

ANÁLISIS ECONÓMICO

«Los Datos Vascos de la Crisis del Estado de Bienestar»

Koldo Hualde

Departamento de Trabajo y Seguridad Social

1. El tamaño de la solidaridad
 2. Cómo hemos llegado hasta aquí
 3. Los límites del crecimiento
 4. ¿Un problema de creación o de redistribución de riqueza?
 5. El envejecimiento de la población
 6. La escasez del empleo
 7. Las nuevas necesidades sociales
 8. Las respuestas a los desafíos
 9. Consideraciones finales
- Bibliografía**

Palabras clave: Estado de bienestar, límites del crecimiento, envejecimiento de la población, escasez de empleo, necesidades sociales.

Nº de clasificación JEL: I3, I31, R13, J14, E24.

Las instituciones del Estado de bienestar están a debate en nuestros días y en el fragor de la polémica muchas de las veces o bien aparecen mezclados los argumentos teóricos con los ideológicos o bien se incide solamente sobre aspectos parciales que, al margen del resto de los elementos del sistema, transmiten una visión distorsionada de la realidad. Hay que tener presente que existen fuertes intereses económicos de instituciones financieras y de seguros detrás de muchos de los argumentos sobre la inviabilidad económica de los actuales esquemas públicos o sobre las ventajas de la privatización de determinadas parcelas de la protección social. Por el otro lado, como dice Lindbeck, *"hoy en día el Estado de bienestar se encuentra más amenazado por alguno de sus amigos más fervorosos, que propugnan reglas que tienden a minar su base económica, que por sus propios enemigos"*. Parece por lo tanto pertinente para clarificar el debate efectuar, siquiera resumidamente, una presentación global y ordenada, tanto de los datos esenciales del problema en el País Vasco como de los principales argumentos a favor y en contra de nuestro sistema de protección social.

1. EL TAMAÑO DE LA SOLIDARIDAD

En Euskadi, tomando datos de 1.993, aproximadamente 475.000 ciudadanos cobraban mensualmente de las instituciones del Estado de bienestar. Para hacer esto posible, otros 700.000 vascos cotizaban mensualmente, siendo la población ocupada, según la EPA, de 665.000 personas.

Dicho de otra forma, cada mes *entre 1,5 activos deben pagarla nómina de un beneficiario* de las instituciones de protección social. El esfuerzo de solidaridad social implícito en estas cifras es enorme, y su conocimiento por parte de los agentes económicos y sociales es especialmente relevante para la formación de las expectativas y la toma de decisiones en este campo.

Nuestro sistema de protección social es complejo con una gran diversidad de instituciones para atender a las diferentes contingencias, si bien el núcleo fundamental lo constituye el Sistema de Seguridad Social como se aprecia en el cuadro n.º 1 sobre la población beneficiaria. El Fondo de Bienestar Social (F.B.S.) o el Ingreso Mínimo de Inserción (I.M.I.), instrumentos de carácter asistencial para los no cubiertos por el seguro público, juegan un papel marginal y complementario.

El grado de protección de estos 478.568 beneficiarios es muy diferente. Las prestaciones de carácter contributivo otorgadas por la Seguridad Social son las de cuantía más elevada, especialmente las del Régimen General que cubre a la mayoría de los asalariados: 84.756 ptas. de media frente a las 52.216 ptas. de los autónomos que pueden elegir sus bases de cotización (Cuadro n.º 2).

Cuadro n.º 1. Población beneficiaria del sistema de protección social. País Vasco. Al 31-XII-1993

	Prest. Contributivas		Prestaciones Asistenciales					TOTAL
	S. Social	INEM	S. Social	INEM	F.B.S.	LISMI	I.M.I.	
VEJEZ	182.157		3.825		4.500			190.482
INVALIDEZ	72.724		3.633		2.839			82.196
VIUDEDAD	101.795							101.795
ORFANDAD	9.322							9.322
F. FAMILIARES	4.037							4.037
DESEMPLEO		44.257		31.710				75.967
OTR. PRESTAC.						5.428	9.341	14.769
TOTAL	373.035	44.257	7.458	31.710	7.339	5.428	9.341	478.568

LISMI: Ley de integración social de los minusválidos.

Cuadro n.º 2. Cuantía media mensual de las pensiones contributivas de la Seguridad Social. País Vasco. Al 31-XII-1993

	INVALIDEZ	JUBILACIÓN	VIUDEDAD	ORFANDAD	F. FAMILIAR	TOTAL
R. GENERAL	101.568	102.847	51.770	37.457	30.454	84.756
R. AUTÓNOMOS	60.236	57.142	39.801	24.077	27.375	52.516
AGRAR. CTA. AJENA	53.436	52.266	42.720	31.322	32.211	47.486
AGR. CTA. PROPIA	46.780	48.404	28.532	30.382	33.574	43.265
MAR	85.872	109.093	46.857	33.197	46.449	83.483
CARBÓN	91.497	103.186	44.462	33.757	53.269	73.180
EMPLEAD. HOGAR	48.255	44.893	27.495	29.709	31.908	45.633
ACC. TRABAJO	64.152		58.793	53.417	72.550	61.871
ENF. PROFESIONAL	103.530		48.654	39.327	63.060	81.521
SOVI(*)	28.301	29.247	22.497			27.937
TOTAL REGÍMENES	84.424	83.122	47.604	37.042	33.141	71.595

(*) Seguro obligatorio de vejez e invalidez.

En el otro extremo, y de acuerdo con su concepción asistencial, la cuantía de las pensiones no contributivas es menor: 31.530 ptas. en el caso de las P.N.C. de la Seguridad Social, y 24.935 ptas. las del Fondo de Bienestar Social.

En términos macroeconómicos, sólo entre las dos principales instituciones: Seguridad Social e INEM canalizaron, en 1.993, 710.000 millones de ptas. hacia la protección social: aproximadamente *el 18% del PIB vasco*. Esta cantidad está infravalorada en cuanto a estimación del gasto total en protección social ya que en el cuadro n.º 3 no se recoge el gasto de organismos como el Gobierno Vasco (asistencia sanitaria, fomento del empleo...), Diputaciones Forales (servicios sociales), Ayuntamientos o las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. El cálculo para España del gasto corriente en protección social según la metodología del sistema europeo de cuentas de protección social (SEEPROS) fue el 22,6% del PIB en 1.992.

