

# El Estado de Bienestar en España

Juan Alonso Hierro

*[Al] estudiar cualquier movimiento progresivo, que no es por su propia naturaleza ilimitado, el espíritu no queda satisfecho con sólo investigar las leyes que rigen ese movimiento; no puede menos de formularse otra pregunta: ¿con qué objeto? ¿Hacia qué punto tiende la sociedad, en definitiva, con su progreso industrial? (John S. Mill, «Principios de Economía Política», pág. 639).*

## I. Introducción

**A**l finalizar la Segunda Guerra Mundial, el papel y las funciones desempeñadas por el Estado en el ámbito socio-económico comenzaron a experimentar una transformación radical, confirmando las pautas que ya se apuntaban en la década precedente. El «Estado-policía» liberal –atento sobre todo al control, vigilancia y salvaguarda de las libertades individuales, expresadas básicamente en los derechos de propiedad– fue cediendo el paso al «Estado-benefactor» (Welfare State) en la medida en que se iban dotando de contenido social esas libertades y derechos. De esta forma, el «Estado de Derecho» de transformaba en «Estado Social de Derecho».

Los fundamentos teóricos e ideológicos de esa transformación se atribuyen convencionalmente a dos autores: John Maynard Keynes y Lord Beveridge. Como es bien sabido, el primero de ellos firma el acta de defunción de la ley de Say y, por ende, del «laissez-faire». El mercado, abandonado a sus propias fuerzas, no garantiza el equilibrio con pleno empleo y, por tanto, debe ser el Estado el que interviniendo de forma activa en la economía (por medio de la política fiscal) compense los desfases cíclicos y asegure el objetivo primordial del pleno empleo. A los fallos del mercado en la asignación eficiente de los recursos –señalados ya por Pigou– se le sumaban así sus insuficiencias en cuanto a la plena ocupación de los mismos y a la estabilización del ciclo económico. Además también eran notorias sus carencias respecto a la distribución de la renta. El corregir éstas sería asimismo función del Estado –los trabajos de Beveridge avanzan básica-

mente en tal dirección— que, merced a sistemas fiscales progresivos y a sus gastos de transferencias, impondría una «distribución secundaria» de la renta mas equitativa e igualitaria. En suma, el Estado debe promover el pleno empleo y la justicia social, objetivos a los que son ajenas las fuerzas de mercado.

Las dos décadas posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial ofrecieron el contexto idóneo para la puesta en marcha y consolidación de estas políticas, sobre las que se asienta el Estado de Bienestar. El crecimiento económico de aquellos años iba asociado a una gran expansión de la demanda: crecientes tasas de inversión en capital fijo social para atender a las necesidades de reconstrucción post-bélica, en bienes de equipo ligados a industrias emergentes con nuevas tecnologías y a la renovación de las industrias tradicionales para afrontar nuevos retos competitivos; aumento a su vez de la demanda de consumo, reorientada hacia nuevos bienes y servicios como consecuencia del propio aumento del nivel de vida, de los avances tecnológicos y de los cambios socio-culturales; incremento, en fin, del comercio internacional, propiciado por un marco institucional que propugnaba la paulatina eliminación de restricciones sobre la base de la estabilidad monetaria y financiera, superando las políticas comerciales de «empobrecimiento del vecino» de los años pre-bélicos. Una situación como la descrita—demanda elevada, impulsando altas tasas de crecimiento y de ocupación— facilitaba la adopción de medidas redistributivas por la vía del consenso, fortaleciendo de esa manera la legitimación del sistema, tanto a nivel interno como frente a los regímenes de inspiración comunista, posible punto de referencia de las clases trabajadoras de los países capitalistas.

Llegados a este punto podemos concretar los que quedaron consagrados como objetivos esenciales del Estado de Bienestar. Tomando como referencia el planteamiento de Ramesh Mishra, pueden agruparse en tres <sup>1</sup>:

1) Consecución del pleno empleo.

2) Prestación de toda una serie de servicios sociales de carácter universal —básicamente seguridad social, sanidad, educación y vivienda— a los que deben tener acceso todos los ciudadanos, en función, única y exclusivamente, de ese título: «su ciudadanía».

3) Prestación de un conjunto de servicios específicos de asistencia social dirigidos a grupos o estratos especialmente desfavorecidos de la población.

A estos tres objetivos concretos debe añadirse un cuarto, fruto a su vez de la aplicación de este programa: la vertebración de la sociedad y la moderación de los conflictos inherentes a la dinámica del capitalismo, al dotar de contenido real a los derechos formalmente reconocidos por el sistema democrático.

