



ANA VICENTE MERINO

Perspectivas del Estado del Bienestar

A lo largo de toda mi vida profesional hay dos asuntos por los que he sentido una especial inquietud, que me ha llevado a dedicarles la máxima atención y la practica totalidad de mi tiempo, hasta el punto de que la investigación en ambos temas ha llegado a formar mi propia configuración ideológica: la educación y la seguridad social. Ambos conceptos confluyen en el denominado «Estado de Bienestar», aunque, indudablemente, el concepto de «Estado de Bienestar», de bienestar social o simplemente bienestar es algo mucho más amplio.

Actualmente son muchas las ideas y debates centradas en torno a las tendencias y cambios de futuro del «Estado de Bienestar», y mucho más en estos días donde hemos asistido a uno de los fenómenos más tristes del tiempo en que vivimos: el terrorismo, que como se ha visto no perdona a nadie, y hasta parece que no solo puede atreverse con los grandes imperios sino afectar a todos y cada uno de los ciudadanos.

En los últimos años, desde la década de los 70, es habitual escuchar expresiones del tipo: «Crisis del Estado de Bienestar» considerando este concepto como algo ya superado al igual que en otros tiempos se habló del Estado-policía o estado liberal. Sin embargo lo que sucede realmente es que el concepto de «Estado del Bienestar» no es algo superado, sino que ha sufrido en estos años una evolución y, en consecuencia, su contenido se ha modificado, centrándose actualmente el debate en determinar

cuales son los derechos sociales que se reconocen, cómo han evolucionado éstos, en qué circunstancias se encuentran, cual es su problemática y en caso de reformarlos, qué límites se imponen a dichas reformas.

Quizás en el trasfondo de todo ello se encuentre no sólo factores ideológicos, políticos o económicos cuya apreciación presupuestaria más palpable estaría en la evolución económica del gasto social lo que, en gran medida, permite estudiar los efectos beneficiosos del Estado de Bienestar sobre la eficiencia económica, sino en una problemática mucho mas amplia.

El hombre ha evolucionado hacia un individualismo cada vez mas acentuado. Si el hombre, en sus orígenes, partió de una posición tridimensional, considerando un mundo compuesto por Dios, sus semejantes y él mismo a los cuales confiaba la solución de sus problemas e inquietudes, a partir de las ideas procedentes de la Revolución Francesa se hizo bidimensional eliminando a Dios de su horizonte, para desembocar en nuestros días en un hombre unidimensional, profundamente individualista que solo confía en sí mismo.



Fue en Alemania donde frente al tradicional «Estado de Policía» se acuñó el término «Estado de Bienestar»

Ante esta situación, la primera pregunta que podríamos plantearnos es ¿qué se entiende por «Estado del Bienestar»? ¿qué políticas incluye?. Quizás su significado es un tanto impreciso y va unido a la evolución de una serie de hechos históricos condicionados por ideas y circunstancias sociales y económicas del hombre, a las que antes he aludido.

Según el profesor Muñoz Bustillo, el «Estado de Bienestar» se entiende «como el conjunto de acciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia, tanto biológica como social». Como puede observarse, se trata de un concepto funcional, basado en conceptos puramente económicos y por lo tanto sujeto al crecimiento de la economía lo cual, lógicamente, requiere cada vez mayor volumen de recursos sociales.

El uso de la expresión de «Estado de Bienestar» o «Estado Providencia» (Welfare State) se generaliza en el mundo a partir del «New Deal» de F. D. Roosevelt, pero la preocupación del Estado por la situación de todos sus ciudadanos

es algo más antigua. En el mundo de las ideas, la preocupación del Estado por asegurar los riesgos de la población ante situaciones de necesidad y mejorar sus condiciones de vida aparece en casi toda Europa a principios del siglo XX, aunque, según los países de que se trate, con distintas manifestaciones e intensidad. De hecho, en España, el pasado año, se celebró el centenario de la Seguridad Social como institución más representativa del Estado de Bienestar moderno.

Fue en Alemania donde frente al tradicional «Estado de Policía» se acuñó el término «Estado de Bienestar», y antes el de «Policía del Bienestar». Fue Bismarck el primero en acometer un precoz sistema de seguridad social, y bastante más tarde, en 1942, es cuando el famoso economista inglés Lord Beveridge suscribe su informe sobre Seguridad Social, el cual será básico para el diseño de todos los sistemas de protección social de la posguerra.

La crisis del «Estado de Bienestar» producto de una crisis ideológica, de confianza en sí mismo del hombre, quizá producto a su vez de su creciente individualismo, de su creciente unidimensionalidad, tiene su punto de partida en la crisis económica de los años setenta ante la ausencia de instrumentos de corrección de los desequilibrios generados, teniendo en cuenta el fracaso de los tres rasgos fundamentales del «Estado de Bienestar», que según el profesor Mishra son: lucha contra el desempleo, la provisión universal pública de determinados servicios sociales como asistencia sanitaria y pensiones dignas y la garantía de un nivel mínimo de vida para todos los ciudadanos.