Como se aprecia en el cuadro el pago de las pensiones es el destino principal de la protección social. La asistencia sanitaria y el desempleo son las siguientes rúbricas en importancia y entre las tres explican casi el 90% del total.

De las pensiones son las de jubilación las que absorben el grueso de los recursos seguidas a distancia por las de invalidez y viudedad (Cuadro n.º 4).

Todo el gasto social no tiene la misma significación económica. El 70% del gasto, *496.000 millones* (el 12,5% del PIB) fueron transferencias dinerarias *de redistribución de rentas*. Esto es, dinero recaudado por las instituciones públicas con una mano para entregarlo inmediatamente con la otra a ciudadanos distintos. Macroeconómicamente, no se produce por lo tanto una

Cuadro n.º 3. **El gasto en protección social en el País Vasco (1993)**

	(Millones ptas.)			
	Seg. Social	INEM*	FOGASA*	TOTAL
Pensiones	347.475			347.475
I.L.T.	31.419			31.419
Otr. prest.,econ.	7.129			7.129
Desempleo		102.399		102.399
Fomento empleo		3.041		3.041
Garantía salarial.			5.799	5.799
Asist. sanitaria.	186.949			186.949
Serv. sociales.	17.733			17.733
Gastos admón.	7.792			7.792
TOTAL	598.497	105.440	5.799	709.736

(*) Datos de 1992.

disminución en la renta disponible de las familias, aunque sí puede afectar al consumo y el ahorro nacional según la diferente propensión al consumo de la población activa y pasiva. El resto, *210.000 millones*, se dedicaron a la producción de *bienes preferentes*: fundamentalmente asistencia sanitaria y servicios sociales.

El modo de *financiación*, a su vez, tampoco es neutral a efectos económicos. Las cotizaciones sociales, un *impuesto sobre la utilización del factor trabajo*, financiaron las dos

Cuadro n.º 4. **El gasto de la Seguridad Social en pensiones en el País Vasco (1993)**

	Millones ptas.
Jubilación	194.590
Invalidez	84.434
Viudedad	62.158
Orfandad	4.807
Favor familiar	1.486
Total	347.475

Cuadro n.º 5. La financiación de la protección social en el País Vasco (1993)

(Millones ptas.)

	Seg. Social	INEM*	FOGASA*	TOTAL
Cuotas sociales	378.631	77.649	4.125	460.405
Aportación fiscal	191.205	41.664		232.869
Otros ingresos	2.620			2.620
TOTAL	572.456	119.313	4.125	695.894

(*) Datos de 1992.

terceras partes del gasto —460.000 millones— mientras solo una tercera parte corría a cargo de los impuestos generales que gravan todo tipo de rentas (Cuadro n.º 5).

Ello a pesar de que, históricamente, las cotizaciones sociales han ido perdiendo peso en la financiación de la Seguridad Social —han descendido del 12,3% del PIB vasco en 1.982 al 10,2% en 1.993— produciéndose un incremento de la aportación de los presupuestos del Estado para cubrir las prestaciones universales y asistenciales: sanidad, pensiones no contributivas, etc.

Paralelamente a este proceso, y conforme la crisis incidía de forma más aguda en la economía vasca, los resultados de la Seguridad Social en el País Vasco han pasado de ser tradicionalmente superavitarios a un *déficit* de casi 30.000 millones de pesetas por primera vez en el año 1.992 y algo menor en 1.993 (Cuadro n.º 6).

Es decir, la *situación vasca* se caracteriza por un *más rápido deterioro* de las variables básicas del sistema; menor crecimiento de las cotizaciones y mayor crecimiento de las

Cuadro n.º 6. Evolución de los ingresos y gastos de la Seguridad Social (Entidades Gestoras) en el País Vasco

(Millones de pesetas)

	1982	1986	1990	1992	1993
Ingresos	175.400	278.499	451.644	523.673	572.456
<i>Cuotas sociales</i>	152.830	219.489	323.667	351.650	381.251
<i>Aportación estatal</i>	22.570	59.010	127.977	172.023	191.205
Gastos	143.440	246.727	413.802	553.252	598.497
Superávit (+) Déficit (-)	31.960	31.772	37.842	-29.579	-26.041

prestaciones que en el conjunto del sistema español. En 1.983 las cotizaciones sociales del País Vasco representaban el 7,65% de las cotizaciones en el Estado, diez años más tarde en 1.993, eran el 6,81 %. Por su parte el gasto en pensiones había ascendido en ese mismo periodo del 6,29% al 6,49% del gasto total en el Estado por ese concepto.

2. COMO HEMOS LLEGADO HASTA AQUÍ

En realidad, todo este complicado entramado público de instituciones de protección social que acabamos de describir sucintamente, está en gran parte *sustituyendo* a las instituciones privadas, fundamentalmente la *familia*, que con anterioridad, en las sociedades preindustriales, canalizaba en su seno la solidaridad intergeneracional y realizaba las funciones de protección de sus miembros ante la adversidad.

La revolución industrial y el trabajo en las fábricas disolvió las estructuras sociales rurales y dio lugar a que la función de protección ante los riesgos pasara del núcleo familiar a organizaciones benéficas, fundaciones, mutualidades primero, y más tarde y progresivamente, al Estado.

La necesidad de mejorar el *capital humano* para un mayor crecimiento de la productividad fue la argumentación económica que justificó dentro del sistema capitalista la implicación del Estado en la provisión pública de educación, sanidad y pensiones. De esta forma se fueron creando los sistemas públicos de seguridad social que respondían mejor a las necesidades sociales y económicas creadas por los nuevos modos productivos.