Pues bien, es importante resaltar que el Estado de Bienestar —con distintos niveles de amplitud: mayor en los países que hoy día constituyen la Unión Europea, menor en Estados Unidos y Japón— se consolida en una situación económica favorable (el tercer cuarto del siglo XX); bonanza económica que ha permitido calificar a ese período como la edad de oro del capitalismo. En efecto, el crecimiento promedio en términos reales de los países de la OCDE (Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Turquía) en los años que van desde 1950 a 1973 se sitúa en torno al 5 por ciento, con una tasa de paro que no llegaba al 3 por ciento y una inflación contenida que como media anual apenas superaba el 4 por ciento. Tal balance macroeconómico se completa con un fuerte incremento del Gasto Público —impulsado principalmente por el de las partidas de gastos sociales— que, si como promedio oscilaba alrededor del 27 por ciento del Producto Interior Bruto en 1950, en 1973 sumaba diez puntos porcentuales mas (sin dejar de constatar los menores porcentajes de Japón —23 por ciento— y Estados Unidos —31 por ciento—).

Esa situación de bonanza económica cambia su signo a partir del año 1973. Diversos problemas venían anticipando negros nubarrones sobre el despejado horizonte de la economía mundial. El repunte de precios de los bienes primarios y su transmisión a los costes factoriales en los países desarrollados; la descomposición del sistema monetario internacional —suspensión de la libre convertibilidad del dólar en oro (1971), abandono del sistema de tipos de cambio fijos (1976)— y las consecuentes incertidumbre y desconfianza perturbadoras para el comercio exterior; la saturación de ciertos mercados de productos que, al tiempo que sufrían una caída de su demanda experi-

mentaban un incremento de la competencia por parte de países de reciente industrialización; y, por fin, la aguda elevación de los precios del petróleo —en dos momentos sucesivos y sin apenas tiempo de recuperación— en 1973 y 1979, todos éstos fueron los elementos que, al provocar graves «shocks» de oferta, cambiaron la orientación del ciclo hacia una senda de profunda recesión.

En el trienio inmediatamente posterior a la crisis —convencionalmente denominada del petróleo— el PIB del conjunto de países de la OCDE disminuyó en términos reales y tras una ligera recuperación entre 1975 y 1979, volvió prácticamente a estancarse (con una tasa anual media de crecimiento en torno al 1 por ciento) hasta 1983, momento a partir del que se consiguen resultados más favorables hasta finalizar la década de los ochenta, eso sí, sin volver a alcanzar los índices de crecimiento de la «edad de oro». Al mismo tiempo, la tasa de desempleo (promedio del período 1974-1989) había aumentado hasta el 6 por ciento, mientras la inflación rondaba el 8 por ciento. Tan sombrío panorama, descrito aquí globalmente para la OCDE, adquiriría tintes aún más oscuros al centrar el prisma sobre los países de la Comunidad Europea.

La nueva situación económica no supuso, planteado también en términos genéricos, un desmantelamiento del Estado de Bienestar, aunque al quedar relegado —o casi podríamos decir arrumbado por el curso de los acontecimientos— el primero de sus objetivos, el pleno empleo, sus supuestos básicos se vieron alterados profundamente, al ceder el paso el pilar keynesiano al redistributivo.

El aumento del gasto público —impulsado en buena medida por el del gasto en transferencias— se financia, en parte, con el aumento de la presión fiscal, no obstante insuficiente para absorber todo el incremento del gasto. De ahí la creciente importancia de los déficits públicos y, en correspondencia, de la deuda pública acumulada, particularmente en la Unión Europea. Esta situación, con puntuales oscilaciones según momentos y países, se mantiene hasta 1993, año a partir del cual las políticas de consolidación fiscal empiezan a rendir frutos en lo que a disminución del déficit se refiere (en la U.E. se pasa de un déficit promedio del 6,4 por ciento del PIB en 1993, a un 2,7 por ciento en 1997).

Lo cierto es que a lo largo de este período, el sector público ha ido aumentando su presencia en la actividad económica. El gasto público representa (año 1996) en la OCDE el 41 por ciento del PIB, aunque con notables diferencias entre la Unión Europea (51 por ciento), Estados Unidos (37 por ciento) y Japón (36 por ciento). La presión fiscal —definida como la relación entre ingresos públicos y PIB— se sitúa levemente por encima del 46 por ciento en la Unión Europea y es sensiblemente más moderada en Estados Unidos (35 por ciento) y Japón (33 por ciento).

Esta expansión se ha calificado desde determinadas perspectivas analíticas como «sobredimensionamiento» del Estado, al que se contempla como un moderno Leviathan, que no sólo atenta contra las libertades individuales, sino que además se ha convertido en un ingenioso aparato despilfarrador que obstaculiza y limita las posibilidades de crecimiento económico para la sociedad. Tal crítica, que podemos vincular principalmente a la llamada «escuela de Virginia» o de la «Public Choice», con economistas del renombre de Buchanan y Tullock a la cabeza, reafirma la quiebra del paradigma keynesiano. Constatan que el déficit público, lejos de ser susceptible de interpretación en términos del ciclo económico como proponía Keynes —es decir, los déficits de las fases depresivas serían absorbidos por los superávits de las fases expansivas— se ha convertido en un problema estructural. Tanto desde la demanda de bienes y servicios públicos como desde su propia oferta, diversos factores empujan al continuo crecimiento del gasto público. La miopía del votante, la subestimación de los costes implícitos en dicho gasto público, el papel interesado desempeñado por burócratas, políticos y legisladores, las operaciones de cabildeo y búsqueda de rentas («rent-seeking»), todas son explicaciones, en gran parte complementarias, que nos alejan del estereotipo del gestor keynesiano que, en expresión de Buchanan, imbuido del espíritu altruista de Harvey Road, establece con criterios técnicos y objetivos el volumen de gasto público.

