

directiva no transpuesta de una manera secuencial, tal como hemos visto en la St. Wagner Miret, anteriormente mencionada: En primer lugar deberá intentarse la vía de los efectos directos de la directiva no transpuesta; en caso de falta de efectos directos habrá que acudir a la interpretación del derecho nacional a la luz de la directiva no transpuesta. Sólo cuando el derecho nacional, interpretado a la luz de la directiva, no asegure el disfrute de las garantías previstas en la misma, se tendrá derecho a exigir una indemnización por los perjuicios recibidos por la no transposición (97).

CAMBIOS ECONÓMICOS Y POLÍTICA DE REFORMA ESTRUCTURAL

POR ARTURO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ*

SUMARIO: Introducción.- II. Globalización, regionalización y competitividad.- III. Flexibilidad y cooperación.- IV El funcionamiento de los mercados.- V. El Estado de Bienestar y su reforma.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se han producido cambios que han alterado las bases en las que se asentaba el funcionamiento económico, afectando tanto a las políticas de crecimiento y desarrollo, como a las condiciones bajo las que se desenvuelve la competencia internacional, y por tanto han influido y lo siguen haciendo en las estrategias empresariales, sindicales y gubernamentales, así como en los factores determinantes de las ventajas comparativas de los países y regiones y consecuentemente en las políticas que aplican cada uno de dichos agentes.

Se han producido cambios en la división internacional del trabajo, que se han acentuado en las sucesivas crisis económicas a lo largo de la década de los setenta, ochenta y noventa. Si además tenemos en cuenta, que cada país ha desarrollado su propia política de bienestar, que con carácter general ha generado un nivel elevado de gasto público, y que éste aumenta en momentos de crisis económica, podemos relacionar a su vez, las últimas crisis económicas con crisis fiscales, graduadas estas, según el grado de provisión pública de servicios y los compromisos de los gobiernos para mantener un nivel de vida mínimo. De esta forma, ha hecho aparición otra crisis, la ideológica, surgiendo con fuerza el neoconservadurismo encarnado por la nueva derecha, que ha revitalizado ideas y planteamientos de los clásicos, prometiendo controlar la inflación, revitalizar la economía y equilibrar el presupuesto.

II. GLOBALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

Los gobiernos, ante la necesidad de favorecer la competencia, y conociendo las ventajas que pueden explotar en áreas integradas, han asumido la necesidad de favorecer conjuntamente las estrategias de globalización y regionalización. Igualmente, habiendo comprobado los responsables económicos,

(97) En idéntico sentido se expresa la St. Faccini Dori, ya mencionada, más concretamente sus apartados 25 a 27.

* Profesor Titular de Economía Aplicada (Universidad de Sevilla).

las dificultades insalvables que se producen para alcanzar los objetivos económicos, cuando el funcionamiento de los mercados no se basa en reglas flexibles, vienen realizando sucesivas reformas cuyo fin es aumentar la flexibilidad con la que funcionan en el caso del mercado de trabajo, mientras que en los mercados de capitales y productos se viene produciendo una liberalización, favoreciendo la competencia.

También conviene tener presente, que, ante las dificultades con las que se enfrenta cada economía según el grado de protección social que proporciona, se están abordando reformas, más o menos profundas, que en unos casos, suponen desmantelar en parte el Estado del Bienestar y en otros, adaptarlo a las nuevas condiciones económicas y demográficas.

Si tuviésemos que sintetizar los factores más importantes que explican los cambios que se están produciendo a los que hemos hecho alusión anteriormente, diríamos que son los siguientes:

1. *La revolución tecnológica y su difusión.* Las innovaciones en campos tan importantes como, la microelectrónica, las telecomunicaciones, los nuevos materiales, o más recientemente en biotecnología, han trastocado, tanto la caracterización de los sectores maduros y dinámicos, como las pautas de localización y la propia estructura de ventajas comparativas.

Se trata en general, de cambios técnicos horizontales y polivalentes que están permitiendo reducciones de costes ciertamente importantes, favoreciendo a la vez la dispersión geográfica de la producción y/o de los procesos productivos. De esta forma, se han acelerado las posibilidades que tienen las regiones y las empresas, de explotar rápidamente los cambios que se producen en los costes, en la estructura de la demanda, los mercados y en la legislación.

La economía se desmaterializa, y tienden a externalizarse numerosas actividades productivas, con implicaciones importantes en los sistemas productivos y organizacionales de las empresas.