Sin embargo, a pesar de que la *protección social* se comporta como un "*bien superior*" cuyo consumo aumenta con el nivel de renta del país, cada sociedad ha alcanzado, producto de su propia historia y cultura, un consenso social diferente sobre el tamaño y los límites de su Estado de bienestar. Con un nivel de renta semejante, americanos, europeos o japoneses conceden un valor muy diferente al bien público "protección social".

Las costumbres sociales, la cultura, la religión, etc. determinan la disposición de los ciudadanos de cada país a ceder una parte mayor o menor de su renta a las poderes públicos para no tener que ocuparse ellos mismos de mantener a sus padres, cuidar a sus enfermos, o preocuparse por los pobres y marginados de su barrio.

En concreto, la sociedad vasca ha experimentado en los últimos años profundos cambios en su seno que han caminado en la dirección de demandar cada vez un mayor papel a las instituciones públicas en la protección social al irse retirando la familia de estos campos.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha sido la principal fuerza desencadenante de la mayoría de los cambios en la familia: descenso de la natalidad, menor número de miembros, incremento de familias monoparentales, etc. que han propiciado esta paulatina publicación de la protección.

En los últimos diez años (1.982-1.991) mientras la población activa masculina descendía en el País Vasco de 572.000 a 558.000 la población femenina activa aumentaba de 247.000 a 312.000. La tasa de actividad femenina ha pasado del 24% en 1981 al 39% en nuestros días.

En resumen, la suma de nuevas demandas sociales, la extensión a nuevos colectivos y la *maduración* de los sistemas de Seguridad Social ya constituidos ha traído como consecuencia

que *el presupuesto* de las instituciones públicas de protección social *ha crecido aceleradamente* en nuestro país aumentando su participación en la economía. En los últimos diez años, el gasto en pensiones ha pasado en el País Vasco de representar el 6,2% del PIB al 8,3%, y la asistencia sanitaria pública del 3,1 % al 4,6%.

3. LOS LIMITES DEL CRECIMIENTO

Sin embargo, el crecimiento del Estado no es económicamente neutral. La actuación redistribuidora o protectora puede dañar los estímulos económicos que hacen funcionar eficientemente una economía. De hecho, son varios los argumentos que se esgrimen en contra de la funcionalidad económica del Estado de bienestar.

3.1. El cuestionamiento de fondo

Quizás la idea básica esté expresada en esta frase de A. Lindbeck "*Cualquier política que rompa o afloje la ligazón entre esfuerzo y recompensa inevitablemente destruirá estímulos económicos para el trabajo, el ahorro y el espíritu empresarial.*" La protección social excesiva produce una pérdida de responsabilidad individual que afecta a la eficiencia económica y se manifiesta de múltiples formas. A continuación resumimos algunos de los argumentos más esgrimidos.

— En el mercado de trabajo, los altos niveles de protección social *desincentivan la búsqueda de trabajo*, disminuyendo la oferta de trabajo a un nivel de salarios dado. Si a ello le añadimos que la financiación mediante cotizaciones sociales, al aumentar los costes salariales, disminuye la demanda del factor trabajo el resultado es que la protección social *genera desempleo*, es decir, un despilfarro de recursos humanos para la economía.

— Por el lado de la demanda son varios los mecanismos que generan un *consumo excesivo* que merma la eficacia del sistema mientras *desincentivan* la generación de *ahorro* suficiente en la economía.

- a) La existencia en el seguro social de un tercero pagador *oculta el coste* del servicio tanto al consumidor como al provisor por lo que se tenderá a consumir por encima de lo necesario al no existir ninguna restricción monetaria. Este es el mecanismo que más ha contribuido a disparar el gasto sanitario en casi todos los sistemas de Seguridad Social.
- b) Otro problema que se achaca a los sistemas de protección social es el conocido como "*moral hazard*", "riesgo ético" o "incentivo a mentir" por el que el sistema genera incentivos para que determinados colectivos cambien su conducta para poder disfrutar de las ventajas del sistema a las que no tenían derecho aumentando de esta forma el número de beneficiarios. Un ejemplo típico es el incentivo que el cobro del desempleo genera entre los desempleados a reducir sus esfuerzos para buscar empleo.
- c) Pero el principal acusado de la *caída del ahorro* macroeconómico son los sistemas de *pensiones públicas* financiados mediante el *método de reparto*. Estos esquemas

públicos provocan la disminución del ahorro voluntario de las familias ya que las generaciones activas piensan que no necesitan ahorrar porque sus actuales contribuciones obligatorias cubren sus futuras pensiones. Sin embargo, las cantidades cotizadas no son acumuladas como reservas que atenderán sus futuros derechos sino que son consumidas por las generaciones pasivas. Por lo tanto se produce una caída de la tasa de ahorro global de la economía ya que no se genera un ahorro público que compense la caída del ahorro privado.

En definitiva, a los actuales sistemas de Seguridad Social se les achaca ser en gran parte *responsables de la disminución del crecimiento económico* no sólo por desincentivar el trabajo sino también porque la disminución del ahorro que provocan arrastra en su caída a la inversión y al crecimiento económico. La idea que se populariza es que son unas instituciones que favorecen el consumo egoísta de las actuales generaciones en detrimento de las futuras.

Por último, a la progresiva expansión del sector público se le acusa de producir un efecto de *expulsión* de los agentes privados de muchas áreas de actividad que el mercado gestionaría con mayor eficiencia frente a la burocratización del sector público. A la vez, las necesidades enormes de financiación han generado una actitud de "rebelión fiscal" de los contribuyentes que, en Euskadi, deben entregar más del 40% de su renta a la colectividad perdiendo una cuota de su *soberanía del consumidor* que consideran excesiva. Ellos también piensan que individualmente podrían administrar más eficazmente esos recursos.

3.2 Los problemas técnicos

Al margen de estas cuestiones de fondo que tienen su réplica y matizaciones en abundantes discusiones teóricas, existen tres grandes grupos de amenazas, de carácter más técnico, para la viabilidad futura de los actuales esquemas de protección social:

- las derivadas de la evolución demográfica,
- los cambios en el papel y la organización del trabajo, y
- las provenientes de la evolución de la unidad familiar.

