro regiones de la Unión Europea posee una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. El problema de las disparidades regionales, por tanto, no es un tema aislado que afecta a algunas zonas periféricas, sino que se trata de un aspecto de una relevancia vital para la consolidación de una Europa sin fricciones internas que puedan mermar sus potencialidades como área integrada no sólo económica sino socialmente.

En estos días se está debatiendo el Marco Comunitario de Apoyo para el período 2000-2006. Dicho marco financiero a nuestro juicio parte de dos debilidades manifiestas:

- De un lado, se está trabajando con un presupuesto absolutamente insuficiente, que apenas supone el 1,27% del Producto Interior Bruto comunitario, hecho que aún se agrava más puesto que por una parte se prefiere afrontar la ampliación hacia los países del centro y este europeos; y por otra, un grupo de paí-

ses encabezados por Alemania reivindican la puesta en práctica de lo que denominan "el justo retorno", es decir, pagar menos y recibir más por haber sido hasta el momento contribuyentes netos en lugar de receptores de las arcas de Bruselas.

- De otro, el presupuesto es manifiestamente regresivo en cuanto a la redistribución de la renta, lo que queda patente al contemplar una reducción de la partida de fondos estructurales del 11,4%, cuando son precisamente estos los que reciben las economías más pobres y con mayores desequilibrios en cuanto a empleo, renta y riqueza, y que con una mayor dureza sufren el declive industrial. Paralelamente recoge un aumento en términos relativos de los fondos destinados a la Política Agraria Común (PAC), que redundan en un colectivo mucho menor, entre un 5-6% de la población europea. Este brusco cambio de timón de la política comunitaria, se contrapone con la célebre Cumbre de Edimburgo, donde se dotaron los Fondos de Cohesión (que igualmente descienden, quedando sin financiación proyectos medioambientales y de infraestructura de transportes) y se ratificó la importancia del equilibrio entre el Norte y el Sur europeo. Este tipo de decisiones nos aleja de la concepción inicial de una Europa unida, solidaria y equilibrada en sus regiones.

En estos días, los acontecimientos protagonistas de la actualidad económica, son la respuesta de los mercados financieros a la nueva moneda o las políticas de rigor presupuestario que se avecinan. Sin embargo, es curioso no encontrar apenas estudios sobre las repercusiones de la UEM sobre la economía regional, corriendo el peligro de que los posibles efectos distorsionadores que puedan producirse supongan unos costes irreparables como consecuencia de la falta de planificación y anticipación al respecto. Y es que las temidas perturbaciones asimétricas, que algunos expertos han señalado como una debilidad de la Unión Monetaria, podrían acentuarse más si cada uno de los países integrantes del euroclub de los once viviera ciclos económicos más o menos expansivos o contractivos (lo que puede ser una hipótesis de trabajo con visos de realidad), de forma que el Banco Central

Europeo sufriría presiones para cubrir con su política monetaria única todas las diferentes exigencias de los países según la particular coyuntura económica que estuvieran atravesando.

Posiblemente una mayor profundización en la unidad política podría ser la forma de limar asperezas en cuanto al enfrentamiento de los intereses de unos y otros, pero esta es de momento una de las asignaturas pendientes de la Unión.

Si nos centramos en analizar nuestra realidad más cercana, únicamente el archipiélago Balear posee un Producto Interior Bruto (PIB) por habitante asimilable a la media europea, mientras que Cataluña, Navarra, Madrid y país Vasco tiene un PIB per cápita entre el 75 % y el 100% de la media comunitaria. El resto de las regiones españolas, (entre las que se encuentra Andalucía) fueron clasificadas como Objetivo número 1 en las políticas regionales de la UE para el período 1994-99.

En este sentido, el Proyecto del nuevo Reglamento sobre los Fondos Estructurales pretende modificar el artículo 8 del antiguo, donde se establecía el que las regiones con PIB per cápita inferior a la media comunitaria formarían parte de las denominadas Objetivo número 1. De esta forma, los requisitos a exigir introducen una nueva variable; el poder adquisitivo o paridad en el poder de compra, de forma que una región con PIB bajo pero con precios relativos también bajos, vería corregido su PIB al alza con lo que podría dejar de recibir fondos estructurales en el próximo período (este es el caso de Aragón, Comunidad Valenciana, Cantabria, La Rioja o Canarias, aunque ésta última permanecería entre las Objetivo número 1 por tratarse de una región ultraperiférica). Esta nueva forma de medir los niveles de desarrollo nos parece distorsionadora al no reflejar la realidad de las regiones, para lo que se podrían haber utilizado otros indicadores más verosímiles como la renta media disponible por habitante, aún más explicativa si es eso lo que se pretendía, que el PIB por habitante actual.