No pretendemos abordar aquí una valoración de la teoría de la Public Choice. Lo cierto es que la crisis económica de los años setenta implicó también —como ya se ha apuntado anteriormente— una crisis del paradigma key-

nesiano, en la medida en que sus instrumentos analíticos, pertinentes para explicar y afrontar los problemas que se planteaban desde el comportamiento de la demanda agregada, no resultaban adecuados frente a los graves desajustes producidos por los «shocks» de oferta. El punto que nos interesa destacar, tomando como referencia el análisis de la Public Choice y sin entrar aquí a valorar los distintos grados de verificación empírica de sus supuestos, es que la evolución en las últimas décadas de las sociedades capitalistas desarrolladas ha puesto de relieve que junto a los fallos e insuficiencias del mercado en la asignación eficiente de los recursos, en la distribución de la renta y en la garantía de la estabilización y el crecimiento económicos, también el Estado incurre en fallos que pueden perturbar todos estos aspectos que se acaban de señalar. Creemos que es importante tener esto en cuenta, pues sólo el reconocimiento y corrección de tales fallos permitirá preservar lo esencial del Estado de Bienestar, sin olvidar que, en última instancia, es la voluntad política, privilegiando los valores de solidaridad y cohesión social mas allá de cualquier «determinismo económico», la que impone ese objetivo.

Lo cierto es, como se apuntó con anterioridad, que el contexto económico ha variado de forma sustancial respecto al de las décadas post-bélicas de implantación y consolidación del Estado de Bienestar. La moderación del crecimiento y el consiguiente aumento de las tasas de desempleo ha engrosado el número de beneficiarios de subsidios de paro, al mismo tiempo que reducido el de cotizantes. La progresiva globalización de la economía mundial ha puesto en un primer plano los problemas que conciernen a la competitividad de las empresas y, entre ellos, los costes sociales asociados a la utilización del factor trabajo en los países desarrollados. Las tendencias demográficas de, por un lado, prolongación de la esperanza de vida y, por otro, caída de la tasa de natalidad, confluyen en un envejecimiento de la población y, por tanto, en un aumento de las prestaciones por pensiones de jubilación y del gasto sanitario. Las transformaciones de la estructura familiar implican, en muchos casos, nuevas situaciones de desprotección que pasan a cubrirse desde las instancias públicas.

Todos estos factores —que aquí recogemos a grandes trazos y sin ánimo de exhaustividad—

se refuerzan entre sí, propiciando la expansión del sector público y, particularmente, su función redistributiva. Y ello parece conducir a la crisis financiera del Estado de Bienestar, en especial en los países de Europa occidental, donde éste ha alcanzado mayores cotas de desarrollo.

Lo que se plantea entonces desde posiciones que, por simplificar, agruparemos bajo el rótulo neo-liberal es que esa desorbitada expansión de las actividades de redistribución por parte del Estado implica un obstáculo para las posibilidades de crecimiento económico, no sólo por lo que suponen en cuanto a drenaje de recursos (efecto «crowding-out» de la deuda pública) sino además por el sistema de incentivos perversos que generan para los agentes productivos. Así llegamos de nuevo a la ya conocida dicotomía entre distribución y crecimiento.

Sería ilusorio negar los problemas que aquejan al Estado de Bienestar o, peor aún, ignorar que éste debe evolucionar en paralelo a las circunstancias socio-económicas sobre las que actúa —y que, como ya se ha indicado, no son las mismas que las que propiciaron su consolidación—. Quizás pueda alcanzarse un amplio consenso respecto a que, atendiendo sobre todo al futuro, la viabilidad del Estado de Bienestar se ve condicionada por «su enorme «vis expansiva», su tendencia a abarcar mas y mas áreas en la actividad social y a cubrir mayores colectivos humanos»<sup>2</sup> y, por tanto, garantizar su mantenimiento pasa, de forma ineludible, por establecer límites a esa «vis expansiva».