Casi todos los sistemas actuales de Seguridad Social se caracterizan por articular una *solidaridad intergeneracional* por medio del sistema financiero del reparto. Las generaciones activas transfieren una parte de su renta a los que no están trabajando ya que estos no han acumulado unos fondos propios de los que poder cobrar.

Este sistema de financiación lleva implícitos unos supuestos para su viabilidad que no están tan claros en el futuro: crecimiento positivo de la población, una población activa que encuentra trabajo estable, unas necesidades sociales no muy distintas a las de las familias actuales.

Si variamos estas hipótesis, el sistema se desequilibra. Con regresión demográfica la solidaridad intergeneracional será más difícil que encuentre apoyo social, dado el incremento del esfuerzo requerido a las nuevas generaciones. Si el trabajo es cada vez más escaso y más volátil la financiación no podrá descansar básicamente en las cuotas sociales sobre el empleo como ahora. Por último, si las necesidades sociales son diferentes se producirán desajustes e inequidades en la protección frente a la adversidad.

4. ¿UN PROBLEMA DE CREACIÓN O DE REDISTRIBUCIÓN DE RIQUEZA?

De la existencia de estos problemas no se derivan necesariamente conclusiones catastrofistas del tipo de determinadas afirmaciones ideológicas sobre "la quiebra de la Seguridad Social" o la "inviabilidad del Estado de bienestar en el futuro".

Si existe crecimiento económico, es decir se genera cada vez más riqueza, entonces existirá "tarta que repartir", rentas que poder transferir, *existirá base económica para sostener y mejorar la protección social*. El problema será de distribución, no de viabilidad económica.

Por lo tanto, lo que nos debemos plantear es la *relación entre Estado de bienestar y crecimiento económico*. La cuestión es saber si un elevado nivel de protección social, un bien deseable en si mismo, entorpece la competitividad y el crecimiento económico o, por el contrario, lo favorece al producir la cohesión social y el capital humano necesarios para los actuales requerimientos del crecimiento económico.

Ya hemos explicado el argumento por el cual se le atribuye a la Seguridad Social una caída de la tasa de ahorro global de la economía que arrastra a la inversión y al crecimiento económico. El consumo excesivo que propicia en las generaciones actuales en detrimento de las futuras se compara con la conducta perniciosa del padre derrochador que con su consumo excesivo arruina el porvenir de sus hijos.

La comparación hace mella entre el público, que cree entender lo que ocurre de una forma clara y sencilla. Pero ocurre que es una falacia porque en economía, como señaló Keynes, el razonamiento que es válido en el caso de una persona no lo es en el de la economía en su conjunto. El paso de lo individual a lo colectivo transforma la naturaleza del problema.

Veamos. Un individuo (el padre virtuoso) que decide aumentar su riqueza tratará de ahorrar, es decir aumentar sus tenencias de efectivo, recortando sus gastos, de forma que estos sean menores que sus ingresos. Si todos los individuos de la colectividad trataran de hacer lo mismo, aumentar sus tenencias de efectivo gastando menos, es imposible que lo logaran porque sólo aumentarían sus efectivos quedándose con efectivo que tenían otras personas dado que la cantidad de efectivo que hay en la economía no varía. Cuando tratamos de acumular efectivo reduciendo las compras que realizamos a los demás y los demás tratan de acumular efectivo reduciendo las compras que nos realizan a nosotros, el resultado es que tanto nuestras rentas como las suyas disminuyen junto con el gasto y disminuye la renta global de la economía. El efecto ha sido el contrario del perseguido. *La acumulación de acciones razonables de empresas y familias (el ahorro) pueden provocar la recesión de la economía en vez del crecimiento.*

Pero es que además la colectividad en su conjunto tampoco puede realizar la acción virtuosa del padre de familia que lega los ahorros acumulados a sus hijos. En este tema también se da "la falacia de la composición". *La renta agregada no se puede transferir de un periodo a otro*. Un individuo puede transferir a sus hijos sus ahorros o sus deudas porque o bien vendió más de lo que compró o compró más de lo que vendió. Pero esta posibilidad no se puede dar en el conjunto de la economía porque compras y ventas son necesariamente iguales. La comunidad en su conjunto no puede ahorrar dinero para transferirlo a la siguiente generación, la comunidad sólo puede ahorrar invirtiendo y *los ahorros están constituidos por la inversión*. No podemos transferir al futuro "los ahorros" acumulados sino una economía con una base productiva ampliada capaz de producir una mayor cantidad de bienes y servicios.

Lo relevante para el crecimiento económico y el bienestar de las futuras generaciones no es, por tanto, la tasa de ahorro sino la tasa de inversión y esta depende de otros factores como las expectativas de los agentes económicos en cuya formación el grado de protección social es un elemento más entre otros muchos.

El coste del trabajo sí puede ser un factor importante para la decisión de invertir, y a los altos grados de protección social se les acusa de su encarecimiento. Existe una estrecha relación entre el coste del trabajo y la amplitud de la protección social pero la cuestión a dilucidar es el *sentido de la causalidad* entre estas dos magnitudes. ¿Resulta elevado el coste del trabajo debido a los gastos de protección social o bien, por el contrario, son elevados los gastos en protección social debido a que el alto nivel de desarrollo económico, que se expresa a través de altos niveles salariales, lo permite?.

En las comparaciones entre países que realiza la Comisión Europea en su informe "La protección social en Europa" no se detecta ninguna correlación entre el ratio protección social/ PIB y los éxitos comerciales de un país ni tampoco entre el citado ratio y la tasa de empleo o paro. Por lo tanto se puede sostener que *no existe necesariamente conflicto entre la protección social y el progreso económico*; por el contrario, la protección social contribuye al progreso económico en la medida que permite adaptarse a las transformaciones sociales que son su contrapartida: masificación urbana, reducción del tamaño de las familias, movilidad profesional, necesidad de formación permanente.

Sea cual fuere la postura que se mantenga al respecto, todo el mundo es consciente de que los actuales esquemas de solidaridad social deben evolucionar para no quedar obsoletos y responder a las nuevas realidades sociales: población envejecida, nueva organización del trabajo, nuevas necesidades sociales.