Todo ello está haciendo, que la posesión y circulación de la información, así como el acceso a la tecnología y la disponibilidad de mano de obra cualificada, sean los elementos más importantes en la generación de ventajas competitivas, frente a aquellos que tradicionalmente habíamos considerado, la disponibilidad de recursos naturales y la mano de obra barata y no cualificada. De esta forma, los costes laborales han perdido importancia relativa respecto a los del capital.

2. *La extensión de la demanda y los cambios en su estructura.* Hoy, en cualquier lugar se producen demandas muy específicas; habiendo desaparecido las demandas homogéneas, como consecuencia de un proceso retroalimentado, tanto por el crecimiento de la renta, como por las estrategias empresariales orientadas a favorecer la diferenciación de producto. Se han segmentado de esta forma los mercados, utilizando para lograrlo la publicidad y el marketing, como instrumentos de las estrategias empresariales, así como las propias estrategias gubernamentales desarrolladas (regionalización) con objeto de aprovechar ventajas de proximidad y facilitar la competencia de las empresas.

3. *El envejecimiento de la población y los cambios en las estructuras familiares.* Se trata de cambios que se están produciendo en los países más desarrollados, y que están influyendo y lo van a hacer aún más en las próximas décadas, tanto en la demanda al modificarse la estructura de consumo, como en el gasto social. De forma que, aparecen necesidades nuevas que han de tener respuesta en nuevas actividades, y por otro lado obliga a los gobiernos a replantear las condiciones que dan derecho a las prestaciones sociales de jubilación, e incluso para algunos, a replantearse la existencia de determinadas prestaciones.

III. FLEXIBILIDAD Y COOPERACIÓN

La flexibilidad se ha convertido en una necesidad para garantizar el funcionamiento económico. Su importancia es tal, que tratamos de incorporarla como un valor, conjuntamente con la cooperación y el consenso. Hay que distinguir no obstante, entre flexibilidad de las normas y la flexibilidad en los comportamientos de los agentes económicos. El informe Dahrendorf, propone como definición socioeconómica del fenómeno la siguiente (1): "La flexibilidad es la capacidad de los individuos de renunciar a sus hábitos y adaptarse a las nuevas circunstancias".

La flexibilidad se ha convertido en una de las condiciones necesarias para mejorar la competitividad, por lo que podemos estudiarla y describirla a distintos niveles:

a) *Gubernamental:* Asumiendo que la función reguladora del Estado, por la que se fija el marco jurídico-económico, debe permitir un funcionamiento económico flexible, tanto si nos referimos al funcionamiento de los mercados como al propio sector público. Lo que no quiere decir, que hay que avanzar hacia la desregulación, sino más bien, hacia una regulación flexible.

Se reconoce hoy día, que las políticas macroeconómicas o estructurales influyen en los resultados económicos, favoreciéndose de esta forma mediante regulaciones y comportamientos flexibles, el crecimiento no inflacionario y la creación de empleo, al facilitar los ajustes entre la oferta y la demanda, aumentando la elasticidad de una variable ante los cambios en otra, que tiene su máxima expresión, en el aumento tanto, de la elasticidad del empleo ante variaciones de la oferta (PIB), como de la oferta, ante variaciones de la demanda.

Además los gobiernos, para facilitar y mejorar la respuesta de los agentes económicos a los cambios, no sólo disponen de su potestad reguladora, sino que, en la medida que encarnan la función de asignación, también han de favorecer la mejor adaptación en educación y formación, así como en la innovación y difusión de esta. Siendo precisamente en estos campos, en los que la cooperación entre

(1) OCDE: *Flexibilidad y mercado de trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1987. Pág.9.

agentes económicos y sociales es esencial, dependiendo en gran parte las ganancias en competitividad de las regiones y las empresas, de ambos factores.

b) *Empresarial*. Si las empresas dan respuesta en las economías de mercado o mixtas a, cómo producir, y los mercados son a la vez cambiantes a cerca de, qué producir. Las empresas han de responder, con mayor flexibilidad para producir de forma eficiente por un lado, y para satisfacer a la demanda, por otro demostrando capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Desde la crisis de los setenta, la flexibilización en los sistemas de producción y por tanto de la organización del trabajo en la empresa, ha pasado a ser una consecuencia de:

- La estacionalidad de muchos negocios y de las fluctuaciones y/o cambios en la demanda, que obliga a las empresas a disponer de mecanismos flexibles, para no verse inmersas en desequilibrios permanentes.
- La aceleración de la obsolescencia técnica del capital, que ha forzado los cambios en los modelos organizativos que afectan a la eficiencia en el uso del capital.
- La progresiva expulsión hacia afuera por las grandes empresas, de parte de los procesos de producción, que ha acentuado la competencia y la necesidad de flexibilidad.