El temor a un aumento del desempleo y a una reducción de la velocidad del crecimiento como consecuencia de la actuación efectiva de las perturbaciones asimétricas que hagan tambalear los componentes más débiles del modelo europeo (escasa flexibilidad de los salarios y



en especial los del personal poco cualificado, limitada movilidad geográfica de la mano de obra o ausencia de estabilizadores por la vía del tipo de cambio), podría hacernos concluir que la convergencia nominal no es suficiente para garantizar la convergencia real o la social. Partiendo de un presupuesto adelgazado de antemano y con las perspectivas de la ampliación del número de socios comunitarios, los recursos nos resultan insuficientes para realizar una política seria en cuanto a reducción de desequilibrios. Desde el gobierno español, este problema ha sido trasladado a instancias comunitarias, proponiendo entre otras medidas, la creación de un Fondo de Estabilización Coyuntural para afrontar las crisis asimétricas, pero los posicionamientos mayoritarios son actualmente reacios a nuevas cargas presupuestarias.

La convergencia real exige esfuerzos, no sólo desde el punto de vista de su financiación, sino también en la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el gasto. En unas economías como las europeas, donde el gasto público prácticamente ha alcanzado sus valores estructurales, es necesario realizar esfuerzos en pro de una implacable gestión de los recursos.

Desde el Tratado de Roma de 1957, los seis socios fundadores preconizaron que la unión económica en principio y muy próximamente unión monetaria, sería un resorte para el sostenimiento de lo que denominamos Sociedad del Bienestar, una sociedad que garantiza una serie de prestaciones como la sanidad, la educación, las pensiones o los subsidios de desempleo que sirven de amortiguadores en momentos de inestabilidad. Hay que seguir trabajando por el proyecto inicial, pero siendo realista y apostando por el perfeccionamiento del Estado del Bienestar europeo, no por su adelgazamiento o desmantelamiento. Y en el caso de España, donde es aún incipiente, hay que reforzar su estructura. Esta es la filosofía que debe reinar en la nueva andadura que comenzamos con la moneda única, la de una Europa que, siendo una potencia económica y monetaria, no se olvida de sus compromisos sociales. Y desde luego no es de recibo pretender excluir a partir del año 2003 a España, Portugal, Irlanda y Grecia de los Fondos de Cohesión tal como sugiere Alemania en el Parlamento Europeo.

### **3. El sistema de prestaciones sociales ante el reto europeo**

Para la inmensa mayoría de los europeos, su condición de ciudadanía se basa no sólo en los derechos políticos, sino también en un conjunto de derechos sociales: la convergencia social, como antes la hemos definido. Durante bastantes años el enfrentamiento eficiencia-equidad quedó resuelto en un modelo social, que pese a sus disfunciones demostraba ser la base de una estabilidad sólida y coherente con los principios de redistribución de la renta, que no era eficientemente asignada por el Estado.

Sin embargo, los últimos ajustes impuestos por las estrechas exigencias de Maastricht y las dificultades para entrar en una nueva fase expansiva de la economía con un crecimiento suficiente de empleo, están abriendo nuevas incertidumbres y riesgos. No podemos aceptar que la solución del problema pase por la destrucción del Estado del Bienestar. La cuestión es como hacerlo más eficiente y estable, y no como podarlo hasta que resulte irreconocible. No podemos realizar críticas serias sin antes evaluar los graves problemas que la puesta en cuestión del Estado de Derecho acarrearía en términos humanos, sociales y de estricta funcionalidad económica. Además, en nuestro país no se puede hablar de recortar una institución que es de nueva creación, y que todavía no ha llegado a su plenitud (la comparación del gasto social español con el de nuestros vecinos europeos corrobora nuestras afirmaciones).

Hay que ser consciente de que debemos reflexionar por lo menos sobre los siguientes puntos:

- La obligación de defender el mantenimiento de la universalización de los derechos sociales básicos (educación, salud, pensiones, desempleo, etc.).
- La atención preferente a personas mayores, jóvenes y a los programas sociales para mujeres.
- La política de reajustes debe ser pactada con los interlocutores sociales y sólo en materias en las que sea probadamente necesaria.
- Debemos plantear iniciativas rigurosas de lucha contra el fraude, no sólo en el aspecto fiscal y en el afloramiento del dinero negro, sino en controles más estrictos de las bajas médicas, invalidez, etc. Para ello es necesario contar con la responsabili-

dad y concienciación de los profesionales del bienestar, para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

- El llamado tercer sector debe implicarse más activamente (fundaciones, ONGs, empresas sociales, etc.) con iniciativas sociales que luchen contra las desigualdades y aseguren el bienestar.