Examinamos a continuación estas tres variables en el caso del País Vasco.

5. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

En vez de una pirámide de población, el País Vasco empieza a dibujar una especie de rombo —truncado en su base— de población. Cada año que pasa crece el tamaño de los grupos de edad considerados ancianos y disminuye el de las nuevas generaciones.

En los cinco últimos años, los que van del censo de 1986 al de 1.991, el porcentaje que representa la población mayor de 65 años ha aumentado en 2 puntos. Ha pasado del 10,4% al 12,44%.

Pero el proceso se va a agravar en los próximos años. Las proyecciones demográficas de los "Escenarios demográficos. Horizonte 2.016" del Departamento de Economía del Gobierno Vasco, pronostican un crecimiento constante de este porcentaje hasta llegar en el año 2.016 al 19,2% de la población total (Cuadro n.º 7).

Hay que tener presente que las personas mayores de 65 años originan el 75% del gasto en pensiones y es el colectivo mayor consumidor de asistencia sanitaria y servicios sociales. Los estudiosos estiman que los mayores de 65 años realizan un consumo sanitario tres veces superior al del resto de la población.

Mientras tanto, el estrato de la población en edad de trabajar —los que tienen entre 15 y 64 años— disminuirá su importancia en casi 6 puntos pasando de representar el 70,5% de la población en 1.991 al 64,7% en el 2.016.

Cuadro n.º 7. **Evolución de la estructura por edad de la población del País Vasco**

Edad	(En %)				
	1986	1991	2001	2011	2016
<15	21,4	17,1	13,6	16,6	16,1
15-64	68,2	70,5	70,0	65,6	64,7
≥65	10,4	12,4	16,4	17,8	19,2

Si estas proyecciones se cumplen, y *las generaciones pasivas aumentan su peso en 7 puntos mientras las activas disminuyen en 6*, cada vez será más oneroso para las nuevas generaciones el mantenimiento de las anteriores y el consenso social necesario para mantener el sistema de reparto como método de financiación entrará en crisis.

Los profesores J. Barea y M. Fernández han realizado un ejercicio de simulación para estimar la incidencia del envejecimiento sobre el gasto social para el caso español. Suponiendo que las prestaciones por habitante de cada grupo de edad permanecen al mismo nivel en pesetas constantes de 1.991 (no se tiene en cuenta el efecto "maduración" del sistema) y que lo mismo sucede con las tasas de actividad y de paro, el factor demográfico hará crecer entre el año 1.991 y el 2.026 el gasto en pensiones un 50% en términos reales y el conjunto del gasto social un 30%. Dicho de otra forma, permaneciendo el resto de variables constante, el *tipo de cotización para pensiones tendría que incrementarse en un 50%* para compensar los cambios demográficos.

6. LA ESCASEZ DEL EMPLEO

No obstante, por bien que llegara a comportarse la demografía no se solucionaría el problema central de los sistemas "laboralistas" de protección social.

El centro de nuestro sistema de protección social es el trabajo. La cualidad de trabajador es la que nos introduce en el sistema y nos obliga a cotizar. La situación de "no-trabajo" por vejez, desempleo, enfermedad etc. es la que otorga la condición de beneficiario.

Sin embargo, según señalan los expertos, el trabajo, al menos en su concepción actual, va a convertirse en un bien escaso en el futuro. Ya en las últimas décadas, el crecimiento económico ha supuesto cada vez un menor crecimiento del empleo, especialmente en las economías que disfrutaban de un Estado de bienestar más desarrollado.

El libro blanco sobre "Crecimiento, competitividad y empleo" de la Comisión de las Comunidades Europeas da cifras. Entre 1.970 y 1.992 la economía estadounidense con un crecimiento del 70% en términos reales aumentó su empleo un 49%. Sin embargo la Comunidad Europea con un crecimiento del 81 % solo consiguió un crecimiento del empleo del 9%. El caso extremo es el de la *economía española*: en el mismo periodo tuvo un *crecimiento*

económico del 103% y sin embargo en 1992 *la tasa de empleo era de hecho un 0,3% inferior a la de 1.970.*

Centrándonos en el *País Vasco*, el fenómeno es incluso *más grave*. La economía vasca, con un crecimiento del PIB del 35% entre 1.975 y 1.992, *perdió 130.000 empleos* mientras aumentaba la población en 32.000 habitantes. En ese mismo periodo la población española había crecido en 3,6 millones y el empleo permanecía inalterado.

Por otra parte, las nuevas tecnologías, no sólo son ahorradoras de empleo, sino que exigen unas nuevas formas de organización del trabajo que generan empleos con cualidades muy diferentes de los existentes.

Los nuevos procesos de producción son más descentralizados y los ciclos de producción más cortos y rápidos. Esto lleva consigo la necesidad de cambios rápidos en destrezas y profesiones por parte de los trabajadores a la vez que mayor responsabilidad y autonomía. En los años 80 casi la mitad de los trabajadores americanos realizaban tareas de dirección frente al 12% de principios de siglo. La innovación y el cambio se convierte en lo permanente en las empresas y estas deben de contar con un marco flexible en las relaciones laborales que les permita poder adaptarse y progresar.

Por ello la característica básica de los empleos del futuro es su *flexibilidad*. Los trabajos se caracterizarán por una mayor flexibilidad en cuanto a duración, horarios, lugar de trabajo, modelos de contratos, y sistemas de remuneración. *El mundo del trabajo será cada vez más plural*. Se camina hacia la individualización de las relaciones laborales, a la segmentación de la masa laboral.

Por desgracia, entre nosotros la aplicación de la flexibilidad en la contratación ha provocado el efecto perverso de la *"precarización"* del empleo: el desproporcionado aumento de los contratos temporales en detrimento de los de duración indefinida. En 1.992 *el 39% de las mujeres* españolas trabajadoras y *el 31% de los hombres* tenían un contrato de duración determinada. Una de las tasas más elevadas, si no la más, de los países europeos.