Pero analicemos un poco la cuestión. Las políticas públicas que pueden ser objeto del Estado de Bienestar son diversas, tanto en el aspecto normativo como en lo referente a prestaciones. Así, se puede distinguir:

a) Previsión de los ciudadanos frente a situaciones de riesgo: aquí podría incluirse el sistema de Seguridad Social (pensiones, desempleo, subsidios etc.)

b) Prestación directa o indirecta de servicios públicos básicos: sanidad, educación, vivienda, servicios sociales.

c) Integración social frente a situaciones de pobreza o de extrema necesidad que en España se plasma en prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, salarios de inserción, servicios sociales, etc.

d) Protección laboral, frente a situaciones normalmente de desigualdad: regulación del mercado de trabajo, garantía de la contratación laboral y representación sindical.

e) Protección frente a los abusos de la contratación en masa: derechos de los consumidores.

f) Incluso la Protección del medio ambiente: calidad de vida.

No cabe duda de que la inclusión de unas u otras políticas en lo que podría abarcar el denominado «Estado de Bie-



«La familia, ha dejado de realizar muchas de sus viejas funciones, asumiendo la escuela, junto con los medios de comunicación de masas, los dos objetivos de educar e instruir»

nestar» depende de múltiples consideraciones, como puedan ser hechos históricos, ideas políticas y filosóficas, circunstancias económicas y sociales.

En términos económicos, cuando se habla de la crisis del «Estado de Bienestar» se analiza la evolución del gasto social, su constante aumento, sobre todo en determinados conceptos, como pensiones o desempleo alcanzando su punto culminante a partir de la mitad de los años setenta.

Como no sería posible abarcar todas ellas voy a centrarme en las dos que más pueden interesar: la Educación y la Seguridad Social.

La educación es el sedimento del proceso evolutivo de una sociedad determinada a lo largo de la historia. Cada sociedad tiene sus propios objetivos educativos, que históricamente no tienen por que ser los mismos, aunque al-

gunos de ellos puedan ser compartidos por muchas otras sociedades. En el proceso educativo interviene toda la sociedad, además de la enseñanza formal elaborada por el estado, los padres y familiares, los otros niños, los adultos, la política del Estado, la Iglesia sea la que sea, los medios de comunicación, etc. A la configuración del sistema educativo, antes aludido, es a la que se le asigna, de modo sistemático, no sólo la transmisión de conocimientos, sino la instrucción de las generaciones jóvenes para que asuman como propios los valores ideales de una sociedad determinada así como de los distintos grupos que la componen. En la sociedad tradicional, que se remonta a los tiempos de la cultura griega, la familia se encargaba de la llamada «educación o socialización primaria», de la transmisión de las características básicas de la sociedad, mientras

la escuela se encargaba de la «educación o socialización secundaria», que enseñaba al individuo conocimientos y técnicas específicas de diversos sectores de la vida social. Hoy, esta vieja dicotomía de educación e instrucción, no tiene demasiado sentido, pues la familia, que también ha sufrido una gran transformación, ha dejado de realizar muchas de sus viejas funciones, asumiendo la escuela, junto con los medios de comunicación de masas, que irrumpen con todo vigor en este planteamiento, los dos objetivos de educar e instruir. Por otra parte, este planteamiento está a su vez en plena revisión, ya que estamos asistiendo a una verdadera revolución educativa con la irrupción y popularización de los ordenadores y las telecomunicaciones, que a través de Internet están obligando a replantear las concepciones y las formas de vida de la sociedad.

Tras lo dicho podemos asegurar que la educación es un factor de primer orden para la reforma y reorientación del Estado de Bienestar de cualquier país, siendo además, un instrumento decisivo para que toda la humanidad pueda avanzar en el camino de la democracia, la paz, la libertad y la justicia. En estos momentos nos encontramos en el umbral de una sociedad mundializada, globalizada, donde hemos de aprender a ser ciudadanos cosmopolitas sin perder por ello nuestras raíces y señas de identidad; donde se producirán tensiones entre tradición y modernidad, entre competencia y productividad, en fin, estamos en los comienzos de una nueva sociedad donde la eficacia de los sistemas educativos será, como siempre, básica para la convivencia y desarrollo de la sociedad.

Como consecuencia de todo lo dicho, los docentes nos encontramos ante una sociedad que nos exige adquirir, actualizar y hacer uso de los conocimientos y tecnologías necesarias que nos permitan cumplir nuestro deber en esa realidad de la globalización de la economía, la información y los intercambios en un planeta cada vez más poblado. En esta nueva sociedad educativa tenemos que acometer el objetivo de organizar el aprendizaje de modo que sea posible asimilar la ingente cantidad de conocimientos que se derivan del desarrollo científico y tecnológico, así como de la inmensa cantidad de información disponible.