Por otra parte —y éste es un aspecto que nos interesa subrayar— creemos que debe superarse la que hemos señalado como dicotomía entre distribución y crecimiento. El crecimiento económico depende, en buena medida, del incremento de productividad de los factores, lo que redundará en mayor competitividad de las empresas. Es obvio que los gastos en Educación y en Sanidad propician ese incremento de productividad, que también guarda una relación directa y positiva con la inversión en capital fijo social y en I+D protagonizada por el sector público. Desde este punto de vista, no se trataría tanto de un redimensionamiento —a la baja— del Estado, como de una recomposición del gasto público que fortaleciera el gasto en inversión en la línea apuntada. Y ello entendido además como garantía de preservación del Estado de Bienestar. En este sentido, debe-

ría retomarse su pilar keynesiano y poner en la creación de empleo su objetivo prioritario, base de partida esencial para asegurar a su vez los objetivos de protección social. Es obvio que no se trata de atrincherarse en Keynes frente a la ofensiva neo-liberal. Su teoría se inserta en un contexto histórico diferente del actual. La moderna sociedad post-industrial plantea otros problemas y nuevos retos; problemas y retos ligados a transformaciones estructurales que afectan al modelo de civilización occidental. Por tal razón, la crisis del Estado de Bienestar no puede ser entendida y tratada sólo como una crisis financiera; ésta es únicamente la manifestación epidérmica y a corto plazo de un fenómeno más profundo que hace referencia, como se acaba de decir, al modelo de civilización. De este modo y centrándonos en el plano institucional, la crisis que se apunta es la de los Estados-nacionales y, por ende, su operatividad respecto a las funciones que vienen desarrollando. Quede aquí simplemente apuntado el tema —cuyo análisis desborda las pretensiones de este artículo— y pasemos ya a ocuparnos de nuestro asunto central.

## II. El estado de bienestar en España

**S**i alguna característica, destacando sobre las demás, ha definido al Sector Público español durante el siglo XIX y buena parte del XX —podría decirse hasta el inicio del último cuarto de este siglo— ha sido su «raquitismo». La precariedad de su actividad financiera, caracterizada por un reducido nivel de gasto público (considerado tanto en términos absolutos como en relación a los países de nuestro entorno) lastrado por la insuficiencia congénita del sistema tributario, se veía acompañada por un intervencionismo estatal de carácter ordenancista y regulador. Consecuencia de ello era que, por un lado, el Estado apenas atendía las funciones que hubieran favorecido el crecimiento económico y la redistribución de la renta —difícilmente soportaba las funciones tradicionales— y, por otro, su excesiva actividad reguladora distorsionaba el

funcionamiento del mercado, suponiendo así, en muchos casos, un obstáculo para la asignación eficiente de los recursos.

Esta situación no cambia de forma sustancial hasta la reforma tributaria de 1977, que homologa nuestro sistema fiscal al europeo, eliminando los elementos que lo incluían dentro de lo que se ha dado en llamar «estilo tributario latino». Este se caracterizaba básicamente por su escasa aportación redistributiva (debido al predominio dentro de la imposición directa de los impuestos de producto); por su baja elasticidad-renta, fruto entre otras razones de la inadecuación de los gravámenes a la estructura socio-económica del país y, como consecuencia de lo anterior, la insuficiencia recaudatoria.

Es obvio, por tanto, que el aumento y reorientación del gasto público sólo se podría afrontar tomando como punto de partida la reforma tributaria que corrigiese las carencias y defectos anteriormente señalados. Es decir, que pudiese en marcha nuevos instrumentos fiscales adecuados a la realidad socio-económica de nuestro país; que mejorase la distribución de la carga fiscal, haciéndola más equitativa; que superase el problema de la insuficiencia, proveyendo al Sector Público de los recursos necesarios para afrontar las funciones consustanciales a un Estado moderno, pudiendo así, paralelamente, disminuir su marcado intervencionismo regulador; y, por último, avanzar en el proceso de armonización de nuestro sistema tributario con el de los países del entorno en que formalmente nos íbamos a integrar.

No pretendemos aquí detenernos en el análisis de la reforma fiscal de 1977 (la reforma Fernández-Ordoñez/Fuentes Quintana) sólo es nuestra intención resaltar el hecho de que la ampliación de la actividad del Estado y la subsiguiente reorientación de sus funciones precisaba una nueva base o punto de partida, que es el que queda establecido con la citada reforma fiscal.

En el Cuadro 1 puede observarse la evolución del Sector Público en España entre 1975 y 1995. Se constata cómo es en esta etapa —y fundamentalmente en la primera década de las dos abarcadas— cuando supera ese carácter de «raquítico» al que nos referíamos al iniciar este apartado, merced a la expansión del gasto público que pasa de representar el 26,1 por ciento del PIB en 1975 al 47,2 por ciento veinte años después.

**Cuadro 1**  
**Evolución del Sector Público Español**  
(% del PIB)

	1975	1985	1995
Gasto Público	26,1	42,6	47,2
Ingresos Totales	25,7	35,6	40,6
Déficit público	-0,35	-6,93	-6,66
Deuda pública	13,2	45,1	65,9

Fuente: *Contabilidad Nacional y Cuentas Financieras del Banco de España.*

El crecimiento, tanto en términos absolutos como relativos, de los ingresos totales —impulsado sobre todo por el de los impuestos directos que gravan a las familias— también ha sido muy significativo, aunque en cualquier caso insuficiente para absorber el incremento del gasto. De ahí la evolución del déficit y de la tasa de endeudamiento que, a su vez, se recoge en el mismo Cuadro.

Una nota más merece destacarse en esta descripción general de la evolución del Sector Público español: el proceso de descentralización de las Administraciones Públicas, fruto, evidentemente, del desarrollo autonómico. En efecto, en 1975 el gasto de las Administraciones territoriales —en este caso representadas por Diputaciones y Ayuntamientos— suponía el 9,4 por ciento del gasto total de las Administraciones Públicas; veinte años después alcanzaba el 25 por ciento, que se explica por el creciente protagonismo que han ido asumiendo las Comunidades Autónomas (15 por ciento), dado el estancamiento en términos relativos de las Corporaciones Locales (10 por ciento restante).

Teniendo en cuenta las consideraciones que se acaban de exponer, resulta obvio que la consolidación del Estado de Bienestar en España va indisolublemente unida a la Hacienda del período democrático. Así puede apreciarse en el Cuadro 2 que recoge la evolución del gasto público, según su clasificación funcional.

**Cuadro 2**  
**Clasificación funcional del Gasto Público**  
(% del PIB)

	1975	1985	1995
SERVICIOS GENERALES	4,60	6,75	6,30
GASTOS DE DISTRIBUCIÓN	16,15	24,76	27,75
Prestaciones sociales	9,25	14,33	15,99
– Pensiones	5,62	10,21	11,63
– Desempleo	0,48	2,78	2,59
– Otras prestaciones	3,15	1,34	1,77
Bienes preferentes	6,90	10,43	11,76
– Educación	2,09	3,75	4,32
– Sanidad	3,77	4,67	5,92
– Vivienda	1,04	2,01	1,52
INTERVENCIÓN ECONÓMICA	4,87	8,41	7,35
INTERESES DEUDA PÚBLICA	0,47	3,44	5,37

Fuente: *Contabilidad Nacional y Cuentas Financieras del Banco de España.*

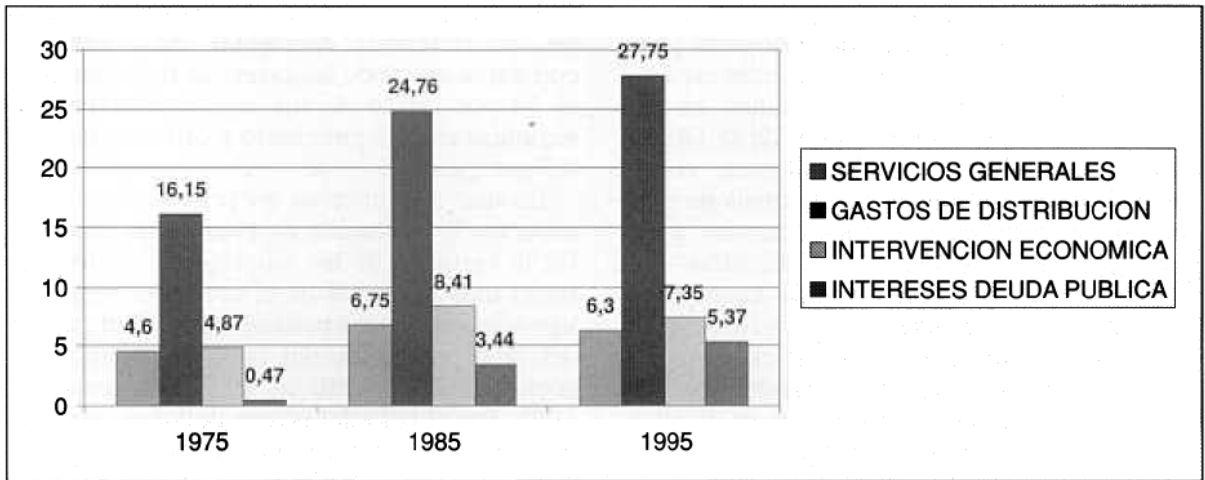


Gráfico 1. Evolución de las funciones del Gasto público (% PIB).

Tal y como se observa es el auge de los gastos de distribución —columna vertebral del Estado de Bienestar— la característica más relevante en cuanto al comportamiento del gasto público en relación a la evolución del PIB. En las dos décadas consideradas éstos experimentan un crecimiento que se cifra en 11,6 puntos porcentuales del PIB. Ello puede dar idea del enorme esfuerzo que se aborda en materia redistributiva, mas apreciable aún al considerar su concentración en el tiempo y la coyuntura económica recesiva (excepto el quinquenio 1985-1990). La labor realizada en este campo por los países de nuestro entorno ha dispuesto de un margen temporal mas dilatado y, en su conjunto, circunstancias económicas mas favorables. En España, la construcción y consolidación del «Estado social de derecho» se produce en sólo dos décadas (y básicamente en la primera de ellas, entre 1975 y 1985, como puede apreciarse en el Cuadro 2 y en el Gráfico 1) y el crecimiento del déficit y de la tasa de endeudamiento, antes mencionados, sólo puede entenderse teniendo esto presente. Por otra parte, es razonable pensar que alguno de los problemas que afectan a ese edificio —sobre todo los relativos a la eficiencia en la provisión y control de las prestaciones— tendrán algo que ver con el reducido espacio de tiempo de su materialización. Mas aún, si consideramos que en paralelo se ha ido produciendo un proceso de descentralización de competencias, en particular en lo que atañe a los bienes preferentes.

En el conjunto del gasto social, o gastos de distribución, son las prestaciones sociales las que alcanzan el mayor volumen y en particular las pensiones, que han duplicado su participación en el PIB en estos veinte años. Las prestaciones por desempleo se sitúan en España por encima del 2,5 por ciento, siendo este porcentaje sensiblemente superior al de la Unión Europea, en correspondencia con una tasa de paro que también está muy por encima —prácticamente el doble— de la media de la Unión.

Por lo que respecta a los bienes preferentes, el capítulo mas importante es el de sanidad —en torno al 6 por ciento del PIB— como consecuencia, entre otras razones, de la universalización de la cobertura sanitaria y del envejecimiento de la población. Esta misma tendencia demográfica —conjunción del aumento de la esperanza de vida y del descenso de la tasa de natalidad (la española se cuenta entre las mas bajas del mundo)— es previsible que modere el gasto en educación, que oscila alrededor del 4,5 por ciento del PIB. En lo referente al gasto en vivienda (1,5 por ciento del PIB) su tendencia es decreciente —si se exceptúa un ligero repunte entre 1992 y 1994— desde 1985, aunque no debe olvidarse que, en nuestro país, los apoyos públicos a la adquisición de vivienda se instrumentan también, de forma sustancial, por la vía del gasto fiscal (desgravaciones y subvenciones).

Teniendo presente el panorama que a grandes trazos se acaba de describir intentaremos ahora, también de forma sumaria, exponer los

principales problemas y retos que debe afrontar nuestro «joven» Estado de Bienestar; problemas y retos que, si bien con ciertas especificidades no nimias, son comunes en lo esencial a los del resto de países de la Unión Europea. Algo lógico si admitimos, como apuntamos anteriormente, que la crisis de este entramado institucional responde, en gran parte, a la de un modelo de civilización –así mismo común– y a una situación económica que, merced a los procesos de globalización e integración, enfrenta a los países, cada vez en mayor grado, a los mismos problemas y retos.

El sistema de Seguridad Social es el pilar fundamental de la protección social en nuestra nación. Sus gastos, desde una perspectiva funcional, se agrupan en prestaciones económicas, asistencia sanitaria, servicios sociales y gastos de administración y gestión. El capítulo más importante lo constituyen las «prestaciones económicas» (65 por ciento del gasto total de la Seguridad Social en 1995) y dentro de ellas las pensiones (que, a su vez, suponen casi el 90 por ciento de las prestaciones económicas); incapacidad temporal (8 por ciento), maternidad, prestaciones familiares y otras prestaciones son los demás componentes de esta partida. Le sigue en importancia «asistencia sanitaria», que representa el 31 por ciento del gasto total de la Seguridad Social (1995), distribuyéndose el resto entre servicios sociales (2,3 por ciento) y los gastos de gestión.

Para hacer frente a todos estos gastos la Seguridad Social cuenta con tres fuentes de recursos: las cotizaciones sociales (de trabajadores, desempleados y empresarios), las transferencias corrientes del Estado y otros ingresos

de menor entidad (tasas, ingresos patrimoniales, transferencias de capital, etc.). También con datos de 1995, las primeras representaban el 64 por ciento de los ingresos totales, las segundas el 29,3 por ciento y otros ingresos el 6,7 por ciento.

Lo que nos interesa en primer término es observar la evolución de todas estas partidas. En la vertiente de los empleos de recursos el rasgo más relevante es el creciente peso que van adquiriendo las pensiones, que han pasado del 80,4 por ciento del total de prestaciones económicas en 1980 al 89,7 por ciento en 1995. Por el lado del origen de los recursos lo más significativo es el incremento de las transferencias corrientes del Estado, que han pasado de suponer el 9,5 por ciento de los ingresos totales de la Seguridad Social en 1980 al ya mencionado 29,3 por ciento en 1995 (y como contrapartida la pérdida de peso relativo de las cotizaciones sociales, que pasan en ese mismo período del 89,4 por ciento al 64 por ciento). Teniendo en cuenta conjuntamente ambos fenómenos se constata que, en la actualidad, las cotizaciones sociales apenas cubren las prestaciones económicas que tienen su causa en la actividad laboral y ello suscita dudas pertinentes sobre la viabilidad financiera del sistema. Esta, en efecto, dependerá en última instancia de que se mantenga una proporción adecuada entre el número de cotizantes y el de pensionistas, o, aún mejor, entre cotizaciones y prestaciones.

Tal y como se propone en Muñoz Machado, García Delgado y González Seara (1997) la fórmula más adecuada para analizar dicha proporción sería la siguiente:

$$\frac{\text{Ingresos por cotizaciones}}{\text{Gasto en pensiones}} = \frac{\text{Población ocupada} \times \text{Base media cotización} \times \text{tipo medio cotización}^3}{\text{Pensionistas} \times (\text{Pensión inicial} + \text{Revalorizaciones} + \text{Complementos})}$$

Pues bien, tanto la población ocupada y la base media de cotización como el número de pensionistas son variables sujetas a la evolución demográfica y del mercado laboral y, en este sentido, las tendencias que se observan no permiten exponer una situación halagüeña. Por un lado –y volviendo a insistir sobre lo ya expuesto– el envejecimiento de la población, consecuencia del aumento de la esperanza de vida y de la caída de la tasa de natalidad, supo-

ne un aumento del número de pensionistas (con el efecto añadido de una presión al alza sobre el gasto en asistencia sanitaria) e incide en la disminución de la población ocupada, cuyo volumen se ve constreñido, particularmente en nuestro país, por una baja tasa de actividad –el 58,2 por ciento (medida como el porcentaje de población activa total sobre el grupo poblacional en edad legal de trabajar) en 1995, frente al 66,2 por ciento de la Unión



Europea— y una muy elevada tasa de paro (porcentaje de población activa desempleada respecto a población activa total) —casi el 23 por ciento ese mismo año, frente al 10,7 por ciento de la Unión Europea—. Obviamente, ello supone una disminución del número de cotizantes, al tiempo que un aumento del gasto en prestaciones por desempleo.

Por otro lado, la evolución de la ocupación y de la base media de cotización (o del salario medio) dependerán de las condiciones del mercado de trabajo, condiciones estrechamente vinculadas al crecimiento económico.

Dejemos en este punto los problemas concernientes al sistema de prestaciones económicas de la Seguridad Social —volveremos a tratarlos en las conclusiones de este trabajo— para referirnos, siquiera someramente, a las partidas de Sanidad y Educación.

El sistema público de salud engloba los gastos de asistencia sanitaria del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) —en gestión directa o transferida a las Comunidades Autónomas—, los del Instituto Social de la Marina y Mutuas patronales (todos ellos dentro de la Seguridad Social y representando el mayor volumen del gasto en Sanidad —99,3 por ciento en 1995— encabezados, obviamente, por el INSALUD, con un 97,4 por ciento del gasto en asistencia sanitaria de la propia Seguridad Social); los gastos del Mutualismo Administrativo y los de asistencia hospitalaria del Ministerio de Defensa.

La financiación del INSALUD se nutre básicamente de la aportación finalista del Estado (que en 1995 alcanzaba ya el 77,5 por ciento de los ingresos de ese organismo) y de las cotizaciones sociales (21 por ciento).

Canarias, en el año 1994, fue la última Comunidad Autónoma en incorporarse a aquellas que han asumido las competencias de la gestión sanitaria —junto a Cataluña (1984), Andalucía (1984), País Vasco (1987), Comunidad de Valencia (1987), Galicia (1990) y Navarra (1990)— con lo que puede decirse que el proceso de descentralización de esta partida de gasto está muy avanzado (aproximadamente el 63 por ciento del gasto presupuestado es atribuible a las Comunidades Autónomas y el 27 por ciento restante a la Administración del Estado). Tal proceso puede contribuir a agravar los desequilibrios territoriales en lo que a esta materia se refiere, pues, de hecho, pasan a

ser las Comunidades Autónomas la columna vertebral del Sistema Nacional de Salud (SNS). El Consejo Interterritorial del SNS debe coordinar y vigilar el cumplimiento de los objetivos generales, entre los que la equidad en todo el territorio nacional tiene carácter prioritario. Las desigualdades territoriales hoy día existentes pueden hacerse más agudas en el futuro si no se ponen en marcha mecanismos de compensación, pues, a expensas de investigaciones más precisas, puede avanzarse que son las regiones más pobres las que cuentan con una menor dotación de recursos sanitarios y un menor gasto público —y privado— en Sanidad. En términos generales, los problemas más graves que acucian al SNS son los relativos a la insuficiencia de camas hospitalarias (de ahí las penosas listas de espera), calidad de los servicios, desajustes entre la atención primaria y la hospitalaria, gestión inadecuada de ésta, desbordamiento del gasto farmacéutico, etc. En gran parte problemas, como ya se indicó, ligados a la práctica universalización de la cobertura en un limitado espacio de tiempo.

El gasto en Educación se ha más que duplicado en estos veinte años que consideramos y ello sólo puede interpretarse como un hecho extremadamente positivo dada su vinculación directa con las posibilidades de desarrollo socio-económico de la nación. Las pautas de descentralización de esta función del gasto público son similares a las ya descritas para Sanidad, por lo que no insistiremos sobre este aspecto.

No queremos, sin embargo, acabar este artículo sin presentar algunas consideraciones que, al tiempo que de breve recapitulación, sirvan de apunte de lo que entendemos serían algunas líneas de actuación del Estado de Bienestar mirando hacia el futuro.

### III. Reflexión final

**E**n reunión celebrada en Madrid, en noviembre de 1994, los Presidentes y Secretarios Generales de los Consejos Económicos y Sociales de la Unión Europea establecían, en declaración conjunta, que

«Europa debe insistir en su propio modelo de sociedad, que implica una economía de mercado corregida por la solidaridad. Este modelo presupone la búsqueda constante de la calidad de vida y una preservación dinámica del modelo europeo de protección social garantizado por el Estado»<sup>4</sup>.

Entendemos que este planteamiento está en concordancia con lo expuesto al final del primer epígrafe de este artículo. También se propugnaba allí la necesidad de retomar el pilar keynesiano del Estado de Bienestar, en el sentido de poner la creación de empleo como objetivo prioritario para garantizar su preservación. Preservación que no es tanto un anquilosamiento de su estructura actual, sino que supone una inter-relación dinámica con la sociedad y acorde a su proceso de cambio, lo que, además, no excluye la necesaria fijación de límites a esa «vis expansiva» que ya pusimos de manifiesto.

En el caso de nuestro país parece claro que el crecimiento económico es la primera condición para consolidar las «estructuras del bienestar». Condición necesaria pero no suficiente. Ese crecimiento debe ser generador de empleo, de empleo productivo y, por tanto, en condiciones competitivas con el exterior. En este sentido, sería positiva una reestructuración del gasto público, aumentando la inversión en capital fijo social (infraestructuras) y en capital humano (educación y formación profesional e I+D) reduciendo así los desfases que en esas áreas aún nos separan de la Unión Europea. Bajo esta premisa será posible afrontar los problemas financieros del sistema de protección social, pues aumentará la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales sin elevar discrecionalmente la presión fiscal. Encarar los problemas pendientes relativos al fraude fiscal y a la economía sumergida reforzará esta línea de actuación. Tampoco deben olvidarse los problemas relativos a la eficiencia en la gestión del gasto público, tanto más importantes en una etapa presidida por su necesaria moderación (ello implica aspectos relativos a la coordinación entre la Administración Central y las territoriales, a la política de personal de la Administración Pública, a los sistemas de programación y control del gasto, etc.).

Por otra parte, una situación de crecimiento estable permitiría replantearse el origen de

la financiación, descargando el peso que hasta ahora soportan las rentas salariales o ligadas al factor trabajo. De tal forma que, como ya quedó apuntado anteriormente, la distribución de lo producido —en este caso desde una perspectiva funcional— también incidiría sobre el problema que nos ocupa (pensiones y otras prestaciones sociales), a la par —y no en contraposición— del crecimiento económico.

Aunque para algunos pudiera parecer fuera de lugar en las coordenadas de este artículo, no queremos pasar por alto la importancia del «factor humano». Si consideramos los logros del Estado de Bienestar como un patrimonio, en buena medida, irrenunciable —y así parece asumido por la mayoría de los ciudadanos europeos, no dispuestos a aceptar una disminución de sus niveles actuales de protección social— la propia sociedad civil tiene contraído un compromiso con su defensa y mejora. Compromiso por parte de las personas implicadas en la prestación de los servicios; de los ciudadanos beneficiarios, tanto en cuanto a la exigencia responsable de sus derechos como también al cumplimiento de sus deberes; y de la Administración, como uno de los principales agentes —si no el que más— generadores de reglas del juego e incentivos que inducirán conductas en uno u otro sentido, es decir, comportamientos en los que primen valores individualistas (y, a veces, fraudulentos) o solidarios.

Y una última consideración, deliberadamente «optimista» —eso sí, en términos relativos— aunque sólo sea por romper con la pátina de «ciencia lúgubre» que cubre a la Economía. El futuro del Estado de Bienestar en España se dilucidará en el seno de la Unión Europea. La armonización monetaria, casi recién estrenada, impulsará de forma consecutiva la armonización fiscal —otra cosa es el ritmo al que esto se produzca— y ambas sólo podrán mantenerse sobre la base de la armonización social. Y esto es tanto como decir que la Unión Europea o es solidaria o no será tal, sino sólo mercado ampliado. Dicho lo cual, una matización: conviene no confundir deseos con hechos o realidades; tampoco confundir tendencias con leyes. Por eso, delimitado el campo de juego económico creemos llegada la hora de la Política.

NOTAS

<sup>1</sup> Ver la obra de Ramesh Mishra, «El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia». Ministerio de Asuntos Sociales, 1993.

<sup>2</sup> Carlos Solchaga, «El final de la edad dorada», Taurus, 1997, pág. 367.

<sup>3</sup> Muñoz Machado, García Delgado, Glez. Seara (1997), págs. 331 y ss. .

<sup>4</sup> Ver «El futuro de la protección social en Europa», Consejo Económico y Social, Col. Documentos, Madrid, 1994.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALBI IBÁÑEZ, E. (1995) : «Las funciones del Estado y el Estado de Bienestar», *Hacienda Pública Española*, n.º 1.

MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J. L.; GLEZ. SEARA, L. (Directores): *Las estructuras del Bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*, Madrid, Civitas.

VALLE, V. (1997) : «La Hacienda Pública de la democracia española», *Papeles de Economía Española*, n.º 68.