Sin embargo, una *mayor flexibilidad* en contratación, despido, condiciones de trabajo, negociación etc. debería *perseguir una mayor estabilidad en el empleo* dados los efectos perjudiciales que la temporalidad causa en la productividad a largo plazo. La mano obra debe ser considerada como un recurso en el que invertir cuyo potencial ha de ser maximizado si ha de responder a los requerimientos de la nueva "producción flexible".

En definitiva, tanto la escasez del empleo como la nueva organización del trabajo, van a exigir una adecuación de las instituciones de la protección social que se adapten a esta nueva realidad y hagan posible, además del crecimiento económico, los objetivos del actual Estado de bienestar.

En principio, si existe una tendencia a generar menos empleo, y este es más volátil, el empleo fijo debe perder su importancia como elemento central sobre el que se asienta el edificio de la protección social y habrá que reorganizar los mecanismos redistributivos sobre bases distintas.

7. LAS NUEVAS NECESIDADES SOCIALES

La familia ya no constituye la red de seguridad para los individuos en la misma medida que en el pasado. Los *cambios en las estructuras familiares* han afectado a las formas tradicionales de solidaridad y han producido una reasignación de papeles entre el Estado y la familia.

La Incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo ha sido el desencadenante fundamental de esta nueva situación, y se perfila como un fenómeno con cada vez mayor incidencia en el futuro. Debido a ello van a quedar obsoletas todas aquellas instituciones sociales montadas sobre el supuesto implícito de que las mujeres se ocupan del hogar y del cuidado de los hijos mientras que los hombres son los responsables del bienestar económico de la familia.

Hoy en día, más de la mitad de las mujeres de la CE ejercen una actividad remunerada aunque sea a tiempo parcial y más de la cuarta parte son cabezas de familia —viven solas o son madres solteras—. Intimamente ligado a ello, las mujeres cada vez tienen menos hijos, 1,59, y los tienen más tarde, a los 26 años de media.

Este fenómeno se *acentúa en el País Vasco*, donde el índice de fecundidad es de 1,25 y la edad media de la madre es de 29 años aun siendo la tasa de actividad de las mujeres muy inferior a la europea.

El nuevo tipo de familia: más reducida en el número de sus miembros, con una mayor proporción de hogares unipersonales, familias monoparentales, mayor incidencia de las rupturas familiares, con unos nuevos papeles de los padres y las madres..., ofrece un nuevo concepto de solidaridad interna entre sus miembros, en las relaciones entre padres-hijos e hijos-padres.

En general, se produce una disminución de los flujos de solidaridad intergeneracional en el interior de la familia y una creciente *externalización de la cobertura de las necesidades familiares*: guarderías para los niños de edad preescolar, residencias para los ancianos, cuidados hospitalarios para los enfermos, etc.

El fenómeno es de tal envergadura que el libro blanco de la Comisión Europea sobre "Crecimiento, competitividad y empleo" identifica el sector asistencial y la prestación de servicios domésticos como uno de los yacimientos de empleos en el futuro.

Por otra parte, el nuevo modelo de desarrollo económico-tecnológico genera *nuevas causas de exclusión social* que aumentan el número de los necesitados y las formas de marginación que atender. *El desempleo de larga duración*, el impacto de los cambios industriales en los *trabajadores de baja cualificación*, la velocidad creciente de los procesos de ajuste suman nuevos contingentes a la población pasiva dependiente de las transferencias de rentas del cada vez menor número de ocupados muy cualificados que concentran la creación de riqueza.

De esta forma se crea una *sociedad dual* cada vez más fragmentada que debe destinar una mayor cantidad de recursos públicos para mantener la cohesión social.

8. LAS RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS

No son indiscutibles ni están perfectamente perfiladas. Pero sí existen ya algunos consensos entre los especialistas sobre determinadas líneas de acción para responder a algunos de los retos que se plantean: envejecimiento, escasez del empleo, dualización social.

8.1. La capitalización y los mecanismos privados complementarios

Para paliar el auge de la "rebelión fiscal" de las nuevas generaciones el remedio conocido es aumentar el componente asegurativo mediante la introducción de los sistemas financieros de *capitalización que mitigan las transferencias intergeneracionales*.

Al fin y al cabo, en sus orígenes el Seguro Social expresa el principio de la cobertura individual en el marco de una garantía por parte de Estado y este carácter sigue presente en el cálculo de la prestación individual en base a lo cotizado por cada trabajador a lo largo de su vida laboral.

El instrumento más común de los sistemas de capitalización es el de los Planes y Fondos de Pensiones muy difundidos en los países anglosajones y de creciente implantación en los demás países. Son *sistemas privados de protección* que, en general, complementan los esquemas públicos y están *fiscalmente incentivados*.

En el País Vasco, siguiendo la tendencia general, y bajo la forma de las EPSV, están adquiriendo un fuerte desarrollo en los últimos años. De hecho, debido a sus peculiaridades con respecto a la normativa estatal, —principalmente la posibilidad de rescate de la aportación a los diez años— este instrumento de la protección social complementaria tiene una mayor implantación en Euskadi que en el resto del Estado. Sin embargo la importancia de sus magnitudes económicas está todavía muy lejos de los recursos que administran los esquemas públicos.

El crecimiento de asociados, cuotas y capital acumulado ha sido espectacular en estos últimos años, pero los 150.000 asociados en EPSVs con planes de pensiones sólo son *el 20% de los cotizantes a la Seguridad Social* y los 47.000 millones de cuotas en 1.992 apenas representan el 10% de las cuotas recaudadas por la Tesorería de la Seguridad Social (Cuadro n.º8).

La importancia es aún menor en lo que respecta a las prestaciones otorgadas en el ejercicio ya que al ser un sistema joven una gran parte de sus ingresos se destinan a dotaciones a provisiones técnicas para su capitalización (Cuadro n.º 9).