Las políticas neoliberales de desmantelamiento del Estado del Bienestar no son la solución a los problemas, sino el compromiso social renovado que afiance los derechos de una ciudadanía cada vez más consciente de la no gratuidad de los servicios públicos.

España llega a las políticas de bienestar con cierto retraso respecto a Europa. Aunque los cimientos del sistema actual se construyen con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1.964, estos valores no se ratifican hasta la etapa democrática.

Nuestro Estado del Bienestar es extenso en cuanto a su cobertura, pero desigual en su impacto social. No se ha conseguido aún la coordinación necesaria entre los niveles estatal, autonómico y local, aunque el diagnóstico general es similar al europeo. Sanidad, desempleo y pensiones son responsables del 75% del crecimiento del gasto, mientras que otras partidas como la educación van perdiendo peso debido al progresivo envejecimiento de la población. El caso de las pensiones es el más alarmante puesto que representa la tercera parte del gasto social. Sin embargo, el porcentaje destinado al desempleo es el que más aumenta su peso relativo.

Nuestra tardía incorporación al proceso de internacionalización de las economías nos ha desfavorecido en términos de conquista de bienestar social. De esta forma, mientras que en la Comunidad Europea la participación del gasto social en la renta nacional se amplió en un 12.4% para el período 1960-75, en España sólo supuso un 3.3%. Lo más sorprendente de todos estos años es el enorme crecimiento experimentado por nuestra economía, superado únicamente por Japón.

A partir de 1975 empieza el despertar de la relación Gasto Público/PIB pasando de un 25% para ese año a un 42% una década más tarde. Realizando el desglose por partidas, un 40% se dedica a subvenciones y transferencias a empresas en crisis y en particular a los intereses de la deuda. Estas partidas son denominadas servicios gene-

rales o gastos diversos con destino en su mayoría al sector industrial y son los únicos en los que superábamos al resto de Europa en 1986. La enseñanza apenas llegaba al 60% del promedio de la UE mientras que la sanidad, seguridad y obras sociales o viviendas oscilan entre el 70% y el 80%. La atención a la población mayor era, y es, la cenicienta en el destino del gasto social.

De acuerdo con las actuales previsiones demográficas, las perspectivas futuras no son alentadoras respecto al gasto. La población española seguirá envejeciendo por el efecto combinado de aumento de la esperanza de vida y caída de la tasa de natalidad. Se hace necesario establecer políticas de racionalización en la distribución de las partidas públicas para que mejore la eficiencia y se reduzca el fraude. En cualquier caso, la economía española ha hecho un esfuerzo sobrehumano para situar la hacienda de la democracia en los niveles europeos, quemando etapas y recalentando en poco tiempo la política de gasto. El gasto público de la economía española a finales del año pasado se situaba en el 43.5% del Producto Interior Bruto (47.5% en 1995).

El Estado del Bienestar, iniciado en la mayoría de los países europeos tras la Segunda Guerra Mundial, surge bajo el planteamiento de que el Gobierno, además de fomentar el crecimiento económico, debe realizar políticas que aseguren que dicho crecimiento va a ser solidario inter e intrageneracionalmente. Desde entonces en Europa hemos asistido al desarrollo de tres modelos de participación del Estado en la economía: **el modelo británico**, caracterizado por una mayor presencia del sector privado en la prestación de servicios al ciudadano, mientras que el Estado financia parte de las mismas; **el modelo escandinavo**, en el cual el Estado asume todos los servicios, financiándolos con una fiscalidad más elevada y, **el modelo alemán**, predominante en el resto de Europa (a excepción de los países del Este) que no alcanza las cotas de servicios públicos del anterior debido a la búsqueda de un trade-off entre fiscalidad y prestación de servicios.

España, adscrita tradicionalmente a este último modelo, ha experimentado unas tasas de crecimiento del gasto muy superiores a las de la media comunitaria debido al proceso democrático, a la descentralización del gasto público y al esfuerzo de equiparación de nuestros servicios públicos e infraestructuras a los niveles europeos.

