

«La Crisis del Estado de Bienestar»

En este artículo se analiza la evolución y la crisis actual del denominado Estado de Bienestar. En primer lugar se expone la evolución del déficit del sector público en los países de la OCDE, con especial énfasis en el análisis de las partidas que componen el Estado de Bienestar. Seguidamente, el autor se adentra en la interpretación de las causas de la crisis del Estado de Bienestar, para detenerse en las implicaciones de los distintos modelos políticos en el mantenimiento y evolución de éste. El trabajo termina con una consideración de las diferentes medidas arbitradas para la contención del coste del mismo, con especial mención a las reformas en el mercado de trabajo, en orden a la consecución de un presupuesto público sostenible a medio plazo.

Artikulu honetan Ongizatearen Estatua delakoaren bilakaera eta oraingo krisia aztertzen dira. Hasteko, arlo publikoaren defizitaren bilakaera OCDEko herrietan azaltzen da, Ongizatearen Estatua osatzen duten diruatalen analisisan arreta berezia jartzen delarik. Jarraian, egileak Ongizatearen Estatuaren krisia eragin duten arrazoiak interpretatzeari ekiten dio, eredu politikoek haren mantenimenduan eta bilakaeran dituzten inplikazioak nabarmenduz. Lanaren amaieran, epe ertainean sostengagarria izango den aurrekontu publikoa lortzeko, Ongizatearen Estatuaren kostua igo ez dadin ezarri diren neurri desberdinei buruzko hausnarketa egiten da, bereziki lan merkatuaren erreformak aipatzen direlarik.

This article analyses the evolution and the current crisis of the so-called Welfare State. First, the evolution of the deficit of the public sector in OECD countries is studied with a special emphasis on the analysis of the items which compose the Welfare State. The author then interprets the causes of the crisis, and studies the implications of the various political models in the maintenance and evolution of the Welfare State. The study ends with consideration to the various measures to contain its cost, with special attention to labour market reform, so as to achieve a sustainable public budget in the medium run.

1. Evolución del déficit del sector público
2. La dificultad de sanear la economía vía mayores impuestos
3. Interpretación de la crisis del Estado de Bienestar
4. La importancia del modelo político en el volumen del gasto público y en el diseño del Estado de Bienestar
5. Medidas para la contención del coste público del Estado de Bienestar
6. La necesaria flexibilidad del mercado de trabajo
7. El ineludible objetivo del presupuesto sostenible a medio plazo
8. Conclusión

Bibliografía

Palabras clave: Estado de bienestar, déficit del sector público, mercado de trabajo, moderación presupuestaria.
Nº de clasificación JEL: I3, R13, H61, H62, J45.

En el presente trabajo se estudia la evolución y la crisis actual del denominado Estado de Bienestar.

De manera general, el Estado de Bienestar expresa una situación económica ligada indefinidamente al consumo estable per cápita en una determinada sociedad. Con mayor precisión, el Estado de Bienestar se concreta, fundamentalmente, en cuatro capítulos: 1) los *subsidios* a los necesitados, 2) los derechos pasivos derivados de cotizaciones previas (pensiones, seguro de enfermedad, seguro de paro), 3) los *servicios generales subvencionados o gratuitos* (educación obligatoria, transporte colectivo, vivienda, ayuda familiar), y 4) la *regulación del mercado laboral desde la perspectiva del fortalecimiento de la estabilidad del puesto de trabajo y de los derechos sociales de los asalariados*. En estos términos precisos es en los que nos vamos a referir al Estado de Bienestar en el presente trabajo.

A grandes rasgos, se puede decir que el Estado de Bienestar surgió a raíz del crack económico de 1929 y que se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, a medida que en los países desarrollados se fue asentando la convicción de que todo ciudadano, por el hecho de serlo, tiene derecho a determinadas prestaciones básicas en ciertas áreas sociales: educación, sanidad, pensiones, salario mínimo, desempleo, etc. Con estas coberturas sociales se trataba de paliar, mediante la paulatina redistribución de los recursos económicos tendente a la eliminación de las desigualdades sociales más extremas, los efectos nocivos, incluso desde una perspectiva meramente económica, inherentes a la dualización de la sociedad.

Este modelo ha funcionado satisfactoriamente hasta los años 70, en los que se inició la crisis fiscal del Estado, que, con altibajos, no ha hecho sino acrecentarse con el paso de los años, hasta el punto de que,

hoy en día, se acepta, de manera prácticamente unánime, la existencia de *la crisis del Estado de Bienestar* y el diagnóstico de sus *dos urgencias básicas*: *la de la necesidad de mantener los contenidos fundamentales* del mismo y la de su *inaplazable adaptación* a la nueva situación económica.

En orden a facilitar el seguimiento y la comprensión de este grave problema de nuestros días, y sobre todo, del futuro inmediato, distribuimos el presente trabajo en los siguientes puntos: en primer lugar, exponemos *la evolución del déficit del Sector Público* en los países de la OCDE, deteniéndonos en el análisis de las partidas que componen el Estado de Bienestar; a continuación, señalamos la *dificultad de reducir el déficit público con nuevos y/o mayores impuestos*; seguidamente, nos adentramos en la interpretación de las *causas de la crisis* del Estado de Bienestar,

para detenernos en las *implicaciones de los distintos modelos políticos en el mantenimiento y evolución de éste*; finalmente, terminamos con una consideración de las *diferentes medidas arbitradas para la contención del coste del mismo*, con especial mención de las *reformas en el mercado de trabajo*, en orden a la consecución de un *presupuesto público sostenible* a medio plazo.

1. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO

Entre las características básicas del Estado de Bienestar se pueden señalar: a) la *universalidad* de sus coberturas, varias de ellas, en gran medida, independientes del nivel de renta de los ciudadanos; b) el *importante peso del sector público en la financiación* global de estas coberturas sociales; y c) el *fuerte incremento del*

Cuadro n.º 1. **Cuotas del Estado de Bienestar s/Gastos Públicos Totales**

	1979	1989
EEUU	53	49
ALEMANIA	68	67
REINO UNIDO	60	62
AUSTRALIA (1)	57	55
AUSTRIA (2)	67	68
DINAMARCA (3)	67	62
HOLANDA	63	59
NORUEGA (4)	61	64
SUECIA (5)	67	67

(1) Años 1979, 1988.

(2) Años 1981, 1988.

(3) Años 1979, 1988.

(4) Años 1980, 1989.

(5) Años 1980, 1988.

Fuente: Cuentas Nacionales de la OCDE. Elaboración propia.

Cuadro n.º 2. **Déficit público de los países industrializados (% s/PIB)**

	1980	1985	1990	1992
EEUU	-1,3	-3,1	-2,5	-4,4
JAPÓN	-4,4	-0,8	2,9	1,5
ALEMANIA (1)	-2,9	-1,1	-1,9	-2,7
FRANCIA	-	-2,9	-1,5	-3,9
ITALIA	-8,5	-12,5	-11,5	-10,0
REINO UNIDO	-3,4	-2,9	-1,3	-6,2
CANADÁ	-2,8	-6,8	-4,1	-6,6
ESPAÑA	-2,6	-7,0	-3,9	-4,4
TOTAL	-	-3,5	-2,2	-4,0

Sin seguridad Social

	1980	1985	1990	1992
EEUU	-1,8	-4,5	-4,7	-6,0
JAPÓN	-7,0	-3,9	-0,6	-2,3
ALEMANIA (1)	-3,2	-1,4	-2,6	-2,8
FRANCIA	-0,8	-3,2	-1,4	-3,5
ITALIA	-5,5	-8,0	-16,2	-5,0
REINO UNIDO	1,1	2,3	2,6	-0,3
CANADÁ	-1,8	-5,1	-1,9	-3,9
PRINCIPAL ES. P. INDUST	-2,7	-3,8	-3,1	-4,3

(1) Sobre PIN. Fuente: FMI.

gasto público que exige la financiación del mismo en la actualidad y aún más en el futuro.

Este incremento ha sido debido a tres causas: *la incorporación de nuevos colectivos* al Estado de Bienestar, *la ampliación paulatina de nuevas coberturas* y *el incremento de ciertas partidas* (seguro de desempleo, sobre todo), derivado de la prolongada crisis económica de los últimos años en los países desarrollados, en los que, además, *la creación de empleo* se topa

con dificultades cada vez mayores. La importancia de los gastos públicos en el sostenimiento del Estado de Bienestar puede deducirse del Cuadro n.º 1, donde se refleja que los costes de éste a cargo del sector público representan bastante *más de la mitad de los gastos totales públicos* en los países de la OCDE.

En este contexto, es evidente que el mantenimiento del sistema de coberturas y de financiación del Estado de Bienestar, en un momento de crisis económica y de

Cuadro n.º 3. **Déficit público en los países de la UE (% s/PIB)**

	1991	1994	Diferencia 1994-1991	Diferencia Respecto Objetivo
BÉLGICA	-6,6	-6,4	0,2	-3,4
DINAMARCA	-2,2	-4,9	-2,7	-1,2
ALEMANIA	-3,2	-4,0	-0,8	-1,0
GRECIA	-16,3	-15,4	0,9	-12,4
ESPAÑA	-5,2	-7,2	-2,0	-4,2
FRANCIA	-2,1	-5,9	-3,8	-2,9
IRLANDA	-2,0	-3,2	-1,2	-0,2
ITALIA	-10,2	-8,9	1,3	-5,9
LUXEMBURGO	-1,0	-2,3	-1,3	+0,7
HOLANDA	-2,5	-4,1	-1,6	-1,1
PORTUGAL	-6,4	-8,2	-1,8	-5,2
REINO UNIDO	-2,7	-6,8	-4,1	-3,8
UE	-4,7	-5,9	-1,2	-2,9

Fuente: Économie Européenne, n.º55, 1993.

importantes cambios demográficos, está acarreado un grave deterioro, en volumen y en calidad, del déficit y del endeudamiento públicos en la mayoría de los países de la OCDE, hasta el punto de que, de seguir las actuales tendencias, a medio plazo, el *soporte público del mismo deviene absolutamente insostenible*.

En efecto, el seguimiento del déficit público de los países industrializados en los últimos veinticinco años revela que, pese a que, tras la fase expansiva de los 70, los gobiernos, obligados por la segunda crisis del petróleo, siguieron políticas de ajuste, el déficit público aumentó mucho entre 1979 y 1983, hasta el punto de que en este año el déficit medio de la OCDE se situó en el 4,5% del PIB. En España, aún fue peor, puesto que, en dicho período, el déficit aumentó 4 puntos porcentuales, frente a 2,5 puntos en la OCDE y el 1,5% en Europa. Y si bien es

cierto que el déficit público mejoró, entre 1983-89, en casi todos los países, lo hizo más por razones cíclicas que por la aplicación de políticas restrictivas estructurales, puesto que, a partir de 1990, el déficit público se ha deteriorado considerablemente con la recesión económica en casi todos los países (1).

Lo alarmante de estas cifras, además de la *insostenibilidad* que preconizan del modelo actual del Estado de Bienestar, se basa en que la reducción del déficit público se ha

(1) OXLEY, H., p. 6: «Por lo que se refiere al conjunto de la OCDE la disminución del déficit durante el periodo comprendido entre 1984 y 1989, de 1,5 puntos porcentuales del PIB, fue el resultado de un aumento de la participación de los ingresos de 0,9 puntos porcentuales y una disminución de gasto de sólo 0,5 puntos porcentuales. En el caso de España el descenso en el déficit de 2,5 puntos porcentuales del PIB estaba compuesto por una subida en los impuestos de 5 puntos, en parte compensada por una subida del gasto de 2,5 puntos».

convertido en *una necesidad inaplazable* para los países desarrollados. En efecto, en la actualidad, el déficit público, cuya persistencia a medio plazo parece inevitable, lejos de favorecer el relanzamiento de la economía a través del apoyo a los consumidores, contribuye a agravar la recesión de la misma, porque favorece al mantenimiento de los altos tipos reales de interés a largo plazo, y acentúa las incertidumbres respecto de las medidas económicas a llevar a la práctica, con la consiguiente depresión de los índices de consumo y de la confianza de los inversores.