El problema que presenta el sistema de seguro privado, dejando al margen la cuestión redistributiva, es el de la inviabilidad macroeconómica de su generalización. *Los sistemas puros de capitalización no pueden funcionar para esquemas nacionales de pensiones*. Las rentas de capital de una economía no son suficientes para garantizar el nivel de vida de un tercio de los hogares del país. Los sistemas capitalizados basan su garantía en la posibilidad, llegado el momento, de desprenderse de su patrimonio. Si este es el de un colectivo reducido no existe problema pero si corresponde al de toda una generación desplomará los mercados de capitales afectando a su viabilidad.

En un sistema capitalizado, cuando las generaciones numerosas se jubilen tendrán que vender a bajo precio sus inversiones a las generaciones activas más reducidas y este *mecanismo de precios* restablecería a través de la oferta y la demanda, *los mismos problemas que la regresión demográfica plantea a los sistemas de reparto*.

Por otra parte, la introducción de los sistemas basados en la capitalización, ya sea individual o colectiva, debe ser paulatina y con carácter complementario ya que de lo contrario quedarían generaciones enteras desprotegidas porque no habrían tenido tiempo de acumular los capitales necesarios.

Cuadro n.º 8. Las Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV) en el País Vasco

	1987	1989	1992
NUMERO DE ASOCIADOS	152.597	177.701	248.408
EPSV de empleo y asociados		55.345	72.476
EPSV individuales		21.737	75.932
Restantes EPSV		100.619	100.000
CUOTAS RECAUDADAS (Millones pts.)	13.496	22.380	47.534
EPSV de empleo y asociados		16.373	31.044
EPSV Individuales		5.679	15.671
Restantes EPSV		328	819
VOLUMEN TOTAL DE ACTIVOS (Millones pts.)	64.621	115.890	400.328

Debido a todo ello, existe un cierto consenso doctrinal sobre las ventajas de los *sistemas mixtos* que se defienden mejor de los problemas de viabilidad o rentabilidad que plantean los sistemas puros de reparto y capitalización. Las propuestas basadas en "*tres pilares*" o niveles de protección compaginan el sistema de reparto para el escalón inferior de cobertura universal con el sistema de capitalización en el tercer nivel libre o complementario, existiendo más discusión sobre si debe ser por capitalización colectiva o reparto la financiación del segundo nivel, el más importante, de los regímenes profesionales obligatorios.

Cuadro n.º 9. Prestaciones de las Entidades de Previsión Social Voluntaria en el País Vasco

	1987	1989	1992
Pensiones	4.094	4.786	11.102
Indemnizaciones y subsidios	2.744	3.137	5.802
Asistencia sanitaria	1.070	1.478	2.300
Otras prestaciones	23	13	81
Total prestaciones	7.931	9.414	19.285

(Millones de pts.)

8.2. El retraso de la edad de jubilación

La ampliación de la vida laboral con el retraso de la edad de jubilación es, por supuesto, la respuesta más adecuada a los problemas que plantea a los sistemas de Seguridad Social el aumento de la población de más de 65 años. Por ello son muchos los países que están ya estudiando la implantación de incentivos para la jubilación voluntaria a una edad más tardía.

El hecho de que este segmento de población cada vez disfrute de una mejor capacitación física y mental en esas edades hace más coherente este tipo de medida.

Sin embargo, puede resultar bastante ineficaz, incluso irónico si la economía no genera empleo suficiente. En concreto en nuestro país *el problema no es la jubilación obligatoria sino la jubilación anticipada*. El sistema de Seguridad Social soporta una pesada carga de inválidos y jubilados prematuros consecuencia de la crisis económica. En 1.993, el 67% de los que se jubilaron en el Régimen General lo hicieron *antes de cumplir los 65 años* y la edad media de los que accedieron a una pensión de invalidez fue de 50 años.

De todas formas en este punto habría que calibrar qué parte de jubilación anticipada se debe a expulsión del mercado de trabajo y qué parte obedece al *incentivo al retiro* que propicia la alta *"tasa de reemplazamiento"* del sistema de pensiones español. Según Eurostat un asalariado medio de la industria en España alcanza una pensión del *80% del último salario*. Esta tasa de reemplazamiento es la más alta de Europa detrás de Grecia y lo más probable es que afecte a colectivos más amplios que los de la jubilación forzosa por lo que el actuar sobre ella (disminuir el importe de la pensión inicial) podría tener efectos sobre la edad de jubilación.

8.3. El reparto del trabajo y la cohesión social

El actual modelo de mantenimiento del nivel de renta de las personas mediante transferencias sociales ya no puede considerarse como el objetivo central de la política social. El objetivo más ambicioso es ayudar a las personas a encontrar un lugar en la sociedad y la principal vía para ello es el trabajo remunerado.

En la sociedad actual el trabajo cumple otras funciones además de proporcionar ingresos. Permite la realización personal, sentirse útil socialmente, mantener la dignidad, establecer contactos sociales y obtener el reconocimiento social.

El empleo, además del *mejor mecanismo de redistribución de rentas*, es el mejor instrumento de *integración social* por lo que la generación y el reparto del mismo se convierte en el primer objetivo de las políticas de solidaridad social.

Por lo tanto, un objetivo central de la política social será remover todos los *obstáculos estructurales* que impiden convertir el crecimiento económico en *creación de empleo*.

- a) *La fiscalidad* sobre el trabajo es cuestión fundamental. La financiación de la protección social, en concreto, deberá descansar en menor medida en las cotizaciones sociales que gravan el factor trabajo desincentivando su utilización frente a los otros factores productivos.

Una de las principales medidas que propugnan H. Dréze y E. Malinvaud en su propuesta de una iniciativa para el crecimiento y el empleo en Europa es *reducir el coste de la mano de obra no cualificada* eximiendo del pago de las cuotas a la Seguridad Social a los

salarios por debajo del doble del salario mínimo. La baja en la recaudación sería cubierta por incrementos en el IVA o el impuesto sobre el CO₂.

Si se produce la misma o más riqueza con menor empleo, los recursos para la protección social se deberán extraer en base a otras variables como el valor añadido, el volumen de ventas, consumo de energía de las empresas etc. que son *más neutrales con respecto al empleo*.