La respuesta flexible desde la producción o la oferta, requiere un tipo de dirección descentralizada y sistemas de producción con los que fácilmente se pueda reorientar los factores de producción, creando ventajas de innovación de proceso. Esto sólo podrá ser logrado por las empresas, si logran un alto grado de integración del factor trabajo, que debe además permitir responder de forma flexible a los cambios en la demanda.

No obstante, las empresas mediante estrategias de diferenciación de producto, pueden disminuir la incertidumbre que lleva consigo el comportamiento de la demanda, creando demandas cautivas que les permitan apropiarse de ventajas competitivas en el campo de la innovación de producto.

Se debe tener presente que, cuando las empresas no se desenvuelven en ámbitos regulados flexibles, los incrementos de la producción, cuando se producen, tienden a ser absorbidos por la productividad; e igualmente, que los aumentos de la demanda se trasladan en mayor proporción a los precios; y que en múltiples ocasiones da lugar a un aumento de la economía sumergida.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos, ¿qué significado tiene una mayor flexibilidad en el sistema de producción, trasladado al funcionamiento del mercado de trabajo? Para comprenderlo basta quizás con señalar tres ejemplos:

- La posibilidad de aumentar o disminuir las horas de trabajo, bajo condiciones de máximos y mínimos lo suficientemente amplias.
- La posibilidad de intercambiar salario y tiempo de trabajo, favoreciendo la regulación del trabajo y no del empleo.

- La garantía de movilidad espacial y funcional, requiere la aceptación por parte de los trabajadores y empresarios a cambios, tanto en la cultura del enfrentamiento, aceptando la cultura de la cooperación, como en la cultura del trabajo y del empleo a largo plazo.

Las empresas disponen de instrumentos, que deben utilizar para favorecer dichos cambios, entre los que podemos señalar: la gestión mediante sistemas de dirección descentralizada que potencien la responsabilidad, la iniciativa de los trabajadores y consecuentemente los aumentos de productividad; fomentar la participación de los trabajadores en la empresa, ya sea en su capital, en beneficios sociales, o vinculando una parte de las remuneraciones al aumento de la productividad; la atención personalizada favoreciendo los horarios, vacaciones y descansos flexibles, o la preocupación por la formación.

C) *Social*. La flexibilidad, que se ha convertido en una necesidad para optimizar los resultados del funcionamiento económico, solamente se convertirá en un valor, cuando las organizaciones económicas y sociales, la acepten como principio de actuación, y ello será posible, cuando la cooperación y el consenso sean valores fundamentales.

Incorporar la flexibilidad a nivel social, lleva consigo, admitir que es necesario cooperar y por tanto negociar de forma diferente a distintos niveles, por un lado, sustituyendo la huelga como principal instrumento utilizado por las organizaciones sindicales en sus estrategias por la cooperación, y por otro, anteponiendo el empleo al salario, utilizando el tiempo de ocio como moneda de cambio y negociando a la vez en términos de productividad, pero protegiendo a la vez, a los colectivos que menor poder tienen en el mercado. Igualmente, aceptar la flexibilidad como valor en sí misma, llevará consigo, aceptar que la eficiencia en el uso del capital público y privado debe incorporar posturas flexibles, en horarios, vacaciones o descansos, movilidad, etc.

La flexibilidad como actitud social ha de ir unida por tanto, a la cooperación y el consenso en los campos jurídico o regulador y económico o de funcionamiento. La máxima expresión de la flexibilidad y cooperación en el campo económico, tanto a nivel macro como microeconómico, se ha de dar en la política de rentas, con objeto de repartir equitativamente entre todos los agentes sociales las cargas de las políticas restrictivas (2).