En Europa, además, los déficit públicos, prácticamente generalizados, han dado lugar a una mezcla inoperante, por contradictoria, de las políticas monetaria y fiscal, que ha incidido negativamente en la situación económica y ha contribuido decisivamente a las sucesivas crisis del Sistema Monetario Europeo. Los países de la Unión Europea, por su parte, han de hacer frente a la contradicción que supone el mantenimiento del Estado de Bienestar, lo que conlleva el incremento creciente de los gastos públicos, en un momento en que los Estados miembros de la misma deben reducir sus respectivos déficit públicos de forma importante, para cumplir el criterio de convergencia impuesto en el Tratado de Maastricht (3% de Déficit Público s/PIB), cada vez más alejado en términos globales del objetivo esperados, especialmente por los déficit crecientes esperados en Alemania, Francia e Inglaterra.

1.1. Evolución de las principales partidas de gasto público

El seguimiento del coste público por las distintas coberturas del Estado de Bienestar, en los últimos años, nos señala la incidencia de cada una de éstas en el volumen del gasto público, al tiempo que permite intuir tanto la evolución de éste en el futuro, si no se modifica actual sistema de protección,

como las tensiones sociales, que la modificación del mismo podría acarrear.

Para facilitar el seguimiento de las distintas partidas en el balance de los principales países europeos, las agrupamos en *cuatro apartados*, a saber, gastos públicos: en educación, en *seguridad social* (incluidas las pensiones), en *ayuda familiar y en cobertura al desempleo*, que incluye los gastos de apoyo a la creación de puestos de trabajo.

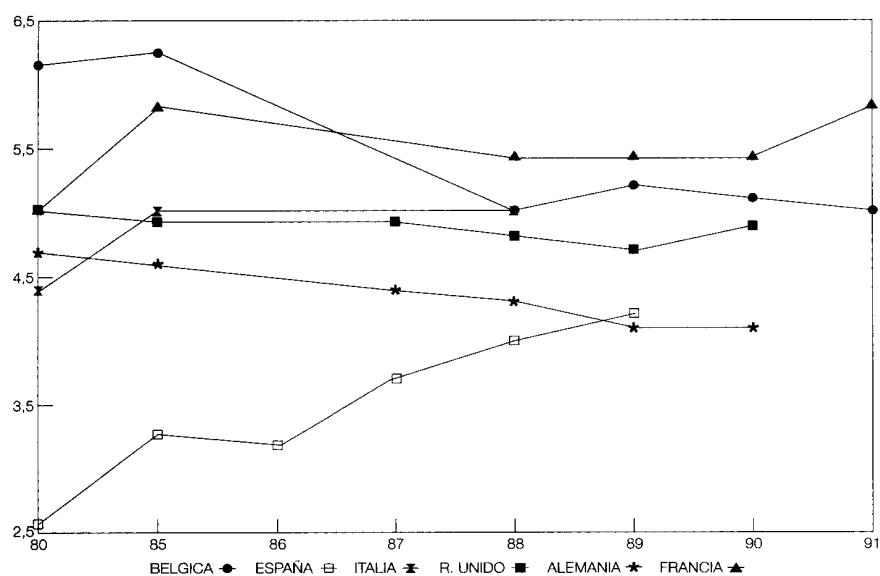
1.1.1. Gastos en educación

Los gastos públicos en educación representan aproximadamente el 5% del PIB en Francia e Inglaterra; en Alemania se quedan ligeramente por encima del 4%, mientras que las posiciones extremas entre los países de la muestra las han ocupado tradicionalmente Bélgica, por encima del 6% hasta el año 1985, aunque en la actualidad se encuentra en cifras en torno al 5%, y España, que viene remontando posiciones desde el 2,6% del PIB en 1980 al 4,2% en el año 1989 (Gráfico n.º 1).

Hay que hacer notar que, mientras en los principales países europeos los gastos públicos en educación en relación con el PIB, han ido decreciendo o estabilizándose en torno a posiciones inferiores, a partir, al menos, del año 1985, en España esta tasa ha ido creciendo ininterrumpidamente hasta el año 1989, aunque manteniéndose por debajo de la tasa de los primeros países europeos. Hay que señalar, sin embargo, que las previsiones señalan que los gastos en educación/PIB en nuestro país descenderán por debajo del 3% en el año 1995, hasta situarse ligeramente por encima del 2% en año 2000 y por debajo del 2% en el 2005.

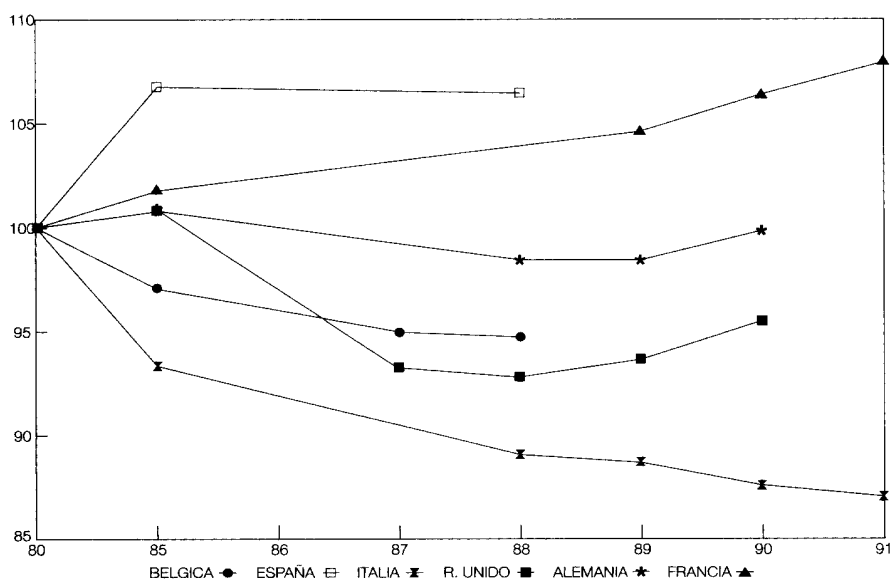
Este decrecimiento prácticamente generalizado de los gastos públicos en educación con relación al PIB es el resultado de cuatro factores básicos: 1) el *descenso de la población en edad escolar* (Gráfico n.º 2), en todos los países de la

Gráfico n.º 1. Gastos públicos en educación / PIB (%)



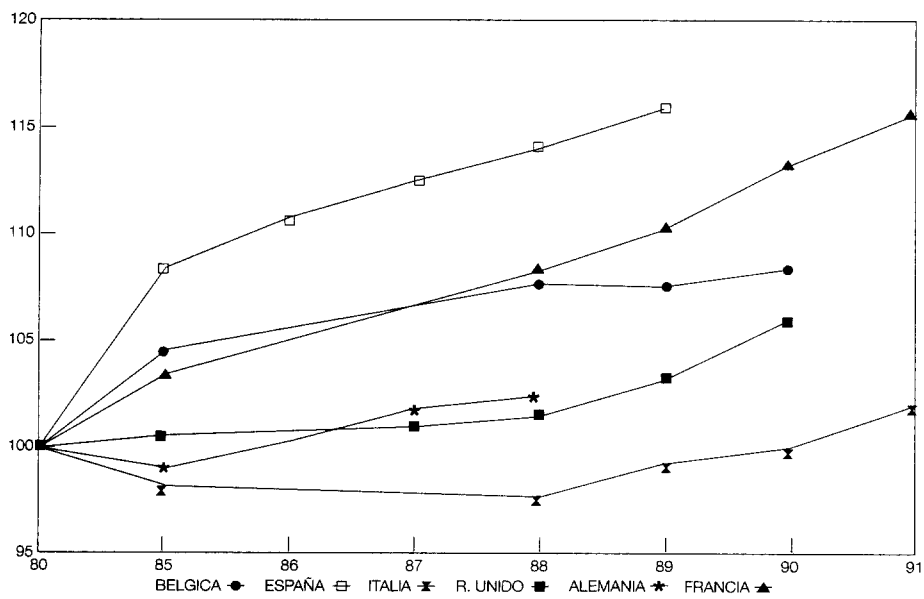
Fuente: UNESCO. Anuario Estadística 1993. Elaboración propia.

Gráfico n.º 2. Evolución de la población escolar



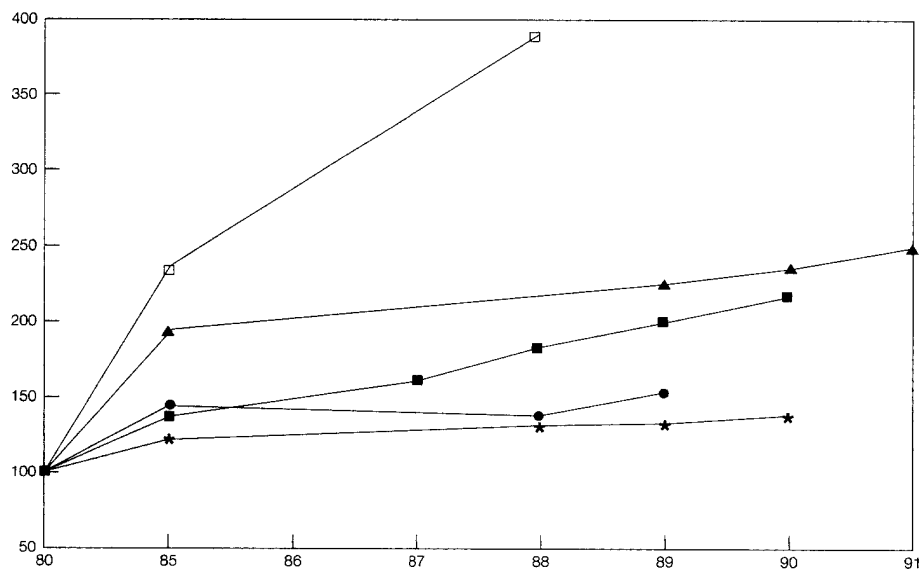
Fuente: UNESCO. Anuario Estadístico 1993. Elaboración propia.

Gráfico n.º 3. Ratio de escolarización (1º y 2º nivel)



Fuente: UNESCO. Anuario Estadístico 1993. Elaboración propia.

Gráfico n.º 4. Gastos en educación por alumno matriculado



Fuente: UNESCO. Anuario Estadístico 1993. Elaboración propia.

Cuadro n.º 4. **Gastos totales en educación por alumno**

	(En\$)						
	1980	1985	1987	1988	1989	1990	1991
BÉLGICA	3.158	2.205	-	3.468	3.675	-	-
FRANCIA	2.570	2.248	-	-	3.769	4.640	4.879
ALEMANIA (1)	3.186	2.329	-	4.280	4.128	5.038	-
ESPAÑA (2)	540	534	-	1.345	-	-	-
REINO UNIDO	2.622	1.174	1.168	1.172	1.372	1.369	-

(1) Sin RDA.

(2) Estimación al año 1979.

Fuente: UNESCO. Anuario Estadístico 1993. Elaboración propia.

de la muestra, excepto en Francia, gracias a las políticas de apoyo del gobierno francés a las familias numerosas, que es compensado 2) con un *incremento similar en el ratio de escolarización* (Gráfico n.º 3), aunque con diferencias entre los distintos países. Por otra parte, se registra 3) un *fuerte incremento del gasto en educación por alumno en los distintos países europeos* (Gráfico n.º 4), especialmente notorio en los casos de España, Francia e Inglaterra, aun teniendo en cuenta que este ratio incorpora las diferenciales del IPC en los respectivos países.

Hay que destacar, con todo, que en términos comparativos todavía son muy grandes las diferencias entre países del gasto en educación por alumno, hasta el punto de que en el año 1988 Alemania más que triplicaba el gasto por alumno de España y Bélgica casi triplicaba el de Inglaterra.

La conjunción de los tres factores señalados explica que el volumen final del gasto público en educación haya crecido en los distintos países europeos, en la segunda mitad de los 80, *en una proporción ligeramente inferior al crecimiento porcentual del PIB* (2), excepto en España entre 1986-89, en el Reino Unido en 1990 y en Francia en 1991.

Esta tendencia al decrecimiento porcentual respecto del PIB persistirá a lo largo de los próximos años, hasta el punto de que las previsiones, a partir del año 2000, indican que el ratio del gasto público en educación en función del PIB continuará descendiendo en el entorno del -1% en los principales países industrializados, excepto en Canadá, donde los recortes previstos se aproximan al -2% del PIB (Gráfico n.º 5).

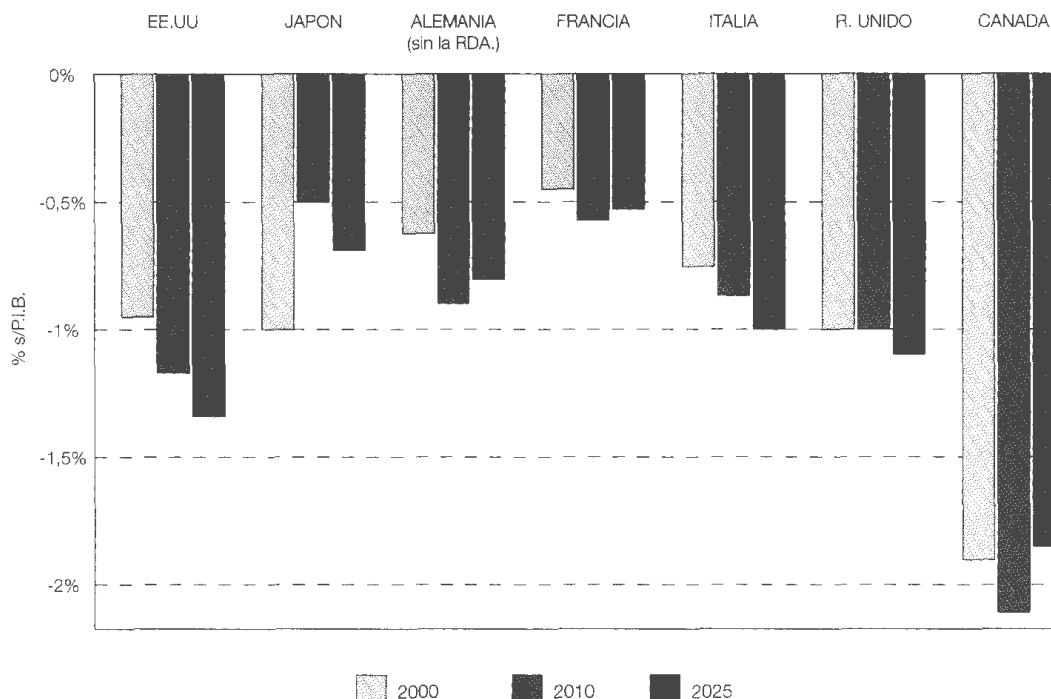
1.1.2. Gastos de Seguridad Social

Los gastos públicos en la Seguridad Social han oscilado, durante 1985 y 1989, entre el 25-30% del PIB en Alemania, Francia, y Bélgica; ligeramente por encima del 20% en el Reino Unido e Italia y en torno al 17% en España (Gráfico n.º 6).

La tendencia de este ratio muestra un crecimiento sostenido del mismo por encima del crecimiento del PIB desde 1970 hasta la

(2) Algunos otros factores que influyen en el gasto de educación son el ratio alumnos/profesor y el incremento de las retribuciones de los educadores por encima del crecimiento del PIB, como parece haber sido el caso de Italia.

Gráfico n.º 5. Cambios previstos de los gastos públicos en educación



Fuente: Heller y otros (1986).

primera mitad de los 80; a partir de estos años sólo mantiene la tendencia ascendente en Italia, mientras que en Francia y España se estabiliza en un nivel superior al del inicio de la década aproximadamente en un 10%; en Bélgica, Alemania y el Reino Unido se registran recortes aproximados del 5% sobre los niveles alcanzados en 1980. El desglose de las distintas partidas de gasto que componen la Seguridad Social (Sanidad, Pensiones de jubilación y de viudedad, Maternidad y Familia, Empleo y paro) permite el análisis de la distinta estructura de ésta por países y facilita un seguimiento pormenorizado de los distintos conceptos.

En prácticamente todos los supuestos, los gastos de Sanidad y de Pensiones absorben, en cifras del año 1989, por encima del 80% de los gastos totales de la Seguridad Social, excepto en Italia, donde este porcentaje sube

hasta el 90% (3). Las divergencias entre países son más notorias en el porcentaje de las partidas destinadas a Maternidad y Familia y al Desempleo sobre el total de la Seguridad Social. España es el país de la Unión Europea con menores coberturas por Maternidad y Familia, y, tras Dinamarca, el de mayores gastos porcentuales por desempleo (4).

Los gastos públicos por las coberturas de enfermedad, invalidez, accidentes, etc. son los que presentan mayor diferencia entre los países europeos, tanto respecto de la tendencia de los mismos en la década de los

(3) España también alcanza un porcentaje relativamente alto en el concepto de pensiones; en el año 1988, el 47% del presupuesto de la Seguridad Social, frente al 42% de media en los países de la Unión Europea.

(4) En 1988 las partidas por 'Empleo y paro' en España representaban el 15,6 de las prestaciones sociales, frente al 17,4% en Dinamarca y el 8,8% en los países de la CEE.

Cuadro n.º 5. **Estructura porcentual de las prestaciones de la seguridad social**

	Sanidad	Jubilaciones	Maternidad	Empleo y paro
ALEMANIA	41	44	8	7
BÉLGICA	35	44	9	12
ESPAÑA	36	47	2	15
FRANCIA	36	46	11	7
ITALIA	34	59	5	2
R. UNIDO	35	47	11	7
UED	37	42	9	9

(*) Año 1984. Resto, año 1989.

Fuente: ECU Newsletter. UE. Elaboración propia.

80(Gráfico n.º 7), como respecto del porcentaje de los mismos sobre el PIB en el año 1989 (Alemania: 10,8%, Francia: 9,7%, Bélgica: 9,3%, Italia: 7,8%, Reino Unido: 7,2%, España: 6,2%).

Con independencia de la evolución prevista en las pensiones, los gastos médicos tenderán a incrementarse en los próximos años a la par con el envejecimiento de la población, debido a la mayor propensión de éstos a gastos de hospitalización y de medicinas. La previsión del incremento de los gastos médicos en función del PIB en los países más desarrollados en los próximos años oscila en torno al 1 % del PIB, con lo que, salvadas las peculiaridades de los diferentes países, se estima que el Incremento del gasto público en servicios médicos sobrepasará el recorte previsto en los gastos de educación en EEUU, Japón, Alemania y Francia, y se equilibrará, con cierto ahorro, en Italia, Reino Unido y Canadá (Gráfico n.º 8).

1.1.3. Pensiones de vejez y de viudedad

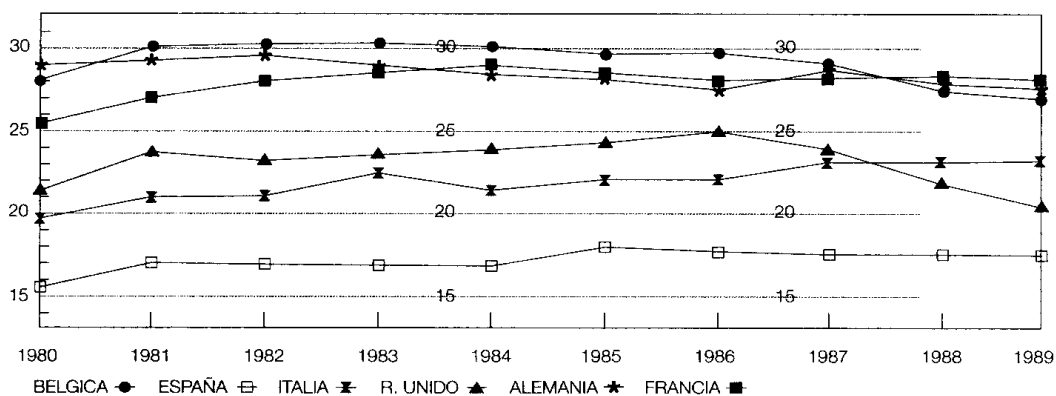
En los inicios de la década de los 80 los gastos por pensiones públicas representaban

el 8,7% (5) del PIB en los países de la CEE, con valores máximos en Alemania (12,1 %) y Bélgica(11,9%), y valores mínimos en Irlanda(4,5%), Grecia (5,8%), Portugal (6,1%), Reino Unido (6,3%) y España (7,3%) (Gráfico n.º 9).

La evolución de las pensiones por jubilación y viudedad ha experimentado variaciones bastante dispares en los países comunitarios en la última década, siendo Alemania el único país de la CEE con reducciones absolutas en dicho ratio, mientras que en Bélgica el porcentaje de las pensiones sobre el PIB representa a 1989 prácticamente el mismo valor que en 1980 (Gráfico n.º 10). En el resto de países comunitarios los gastos de las pensiones sobre el PIB creció de forma importante entre 1980-89, especialmente en los casos de Italia y España, con tasas del 30% y del 20% respectivamente. Por contra, en Francia desde 1985 y en Inglaterra desde 1987 los recortes se sucedieron sin interrupción. La eliminación de los efectos de la distinta evolución de los precios en los

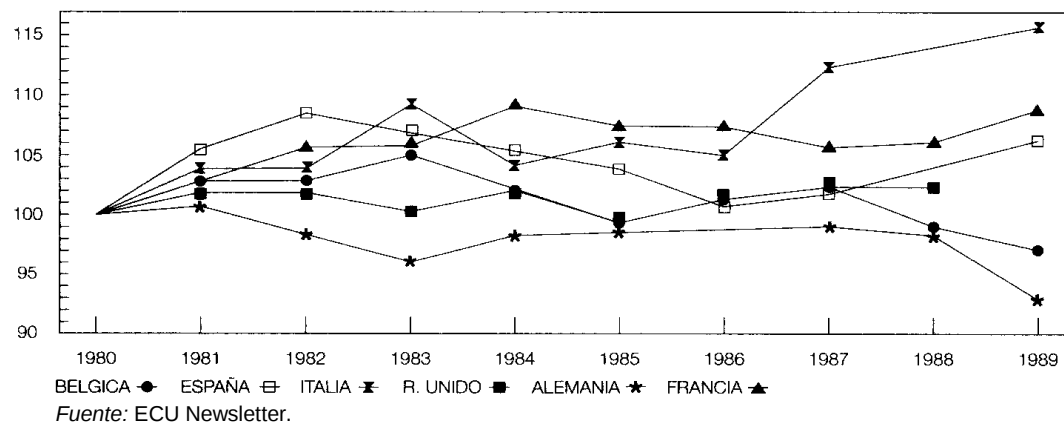
(5) El 8,2% en la OCDE, en ambos casos media aritmética no ponderada.

Gráfico n.º 6. Gastos de la Seguridad Social (% s/PIB)



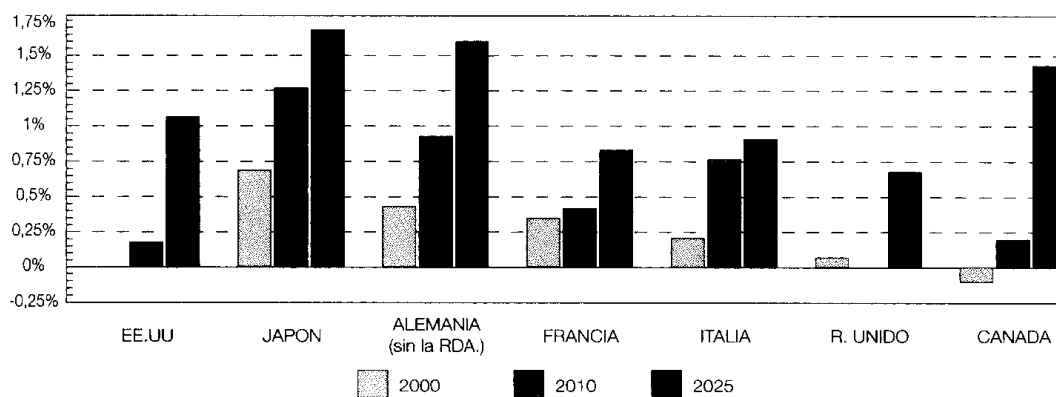
Fuente: ECU Newsletter.

Gráfico n.º 7. Gastos de Sanidad (Base 1980=100)



Fuente: ECU Newsletter.

Gráfico n.º 8. Cambios previstos de los gastos públicos en Sanidad (% s/PIB)



Fuente: Heller y otros (1986)

países comunitarios apenas si varía las tendencias señaladas (Gráfico n.º 11). Italia sigue registrando los crecimientos más rápidos, mientras que Inglaterra desplaza a España del segundo puesto y en Alemania se produce un ligero descenso para aumentar en 1989 por encima de los niveles de 1980. El incremento de la pensión real por persona jubilada también ha experimentado variaciones muy dispares en los países comunitarios entre 1980-85, a tenor, sobre todo, del distinto poder de compra de la renta percibida por los jubilados en los diferentes países de la CEE (Gráfico n.º 12).

1.1.4. Maternidad y Ayuda familiar

El seguimiento de las coberturas de ayuda familiar revela las grandes diferencias que se registran en los gastos públicos de los diferentes países europeos por este concepto, pese al descenso generalizado en todos ellos desde 1983. (Gráfico n.º 13).

Francia sigue siendo el país que mayor atención económica presta a las familias, mientras que Italia y, sobre todo, España apenas si destinan poco más del 1 % y por debajo del 0,5% del PIB, respectivamente, a estos conceptos.

1.1.5. Subsidios al empleo y pensiones de desempleo

Los evolución de esta partida muestra un plegamiento bastante marcado de las ayudas públicas a los desempleados a las oscilaciones del crecimiento del PIB, con diferentes sensibilidades según los países. Así, mientras en 1989 estas ayudas alcanzaban un 3,0 % del PIB en Bélgica y un 2,5% en España, en Alemania únicamente alcanzaron el 1,7% del PIB, el 1,8% en Francia y el 1,4% en el Reino Unido en 1988; en Italia este porcentaje era solamente del 0,4% del PIB.

La ralentización del crecimiento del PIB entre los años 1980-83 (6) en los países

Gráfico n.º 9. Pensiones públicas
(% s/PIB)

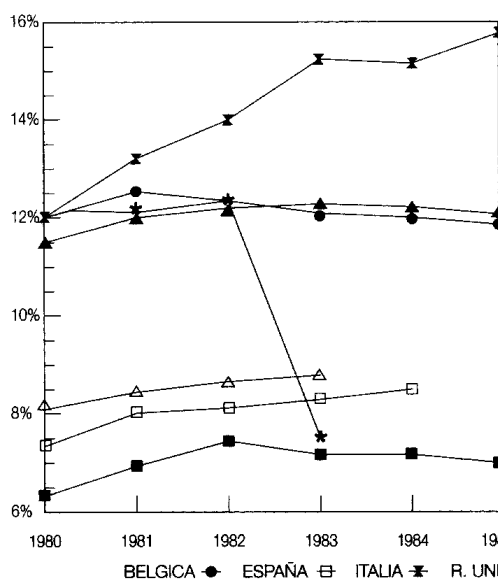


Gráfico n.º 10. Pensiones de jubilación y viudedad
(% s/PIB) (Base 1980=100)

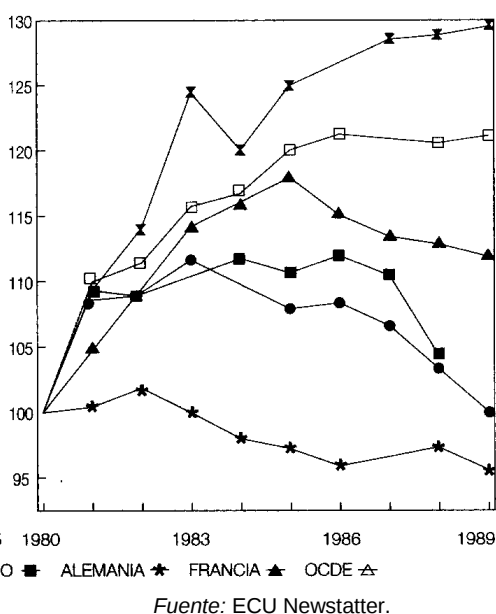
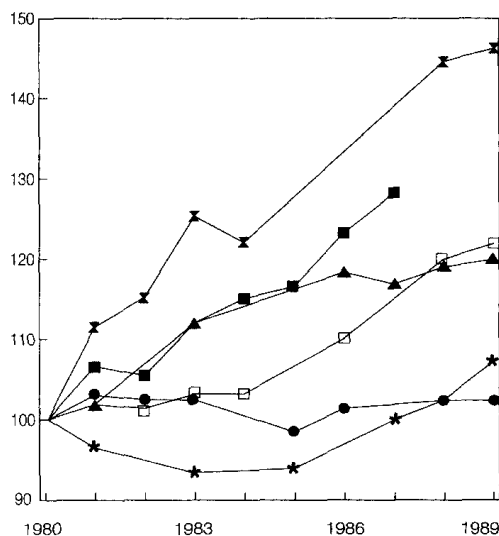
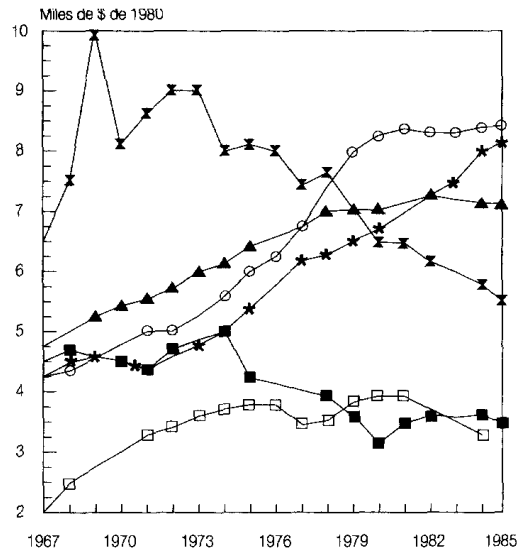


Gráfico n.º 11. Pensiones de jubilación y viudedad
(Gastos reales: índice 1980=100)



Fuente: ECU Newsletter.

Gráfico n.º 12. Pensión media en términos de paridad de poder de compra



Fuente: OCDE.

de la Comunidad Europea se manifestó en un fuerte crecimiento de los gastos públicos al desempleo (Gráfico n.º 14). Estos comenzaron a decrecer a partir de 1984 (excepto en España que lo hizo a partir de 1985), y, sobre todo, a partir de 1986, especialmente en el caso de Inglaterra, Italia y Bélgica.

Por lo que se refiere a España, hay que hacer notar que estos recortes en los gastos públicos por desempleo en relación al PIB fueron debidos a la recuperación económica y no a modificaciones estructurales en el sistema de apoyo a los parados, por lo que, en cuanto se deterioró la situación económica, de nuevo, aumentó con fuerza el porcentaje de estos gastos en función del PIB. (Gráfico n.º 15).

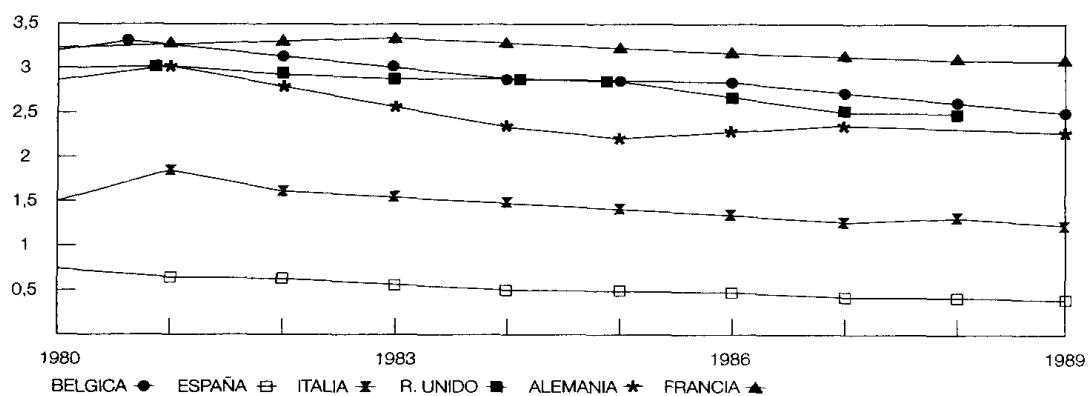
(6) Las tasas de crecimiento del PIB en la CE fueron del 1,4% en 1980, 0,1 % en 1981, 0,7% en 1982 y 1,5% en 1983. A partir de 1984 las tasas de crecimiento del PIB comunitario sobrepasan el 2,3%.

El efecto conjunto de la evolución de las distintas partidas que componen actualmente el Estado de Bienestar es claramente expansionista respecto del gasto público. Como el factor determinante de la nueva situación es el envejecimiento progresivo de la población, cuyas consecuencias eclosionarán a principios de la próxima década, las repercusiones finales varían en intensidad según la evolución prevista de la pirámide de edades en los distintos países. La situación se prevé especialmente preocupante en Japón, Alemania e Italia, mientras es menos alarmante el futuro de mantenimiento de los respectivos Estados de Bienestar en EEUU y Canadá. (Gráfico n.º 16).

2. LA DIFICULTAD DE SANEAR LA ECONOMÍA VIA NUEVOS IMPUESTOS

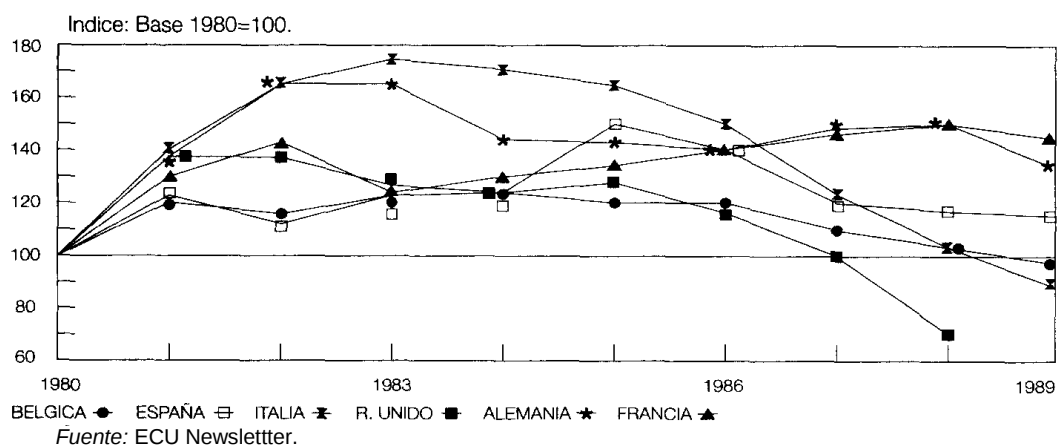
La crisis actual del Estado de Bienestar viene determinada más por el incremento de

Gráfico n.º 13. Gastos en maternidad y ayuda familiar (% s/PIB)



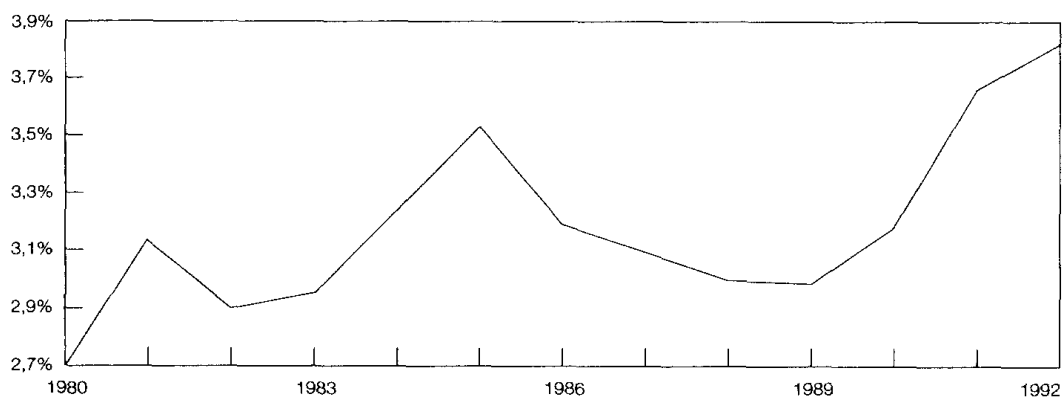
Fuente: ECU Newsletter.

Gráfico n.º 14. Beneficios de desempleo y subsidios



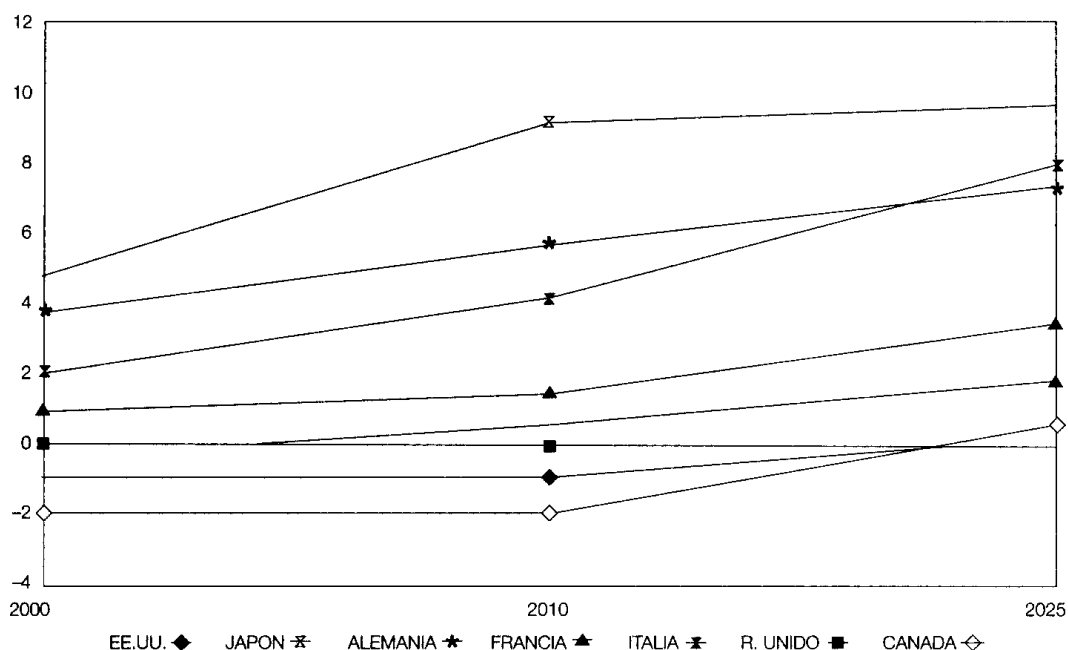
Fuente: ECU Newsletter.

Gráfico n.º 15. Pensiones de desempleo s/PIB



Fuente: Mº de Trabajo y S.S.

Gráfico n.º 16. Cambios previstos en el gasto público por el estado del bienestar



Fuente: Heller y otros.

los gastos públicos que por lo reducido de los ingresos fiscales (Cuadro n.º 6). En efecto, los gastos públicos en función del PIB de los países de la OCDE han pasado desde el 37,4% en 1979 al 41,2% en 1984 y la ralentización de éstos, iniciada en la segunda mitad de los 80, hasta el 40,7% en 1990, está siendo insuficiente para compensar los incrementos anteriores, por lo que el

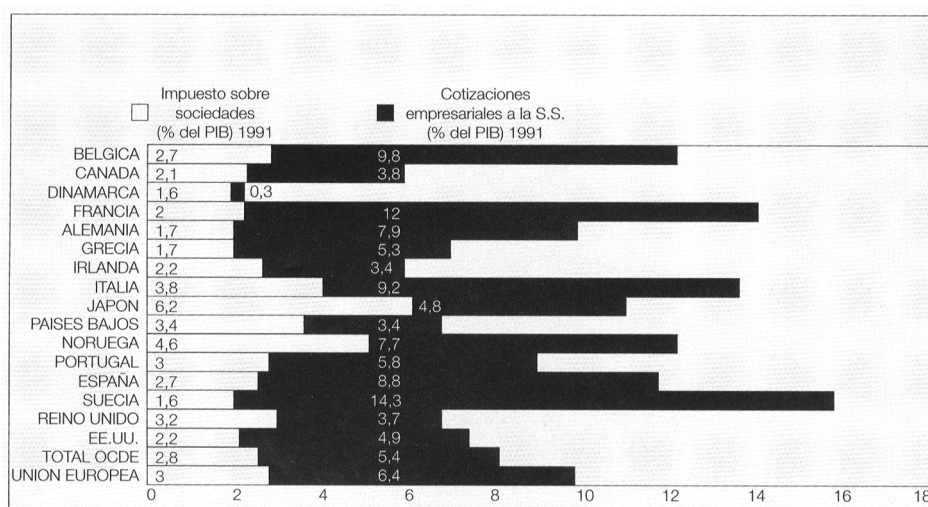
saneamiento presupuestario continúa sin lograrse en los países industrializados, pese a que los ingresos públicos han crecido desde el 34,2% del PIB en 1979 al 36,9% en 1990; lo que da como consecuencia que los gastos públicos han rebasado en 2,6 puntos porcentuales los ingresos públicos entre 1970-90.

Cuadro n.º 6. Ingresos y gastos de las administraciones públicas en la OCDE

	1970	1979	1982	1984	1989	1990	(% s/PIB) DIF. 90-70
INGRESOS	31,1	34,2	35,9	36,0	36,9	36,9	+5,8
GASTOS	32,3	37,4	41,5	41,2	40,0	40,7	+8,4
DIFERENCIA	-1,2	-3,2	-5,6	-5,2	-3,1	-3,8	-2,6

Fuente: Cuentas Nacionales de la OCDE y Perspectivas Económicas de la OCDE.

Gráfico n.º 17. Carga fiscal empresarial



Esta situación es especialmente preocupante, si se tiene en cuenta, además, que la contención de los gastos públicos en los últimos años se ha apoyado *preferentemente en recortes de la inversión pública, de las subvenciones y de las retribuciones salariales de los funcionarios*, y que cada vez resulta más dificultoso incrementar los ingresos fiscales públicos, tanto por el coste político que comporta toda subida de impuestos, tras una década de continuo aumento de la presión fiscal en Europa, como, sobre todo, por las distorsiones en la competitividad productiva que acarrearán.

En este sentido, hay que destacar que la *carga fiscal relativa de los países europeos es superior a las de su principales competidores en el mundo*, por lo que los países de la Unión Europea, en los próximos años, encontrarán *dificultades no sólo para aumentar, sino hasta para mantener el peso relativo de los ingresos impositivos con relación al PIB* (Cuadro n.º 7).

En efecto, la presión fiscal en los países de la UE ha aumentado 4,6 puntos porcentuales

entre 1980-1992 (+11,8 puntos en España), y, lo que es más significativo, a lo largo de los ochenta ha sido más de 10 puntos superior a la de los EEUU y a la de Japón.

Es más, queda por ver hasta qué punto en el futuro se podrá mantener la presión fiscal que en la actualidad soportan los empresarios europeos sin dañar la competitividad de la industria europea en el mundo, ya que, a 1991, la carga fiscal sobre los empresarios de la Unión Europea sobrepasaba en 1,2 puntos a la media de los países de la OCDE, y era superior en 2,3 puntos a la de los EEUU (Gráfico n.º 17).

En este sentido, la sugerencia del *Libro Blanco* de Jacques Delors, respecto de la conveniencia de *rebajar las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y su compensación mediante incrementos en la imposición indirecta*, gana adeptos y puede servir de indicador de hacia dónde se orienta la necesaria reforma de la financiación de la Seguridad Social europea en los próximos años. alguna de las estimaciones que se han realizado en este sentido señalan que la

Cuadro n.º 7. **Evolución de la presión fiscal en la OCDE** (Total de ingresos fiscales en % del PIB)

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)	Variación 1980-1992 en %	Presión fiscal dinámica (2)
BELGICA	44,4	46,4	47,4	47,9	47,2	47,6	46,1	44,4	44,9	44,9	45,4	1,0	2,2
CANADA	31,6	32,9	33,0	33,1	33,7	34,7	34,4	35,5	37,0	37,3	-	5,7*	18,0*
DINAMARCA	45,5	46,5	47,6	49,0	50,8	51,5	51,7	50,7	48,5	48,3	48,9	3,4	7,4
FRANCIA	41,7	43,6	44,6	44,5	44,0	44,5	43,8	43,7	43,8	44,2	43,7	2,0	4,8
ALEMANIA	38,2	37,4	37,6	38,1	37,7	38,0	37,7	38,2	36,8	39,2	40,0	1,8	4,7
GRECIA	29,4	33,9	34,9	35,1	36,9	37,3	34,7	33,3	36,1	38,3	-	8,9*	30,2*
IRLANDA	34,0	38,3	39,2	38,0	38,8	38,9	40,4	36,9	36,8	37,5	38,0	4,0	11,7
ITALIA	30,2	35,8	34,9	34,5	36,0	36,1	36,7	37,9	39,1	39,7	42,4	12,2	40,4
JAPON	25,4	27,0	27,1	27,6	28,4	29,7	30,3	30,7	31,4	30,9	30,2	4,3	18,9
LUXEMBURGO	46,0	50,8	48,0	50,1	48,1	50,2	49,3	48,2	48,8	48,5	-	2,5*	5,4*
HOLANDA	44,7	45,6	43,9	43,8	44,8	47,5	47,6	44,9	44,6	47,0	46,7	2,0	4,4
NORUEGA	47,1	46,6	45,8	47,6	50,0	47,9	47,8	46,0	46,3	47,1	46,7	-0,4	-0,8
PORTUGAL	28,7	32,9	32,2	31,6	33,4	31,5	34,6	35,1	34,8	35,6	37,8	9,1	31,7
ESPAÑA	24,1	27,5	28,8	28,8	30,6	32,5	32,8	34,6	34,4	34,7	35,9	11,8	48,9
SUECIA	49,1	50,3	50,0	50,4	53,0	56,1	55,5	56,0	56,9	53,2	50,4	1,3	2,6
SUIZA	30,8	31,6	32,3	32,0	32,5	32,0	32,6	31,7	31,5	31,0	32,2	1,4	4,5
REINO UNIDO	35,3	37,4	37,8	37,8	37,4	36,9	37,3	36,7	36,7	36,0	35,8	0,5	1,4
EEUU	29,3	28,1	28,0	28,7	28,6	29,9	29,5	29,7	29,5	29,8	-	0,5*	1,7*
TOTAL OCDE	35,1	36,6	36,7	37,1	37,9	38,4	38,5	38,3	38,6	38,7	-	-	-
OCDE EUROPA	36,6	38,4	38,5	38,8	39,7	40,0	40,1	39,7	40,0	40,4	-	-	-
UE	36,9	39,7	39,8	39,9	40,5	41,0	41,1	40,4	40,4	41,2	41,5	-	-

(1) Estimación.

(2) Variación porcentual acumulada de la presión fiscal entre 1980 y 1992.

* Los datos se refieren, en este caso, al período 1980-1991 al no estar disponible el dato de 1992.

Fuente: Économie Européenne, n.º 55, 1993.

reducción de un punto porcentual del tipo de las cotizaciones de los empresarios se equipararía en término de recaudación real con una elevación paralela de 0,36 puntos del tipo impositivo indirecto (7). Sucede, empero, que las repercusiones tanto recaudatorias como sobre la actividad económica de este cambio de política fiscal presentan bastante incógnitas respecto del comportamiento futuro del impuesto del IVA, y por las mayores posibilidades de fraude del mismo.

3. INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

En la actualidad, existe prácticamente unanimidad en los países de la OCDE respecto de la inviabilidad del mantenimiento del actual sistema del Estado de Bienestar. Es más, las previsiones confirman que la situación se *hará insostenible en las primeras décadas del siglo próximo*, a menos que se adopten con rapidez las correcciones necesarias.

Es evidente que la globalización y liberalización de la economía, lideradas por los países económicamente más dinámicos del mundo, han tornado prácticamente imposible la aplicación del denominado *keynesianismo de un solo país* (8). La política de corte keynesiano, propiciadora de que el gasto público supla las limitaciones del mercado mediante el sostenimiento de la demanda global, incluso en su versión más avanzada (el denominado keynesianismo bastardo de Joan Robinson), ha quedado bruscamente arrumbada, a nivel teórico y práctico, por la *ortodoxia monetarista*, que prima la estabilidad de precios y la flexibilidad laboral a las exigencias del pleno empleo. De hecho, los gobiernos de los países desarrollados asumen, a pie

juntillas, que la recuperación económica no tiene otro camino sino el de una *política monetaria restrictiva* y el de la *reducción de los déficit públicos*. La prueba más evidente de esto la constituye la simple enumeración de las condiciones de convergencia elegidas en el Tratado de la Unión Europea; mientras se exige, con rigor y a plazo fijo, la convergencia de las variables monetarias y del endeudamiento y déficit públicos, apenas se enuncia la oportunidad de que los países europeos avancen hacia políticas fiscal y de empleo comunes.

Hay que tener en cuenta, además, que el Estado de Bienestar nació y se consolidó en un contexto socio-político bastante diferente del actual y, previsiblemente, aún más diferente del futuro. A nivel social se *han debilitado importantes estabilidades pasadas*: la matrimonial y la laboral, por ejemplo, así como la de la división del trabajo, que hacen que los *derechos derivados* del pasado se hayan convertido, en la actualidad, en *derechos individuales*. Se ha deteriorado la estabilidad laboral y las tasas de paro han crecido considerablemente, convirtiéndose en algo consustancial con el sistema productivo. En este contexto, se ha desarrollado la fiebre consumista y se bate en retirada la defensa de los valores igualitarios en amplios sectores sociales hasta hace poco identificados con el modelo de desarrollo unidimensional de crecimiento más distribución. Esta preponderancia creciente del individualismo competitivo hace cada vez más difícil la aceptación de una política fiscal más elevada que la situación presupuestaria actual y, sobre todo, futura del Estado de Bienestar exigen.

Este clima social poco propicio al mantenimiento del nivel de las coberturas sociales tradicionales se ve agravado tanto a nivel sociológico como, sobre todo, a nivel presupuestario por las alteraciones que se están registrando en el *equilibrio intergeneracional* de las naciones más desarrolladas, por el doble efecto

(7) SERVEN, L. (1990), pp. 445-453.

(8) DREZE, J. (1993): «... hoy... el énfasis recae sobre el mercado internacional, sobre los beneficios que se esperan como consecuencia de la desaparición de las barreras comerciales y de la mayor integración de las economías europeas».

generalizado del *descenso de los índices de natalidad* y por el *alargamiento de la esperanza de vida*. La consecuencia más inmediata de estos dos hechos es la mayor *tasa de dependencia de los mayores de 65 años* respecto de un número decreciente de contribuyentes, que, si hacia el año 2000 supondrán más del 20% de los habitantes entre 15 y 64 años en la mayoría de los países de la Unión Europea, en el 2025 les sobrepasan en más del 30% (Cuadro n.º 8). Los crecimientos del ratio de dependencia en los 40 años entre 1960-2000 alcanzan tasas del orden del 35% en Alemania, del 36% en Dinamarca, del 64% en España, del 101 % en Grecia, del 71 % en Italia, y del 48% en Portugal. El impacto de estos cambios es tal que, según datos de la OCDE, de mantenerse el actual sistema de reparto en la contribución/cobertura de la Seguridad Social, se provocará que el peso actual de las pensiones públicas se multiplique por dos en los próximos 50 años.

Todo esto sucede, además, en un contexto en que las *tasas de crecimiento económico de los países industrializados* parece no podrán mantener el impulso suficiente del pasado frente a los gastos exigidos para el sostenimiento del *status* actual del Estado de Bienestar tanto por la mayor competitividad derivada de los nuevos mercados emergentes en los países en vías de desarrollo, como por la mayor homogeneidad entre los países desarrollados, a causa del desmantelamiento progresivo de las fronteras Internacionales, con el agravante de que, ajuicio de muchos expertos, la única reacción posible de los países europeos para recuperar la competitividad perdida pasa por la *destrucción de empleo y la concentración en una producción altamente especializada y de calidad*. En este sentido, se ha estimado que sólo el mantenimiento en términos reales de las pensiones actuales absorbería tasas reales de crecimiento del PIB del orden del 1,5% anual.

Cuadro n.º 8. **Ratio de dependencia**

	(Personas > 65 años/personas – 15+64)					
	1960	1980	2000	2025	A % 1980/1960	A % 2025/1980
ALEMANIA	17,1	22,1	23,1	23,6	35	52
BÉLGICA	18,3	24,2	22,5	31,1	23	28
DINAMARCA	16,5	22,3	22,4	34,9	36	57
ESPAÑA	12,8	17,0	21,0	24,0	64	41
FRANCIA	18,8	21,9	22,2	30,7	18	40
GRECIA	12,6	20,5	25,3	28,0	10	37
IRLANDA	19,4	18,3	14,3	17,2	-26	-0,6
ITALIA	14,2	20,8	24,3	30,9	71	49
LUXEMBURGO	16,0	20,0	22,2	34,3	39	71
PAÍSES BAJOS	14,8	17,4	19,6	35,4	32	103
PORTUGAL	12,7	16,5	18,8	24,1	48	46
REINO UNIDO	11,9	23,5	23,3	29,7	30	26

Fuente: United Nations (1986). Elaboración propia.

4. LA IMPORTANCIA DEL MODELO POLÍTICO EN EL VOLUMEN DEL GASTO PÚBLICO Y EN EL DISEÑO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Aunque el nacimiento y consolidación del Estado de Bienestar se viene ligando habitualmente a los gobiernos socialdemócratas, su mantenimiento hoy en día, es una *adquisición social defendida por gobiernos de cualquier color*, aunque con ciertos matices en el caso de los gobiernos conservadores.

A este respecto conviene señalar que, debido a la creciente diferenciación de los intereses de los trabajadores y a la mayor segmentación de los mismos en grupos distintos de interés, la consecución de mayorías políticas, en general, y socialdemócratas, en particular, viene resultando cada vez más difícil (9). Tal es así que, a menudo, se vaticina el final del siglo socialdemócrata y del Estado de Bienestar, por derrumbamiento de sus bases materiales e ideológicas. Se trata de una premonición exagerada, sin duda, por cuanto que el Estado de Bienestar ha supuesto un progreso importante, incluso en el plano estrictamente económico, "tanto para aliviar el peso de la recesión, como para mantener un componente importante de la demanda mediante el poder adquisitivo de los salarios" (10).

El problema radica en la dificultad de *encontrar vías aceptables de financiación de un Estado de Bienestar, reducido hasta condiciones de sostenibilidad*, en un contexto en el que no parece probable que, por la fuerte liberalización y globalización del marco en que se librará la lucha por la competitividad en los próximos años, vaya a ser posible financiar el mayor coste del mismo vía el crecimiento significativo de los impuestos, lo que apenas deja otras

alternativas que: o la *reducción del aquél*, y/o la *mejora de su gestión*, habida cuenta que la financiación vía mayores déficit públicos o elevación consentida de las tasas de inflación parecen poco creíbles.

Hay que hacer notar, sin embargo, que la *elección o intensificación relativa de cada una de las alternativas posibles* (reducción de las coberturas sociales, aumento del déficit y/o de la presión fiscal) para la sobrevivencia suficiente del Estado de Bienestar va a depender, bastante, de la *tipología de los gobiernos* de los países más fuertes económicamente en los próximos años; sobre todo, porque está demostrado que la extensión y volumen de las coberturas del Estado de Bienestar varían, dentro de ciertos límites, según la clase política en el poder (socialdemócrata, liberal, conservadora...) y el modelo institucional del ejercicio de éste, en cada momento.

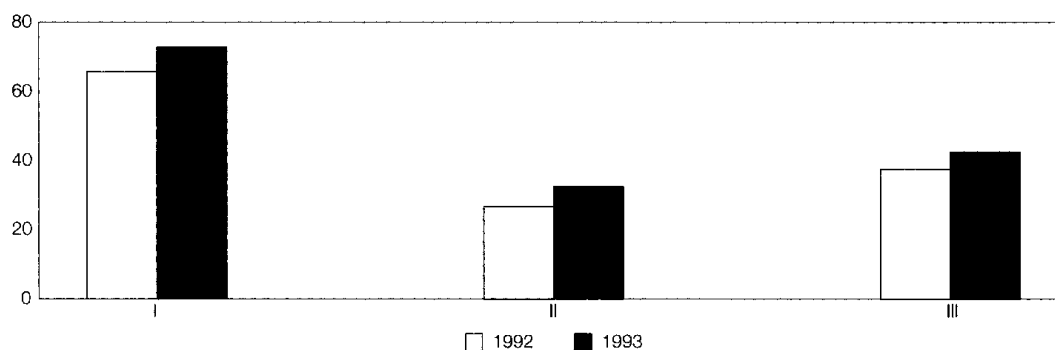
En efecto, los estudios respecto de la incidencia de las variables políticas en el peso relativo del Estado y en la frecuencia y volúmenes de los déficit públicos demuestran que estas magnitudes socio-económicas mantienen una relación positiva directa con el grado de *inestabilidad* (frecuencia en la alternancia en el poder) y de *polarización* (grado de dispersión de las alternativas de gobierno) del sistema político en vigor en los diferentes países.

La inestabilidad y la polarización políticas están, a su vez, en relación con el *sistema electoral de un país* de modo que cuanto mayor es la proporcionalidad electoral menor es la estabilidad de los gobiernos, mayor el número de partidos políticos con representación parlamentaria y más numerosa la presencia de posicionamientos extremos en las Cámaras legislativas. Los sistemas políticos más inestables favorezcan la formación de gobiernos minoritarios o de coalición que se sienten menos presionados a primar políticas presupuestarias rigurosas por cuanto prevén que serán otros, seguramente los de la

(9) Véase MERKEL, W (1994).

(10) DREZE, J (1993).

Gráfico n.º 18. Deuda pública neta según organismos democráticos



Fuente: OCDE.

I: Democracias representativas: Bélgica, Dinamarca, Italia, Holanda, España

II: Democracias mayoritarias: Canadá, Alemania, Japón, Inglaterra, Australia

III: Democracias presidencialistas: EE.UU, Francia.

oposición, quienes habrán de hacer frente al pago del endeudamiento o a la reducción de los déficit. Al mismo tiempo, hay que señalar que la inestabilidad gubernamental también está ligada a la mayor dificultad para llegar a posicionamientos comunes respecto de las cuestiones menos populares como son las referidas a las restricciones en el gasto público y a las modificaciones en las prestaciones ligadas al Estado de Bienestar (Gráfico n.º 18).

De todas las maneras parece evidente que cualquiera que sea el color y la composición de los gobiernos de los países desarrollados, éstos habrán de asumir la tarea de la reforma del Estado de Bienestar aún a costa de afrontar un fuerte coste político que sólo evitará el descrédito de la clase política en cuanto se articule a través del consenso máximo posible entre todas las fuerzas políticas y agentes sociales implicados.

5. MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DEL COSTE PÚBLICO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Ante la dificultad, ya mencionada, de reducir el déficit del sector público por el

coste creciente del Estado de Bienestar, a través de un incremento de los ingresos fiscales, los gobiernos de los países desarrollados han optado, de manera prácticamente generalizada, por una *contención de los costes sociales*.

Los recortes en las prestaciones sociales, con variantes según la situación de los diferentes países, se polarizan en las *reducciones del período de percepción y del importe de los sueldos por desempleo* (11), en la *revisión de las pensiones por invalidez*, en el *retraso de la edad de jubilación*, en la *ampliación de los años de cotización* para acceder a determinados montos de pensiones (12), y en el *aumento de los años tomados como base* (algunos proponen que se incluyan todos los años de trabajo de los beneficiarios) *para promediar la pensión final*; también se trata de evitar ciertas *indexaciones de las pensiones al índice de precios*, excesivamente gravosas, a la larga, para el Estado.

(11) Por ejemplo, a partir de 1993, -3% en Alemania, hasta el equivalente actual del 65% del sueldo en activo.

(12) En Francia, se ha pasado de 37 a 40 años para tener derecho a la pensión máxima, que además se calculará a un tipo más reducido que el actual.

Por otra parte, se están tomando medidas para *ampliar el período activo de los trabajadores*, aumentando el número de horas y las jornadas laborales (supresión de puentes y fiestas) y *retrasando la edad de jubilación*. También se han fijado nuevos baremos para la *actualización de las pensiones* y se trata de *incrementar la participación del beneficiario en los costes de ciertos servicios de la Seguridad Social*, potenciando que las coberturas sociales se complementen entre entidades públicas y privadas, lo que se puede acompañar con una modificación del reparto de las contribuciones al Estado de Bienestar entre los empresarios y los trabajadores. Además se intenta congelar el incremento de plantillas de los servicios sociales (número de médicos o de profesores, etc.) y de contener las retribuciones salariales de los funcionarios.

Mención especial merecen, en este contexto, las medidas tendentes a la necesaria *modificación de los hábitos de ahorro* de los ciudadanos, inevitable ante la evolución prevista del déficit público permanentemente crónico a que parecen estar abocadas las partidas más

significativas de la Seguridad Social. El equilibrio presupuestario, que sólo parece alcanzable a largo plazo, podría conseguirse con recortes en las tasa de consumo, muy distinta en los diferentes países de la OCDE (12% del consumo final de los belgas, en torno al 9% en el caso de los británicos, el 3% de los franceses, y el 1 % del de los alemanes). En términos medios, se ha calculado que, en las circunstancias actuales, sólo con aumentos de hasta el 3-4% en el ahorro final de los europeos se conseguiría reducir el déficit de la seguridad social en sus respectivos países. Y es que, además, de mantenerse el actual Estado de Bienestar, la *tasa de ahorro de los países desarrollados, actualmente insuficiente para el desarrollo de la economía y el sostenimiento de las coberturas sociales vigente, continuará deteriorándose*, por cuanto que el envejecimiento creciente de la población viene acompañado de un incremento de la propensión al consumo lo que provocará una subida de los tipos de interés reales, que agravará el coste del endeudamiento creciente del sector público. Un adelanto de esta situación puede preverse a través del seguimiento de la tasa de ahorro

Cuadro n.º 9. **Evolución del ahorro bruto en los países desarrollados**

	(% s/ PIB)		
	1980-84	1985-89	1990-94
EE.UU.	18,9	16,4	14,6
JAPÓN	30,8	32,7	34,0
ALEMANIA	21,1	24,0	22,0
FRANCIA	20,4	20,1	19,9
ITALIA	22,8	20,9	18,3
R. UNIDO	17,7	16,8	13,6
CANADÁ	21,3	19,4	15,6

Fuente: FMI.

en los países desarrollados en los últimos años (Cuadro n.º 9).

En este contexto es de esperar que el recorte de las prestaciones sociales públicas provoque un crecimiento significativo de los fondos de pensiones, sobretodo, si, como es de prever, se corrigen las actuales políticas fiscales, desincentivadoras del ahorro privado.

Es por eso que, de modo general, puede afirmarse que, en los próximos años, *tenderá a aumentar la propensión al ahorro en la mayoría de los ciudadanos*, lo que provocará importantes cambios en los mercados financieros.

Como la idiosincrasia de los *ciudadanos jubilados* les lleva a valorar la fiabilidad de las productos donde invierten sus ahorros, es previsible que, en el futuro, se valoren preferentemente las formas de ahorro cuyos rendimientos, excediendo, si quiera ligeramente, el incremento del coste del índice de vida, huyan de las desviaciones especulativas y aseguren la certeza de las retribuciones periódicas.

Mayores son las dificultades para prever hacia donde se canalizarán *los ahorros de los asalariados* en un contexto de creciente precariedad de la estabilidad en el trabajo. Recientes estudios parecen prever que el incremento previsto de fondos de pensiones y de pólizas de seguro de renta suelen orientarse hacia las inversiones en Bolsa, por la mejor proporción relativa entre riesgo y rentabilidad que ofrece el mercado de valores, con rendimientos habitualmente por encima de las tasas de inflación.

6. LA NECESARIA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

Uno de los puntos delicados del actual engranaje del Estado de Bienestar radica en la configuración actual del mercado laboral, que prima la estabilidad del puesto de trabajo y, a menudo, también la indexación de los

salarios con relativa independencia de la productividad de las empresas y de la evolución del ciclo económico. Esta combinación, a la larga, resulta enormemente cara, tanto para los empresarios como para los Estados, sobre todo durante los períodos prolongados de estancamiento o recesión económica, hasta el punto de que, en las circunstancias actuales y futuras, parece insostenible.

La mayor parte de las prestaciones públicas del Estado de Bienestar están ligadas a la pertenencia, al menos temporal, del beneficiario al mercado de trabajo, tanto por lo que hace al derecho y al monto de la percepción de las compensaciones, como en lo que hace a la contribución obligatoria de los trabajadores y empresarios a los ingresos de la Seguridad Social. De ahí que la configuración del mercado de trabajo resulte clave en el diseño y la evolución del Estado de Bienestar en los próximos años.

Una característica común de la situación laboral en los países desarrollados es la reducción creciente del número de trabajadores en el sector industrial, a partir de los años 80, a consecuencia tanto de la desindustrialización como de la reestructuración productiva, hasta el punto de que, hoy en día, la recuperación del empleo se ha de apoyar principalmente en el sector servicios (13).

Las respuestas internacionales a este proceso de transformación del mercado de trabajo se pueden sistematizar en tres *modelos recientes de relaciones laborales*: el modelo estadounidense, el modelo escandinavo y el modelo de los países integrados en la Unión Europea.

El *modelo norteamericano* se caracteriza por la estrategia de fuertes diferencias

(13) Según la OCDE, la cifra de desempleados, en 1993, sobrepasará los 32 millones, 9 millones más que en 1990 y tres millones más que los registrados en la anterior recesión del 1982. Estas cifras, además, no incluyen los trabajadores a tiempo parcial ni los que, desanimados, abandonan todo intento por buscar trabajo.

Cuadro n.º 10. Tasas de actividad

	1983		1991	
	TOTAL	FEMENINA	TOTAL	FEMENINA
EE.UU.	73,1	61,8	76,6	68,1
ESPAÑA	56,6	33,2	58,6	41,1
FRANCIA	66,4	54,4	66,2	56,8
ALEMANIA	67,5	52,5	69,7	57,7
ITALIA	60,1	40,3	61,3	44,7
NORUEGA	76,5	65,5	77,2	71,2
SUECIA	81,3	76,6	82,7	80,6
FINLANDIA	77,4	72,7	76,1	72,1
DINAMARCA	80,9	74,2	84,0	-
TOTAL OCDE	69,1	55,1	-	-

Población activa Global. Población en edad activa (15-64 años) a mediados de año.

Fuente: OCDE.

salariales entre empleados cualificados y no cualificados, con un rápido crecimiento de la desigualdad de las retribuciones, en un contexto de debilitamiento de las fortalezas sindicales del pasado.

Los *modelos europeos* se caracterizan por los elevados costes laborales fijos (debido a las exigencias del Estado de Bienestar), con subsidios de desempleo respecto de la nómina más altos y pagaderos durante más tiempo que en los EEUU, en base a las reivindicaciones defendidas por unos sindicatos relativamente fuertes a escala nacional.

En su vertiente de los *países de la Unión Europea* el rasgo más representativo lo constituye la denominada *euroesclerosis* del mercado laboral, que expresa la falta de dinamismo y de flexibilidad de éste, medidos en términos de altos y prolongados subsidios a los parados, y de dificultad para la rescisión de los contratos laborales (14). En efecto, en los últimos años, se ha registrado, en la Unión Europea, una

masiva destrucción de empleos tradicionales de trabajadores no especializados y de mayor edad, que han reducido su tasa de participación en un 50-55%. Como, además, el modelo muestra una incapacidad manifiesta para generar puestos de trabajo vía servicios, la consecuencia es una tasa muy elevada de desempleo, materializada en "una enorme y heterogénea población excedente de parados, de trabajadores desincentivados, de jubilados prematuros, de amas de casa y de jóvenes sin empleo" (15).

Los *países escandinavos* se diferencian del resto de los europeos por dos factores peculiares: en lugar de apelar a jubilaciones anticipadas y a un paro masivo, han optado por las *políticas activas de empleo*

(14) Según el FMI, en la CEE el empleo sólo creció un 7,75% entre 1972-92, mientras que en EEUU, Japón y Canadá, con mercado laborales más flexibles, lo ha hecho en un 37%.

(15) ESPING ANDERSER, G (1993), p. 16.

Cuadro n.º 11. **Paro de larga duración** (Más de un año)

	(% s/ Paro)			
	1983		1991	
	TOTAL	JÓVENES	TOTAL	JÓVENES 1988
EE.UU.	13,3	3,0	5,6	-
ESPAÑA	52,4	35,3	54,0	27,4
FRANCIA	42,2	13,0	38,3	7,8
ALEMANIA	39,3	6,2	46,3	-
ITALIA	57,7	-	71,1	-
NORUEGA	6,3	1,8	-	-
SUECIA	10,3	1,1	4,8	-
FINLANDIA	19,8	2,1	-	-
DINAMARCA	33,0	-	33,7	-

Fuente: OCDE. Elaboración propia.

(programas de formación y perfeccionamiento) que han favorecido la recolocación de los excedentes laborales. Además *han ampliado considerablemente los servicios sociales* del Estado de Bienestar hasta el punto que el crecimiento de puestos de trabajo en éstos ha compensado el descenso del empleo en la industria y en los servicios privados de consumo. En Suecia, por ejemplo, los empleos ligados a servicios del Estado de Bienestar han aportado el 80% del crecimiento neto del empleo desde 1970, lo que ha supuesto, además, un fuerte incremento de la mano de obra femenina.

Las consecuencias de optar por uno u otros de los modelos de empleo son apreciables en términos de empleo total y, sobre todo, en términos de empleo femenino; y, por tanto, por lo que al Estado de Bienestar se refiere, en el volumen de las prestaciones públicas por desempleo (16),

(16) Porcentaje entre la población activa total entre la población en edad activa (15-64 años).

una de cuya manifestaciones es la distinta permanencia de los trabajadores en el paro. El deterioro reciente de la situación económica en los países escandinavos obliga, sin embargo, a matizar las afirmaciones anteriores y a replantear la conveniencia de la alternativa a la crisis económica seguida hasta finales de los 90 en los países nórdicos. De hecho, recientes estudios, equiparan el diagnóstico de la situación económica en estos países, y las correcciones al Estado de Bienestar en términos similares al del resto de los países europeos (17).

Con independencia de las necesarias modificaciones a efectuar en el mercado de trabajo en los países de la OCDE para corregir la destrucción de empleo en los próximos años (18), parece evidente que se impone en

(17) LINDBECK et al., p.244-245: «The most obvious system failures in the economic sphere in Sweden are perhaps the high level of public spending, the over-generous social-security system, the wide marginal taxes wedges, the low level of private, including household saving...».

(18) La caída del empleo en un país está positivamente ligado con la caída de la productividad y del comercio

Cuadro n.º 12. Situación del retiro en Europa

	EDAD LEGAL DE JUBILACIÓN	% FONDO DE PENSIONES SOBRE EL PIB
BÉLGICA	60	3,1
DINAMARCA	67	17,7
ALEMANIA	65	5,6
GRECIA	65	-
ESPAÑA	65	1,4
FRANCIA	60	3,3
IRLANDA	65	35,1
ITALIA	60(h), 55(m)	1,0
HOLANDA	65	79,0
PORTUGAL	65(h), 62(m)	3,9
REINO UNIDO	65(h), 60(m)	65,9
MEDIA UE	65	16,6

(h), hombres, (m), mujeres.

Fuente: Federación Europea de Fondos de Pensiones.

todos éstos, al menos, una *doble reforma*: la de *eleva*r 'moderadamente' la *edad de la jubilación* y la de *fomentar la contratación por los asalariados de fondos de pensión privados* (19). A este respecto hay que señalar que a excepción de en el Reino Unido, en Holanda y en Irlanda, en los países de la

Unión Europea los sistemas de pensiones siguen dependiendo casi en exclusiva de las cotizaciones obligatorias de los trabajadores y empresarios a la Seguridad Social, lo que, a largo plazo, deviene claramente insostenible.

7. EL INELUDIBLE OBJETIVO DEL PRESUPUESTO SOSTENIBLE A MEDIO PLAZO

Una de las consecuencias más delicadas del fuerte peso que el mantenimiento del actual sistema del Estado de Bienestar representa sobre el presupuesto público es la importante hipoteca que el creciente endeudamiento público que comporta supone para la maniobrabilidad de la política fiscal de los gobiernos.

En efecto, en la actualidad el nivel de endeudamiento público ha llegado a cotas tan altas que sólo el servicio de la deuda absorbe una parte importante de los gastos

internacional. Sin embargo, como, entre la mitad de los 70 a la mitad de los 80, el comercio entre los países desarrollados y subdesarrollados se ha mantenido estable, el incremento del paro no puede achacarse al aumento de la competitividad o al desfase tecnológico en general, sino a las rigideces del mercado de trabajo y al proteccionismo que dificulta la competitividad y el avance tecnológico en los sectores protegidos. (FMI, octubre 1993, p. 64).

(19) En Chile se ha optado por la privatización del sistema estatal de pensiones, con notable éxito, puesto que en la actualidad se han adherido al sistema el 80% de los beneficiarios. El sistema se basa en tres principios: Capitalización individual (el monto de la jubilación depende de las contribuciones individuales), Solidaridad en la base: hay una pensión mínima garantizada por el Estado, para los trabajadores que hayan cotizado al menos 20 años y una pensión asistencial para ancianos de máxima pobreza, y Gestión exclusivamente privada de los fondos, a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Cuadro n.º 13. **Compromisos netos por posiciones públicas**

(Valor actualizado, en % del PIB de 1990)

	EE.UU.	JAPÓN	ALEMANIA	FRANCIA	ITALIA	IRLANDA	R. UNIDO	CANADÁ
COMPROMISOS BRUTOS	309	496	467	729	742	609	537	482
• Derechos acumulados	113	162	157	216	259	242	156	121
• Nuevos derechos	196	334	310	513	483	367	381	361
ACTIVOS	265	296	306	513	508	508	350	231
• Presentes	23	18	-	-	-	-	-	-
• Contribuciones futuras	242	278	306	513	508	508	350	231
COMPROMISOS NETOS	43	200	160	216	233	101	186	250

Fuente: FM. Octubre 1993.

Cuadro n.º 14. **Déficit cíclico y déficit estructural en España**

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
(1) Déficit observado	-2,66 -	-6,95 -	-6,01 -	-3,12	-3,22	-2,80	-3,92	-4,99	-4,45	-7,22	-6,38
(2) Déficit cíclicos	0,02	0,76	1,14	-0,21	-0,62	1,62	1,56	0,91	-0,21	-2,34	-3,00
Déficit estructural = (1) - (2)	-2,64	-6,19	-4,87	-2,91	-3,84	-4,20	-5,48	-5,90	-4,24	-4,88	-3,39

anuales de los gobiernos, por lo que, de seguir la actual tendencia, en los próximos años la deuda pública aumentará por encima del crecimiento del PIB, lo que impedirá definitivamente el objetivo ineludible de alcanzar un presupuesto público sostenible a medio plazo. Es más, la situación podría empeorar por cuanto que *la mayoría de los gobiernos no tienen constituidas reservas suficientes* para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del pago de las pensiones en los próximos años.

Este desfase del patrimonio público se debe a *dos causas*: en primer lugar, al sistema de pensiones públicas que en la mayoría de los países desarrollados, excepto en EE.UU. y Japón, opera principal y hasta exclusivamente en *la modalidad de reparto (pay-as-you-go)*, sin las correcciones del modelo de capitalización; y en segundo lugar, al *deterioro progresivo del ratio de dependencia* de los jubilados, a que ya hemos hecho mención, y que, para los países industrializados, se espera pase del 48% en 1985 al 53% en el 2025.

La confluencia de ambas causas está provocando un crecimiento sorpresivo por su rapidez del monto total de las prestaciones públicas por pensiones, hasta el punto de que el valor actualizado de los compromisos contraídos por pensiones en los países más industrializados representa, en el mejor de los supuestos, un importe equivalente al total del nivel de endeudamiento corriente de dichos países. Además este importe viene agravado porque los gobiernos van a tener que apelar a un mayor endeudamiento para poder atender a estos pagos, por cuanto que gran parte de los fondos provenientes de las recaudaciones anuales de la Seguridad Social están invertidos en activos a largo plazo.

A modo de ejemplo, el seguimiento de la evolución del déficit público en España muestra cómo sólo, a partir de las *reformas estructurales que reduzcan el peso de las prestaciones sociales públicas* en los

modelos actualmente vigentes del Estado de Bienestar, es posible que los países europeos recuperen un presupuesto público sostenible, condición ineludible de toda política fiscal a medio plazo.

En efecto, entre 1980-85, el déficit público español aumentó ininterrumpidamente desde el 2,66% del PIB al 6,95%, a consecuencia tanto de la incidencia negativa de la crisis económica en el presupuesto público, como de las medidas fiscales discrecionales del gobierno. Entre 1987 y 1990, el déficit público se redujo significativamente hasta posiciones en torno al 3% del PIB, hasta el punto de que el componente cíclico del mismo registró superávit entre 1988-91 (20), contrarrestadas, sin embargo, por la persistencia del déficit estructural que continuó creciendo desde 2,85% del PIB en 1987 al 5,48%. Este comportamiento contrapuesto del déficit cíclico y estructural revela que el gobierno español no supo aprovechar la recuperación económica de estos años para arremeter las reformas de las rigideces estructurales de su sistema económico. Es por eso que, cuando, a partir de 1992, la crisis económica volvió a aparecer, el efecto conjunto del componente cíclico y estructural del déficit público español elevó el déficit observado hasta el 7,22% del PIB en 1992 y el 6,38% en 1994.

El comportamiento del déficit público español, a partir de 1992, ha evolucionado en consonancia con el de la mayoría de los países de la Unión Europea, a consecuencia no sólo de las exigencias fijadas en el Tratado de la Unión, sino también porque cada vez está más asimilado entre los responsables de las economías de los distintos países que sólo en un entorno económicamente estable pueden generarse tasas de crecimiento que permitan confluir entre sí a los países europeos.

(20) Se suele producir un desfase temporal entre las partidas de gastos y de ingresos ligados al ciclo económico; los primeros reaccionan más rápidamente que los segundos a las oscilaciones de la economía.

8. CONCLUSIÓN

La crisis del Estado de Bienestar está en los *primeros compases*. Las previsiones sitúan el agravamiento de la misma hacia las *primeras décadas del próximo siglo*, a menos que se introduzcan correcciones en el importe y en los sistemas de financiación de las coberturas sociales públicas.

Se trata *básicamente de una crisis económica*, por cuanto que las reducciones esperadas en algunas de las partidas del Estado de Bienestar (educación) son más que contrarrestadas por los incrementos de otras (salud y pensiones).

La manifestación más inmediata de esta crisis es la *imposibilidad del sostenimiento* del coste creciente del Estado de Bienestar a cargo del presupuesto público y las distorsiones que su financiación genera en la economía tanto a nivel general por los aumentos desproporcionados del endeudamiento público que comporta, como a nivel de las empresas por la diferente contribución obligatoria de los empresarios a la financiación de la Seguridad Social en los distintos países.

Las *causas de este derrumbe del Estado de Bienestar* son múltiples: prolongación de la crisis económica en los países desarrollados, más profunda que lo esperado, alargamiento de la vida de los habitantes en estos países, descenso generalizado de la natalidad, creciente intensificación del factor capital en las estructuras productivas, tasas de crecimiento económico moderadas en el mejor de los casos, liberalización creciente de la economía, intensificación de la competencia proveniente de los países en vías de desarrollo con programas sociales menos exigentes (se habla con frecuencia de la oportunidad de contrarrestar el dumping social), globalización creciente de los mercados, cambio en la estructura social con la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, mejor adaptación a esta nueva coyuntura económica de los modelos

liberalizadores, etc. La mayoría de estas causas recogen fenómenos socioeconómicos irreversibles, por lo que *la crisis del actual Estado de Bienestar no es meramente coyuntural, ni, por tanto, temporal*.

Esto no significa el definitivo arrumbamiento del Estado de Bienestar. Los fundamentos del Estado de Bienestar son valorados positivamente por la mayoría de los teóricos de la economía, incluso entre los liberales, por su favorable colaboración a la estabilidad social y al sostenimiento de la demanda, condiciones imprescindibles de todo modelo de desarrollo.

No se trata, portante, en ningún supuesto, de la eliminación del Estado de Bienestar, sino de su *adaptación* a la nueva, y, sobre todo, futura, situación económica en el mundo.

La salida de la actual crisis del Estado de Bienestar ha de ser una *combinación de distintas medidas*, la principal de las cuales debe venir por la ralentización de los gastos públicos, hasta hacer que las coberturas de la Seguridad Social pierdan parte del peso relativo con el que en la actualidad inciden sobre el presupuesto público. Pero, así mismo, habrá que recurrir también a modificaciones en las prestaciones vinculadas a la estructura actual del contrato de trabajo (contratos a tiempo parcial, retraso en la edad de jubilación, complementariedad de las pensiones obligatorias y voluntarias, contribución parcial de los beneficiarios a ciertos servicios públicos sociales, etc.) habida cuenta, sobre todo, de que las rigideces de las prestaciones sociales laborales están contribuyendo decisivamente a dificultar la reducción del paro.

Mención especial merecen las *modificaciones fiscales necesarias*, no tanto desde la perspectiva de una intensificación de la presión fiscal, relativamente alta, sobre todo en Europa, sino mediante una redistribución más adecuada de las cargas impositivas, tendentes, sobre todo,

a favorecer la constitución de distintas modalidades de ahorro privado.

Por encima de las variaciones coyunturales en las coberturas del Estado de Bienestar en cada momento, las líneas básicas del mismo *deben mantenerse a lo largo del tiempo, a fin de no generar incertidumbres* en los beneficiarios e inestabilidad en la economía. Es por eso que el nuevo diseño básico del Estado de Bienestar debería hacerse con el *consenso de las fuerzas políticas*, evitando los partidos políticos extraer ventajas mediante críticas irrealistas o promesas imposibles de cumplir,

que no hacen sino dificultar la adopción de medidas imprescindibles.

Hay que hacer notar, finalmente, que el sólo reajuste de las coberturas y de la financiación públicas del Estado de Bienestar es insuficiente para su reequilibrio financiero. En el futuro, es preciso que los ciudadanos sean conscientes de que sólo podrán gozar de las oportunas coberturas sociales mediante una reducción del consumo y un aumento del ahorro privado que complemente los niveles de cobertura garantizados por los servicios sociales públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- BENGOECHEA, I. y ERRASTI, J.M. (1994): "El futuro de las pensiones". ICE, n.º 736, pp. 145-167.
- DREZE, J (1993): *El problema del desempleo en Europa*. Fundación BBV, Bilbao.
- ERMISCH, J. y JOSHI, H.(1987): *Demographic change, economic growth and social welfare in Europe*, Discussion Paper, No. 179, May.
- ESPING ANDERSEN, G.(1993): "Empleo posindustrial y extratificación", *Estado de bienestar y desigualdad*. Fundación Argentaria.
- GÓMEZ SALA J.S.(1992): *El Gasto Público en pensiones en los principales países de la OCDE: sus efectos sobre la oferta de trabajo*, Documenta. Fundación BBV, Junio.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D., TABELLINI, G. (1991): "Institutions and policies", *Economic Policy*, October.
- HAAN J. de, STERKS, C.G.M., KAM, C.A. (1992): "Towards budget discipline: an economic assessment of the possibilities for reducing national deficits in the run-up to EMU", *Economic Papers*, n. 99, December.
- HERCE SAN MIGUEL, J.A. (1989): "Cobertura de la Seguridad Social y Sistemas Complementarios", *Papeles de Economía*, n.º 41, pp. 214-227.
- KUNE, J.B., PETIT, W.F.M., PINXT, A.J.H.: *The hidden liabilities of basic pension schemes in the European Community*, CEPS Working Document No. 80.
- LINDBECK, A., MOLANDER, P., PERSSON, T., PETERSON, O., SANDMO, A., SWEDENBORG, B., THYGESSEN, N.(1993): "Options for economic and political reform in Sweden", Institute for international economics studies, Stockholm University, No. 495. Reprinted from *Economy Policy*, No. 17, October.
- MERKEL, W (1994): *Entre la modernidad y el postmaterialismo. La socialdemocracia europea a finales del siglo XX*. Alianza Editorial, Madrid.
- OXLEY, H (1993) : *El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90*. Centro de Publicaciones de la Fundación BBV.
- OXLEY H, et MARTIN J.P.(1991): "La matrice des dépenses et des déficits des Administrations Publiques: Tendances des années 80 et perspectives pour les années 90", *Revue économique de l'OCDE*, n.º 17, automne.
- SERVEN, L(1990): "La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: una evaluación". FEDEA, *Colección Estudios 7*.
- VON HAGEN, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *Economic Papers*, n.º 96, October 1992.
- OCDE (1992): "La politique budgétaire à moyen et à long terme dans les pays de l'OCDE", *Perspectives Économiques*, décembre.
- "Trends of Social Security and Education spending in Europe: Structural Developments and Reform Policies", San Paolo, *ECU Newsletter*, September 1993.
- FMI (1993): "The Critical Need for Fiscal Adjustment and Labor Market Reform in Industrial Countries", *World Economic Outlook*, October, pp. 48-67.
- UNESCO (1993): *Anuario Estadístico*.