En el caso de España existen tres posturas bien diferenciadas en cuanto al Welfare State. Veamos cada una de ellas:

- En primer lugar encontramos aquella posición que defiende el mantenimiento y mejora de las prestaciones sociales, aunque esto suponga un incremento del déficit público. Esto conllevará sacrificar el objetivo de convergencia con Europa. Los euroescépticos defienden esta tesis.
- Otros autores (como J. Velarde, J. Barea, P. Schwartz y L. Gamir) se encuentran partidarios de construir un modelo alternativo que reforme la financiación y el nivel de gasto actual. Esto permitiría corregir los problemas generados por el sistema vigente, al tiempo que garantizaría un nivel adecuado de protección de los ciudadanos más necesitados. Defienden la neutralidad presupuestaria como senda del presente económico, lo que exige una serie de cambios estructurales.
- Por último, existen defensores del perfeccionamiento del Estado del Bienestar a través de una mejora en la eficiencia de los modelos de gestión. Esto permitiría mantener, e incluso mejorar, las prestaciones actuales reduciendo a su vez el nivel de gasto. En esta postura, en la cual me encuentro, participan economistas tales como J. Ros, F. Estapé y A. Castells entre otros, así como los defensores del proceso de construcción europeo; al llevarse a la práctica reconciliaría los deseos de convergencia de 1998 manteniendo a su vez al Estado del Bienestar en una senda de racionalidad.

La segunda posición es la que más polémica está suscitando y forma parte del debate actual desde la llegada al Gobierno de la Nación del Partido Popular:

- Por el lado de la financiación del sistema, considera excesiva la presión fiscal necesaria para el mantenimiento del volumen de gasto. Esta presión fiscal, según ellos, da lugar a ineficiencias en el sistema económico, dado que se fundamenta en la imposición directa, menos neutral que la indirecta. La financiación a través

de las cotizaciones sociales de los empresarios y los trabajadores incrementan los costes de producción. Como resultado, se ve perjudicada la competitividad de la economía, dificultando así la creación de empleo. Al mismo tiempo, el nivel impositivo elevado suele acompañarse de un importante índice de fraude. Este hecho, unido al gasto público, explica una parte importante del déficit público.

- Por el lado de las prestaciones sociales, la crítica se realiza a los desincentivos que éstas generan. En cuanto al ahorro, el desincentivo surge porque al considerarse garantizada una renta futura, suficiente para mantener el nivel de vida, los ciudadanos prefieren dirigir toda su renta al consumo presente y no destinar una parte al consumo futuro: esto es lo que se conoce como "**efecto sustitución de la riqueza**". De este modo la escasez de fondos ahorrados encarece la inversión, haciendo preciso recurrir a la financiación externa. En referencia al factor trabajo, consideran que los desincentivos se producen por la existencia de prestaciones económicas durante el desempleo, la temprana edad de jubilación (en relación a la esperanza de vida de nuestra sociedad) y la posibilidad de acceder a jubilaciones anticipadas. Como último efecto de las prestaciones sociales, señalan la "**Trampa de la pobreza**", como el desincentivo de los trabajadores desempleados que perciben un subsidio a incorporarse al mercado de trabajo.

Por ello los que comparten esta postura pretenden frenar el ciclo expansionista del gasto y corregir los problemas de financiación dando mayor peso específico a la imposición indirecta que a la directa, proponen el mantenimiento de programas sociales exclusivamente para los ciudadanos más necesitados eliminando a aquellos que benefician a las clases medias, implantación de renta negativa, etc.

Por lo que se refiere a las privatizaciones, hemos de criticarlas ya sea como una medida para reducir el déficit público o como alternativa para mejorar la eficiencia del sector público. Consideramos que se trata de una salida coyuntural ya que a largo plazo, si no se resuelven

las causas estructurales responsables del déficit, este resurgirá y se habrá descapitalizado al Estado.

Además si consideramos las privatizaciones como medida para mejorar la eficiencia, se nos plantea el siguiente interrogante: ¿por qué un Estado que no es eficiente como propietario, y por tanto privatiza una empresa o servicio público, ha de serlo como regulador de la actividad privatizada?

Estas y otras ideas nos llevan a defender la tercera opción consistente en la necesaria reforma del Estado del Bienestar, siempre desde el punto de vista de su perfeccionamiento: reformar para mantener, para consolidar el gasto social como elemento de solidaridad y cohesión. Y, por supuesto, atención pormenorizada a mayores, jóvenes y mujeres

No se trata de hacer un planteamiento anti-privatizador per se, sino de realizar un análisis caso por caso para determinar aquellas empresas públicas que manteniendo los objetivos del Estado del Bienestar, serían más eficientes en el sector privado que en el público.

Partimos de la idea que el déficit público no es sólo la consecuencia directa del Estado del Bienestar, sino de la inadecuada gestión de los presupuestos a lo largo de los años, lo que ha dado lugar a un elevado volumen de deuda cuyo servicio condiciona la presión fiscal.

Entre los mecanismos de control destacamos los dirigidos a la corrección de los problemas de carácter estructural. Tales como el establecimiento del Presupuesto Base Cero, cuya ventaja radica en la auditoría continua que evalúa los costes y resultados de las políticas públicas. Esta es una forma de incentivar la inversión y el empleo. Los Contratos-Programa entre la Administración Central y la Territorial, o simplemente entre los sujetos activo y pasivo también ayudarían al sostenimiento de los niveles presupuestarios óptimos.