Estamos acostumbrados, a que en épocas de crisis se firmen Acuerdos para crear empleo, algo prácticamente imposible bajo las condiciones de funcionamiento económico actuales. Cuando lo razonable, es, firmar Acuerdos para que no se destruya, pero esto, sólo es posible bajo principios de flexibilidad y cooperación, incorporando mecanismos que permitan intercambiar tiempo de trabajo por salario. En algunos casos los agentes sociales, es decir, trabajadores y empresarios, conscientes de la importancia de regular en los momentos de

(2) GALBRAITH, J.K: *Introducción a la economía* Ed. Crítica Barcelona 1981, pág 166.

crisis el tiempo de trabajo y el salario para evitar las pérdidas de empleo, han llegado a acuerdos a nivel microeconómico, que han hecho posible, que la crisis sea menos traumática para los trabajadores en general y consecuentemente para toda la sociedad.

Cuando se afirma, que las empresas de la economía social (Cooperativas, Sociedades Anónimas Laborales, etc.) y las empresas familiares resisten mejor la crisis, nos basamos en que incorporan grados de flexibilidad y cooperación que no tienen el resto de las empresas, en tanto que aceptan la necesidad de adecuar el tiempo de trabajo en los momentos de crisis antes que el empleo.

IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS

Los gobiernos durante la década de los sesenta y primeros años de los setenta, actuaron creyendo, que con políticas de control de la demanda agregada podían garantizar el equilibrio interno de las economías, y poco a poco, debido a distintas presiones fueron regulando de forma estricta el funcionamiento de los mercados (3), lo que significó:

- a) El aumento de determinados privilegios a algunas empresas en forma de restricciones al comercio, de tratamiento favorable en los mercados públicos o concediendo monopolios.
- b) La implantación de medidas restrictivas en los mercados de factores de producción disminuyó la también la eficiencia. Buenos ejemplos son: la reducción de las diferencias salariales al encarecerse el coste de mano de obra poco cualificada a través del salario mínimo, el aumento de las restricciones sobre las reducciones de plantilla o sobre la movilidad, y las restricciones a los movimientos del capital.

Si a la situación descrita, le añadimos, la proliferación de compromisos de gasto que desbordaron los límites presupuestarios, el resultado no pudo ser otro, que la pérdida de eficiencia en el funcionamiento de los mercados. De esta forma, se segmentaron las oportunidades de empleo, se dificultaron los ajustes en las empresas y se favoreció aún más el uso no eficiente de los factores de producción, reduciéndose de esta forma la eficiencia con la que funcionan los mercados, a la vez que se retrasaba la superación de la crisis en todos los países. Solo entendiendo un planteamiento como el señalado, pueden explicarse las razones por las que la economía japonesa respondió mejor a la crisis de los setenta, que no son otras que, la existencia de mecanismos de ajuste salarial, la fuerte competencia en los mercados de bienes y servicios y la mayor movilidad laboral. Teniendo en cuenta además, los vínculos que en dicha economía se daban entre el sistema bancario y la industria.

(3) OCDE: *Ajuste Estructural y comportamiento de la economía* Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid 1987, pág 42 ss.

En otros países como España, el crecimiento del paro, fue el síntoma más visible de las dificultades del ajuste económico, de manera, que los salarios presionaron sobre los beneficios incluso con altos volúmenes de desempleo, y se agravó la segmentación del mercado laboral.

Los desequilibrios cuasi-permanentes de las economías, han hecho necesarios esfuerzos de adaptación, reconsiderando el papel de las políticas microeconómicas, con objeto de reforzar la capacidad de respuesta de los mercados en la generación de los incentivos (precios), para que a través de éstos se faciliten los ajustes.

El funcionamiento de los mercados de bienes y servicios ha mejorado en estos últimos años, como resultado de la progresiva liberalización comercial a nivel internacional y de las reformas que los países han realizado para garantizar la competencia. Siendo ésta, una de las razones más importantes que ha influido en el caso de la economía española en la disminución de la inflación, pues la falta de competencia hace que el nivel relativo de precios sea mayor, o lo que es lo mismo, que la eficiencia económica sea menor.

El mercado de capitales también se ha liberalizado a nivel mundial, generando cambios financieros importantes, al funcionar cada vez con mayor interdependencia los mercados; lo que ha hecho surgir nuevos instrumentos y técnicas que son utilizados por todos los operadores económicos y financieros. Consecuencia también de dicha liberalización, es, la mayor capacidad de especulación existente en dicho mercado, que obliga a los gobiernos cuando los tipos de cambio son cuasi-fijos, como es el caso de las monedas que forman parte del Sistema Monetario Europeo, a velar con más agudeza por la buena salud de sus economías y coordinar adecuadamente sus políticas macroeconómicas. Debiendo adoptar decisiones rápidas, cuando se produce un desequilibrio exterior permanente que refleja una sobrevaloración de la moneda, pues de no tomar decisiones acaba desatándose un proceso especulativo, tal como le ocurrió a la peseta en el último trimestre de 1992.