En esta nueva sociedad, a cuyo nacimiento estamos asistiendo, tendremos, asimismo, que articular sistemas tendentes a que los individuos puedan acceder a la nueva educación, a la que nos hemos referido, a lo largo de toda su vida, cualquiera que sea su condición. Esto supondrá ir más allá de la vieja distinción entre educación básica y educación permanente, para pasar a elaborar un nuevo modelo educativo abierto al mundo donde el aprendizaje se ordene de una forma diferente. Sobre ello mencionemos el Informe de la Comisión Europea sobre la Educación presi-

da por Jacques Delors, que define los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser.

La ilusión pedagógica responde a un viejo sueño ilustrado de la humanidad, que ha confiado en la educación como gran vehículo de desarrollo de la personalidad humana y escalera de ascenso en la jerarquía social, y que ha sido integrado en las políticas del «Estado de Bienestar». Históricamente, en sus orígenes, el Estado liberal se configuró en todo el continente europeo atribuyéndose la enseñanza como una función y una prerrogativa del poder público, frente a las posiciones católicas y neoconservadoras que preconizaban reservar al Estado un papel subsidiario en educación. Frente a ello, las concepciones radicales y socialistas configuraban la educación como un servicio público prestado por el Estado, mediante una enseñanza igual y neutra para todos, impartida en escuelas públicas como medio de favorecer la homogeneización social y la identidad nacional. La revitalización de la idea de libertad en la segunda parte del siglo XX produce el hecho, para algunos paradójico, de que sea el Estado social de Bienestar quien se encargue de garantizar el derecho a la educación como un derecho fundamental que aparece claramente reflejado en la Constitución Española de 1978 y en su desarrollo posterior.

Las exigencias de la nueva sociedad de la información, que requerirá un aprendizaje continuo a lo largo de la vi-



La sociedad de la información requiere un aprendizaje continuo y exige la obligación del Estado de Bienestar de dotar prestaciones universalizadas y sin discriminaciones.

da, unidas a la obligación del Estado de Bienestar de procurar prestaciones universalizadas sin discriminación entre los ciudadanos, imponen la necesidad de proporcionar una educación para todos, más allá de lo que corresponda a una determinada franja de la pirámide de edades. Por eso, aparte de las enseñanzas regladas de los distintos niveles, tanto obligatorios como voluntarios, requerirá prestar gran atención también a la enseñanza infantil, así como a la educación de adultos.

Este panorama que presentará la demanda educativa en España dentro de un mundo globalizado, debe ser debidamente valorado y tenido en cuenta en la elaboración de posteriores políticas educativas dentro del Estado de Bienestar. Se tendrá que proceder a elaborar una serie de encuestas, informes y estudios que muestren qué tipo de educación, tanto pública como privada, demandan los ciudadanos así como los elementos relativos al entorno familiar y social que

han motivado las decisiones de los estudiantes. Por desgracia, esos informes y estudios son muy escasos, y la realidad es que el crecimiento de la oferta educativa se ha hecho bastante al margen de los que pudieran ser exigencias de la demanda.

Debemos tener en cuenta que las demandas de una educación para todos, que estamos anunciando, en unas circunstancias que prolongan el aprendizaje a lo largo de toda la vida, acabarán superando las capacidades de los sistemas educativos nacionales. Debemos reconocer que ninguna sociedad podrá satisfacer al mismo tiempo las mismas posibilidades de enseñanza para todos los ciudadanos, respetando la diversidad de gustos, de aspiraciones, de capacidades o de preferencias culturales producto de la creciente unidimensionalidad del individuo. Por desgracia, los medios financieros destinados a educación no son ilimitados y es necesario asignar los recursos de la mejor forma posible para conciliar las demandas educativas. De ahí la necesidad de elegir, del modo más democrático posible, entre las opciones que el sistema pueda establecer, buscando la gestión más eficaz de los recursos asignados para el cumplimiento de los fines educativos.

A la hora de considerar la financiación pública de la enseñanza, caben varias formulas, tanto puras como mixtas, como la actualmente existente en España de oferta pública unida a la subvención de la oferta privada.

En resumen podemos decir que la futura sociedad globalizada del conocimiento y la información exigirá un sistema educativo abierto, preparado para un individuo dispuesto a aprender a lo largo de toda la vida. En esas circunstancias, la educación se planteará, como el medio para desarrollar la personalidad individual, la ciudadanía activa y la conciencia de una solidaridad que empuja por evitar que ella misma se constituya en un gran factor de exclusión y marginación social.