- b) Una segunda línea de actuación es *la mejora de la adaptabilidad del empleo* desarrollando nuevos tipos de contratos de trabajo más adecuados a las nuevas formas de organización del trabajo.

Hay que fomentar la variedad de contratos: el trabajo a tiempo parcial, el trabajo compartido con alternancia de trabajo y formación, los contratos de duración determinada, en general una mayor flexibilidad que *permita repartir entre más la carga de trabajo existente*.

Sin embargo hay que tener en cuenta que esta flexibilidad propugnada sólo será eficaz económicamente si es compatible con la inversión en capital humano y socialmente si se acompaña de políticas de formación, de vivienda y de protección social que permitan a los trabajadores cambiar de trabajo sin desarticular su vida.

- c) *La reducción del tiempo de trabajo*. Históricamente, los incrementos de productividad debidos al desarrollo tecnológico han permitido una reducción de la jornada de trabajo. No habría porqué detener esta tendencia histórica dadas las perspectivas de revolución tecnológica que tienen por delante nuestras economías.

8.4. El adelgazamiento del Estado

La contradicción entre la demanda ilimitada de servicios públicos: educación, asistencia sanitaria, servicios sociales etc. por parte de los ciudadanos y su resistencia a pagar más impuestos, así como los problemas de burocratización e ineficiencia en la gestión del Sector Público han originado una fuerte corriente de privatización de muchos de los servicios gestionados por el Estado.

Las experiencias llevadas a cabo para alcanzar un nuevo reparto de papeles entre sector público y privado han sido múltiples y diversas en todos los países con fuerte Estado de bienestar. La experiencia inglesa en la reforma del servicio nacional de salud es distinta de otras experiencias de descentralización y autonomía llevadas a efecto en otros lugares pero, en general, todas caminan en una misma dirección; *aumentar el papel del sector privado y de la competencia en la provisión de los servicios pero manteniendo la responsabilidad pública que los garantiza a los ciudadanos*.

Una de las propuestas más características en esta línea de separación de la financiación y aumento de la competencia en la prestación de los servicios es la distribución entre las familias de "vouchers" o "*cheques de servicios*" con los que éstas pueden ejercitar la libertad de elección entre los diversos oferentes, sean éstos públicos o privados.

Este replanteamiento de funciones entre el sector público y el privado se enmarca en un proceso más amplio de modernización y reforma de la Administración Pública. Se trata de lograr una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos reformando los mecanismos de

gestión del sector público. Las principales líneas de trabajo se pueden agrupar en dos grandes grupos:

- a) Simular condiciones de mercado dentro de la administración:
 - flexibilidad en la contratación y el empleo públicos.
 - creación de ambiente competitivo entre unidades de la Administración para contrastar resultados con otras unidades públicas o privadas.
 - separación entre prestación de servicios y financiación de los mismos.
 - establecimiento de incentivos ligados a los resultados.
- b) Incrementar la provisión de servicios por empresas privadas:
 - contratando servicios en el exterior
 - privatizando empresas públicas.

9. CONSIDERACIONES FINALES

El País Vasco todavía no ha llegado a los topes de intervención pública,—más del 50% del PIB de los recursos nacionales gestionados por el Estado— que en los países europeos ha propiciado la inflexión de la tendencia con ligeros retrocesos en el papel del sector público, pero dado nuestro nivel de renta y la *rápida progresión* experimentada en pocos años, parece haberse alcanzado ya la misma situación de cuestionamiento y reforma. Existe conciencia ciudadana de que el gasto público no debe de crecer ya mucho más, y que la presión fiscal no puede aumentar.

Mientras se genera esta opinión, las tendencias profundas que han causado la expansión del sector público, en concreto en el campo de la protección social, siguen vigentes y, en el caso del País Vasco, incluso con más intensidad que en el conjunto de España. De ahí la necesidad de actuar y *reformar* las instituciones adecuándolas a las nuevas realidades si se quiere hacer posible los objetivos de los actuales estados de bienestar.

Los contenidos de estas reformas han sido discutidos a lo largo de las páginas anteriores, pero es importante señalar antes de acabar, que las reformas deben ser emprendidas pronto porque una de las características de la Seguridad Social es el *gran retardo temporal* de los efectos sobre las actuaciones. La Seguridad Social es un contrato a largo plazo entre el individuo y el Estado y cambios súbitos en su reglamentación pueden causar trastornos indeseados en los planes de los individuos respecto a sus vidas. Por eso las reformas deben efectuarse paulatinamente y por eso mismo no hay que acumular retrasos. La tentación dilatoria siempre estará presente ya que cualquier reforma en este campo tiene unos costes políticos inmediatos mientras los beneficios sólo serán visibles a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREA TEJEIRO, J. y FERNANDEZ MORENO, M. (1994): "Evolución demográfica y gasto en protección social en España". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1 y 2, 1994.
- BBV. SERVICIO DE ESTUDIOS (1994): "El futuro de las pensiones". *Estudios Financieros e Internacionales*.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN (1993): "Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco". *Boletín de las CE, Suplemento 6/93*.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN (1993): "Libro verde sobre la política social europea. Opciones para la unión." *COM(93) 551*.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN (1994): "La protección social en Europa. 1993". *Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas*.
- DRÈZE, J.H. y MALINVAUD, E. (1993): "Growth and employment: the scope for a European initiative." *European Economy. Report and Studies n.º 1*. 1994.
- DURAN, A. (1990): "La financiación de las pensiones en una sociedad envejecida". *IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*. Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco.
- IKEI. (1990): "Escenarios demográficos. Horizonte 2016". *Documentos de Economía n.º 7*. Departamento de Economía y Planificación. Gobierno Vasco.
- KAPLINSKY, R. (1993): "La nueva flexibilidad: promotora de la eficacia económica y social". *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* n.º 19-20. LINDBECK, A. (1993): "Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado de bienestar". *Revista del Instituto de Estudios Económicos* n.º 1 y 2. 1994.
- PFALLER A., GOUGH I., THERBORN G. (1993): "Competitividad económica y Estado de bienestar". *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*.