Un segundo mecanismo consistiría en la separación de la toma de decisiones y la gestión de las prestaciones públicas. Los policy-maker deben ser los encargados de formular los objetivos y estrategias que han de guiar a los gestores públicos no perdiendo estos, la independencia necesaria para dirigir de manera eficiente las políticas sociales.

Además se deben presentar continuas evaluaciones, tanto del grado de cumplimiento como de la eficiencia en la consecución de los objeti-

vos de los programas públicos puestos en marcha. La implantación de criterios privados para la gestión y la depuración de responsabilidades de los gestores influirán positivamente en la toma de decisiones.

#### **4. Problemas y restricciones**

Una primera conclusión a extraer de lo que venimos diciendo es la relativa al éxito de las políticas de estabilización macroeconómicas: la denominada convergencia nominal. Sin embargo, el peso del gasto social, de las prestaciones sociales en términos de Producto Interior Bruto, no es el que era de esperar. La economía española tiene problemas, hay restricciones a la política de convergencia.

El espíritu economista de la Unión Europea plantea dificultades a los países meridionales, con España a la cabeza. Pensiones, sanidad, educación, servicios sociales, etc., no tienen en nuestra economía la misma cobertura que en la Europa de los quince. La economía española tiene que hacer un doble esfuerzo para acercarse a la media comunitaria, pero ello implica comportamientos en las políticas de gasto que son dudosas de cumplir a la luz de los dictados de la política económica actual. El Programa de Estabilidad de la economía española 1999-2002, tal y como está diseñado y aprobado, juega como una restricción a la consecución de los objetivos que estamos defendiendo. También, las tendencias demográficas de la población española, no juegan a favor de la protección social de los colectivos afectados, y en particular de la población mayor.

Hacen falta más recursos para las prestaciones sociales; la protección a los colectivos de población mayor está por debajo de la media europea, pero va a ser problemático llegar a la convergencia social como estamos defendiendo en este artículo.

##### **4.1. EL programa de Estabilidad 1999-2002**

Sin embargo las proyecciones presupuestarias contenidas en el Programa de estabilidad 1999-2002 no permiten ser demasiado opti-



mistas en materia de gasto social en el período de referencia. En concreto, se establece el objetivo de proseguir en la senda de intensa reducción del déficit hasta lograr un superávit de las cuentas de las Administraciones Públicas en el año 2002. El logro de dicho objetivo descansará en la contención de gastos corrientes, por lo que será compatible tanto con un notable esfuerzo de inversión pública como con un descenso del peso de los ingresos públicos sobre el PIB. Además, según las autoridades económicas españolas, el proceso de consolidación presupuestaria permitirá reducir sustancialmente la ratio deuda pública / PIB.

I	<p><b>Material fijo no proyectable:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maquetas</li> <li>• Fotografías</li> <li>• Murales</li> <li>• Carteles</li> <li>• Pizarras</li> <li>• Franelógrafos</li> </ul>
	<p><b>Material vehiculado por medios tecnológicos:</b></p> <p>2.1.- <i>Recursos sonoros:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Radio</li> <li>• Magnetófono</li> <li>• Amplificadores de sonido</li> </ul> <p>2.2.- <i>Recursos icónicos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyector de diapositivas</li> <li>• Retroproyector</li> <li>• Proyector de opacos</li> </ul>

En el cuadro nº I pueden observarse los escenarios del Ministerio de Economía y Hacienda para el próximo cuatrienio. En suma, la proyección presupuestaria para el período 1999-2002 se orienta al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sin dejar por ello de lado el avance en la convergencia real de España con el conjunto de la UE, objetivos esenciales de la política económica del Gobierno en los últimos años. Ni que decir tiene

que el objetivo de convergencia social, defendido en este Trabajo, no va a gozar de buena salud, dada la orientación que la consolidación presupuestaria va a tomar. Lógicamente el gasto social, y dentro de él el gasto en mayores, puede verse afectado o simplemente neutralizado en su crecimiento.

#### 4.2. Tendencias demográficas

Si en el cuadro nº 1 podíamos observar el proceso de consolidación fiscal y su incidencia en las políticas sociales, en el cuadro nº 2 tenemos las proyecciones de población y tasas de dependencia de España 1995-2020, que van a incidir también negativamente en las principales fuentes de ingresos y gastos de las Administraciones Públicas.