La regulación del mercado de trabajo afecta a la gestión de los recursos humanos en la empresa, pero interesa destacar los dos aspectos de dicha regulación que presentan especial importancia: el que se refiere a los ajustes externos e internos de la fuerza de trabajo y, el que guarda relación con la negociación colectiva (4). Las restricciones en la facultad de los empleadores para contratar y despedir libremente afectan al ajuste externo, mientras que las restricciones para decidir sobre las tareas que se asignan a cada trabajador afectan al ajuste interno (5).

La regulación es necesaria para evitar el abuso de los agentes con mayor poder en el mercado, que en el caso del mercado de trabajo son los empresarios, y para favorecer la eficiencia colectiva por los beneficios sociales que

(4) Fundación Empresa y Ciencia: *Competir en Europa*. Ed. Ariel. S.A. Barcelona 1996. Pág. 190.

(5) Fundación Empresa y Ciencia: *Competir en Europa*. Ed. Ariel. S.A. Barcelona. 1996. Pág. 190.

genera. Pero tal como hemos señalado, la excesiva rigidez en la regulación, ha hecho que todos los países hayan abordado reformas más o menos profundas que han afectado en general y de forma especial en España, a la posibilidad de que las empresas realicen ajustes internos y/o externos, a la negociación colectiva, y a los mecanismos de intermediación.

Para favorecer los ajustes externos, se han reformado los mecanismos de contratación y despido, y se han disminuido los costes que llevan consigo. La regulación de nuevos contratos (prácticas, aprendizaje) y la nueva regulación del contrato a tiempo parcial, así como la extensión del despido colectivo, o la equiparación de las horas extraordinarias en su coste, a las horas ordinarias, y la disminución de la protección al desempleo, han mejorado el funcionamiento del mercado, al facilitar los ajustes externos. A la vez, se han realizado reformas para aumentar la movilidad funcional y espacial, disminuyendo las restricciones sobre jornada y descansos.

La movilidad funcional, entendiéndolo que ésta debe responder a las necesidades de ajuste interno de las empresas, se ha dejado a la negociación entre las partes.

La potenciación de la negociación colectiva ha sido una de las directrices o líneas de actuación de las reformas, y de forma muy concreta, de la que se ha realizado en España en 1994, que ha facilitado al potenciar la negociación colectiva, la adopción de acuerdos y la ampliación de los contenidos de los convenios. Por último, la autorización de las Agencias de Colocación y de las Empresas de Trabajo Temporal, como nuevos instrumentos en la intermediación, cierran a grandes rasgos las grandes líneas de la última reforma abordada en España.

El hecho, de que hoy en España no exista una relación económica justificable entre la estructura de la negociación colectiva y las características de la producción, ya sean tecnológicas o de la demanda entre los sectores, dificulta o limita las posibilidades de dicha negociación, favoreciendo la aparición de economía sumergida (6), cuando las empresas tratan de evitar las condiciones impuestas por los convenios sectoriales, que son en gran medida, el resultado de la negociación entre trabajadores y grandes empresas.

Las reformas emprendidas en 1984 y 1994 han mejorado la eficiencia con la que funciona el mercado de trabajo en España. Algo que se ve, cuando comprobamos cómo, con tasas de crecimiento inferiores al 3% se está generando empleo, al aumentar la elasticidad PIB-empleo, lo que no significa, que en el futuro no sea necesario abordar nuevas reformas, precisamente por el carácter dinámico y cambiante de la economía. Buen ejemplo de lo que acabamos de decir puede ser, la necesidad que quizás tiene ya la economía española de reducir o simplificar el número de contratos existentes, y de incorporar la regulación del trabajo a domicilio, o de revisar, más que la indemnización por despido, las causas de despido improcedente.

(6) Fundación Empresa y Ciencia: *Competir en Europa*. Ed. Ariel. S.A. Barcelona. 1996. Pág. 197.

V. EL ESTADO DEL BIENESTAR Y SU REFORMA

Haciendo un análisis breve con una perspectiva histórica, puede afirmarse, que la crisis de 1929 puso de manifiesto, que la viabilidad y la estabilidad del propio sistema capitalista, dependía de la coordinación de las políticas económicas y de la aplicación de un nuevo marco de actuación para la política fiscal.