El sistema educativo español ha tratado de dar respuesta a las exigencias de

la sociedad actual del Estado del Bienestar, estableciendo el derecho de todos a la educación —gratuita en el periodo básico obligatorio—, garantizado por la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra en una organización pensada desde la autonomía administrativa y pedagógica. Las estadísticas de la enseñanza en España, en estos últimos años, han crecido de forma espectacular, alcanzándose la escolarización total de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años. El reto en los próximos años será mejorar la calidad, luchar contra el fracaso de una parte excesiva de la población escolar, que sale del sistema sin lograr las titulaciones previstas, y orientar los programas y los métodos de enseñanza de modo que, además de los conocimientos indispensables, se formen ciudadanos con capacidad de pensar, de conocer y hacer, abiertos al mundo, a la vida y al aprendizaje permanente dentro de una convivencia cosmopolita.

Estos planteamientos requerirán de un profundo debate público sobre cuestiones básicas, como la asignación de los recursos, el pluralismo ideológico y la gestión pública y privada en función de su eficacia, competencia y equidad. Pero el problema es más amplio, igualmente se hace necesario un debate sobre otras cuestiones como selectividad, orientación profesional, y empleo; sobre el planteamiento de la enseñanza secundaria, sobre la necesidad imperiosa de replantear y mejorar la formación profesional; y aglutinando a todo ello, sobre la Universidad deseable como núcleo de la enseñanza superior, que debe cuidar la investigación y creación del conocimiento, la transmisión de conocimientos profesionales dentro de las distintas áreas y la cooperación con otros agentes e instituciones para el desarrollo pacífico y libre de la convivencia democrática.

Otro de los componentes del Estado de Bienestar es la política de Seguridad Social, de notable trascendencia económica ya que llega a representar, en promedio el 25 por 100 de PIB en la U.E. y el 12 por 100 en el caso de las Pensiones. Y es a este último concepto al que

nos vamos a referir, intentando presentar los posibles temas de discusión que puedan aparecer en el futuro en este campo.

Los Sistemas de Seguridad Social, en estos momentos, se encuentran en el dilema de hacer compatible las futuras demandas sociales de gasto con el crecimiento económico. Los problemas que se presentan son análogos en todos los países de la U.E. Los medios financieros que el Estado de Bienestar requiere en el siglo XXI chocan con los efectos negativos de una elevada presión fiscal sobre la actividad económica y la competitividad así como con la oposición de diferentes grupos sociales. En el momento presente, el debate sobre las pensiones se centra en la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones en un escenario de envejecimiento de la población, en un escenario de incertidumbre económica y de globalización de los mercados. Mas concretamente, el problema se centra en ver si los derechos adquiridos por los actuales pensionistas se podrán mantener en el futuro y si los pensionistas que se van incorporando podrán también mantenerlos dentro de unos límites razonables de presión contributiva para los ciudadanos y las empresas. Si el equilibrio no es sostenible, habrá que iniciar un proceso de reformas con el objetivo de garantizar la viabilidad de los sistemas de pensiones sin que ello merme el derecho a conseguir unas pensiones dignas y acordes con las necesidades de una sociedad que progresa en sus niveles de bienestar social.

Podría parecer que las tendencias de algunos sistemas políticos son la reducción de las prestaciones sociales. Pero quizás esto no debe interpretarse así, sino que lo que realmente se cuestiona es el distinto protagonismo de lo público y lo privado, que como dice el profesor A. O. Hirschman ello se incluye en el ciclo de rotación entre lo público y lo privado de la gestión (organización) de los sistemas de protección social. Quizás, en estos momentos, la tendencia va hacia la fase de una mayor influencia de lo

privado. Pero estos ciclos no deberían tener tanta trascendencia (ser tan visibles) en relación con las políticas de protección social que son tareas del Estado, que se han producido desde hace muchos años y por tanto deben presentar un aspecto de estabilidad.

La Seguridad Social se encuentra en un momento decisivo. Uno de los más importantes temas de debate durante este inicio del siglo XXI es la crisis de los sistemas de Seguridad Social. Tras décadas de estabilidad global, la mayoría de los países se encuentran en la actualidad en proceso de ejecución o gestación de importantes reformas. No existe rama o aspecto de los Sistemas de Seguridad Social que pueda considerarse inmune a éste generalizado proceso de transformaciones o reformas. Recordemos, a estos efectos, los debates sobre las reformas de los sistemas de pensiones (aunque también se están llevando a cabo reformas en el campo de la salud o de otras áreas). Recientemente en los EEUU una comisión presidencial publicó un informe sobre las reformas de la Seguridad Social, y en Europa, Francia, Alemania y España están cuestionándose los problemas que en el futuro plantearán los programas de pensiones. Pensemos que en los países de la OCDE se dice que los pasivos no financiados de pensiones totalizan 30 billones de US \$. Evidentemente, el problema económico es de la máxima importancia.

En este terreno de modificaciones de los sistemas de seguridad social, América Latina tiene una experiencia acumulada durante los últimos 20 años, ya que 8 países de ellos (la mayoría) han introducidos reformas estructurales de pensiones, de diverso tipo.