La mayoría de las economías occidentales se enfrentan a un proceso continuo de envejecimiento de la población; por un lado, la tasa de natalidad, tras el crecimiento demográfico de los sesenta, está experimentando un descenso considerable, y de otro, el aumento de la esperanza de vida, están amenazando la capacidad financiera de los sistemas de seguridad social.

Mientras que una política económica proclive al sostenimiento del nivel de gasto social tendrá que tener en cuenta estas tendencias demográfica, el Programa de Estabilidad con su dureza presupuestaria

I	<p><b>Material fijo no proyectable:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maquetas</li> <li>• Fotografías</li> <li>• Murales</li> <li>• Carteles</li> <li>• Pizarras</li> <li>• Franelógrafos</li> </ul>
	<p><b>Material vehiculado por medios tecnológicos:</b></p> <p>2.1.-Recursos sonoros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Radio</li> <li>• Magnetófono</li> <li>• Amplificadores de sonido</li> </ul> <p>2.2.- Recursos icónicos:</p>

no va a suponer ningún poder compensador. Habrá que estar atentos al devenir de estas variables y defender, en su caso, el mantenimiento de los niveles de gasto social. Dentro de 25 años en España habrá cerca de 9 millones de habitantes con más de 65 años (en 1995, 6 millones), con la subsiguiente presión en el nivel de gasto social y en la cantidad y variedad de prestaciones sociales.

Acabamos de realizar el examen de la moneda única. Nuestras principales magnitudes macroeconómicas son puestas continuamente a prueba, y es obvio que no se trata de aprobar solamente este primer examen y olvidarnos de otros compromisos futuros. La Europa de los países a la cabeza en bienestar social nos exige que el esfuerzo sea continuado y estable en el tiempo. Sabemos que nuestra economía adolece de grandes debilidades, pero también conocemos qué reformas estructurales se están demandando y cómo acometerlas.

Nuestros vecinos comunitarios y la propia sociedad española nos obligan a afrontar el reto de la convergencia tanto nominal como real. Una sociedad cohesionada y solidaria es el único escenario posible para una economía bien gestionada, progresista y eficiente. En esta dirección debe encaminarse nuestra lucha.

Un primer aspecto a definir en el futuro es el relativo al tamaño del sector público. A nuestro entender no hay que engordarlo, pero tampoco someterlo a una cura de adelgazamiento, tal y como el Gobierno del Partido Popular preconiza y defiende. Las economías de la Unión Europea son sistemas mixtos en los que el sector público y el privado están equilibrados en cuanto a su importancia en términos de Producto Interior Bruto. España está homologada en este sentido; no cabe, por planteamientos ideológicos el aludir a las privatizaciones, sino cesar en el mantenimiento de criterios de gestión desfasados, costosos o excesivamente burocratizados. Una cosa es mejorar la calidad del gasto social y otra reducirlo o eliminarlo.

La contención en el avance cuantitativo del Estado Benefactor no significa un retroceso en las prestaciones, sino un nuevo diseño para

## 5. ¿A dónde vamos?

los cometidos que exige la realidad actual: no forzar nuevos aumentos de la presión fiscal y acometer una reforma estructural a nivel de las Administraciones Públicas.

Debemos acudir a medidas basadas en el concenso político, como es el caso del *Pacto de Toledo*, una iniciativa de carácter político global aprobada únicamente a principios de abril de 1995 en el pleno del Congreso de los Diputados. En el se acuerdan medidas para aprobar el problema del desequilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social como punto de partida a un posterior proceso de reformas.

Una de las bases en que se sustenta el pacto consiste en limitar la capacidad financiera del sistema contributivo de la Seguridad Social a los gastos contributivos, repercutiendo los no contributivos y asistenciales (sanidad, servicios sociales, etc.) sobre los Presupuestos Generales del Estado.

Otra medida sería el retraso de la edad de jubilación hasta los setenta años como propone el Partido Popular o adelantarla como defiende Izquierda Unida basándose en la idea del *reparto de trabajo*. Sin embargo, finalmente no se altera la edad actual, sí se generaliza la idea de flexibilización de la edad de jubilación, y se plantean ideas novedosas sobre la compatibilidad entre trabajo y pensión (jubilación parcial y contratos de relevo).

Se alcanza un fuerte grado de unanimidad en lo referente a la proporcionalidad de las prestaciones con las cotizaciones anteriormente realizadas. IU matiza esta postura rechazando el utilizar para el cálculo de la base reguladora la totalidad de la vida activa del trabajador, medida que pretende acentuar la proporcionalidad entre las pensiones. Se elude el prolongar la cotización mínima causante del derecho de pensión de 10 a 15 años.

También queda resaltada la importancia del control del fraude y la mala gestión de los administradores públicos. Se ha recomendado una integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de las prestaciones para reducir el fraude en los beneficios percibidos y en la morosidad en el pago de cotizaciones.