La nueva política fiscal, encontró su base teórica en la teoría keynesiana, surgiendo a partir de entonces la que llamamos nueva política fiscal como instrumento de política económica al servicio del pleno empleo y, por tanto, de la estabilización económica. Pero fue sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los responsables políticos de los países europeos vencedores, comprendieron que el sistema económico que regía sus economías podía ponerse en entredicho, si no eran capaces de garantizar niveles mínimos de bienestar para todos. A partir de entonces, se pusieron las bases del Estado del Bienestar, al que hoy nos referimos. Sus características siguiendo a Ramesh Mishza (7), pueden sintetizarse en las siguientes:

1. Intervención estatal en la economía para alcanzar el pleno empleo, al menos para garantizar un nivel de ocupación elevado.
2. Provisión pública de distintos servicios públicos y sociales con carácter universal, tales como, educación, sanidad, pensiones, etc.
3. Asunción por parte del Estado de la responsabilidad en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a toda la población, entendiéndolo éste, como un derecho universal y no como caridad pública para una minoría.

Cada país, puso el acento con mayor o menor intensidad en unas u otras políticas, pero hasta principios de la década de los setenta, podemos decir que había un elevado grado de consenso, por un lado, sobre la necesidad de mantener el Estado del Bienestar, y por otro, sobre su viabilidad como forma de organización social.

La crisis económica internacional que se desata a mediados de los setenta y que ha afectado a todos los países, aunque no con la misma intensidad, y la última crisis de los noventa que han provocado, sobre todo la primera, inflación creciente con estancamiento y por tanto un incremento del desempleo, han influido en la crisis fiscal, de tal forma que en 1992, Dinamarca, Irlanda, Alemania y España eran los países que más gasto público en relación al PIB destinaban a políticas de empleo, con el 6.27, 4.27, 3.71 y 3.66%, respectivamente (8).

(7) Mishza, Ramesh: "El Estado del Bienestar, después de la crisis: los años ochenta y más allá". Del libro coordinado por Rafael Muñoz de Bastillo *Crisis y Futuro del Estado del Bienestar*. Ed. Alianza. Madrid. 1989. Pág.56.

(8) Fundación Empresa y Ciencia: *Competir en Europa*. Ed. Ariel. S.A. Barcelona. 1996. Pág. 62.

Sin embargo hay que señalar, que la crisis fiscal, que identificamos con un aumento considerable del gasto público y con la aparición de déficit públicos estructurales elevados, se ha debido por tanto, no sólo al aumento de los gastos como consecuencia de la crisis económica (desempleo) y a la disminución de ingresos, sino también, a otras razones de tipo discrecional, como son: la incorporación de nuevos colectivos a las coberturas sociales o a la universalización de determinados servicios, como ha ocurrido en España con la sanidad y la educación; o bien como consecuencia de los cambios demográficos, tal como está ocurriendo con el aumento del número de pensionistas.

La crisis económica por un lado y la fiscal por otro, con las relaciones que sabemos se dan entre ambas, son las causas más importantes que han hecho aparecer una crisis ideológica, alimentada por el neoliberalismo, que encarnado en la nueva derecha, ha basado su discurso económico en el control de la inflación y el saneamiento de las cuentas públicas, disminuyendo el peso del Estado, aún a costa de poner en duda algunos de los pilares en los que se asienta el Estado del Bienestar, como, determinada provisión pública de servicios o la responsabilidad estatal en mantener un nivel mínimo de vida con carácter universal.

Lo cierto es, que tanto las dificultades a las que se enfrentan las economías de mercado o mixtas que tienen un Estado del Bienestar arraigado, como la aparente ineffectividad e incoherencia del keynesianismo para enfrentarse a dichas dificultades, y la ausencia de alternativas creíbles desde posturas progresistas o de izquierda, han permitido al neoconservadurismo triunfar e imponerse fácilmente como ideología económica, e incluso en algunos países en la década de los ochenta, como Estados Unidos y el Reino Unido, triunfar políticamente, rompiéndose el relativo consenso de ideas y actuaciones que incorporaba el Estado del Bienestar.

La repercusión de la acción política bajo principios como los señalados, como no podía ser de otra manera, ha llevado consigo, el aumento de la población por debajo de la línea de pobreza y de las desigualdades en los países que han aplicado las políticas recomendadas.