América Latina copió modelos de Seguridad Social de los países desarrollados, ahora se puede aprender de la variada experiencia pionera de los países de esta región, de sus logros, errores y problemas no resueltos. Actualmente Hong Kong, Hungría, Polonia y otros países están considerando los modelos latinoamericanos de reformas de pensiones y parte de la Comisión de los

EEUU, citada anteriormente, estuvo a favor de algunos elementos tomados de esos modelos.

En este contexto no hay que dejar de tener en cuenta las posiciones tomadas en dicho debate por las principales organizaciones internacionales. En la última década se ha desarrollado un importante debate internacional sobre la naturaleza de la reforma de los sistemas de pensiones. Hasta los años 90, la controversia estuvo circunscrita a los expertos y administradores de los programas de pensiones de Seguridad Social. Sin embargo, desde principios de los años 90, varias organizaciones internacionales han tomado un papel prominente en el debate, con posiciones bien diferenciadas. La OIT y la AISS por un lado y el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por otro lado. Las instituciones regionales tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también han hecho algunos estudios en este campo pero sin tomar todavía posiciones claras en el debate.

Una vez planteada la amplitud e importancia del debate podemos centrar el problema indicando los diversos factores y tendencias que ejercen una gran influencia en la necesidad y en el contenido de las reformas de los sistemas de pensiones de ésta época: el envejecimiento de la población de los países, un creciente interés en las privatizaciones, incluso en el ámbito social; la globalización de los mercados, que conduce a un examen minucioso de los costes laborales y sociales, y el crecimiento del llamado «sector no estructurado» que deja sin protección social a amplias capas, e incluso a la mayor parte de la población activa.

Con el objetivo de hacer frente a la situación planteada en el párrafo anterior, las reformas de la Seguridad Social en curso o proyectadas apuntan abiertamente a una distribución de competencias entre el Estado, los interlocutores sociales y los individuos –asegurados y ciudadanos en general– como parte de

una orientación económica y social aparentemente integrada, considerando el sistema de protección social como un todo en un contexto de crecimiento económico mínimo, de creciente competencia en el mercado global, de desregulación de la esfera laboral y del colapso de las estructuras familiares.

Esta modificación del marco de actuación se traduce en que las preocupaciones de los responsables se puedan clasificar en tres categorías de reformas básicas: 1) garantizar una vinculación más estrecha entre los regímenes de Seguridad Social y las necesidades reales, 2) tener en cuenta la relación costes sociales y eficiencia económica y 3) brindar mayores márgenes para las opciones individuales. De hecho las verdaderas reformas son una combinación de estos tres tipos de preocupaciones, aunque con un énfasis variable.

En la práctica, las reformas de los distintos sistemas de Seguridad Social nacionales llevadas a cabo en los últimos años se han inspirado en estos tres conceptos: especificidad de las prestaciones, creciente preponderancia de los intereses económicos sobre los sociales y fomento de las opciones individualizadas, en lo posible no aportadas por el Estado, con el objetivo de alcanzar un nivel de protección que se perciba como más eficaz que el suministrado por los sistemas anteriores.

No obstante, debemos tener en cuenta que los sistemas de Seguridad Social no son más que un reflejo del entorno político, económico y social en los que tienen la oportunidad de influir. El concepto de Seguridad Social surgió en circunstancias históricas difíciles, cuando la lucha contra la pobreza constituía una preocupación para muchos gobiernos. La seguridad social y, ante todo, su componente básico de asistencia social, fue reconocida con posterioridad como un derecho humano esencial. Desde entonces (principios de los años 40) el mundo ha estado en constante transformación: se ha producido una evolución considerable de las necesidades sociales, de los valores, de las economías, de

la demografía y de la política. En la actualidad, asistimos a la culminación de este proceso al plantearse que los principios de igualdad de trato, solidaridad (incluida la financiación colectiva), afiliación obligatoria y responsabilidad general del Estado son a los que deberían atenerse las reformas de los sistemas de pensiones.

Independientemente de los conceptos generalistas antes expuestos, el objetivo fundamental de los regímenes de pensiones continuará siendo la garantía de niveles dignos de ingresos y que se pueda tener confianza en las prestaciones que se otorgan o prometan. Indudablemente, el debate en torno al grado esperable de protección, en términos monetarios o de nivel de vida, es uno de los más polémicos de cualquier reforma. Debería también dedicarse especial atención a la situación de los pensionistas actuales y a la de las siguientes generaciones, básicamente los que se acercan a la edad de jubilación, respetando no sólo los derechos adquiridos sino los que están en curso de formación.