También hay medidas que inciden directamente en los ingresos como la indicación anual de acuerdo con el IPC de las pensiones públicas, la mejora selectiva de determinadas pensiones (orfandad y viude-

dad), la equiparación de la pensión mínima al salario mínimo interprofesional,... que aunque consensuadas por las tres fuerzas políticas no acaban de definirse en el Pacto.

CIU y PP plantean una reducción en el régimen especial de cotizaciones como medida de incentivación del empleo a lo que se opone IU por considerar que es especialmente en los momentos de crisis cuando es necesario aumentar las garantías sociales. Lo cierto es que las propuestas de reducción de las cotizaciones deberían ir acompañadas de un sistema complementario de pensiones privadas mediante el uso de incentivos fiscales. Además se quieren modificar las condiciones fiscales para el futuro, como el rescate del fondo sin coste fiscal en el plazo de 15 años, aumentar la cantidad deducible anual a 850.000 pesetas y posteriormente a 1 millón, etc. La impresión que se lleva el lector del Pacto es que el sistema alternativo de financiación privada es tocado con una gran ambigüedad: por un lado se protege el sistema de reparto y solidaridad y por el otro se reconoce la imperiosa urgencia de fortalecer las modalidades de previsión basadas en prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada.

Por ningún lado aparecen medidas concretas para acometer las reformas estructurales que demanda el sistema, y el texto simplemente presenta un conjunto de recomendaciones que no quedarán bien determinadas mientras no toquemos directamente puntos tan importantes como qué niveles estamos dispuestos a mantener en el nuevo diseño del estado del Bienestar, cómo pretendemos reactivar nuestra economía real o en qué forma vamos a luchar con problemas tan distorsionadores como la economía sumergida.

También es imprescindible una periodificación de las medidas a tomar tanto a corto como a más largo plazo. Sin estas matizaciones, el Pacto quedaría relegado a una declaración de buenas intenciones.

Ya es sabido que el futuro se presenta a través de un modelo de corresponsabilidad en el que el ciudadano se conciencia de que el Estado no puede proveer la totalidad de sus rentas en el momento de la jubilación. Por ello se exigirá que la previsión social conviva con la individual, siendo ésta un complemento de la primera que sólo cubrirá un mínimo que asegure la subsistencia de manera digna. Las figuras protagonistas en este sentido son los planes y fondos de pensiones.

El Sector Público tendrá que diseñar su nueva estrategia de captación de fondos en vista de la irrefrenable caída de la tasa de natalidad, las cifras de desempleo y el aumento de la esperanza de vida.

El sistema sanitario deberá abrirse a una mayor efectividad del servicio, se deberán distinguir los centros por su especialización en la provisión de un determinado servicio con vistas a mejorar la eficiencia y tendrán que fijarse unos niveles de coberturas básicas sin cerrar opción de otras prestaciones complementarias gestionadas mediante la contratación de pólizas. Así se haría partícipe al receptor de los servicios de una parte de su coste. La receta médica gratuita para todos los pensionistas independientemente de su nivel de renta tendría que adecuarse a los ingresos de los usuarios.

De igual forma son expuestas las reformas del sistema educativo en vistas a la homogeneización con Europa: que cada uno pague lo que pueda independientemente de su contribución vía impuestos distinguiendo entre becarios, los que pagan parte del coste y los que pueden financiar por completo su educación.

Las inversiones en infraestructuras son objeto de continuos sobrecostes a través de modificaciones sobre los proyectos ya aprobados: otro reto para la reforma del Estado del Bienestar. Este ahorro podría ir redireccionado hacia la inversión en la generación de empleo para los colectivos más discriminados como los jóvenes, mujeres y parados de larga duración.

La convergencia con Europa nos demanda un Estado competitivo y eficiente, que no sólo se conforme con ser benefactor, sino que ayude a miles de ciudadanos a emplear los recursos disponibles trasvasando a todos estos colectivos desde el no mercado hasta el mercado y la competitividad.

## Referencias

BAREA TEJEIRO, J. (1994) "Reflexiones sobre como reducir el Déficit Público", *Hacienda Pública Española*, nº 2.

CINCO DÍAS: A.E. y J.A.V. "Hacienda prepara otro recorte para pagar pensiones", 5 de noviembre de 1996.

ELOLA SOMOZA, J.: "Situación actual y perspectivas de la regulación de la sanidad española", *Información comercial Española*, Madrid, noviembre, 1993.

ELORDI DENTICI, A. (1994). "El sistema de protección por desempleo y perspectivas", *Presupuesto y Gasto Público*, Ministerio de Economía y Hacienda, nº 12, Madrid.