Cuando nos referimos al Estado del Bienestar, no puede dejarse de tener en cuenta, que lo hacemos a un conjunto de características de la organización económica vigentes en muy pocos países en el mundo, pues la mayoría, se limitan a hacer intervenciones en la economía para alcanzar el pleno empleo o para garantizar un nivel de ocupación elevado. En general, las dificultades de los países subdesarrollados para introducir el Estado del Bienestar son más que evidentes, lo que no es óbice para señalar, que han de comenzar a dar los primeros pasos en tres direcciones:

1. Prestar servicios públicos gratuitos a la población con menores niveles de ingresos inicialmente, para posteriormente universalizar la prestación.

(9) OCDE: *Ajuste estructural y comportamiento de la economía*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1987 págs 849 ss.

2. Proporcionar prestaciones que garanticen un nivel mínimo de subsistencia.
3. Conceder prestaciones de desempleo mínimas, bajo condiciones que hagan posible su financiación, teniendo en cuenta las cargas familiares.

Hoy, uno de los problemas más importantes que interfieren en la asignación de los recursos a nivel internacional, es precisamente, las enormes diferencias en la protección social entre países. De esta forma los más desarrollados, producen con unos costes indirectos muy elevados, lo que lleva consigo un coste en términos competitivos, apareciendo el *dumping social*.

Ante el problema que se deriva de las diferencias en la protección social, no puede magnificarse la bondad de la liberalización y de la competencia, si conduce a la desaparición de la protección social, lo que difícilmente podría ser asimilado por las sociedades más avanzadas, sin que con esta afirmación neguemos la posibilidad de realizar reformas en la protección social.

Parece razonable pensar, que se acabará regulando de una u otra manera la necesidad de imponer unos mínimos de protección social, y que ello será posible a través de la propia regulación del comercio por la Organización Mundial del Comercio, haciendo incluso, que los ingresos por la aplicación de derechos arancelarios si fuese este el instrumento elegido, reviertan en los países desarrollados, en forma de Ayuda al desarrollo, para favorecer así el aumento de la productividad y facilitar el crecimiento de la protección social en dichos países.

La importancia que tiene para los países más desarrollados en general, el crecimiento del gasto social, se pone de manifiesto en estudios elaborados por la OCDE para doce países (9). Estos, muestran el aumento de los gastos que se va a producir de 1980 a 2040, cuyo origen es el crecimiento de las pensiones, pues el aumento en gastos de sanidad, se compensará con un descenso similar en los de educación o en los que se derivan de determinadas ayudas familiares. Lo que refleja, una dimensión muy acotada de los problemas vinculados al crecimiento del gasto social, en la medida que nos obliga a estudiar con detenimiento el sistema de pensiones y de forma especial su financiación.

Las pensiones y su reforma

Los cambios que se vienen produciendo de orden económico y demográfico fundamentalmente, y los que según las predicciones se producirán, están haciendo reflexionar a los responsables económicos de todos los países y de organismos internacionales como la OCDE, acerca de las reformas necesarias para asegurar la permanencia de la protección social y de forma especial de las pensiones.

Si nos centramos en la problemática que presentan las pensiones en España, sin poner en duda los parámetros en los que ha de basarse la acción protectora, la financiación a través del sistema de reparto y la gestión pública, hemos de valorar que, para poder hacer un análisis racional y que las soluciones

garanticen la permanencia, la estabilidad y su progreso, es necesario tener en cuenta, la evolución demográfica, la tasa de actividad, los costes actuales y los previstos, así como la estructura actual de la Seguridad Social en cuanto a prestaciones y su organización en diferentes regímenes.

En estos momentos, en España no está garantizado el reemplazo generacional, al no alcanzarse la media de 1,8 hijos por mujer, pero los mayores problemas como consecuencia del cambio de la estructura demográfica se van a dar a partir del año 2030, al incorporarse a la población mayor de 65 años los nacidos en la década de los sesenta.

Los problemas demográficos se agudizan en España, si tenemos en cuenta que la tasa de actividad española con un 47,2%, es 4,7 puntos porcentuales inferior a la media de la Unión Europea, que se debe, a los diez puntos de diferencia en la tasa de actividad femenina. La tasa de actividad, está influyendo en las posibilidades de financiación del sistema, haciendo que los recursos económicos sean inferiores a los de otros países, lo que unido a la tasa tan elevada de desempleo, todavía agudiza más el problema, determinando que el ratio de ocupados por jubilado sea más bajo.

Sin embargo los problemas que se derivan de las tasas de actividad y ocupación que tiene la economía española, no dejan de ser coyunturales, aunque su larga permanencia nos hace difícil justificar el término empleado "coyuntural". Lo cierto es, que a largo plazo podemos plantear como hipótesis, que tanto la tasa de actividad como la de ocupación se habrán situado a niveles razonables.

En los costes del sistema, está influyendo e influirá en el futuro el efecto sustitución de las pensiones, así como las políticas de mínimos y revalorizaciones. Sin hacer valoraciones a cerca del coste que puede tener en el futuro el complemento de mínimos o la política de revalorizaciones, hay que señalar, que el efecto sustitución, que guarda relación en estos momentos con la diferencia en el coste entre una pensión que se da de baja y una pensión nueva es del 30%, a cuyos costes hay que añadir el aumento de la población jubilada, no sólo como consecuencia de la propia estructura poblacional o pirámide demográfica, sino también del aumento de la edad media de vida al mejorar la salud.

La proliferación de regímenes cuya financiación en determinados casos, se realiza con criterios de solidaridad, como ocurre con el régimen agrario, que apenas recauda el 12% de lo que gasta, incorpora, no sólo un elemento de irracionalidad en el sistema, sino que influye negativamente en la asignación de recursos, por lo que se hace necesario la homogeneización entre contribución y prestaciones.

Por otro lado cabe señalar, que la financiación de las pensiones en España, se distorsiona también, como consecuencia del fraude que se produce, al traspasar los propios interesados pensiones de jubilación a otras de invalidez, cuyo coste es mayor. Luego, la reforma que es necesario realizar, debe permitir adaptar el sistema de protección teniendo en cuenta, por un lado, la necesidad de que los gastos de protección se acomoden a nuevas necesidades y a la vez, que interfieran lo menos posible en la generación de riqueza, y por otro, que la

financiación no recaiga casi exclusivamente en la retribución del factor trabajo por su influencia negativa en la generación de empleo. Sin dejar de señalar, que es necesario adecuar también la financiación a la naturaleza de la protección.

El Pacto de Toledo por un lado, en el que se enunciaban las bases en las que debería sustentarse la reforma, y el inicio en la aplicación de algunas medidas por el gobierno en 1996, puede considerarse como el primer paso e el proceso de reforma, si bien quedan bastantes reformas por abordar y no está nada claro hasta donde llegará su magnitud, al desconocer las proyecciones de los ingresos y los gastos, y por tanto, su suficiencia para garantizar el equilibrio del sistema.

Lo cierto es, que independientemente de la necesidad de clarificar las fuentes de financiación de las pensiones no contributivas, así como de la necesidad de unificar los regímenes y mejorar la gestión, constituyendo además un fondo de reservas, las reformas de los países en general, y la española no en ninguna excepción, han de basarse en la asunción de todos o alguno de los planteamientos técnicos siguientes:

1. La disminución de la proporción entre salarios y pensiones.
2. La elevación de las cotizaciones.
3. El aumento de la edad de jubilación.
4. La modificación de la forma de financiación, renunciando de forma total o parcial al sistema de reparto.

Lo lógico es, que la reforma se apoye en varias de las alternativas señaladas, sin hacer recaer en una de ellas todo el peso, tal como se ha comenzado a hacer en España. Teniendo en cuenta, que la elevación de las cotizaciones no parece muy racional en términos económicos si queremos utilizar más eficientemente los recursos, debiendo renunciar a utilizar dicho criterio, reconsiderando las fuentes de financiación y potenciando las pensiones complementarias privadas mediante sistemas de capitalización. Además ha de tenerse en cuenta que, si no se unifican los regímenes y se mejora la gestión, el coste puede ser mucho mayor y exigir sacrificios mayores en la aplicación de cualquiera de las medidas señaladas.

BIBLIOGRAFÍA

- Fundación Empresa y Ciencia: *Competir en Europa*. Ed. Ariel. S.A. Barcelona: 1996.
- Galbraith, J.K: *Introducción a la economía*. Ed. Crítica Barcelona 1981.
- Mishza, Ramesh: "El Estado del Bienestar, después de la crisis: los años ochenta y más allá". Del libro coordinado por Rafael Muñoz de Bastillo *Crisis y Futuro del Estado del Bienestar*. Ed. Alianza. Madrid. 1989.

OCDE: *Flexibilidad y mercado de trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1987.

OCDE: *Ajuste Estructural y comportamiento de la economía*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid 1987.

TEMAS PARA EL DEBATE