Cuando se habla de las reformas de los sistemas de pensiones se pueden contemplar siete aspectos fundamentales planteados de forma dicotómica, como dice el profesor Mesa Lago: Que afecten al planteamiento general principal, social versus económica. Al sistema financiero: Régimen de reparto versus capitalización. A las contribuciones, no definidas versus definidas o a las prestaciones, definidas versus no definidas. También puede ser objeto de reforma la administración o gestión de las pensiones: privada versus pública o la independencia política del sistema y si el tipo de reforma es no estructural o estructural. No siempre tienen que darse esta serie de dicotomías sino que puede presentarse una prioridad o preferencia por una alternativa sin excluir la posición de la otra, e incluso podría suceder que varias de ellas están relacionadas.

El dilema reparto-capitalización, que lleva aparejada la dicotomía en cuanto a las prestaciones, contribuciones y forma en que se realice la administración o

«La Seguridad Social Española, con la creación del Retiro Obrero en 1919, se planificó su financiación bajo el sistema de capitalización individual»

gestión, ya está superado para los sistemas de Protección Social públicos, obligatorios con un periodo de maduración considerable. Bien es cierto que durante mucho tiempo, en las reuniones de la Unión Europea, se discutía la aplicación del concepto de reparto versus capitalización. Sin embargo, apareció el Sistema Chileno y otra vez se volvió, al dilema reparto-capitalización. Recuerdo hacia el año 1987 cuando hizo aparición la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, que cualquier intervención en foros de este tipo comenzaba con la frase «ante la quiebra de la Seguridad Social...». Bien, eso ya está superado. Personalmente no veo problemas de elección reparto-capitalización, sistema público-sistema privado, todos estos conceptos son compatibles y cada uno tiene su propio planteamiento, y encajados en los distintos niveles.

En cuanto a niveles de protección social, tanto en España como en Europa se consideran tres posibles:

- El primero se denominaría no contributivo cuyo campo de aplicación sería toda la población residente de un país, financiado por impuestos y prestaciones iguales para todos los afectados bien en forma de servicios sanitarios, sociales o de rentas.

- El segundo nivel podría denominarse contributivo y obligatorio cuyas prestaciones serían rentas sustitutivas de salarios en función de las cotizaciones efectuadas que serían la fuente principal de financiación, por el sistema de reparto y gestión pública.

- El tercer nivel o pilar podría denominarse complementario a partir del anterior, gestionado por la iniciativa privada y financiado por los propios afectados en régimen de capitalización.

Evidentemente, si este esquema puede ser representativo de la mayoría de los sistemas de protección social de Europa, no existe alternativa en el método de financiación. Cuando nos situamos en un sistema público donde se cubre a toda la población y con una incidencia económica como es el caso de España (el 15,2% de P.I.B. referido a la Seguridad Social institucional, año 2.000, y 21,4% de P.I.B. para el conjunto de la protección social, año 1997) la aplicación del sistema por transferencias intergeneracionales es obvio. Sin embargo, en España, al sistema contributivo se le han adjudicado todos los males, los cuales no son diferentes de los de otros países de la Unión Europea, como serían, los efectos del envejecimiento de la población, la aparición de nuevas necesidades sociales, la maduración de los sistemas de protección social, los cambios en el mercado de trabajo etc.

Desde el punto de vista histórico, en los comienzos de la Seguridad Social Española, con la creación del Retiro Obrero en 1919, se planificó su financiación bajo el sistema de capitalización individual. Al surgir épocas inflacionistas, junto con otros hechos, la reacción institucional fue la de hacer frente a este fenómeno adaptando las pensiones de aquella época a la tasa de inflación con la consecuencia de que las reservas matemáticas cada vez eran más insuficientes. Así, en 1966, con la Ley de Bases de la Seguridad Social se pasa a financiar el Sistema de Seguridad Social en España por el sistema de reparto.

Estos hechos junto con otros, como por ejemplo sería el referente a la edad de jubilación, que en España, por aquella época se fijó en 65 años, cuando la esperanza de vida a partir de esa edad

era de 7 años. En la actualidad nos encontramos con una esperanza de vida de 17 años por encima de los 65. y en este sentido no se ha reaccionado.

Resulta evidente que los fenómenos económicos y sociales son cambiantes y la sociedad se ve obligada a actuar adaptando sus Sistemas de Seguridad Social. Estas adaptaciones no son exclusivas de los Sistemas públicos o privados o los financiados por reparto o capitalización. El debate no debe venir en este sentido, más bien debería comenzar a partir del esquema de protección social anteriormente descrito de los tres niveles o pilares. Evidentemente, la cuestión es por donde trazar la línea divisoria.

Se ha hecho necesario hacer modificaciones, o como podríamos decir eliminar ciertas disfuncionalidades para que los Sistemas puedan ser viables a largo plazo. Esa parece ser la idea que presidió el denominado Pacto de Toledo que ya tuvo su primera manifestación en la Ley 24 de 1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Al margen de incidir en la necesidad de realizar continuos ajustes en el Sistema de Seguridad Social como es ser más contributivo, tomar medidas de racionalización, coordinar la edad de jubilación con la realidad demográfica y del mercado de trabajo, la incógnita es, tal como hemos dicho, en donde situar la línea divisoria entre el Sistema público obligatorio y el complementario. Es decir tendríamos que empezar a conjugar los conceptos de nivel de aseguramiento unido al de tasa de sustitución de los salarios.

En el análisis, se partirá de un Sistema de Seguridad Social público y obligatorio, financiado básicamente por cotizaciones sociales con unos límites de aseguramiento comprendidos entre un valor mínimo (que en el caso del Régimen General podría coincidir con el salario mínimo interprofesional) y un máximo (que para el año 2.000 está situado en 4.991.350 Ptas. anuales). Para salarios superiores a esta cifra existiría la posibilidad de darles una cobertura a

través del tercer nivel, de forma voluntaria y con gestión privada. Sería conveniente definir la tasa de sustitución medida como el porcentaje del último salario que sería cubierto por las pensiones públicas en el momento de la jubilación, en función de las correspondientes normas, entre ellas el número de años de cotización o carrera de seguro.

Debemos apuntar que el gasto de protección social respecto del Producto Interior Bruto, en el caso de España, está situado en el 21,4 por ciento, frente al 28,2 (últimas cifras disponibles de 1.997), en la Unión Europea que referido al caso de gasto de pensiones de vejez se sitúa en el 8,7 y 10,7 respectivamente, es decir estamos situados a niveles inferiores a la media europea. Sin embargo, cuando se habla de tasa de sustitución, para una carrera completa de seguro, por ejemplo para el caso de España de 35 años de cotización, la tasa de reemplazo o sustitución para salarios medios está situada en el 100% y 90,5% para la base media del Régimen General. En el caso de los países de la U.E los de cobertura más elevada como Grecia (87%), Italia (70%), Portugal (82%), y España (90%) tienen una tasa de sustitución bastante elevada frente al resto de países cuya tasa de cobertura es moderada que apenas sobrepasa el 50%: en Francia el 45-69%, en Alemania el 53%, en Irlanda el 48%, en los países Bajos el 48% y el Reino Unido el 35-46%. En Europa, todos los países del entorno mediterráneo tienen una tasa de sustitución que sobrepasa el 70 por ciento mientras que el resto de los países anglosajones está comprendida entre el 40 y 55 por ciento (sin embargo cuando nos situamos en la relación pensión/ media salario medio dicha relación es mucho más baja).

Pero no es el único tema de discusión, también están los derivados del envejecimiento de la población y su incidencia en temas como el empleo, la protección social, la salud o los servicios sociales. Las implicaciones que se derivan han conducido a un debate en los Estados miembros de la U.E. proponiendo estrategias para dar una respuesta política que se base en la cooperación y equidad entre generaciones.

El desafío al reto del envejecimiento de la población se contempla teniendo en cuenta los siguientes puntos de vista: por un lado está el descenso relativo de la población en edad de trabajar y el envejecimiento de la población activa. Esto exigirá nuevas decisiones respecto de la retirada temprana del mercado laboral junto a las políticas de aprendizaje y oportunidades a lo largo de toda la vida. Dado el crecimiento del número de personas jubiladas y la disminución de la población activa es necesario evaluar la presión que estos hechos ejercerán sobre el sistema de pensiones y las finanzas públicas y elaborar políticas que palien su excesiva incidencia. Ello se conseguirá a través de mayores tasas de empleo para las generaciones en edad de trabajar. Los regímenes deberían ser menos sensibles a los cambios, especialmente al demográfico.

Se debe tener en cuenta que el aumento del número de ancianos hará necesario cubrir las crecientes necesidades de servicios sanitarios y sociales que demandarán estos ancianos. También deberán considerarse las diferencias en la situación familiar, de vivienda, de educación y salud así como de nivel de ingresos que tendrá en consecuencia ya que cada vez serán mayores las necesidades de las personas de edad.

«La posición de la OIT-AISS es a favor de una reforma no estructural o sea «perfeccionar» el sistema público actual pero corrigiendo sus reconocidos defectos»

Pero no sólo es el envejecimiento de la población el que hará que los sistemas de protección social tengan que hacer frente a nuevas necesidades. Las nuevas formas de sociedad, con parejas monoparentales, la mayor participación de la mujer en el trabajo, la situación de la familia, así como las nuevas formas de trabajo condicionan las necesidades que puedan aparecer en el futuro y que necesitarán la cobertura necesaria.

Cuando se habla del envejecimiento de la población, hay que hacer hincapié en un segmento, el de los mayores de 80 años que crecerá en una mayor proporción. Será necesario aumentar los cuidados de salud e incluso combatir enfermedades ligadas a la edad, lo que se denominan cuidados de larga duración será un objetivo a tener en cuenta. Ya se plantea en este sentido el seguro de dependencia.

Todos estos aspectos han llevado a los países miembros de la U.E. a definir una serie de estrategias que podrían suponer replantear y modificar prácticas e instituciones obsoletas, fomentando tanto la solidaridad entre generaciones como la equidad intergeneracional. Sobre si el tipo de reformas ha de ser estructural o no estructural, parece que hay un consenso entre las dos posturas del debate en cuanto a la necesidad de acometer la reforma, pero un desacuerdo significativo sobre el tipo de reforma que ha de ser implantada. Tampoco hay acuerdo sobre el diagnóstico del sistema público, pero aquí la brecha se ha reducido.

Se han admitido muchos de los defectos del sistema público: la centralización excesiva, la carencia de coordinación de las políticas macroeconómicas, el bajo nivel de las pensiones, la falta de ajuste a la inflación, los altos costos administrativos, el control defectuoso del cumplimiento sobre todo en cuanto a la evasión de pago y la morosidad, y desequilibrios financieros y actuariales.

A la vista de la falta de acuerdo en el diagnóstico del tipo de reformas debemos mencionar que la posición de la OIT-AISS es a favor de una reforma no estructural o sea «perfeccionar» el siste-

ma público actual pero corrigiendo sus reconocidos defectos: hacer más estrictas las condiciones de acceso (por ejemplo elevando la edad de retiro, aumentando los años de contribución para obtener el derecho a la pensión...), eliminando los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas, reduciendo los gastos administrativos, reforzando el control y la evasión y mora, restableciendo los equilibrios actuariales y financieros mejorando la eficiencia y pagando pensiones adecuadas. La OIT ha aceptado también una incidencia del sector privado pero centrado en programas complementarios de pensiones.

Sin embargo, el BM considera estos cambios positivos pero insuficientes para resolver los problemas económico-financieros a largo plazo, por lo tanto, propone una reforma estructural radical para sustituir el sistema público por uno de capitalización individual de aportación definida y administrado de forma privada.

La O.C.D.E. ha estudiado estos temas y concretamente el efecto del envejecimiento. En sus documentos definen una serie de principios a tener en cuenta trazando una serie de estrategias cuyo efecto será paulatino. Parte del hecho de que en los últimos años se ha producido un aumento de la esperanza de vida así como de las jubilaciones anticipadas, lo que ha supuesto un aumento del periodo de percibo de la pensión. Para paliarlo, propone una política que podría ser prolongar la vida laboral que bien pudiera articularse no facilitando la anticipación de la edad de jubilación, o posibilitando el empleo a los trabajadores en paro de edades superiores (por ejemplo a partir de 50 años).

En dichos documentos también se hace alusión al saneamiento presupuestario aligerando el peso de la Deuda Pública. Esto podría implicar una reducción de las pensiones públicas o un cambio de la tasa de cotización, lo cual se relaciona con la necesidad de fijar el nivel adecuado de aseguramiento público-privado (qué parte de la renta del jubilado sería cubierta por los distin-

tos pilares). Este punto enlazaría con la recomendación de regímenes de capitalización para los sistemas privados de protección social, aspecto que es cuestionable desde el punto de vista actuarial. Así mismo se recomienda que la renta de los jubilados ha de provenir de una serie diferenciada de fuentes para así diversificar los riesgos, dejando que cada individuo tome la decisión más conveniente para mejorar el nivel y calidad de vida.

La O.C.D.E. introduce el concepto de sistema equilibrado atendiendo a la importancia de todas las fuentes de renta en los hogares de las personas mayores. Las fuentes de renta a considerar serían las provenientes de los Sistemas públicos de Seguridad Social (bajo formas de transferencias intergeneracionales), de sistemas privados de pensiones o cualquier tipo de seguros, el ahorro privado e incluso el ejercicio de una actividad. Pues bien, el sistema equilibrado consiste en que ninguna fuente de renta debe predominar y aquí si que es donde puede haber divergencias entre los distintos países, como se ha visto anteriormente.

Para terminar podemos apuntar el último condicionante del futuro de la protección social, que es el que se deriva del mercado de trabajo, que es cambiante, no sólo en cuanto a una mayor movilidad, sino en cuanto a la necesidad de mayores periodos de formación que incidiría en una incorporación más tardía al trabajo con la consiguiente repercusión en la carrera del seguro.

Todos estos hechos son los que van a condicionar el futuro de la protección social y a los que habrá que dar respuesta. Es necesario una implantación rápida ya que las reformas en pensiones tardan mucho en surtir efectos, y además son temas de gran trascendencia para el bienestar de los ciudadanos y por lo tanto, afectan a la cohesión social. La implantación debe ser paulatina, con periodos transitorios de aplicación de las normas para que de esta forma, todos los afectados puedan reaccionar ante los cambios pertinentes. ■