EXPANSIÓN: "La cuerda floja del Estado del Bienestar", Editorial del 29 de octubre de 1996.

GARCÍA COTARELO, R. (1986) *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales,

GONZÁLEZ TEMPRANO, A. y TORRES VILLANUEVA, E.(1992) *El Estado del Bienestar en los países de la O.C.D.E.* Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GUERRA, A., CABALLERO, A. y TEZANOS J.F. (Editores) et alia (1994) *La socialdemocracia ante la economía de los años noventa*. Madrid: Editorial Sistema.

HERCE, J.A. y PÉREZ DÍAZ, V. (Dres) et alia (1995) *La reforma del Sistema Público de Pensiones en España*. Servicios de Estudios de la Caixa, Barcelona, 1995.

PICO, J.(1987) *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: siglo XXI

RUESGA, Santos M. (Coordinador) (1993) 1993: *España ante el Mercado Único*. Madrid: Ediciones Pirámide

TORRES LÓPEZ, J. ( 1995) *Desigualdad y Crisis Económica: el reparto de la tarta*. Madrid: Editorial Sistema.

VALLÉS FERRER, J. (Coordinador) et alia (1995) *Un debate sobre el Estado del Bienestar*, V Congreso Nacional de Economía, Las Palmas de Gran Canaria.

VALLÉS FERRER, J. (Coordinador) (1997) *Economía Española*. Madrid: Editorial McGraw-Hill Iberoamericana.

VALLÉS FERRER, J. (1999) "La Unión Europea y su incidencia en el sistema de prestaciones sociales" trabajo contenido en *Las Prestaciones sociales en el umbral del siglo XXI*, Universidad de Huelva, 1999.

VELARDE FUENTES, J.(1994) "Reacciones españolas ante el incremento del gasto en las prestaciones sociales", Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, Madrid, 1994.

VV.AA (1995) Informe sociológico sobre la situación social en España. Madrid: FUNDACIÓN FOESSA.

VV.AA. (1994) "El Estado del Bienestar posible", Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, Madrid.

VV.AA. (1994) "¿Podemos costearnos el Estado del Bienestar?. Información Comercial Española, nº 736.

VV.AA.(1995) "El futuro de las pensiones en España. Comentarios al Pacto de Toledo", Cuadernos de Información Económica, nº 95.



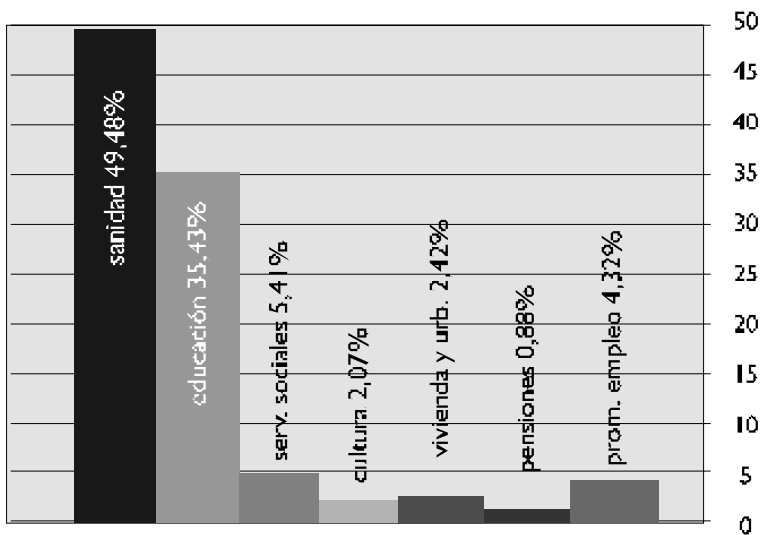
## ANEXO: POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN ANDALUCÍA.

El gasto público total de la Junta de Andalucía representaba el 25% del Producto Interior Bruto regional a finales del año pasado. Más de 2.5 billones de pesetas conforman la Política Presupuestaria del Gobierno de Andalucía, casi el 60% de este Presupuesto se destina a políticas de Bienestar social (ver figura nº 1).

Los programas más importantes se refieren a sanidad, educación y servicios sociales, que en su conjunto representan más del 90% del gasto social total.

La orientación de la política presupuestaria de la Junta de Andalucía es, por tanto, un buen ejemplo del esfuerzo presupuestario que hay que realizar en la búsqueda de la convergencia social, objetivo de política económica que venimos defendiendo a lo largo de este artículo.

### Políticas de bienestar social. Junta de Andalucía 1999



Las políticas sociales representan el 59.28% del presupuesto total de 1999

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía