

## EFICIENCIA Y EQUIDAD: DOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA NUEVA PROTECCIÓN SOCIAL

José Barea(\*)

### 1. UN POCO DE HISTORIA

Para conmemorar el I Centenario de la Seguridad Social, el Profesor Valle, Director General de la *Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social*, me ha pedido que escriba un artículo sobre la protección social. Para centrar el tema he releído el trabajo que realicé con el Profesor Enrique Fuentes y con Bernardo Gonzalo y Antonio García de Blas, que aparece publicado en el número 12-13 de Papeles de Economía Española de 1982 (*Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social Española*). Pienso que retomar el Capítulo IV del citado trabajo referente a la instauración de un nuevo modelo de protección social casi veinte años después, con un nuevo entorno económico, demográfico y social puede ser interesante para abrir un nuevo debate sobre el futuro de la protección social.

El siglo XX ha sido el de la gran explosión de la protección social, representando hoy más del 50 por 100 del gasto total de las Administraciones Públicas (24 por 100 del PIB) en tanto que en 1900 sólo se les asignaba el 9,3 por 100 del gasto total (0,7 por 100 del PIB), lo que pone de manifiesto la gran transformación en la estructura de los servicios suministrados por el sector público.

Como ha dicho el Profesor Fuentes Quintana, la ola de prosperidad que en el largo período 1951-73 vivieron los países occidentales permitió asignar recursos crecientes a la protección social, viviéndose la ilusión de haber encontrado el camino para evitar y remediar los males persistentes de las sociedades capitalistas: el paro, la inseguridad económica que acompaña a la vejez, las deficiencias de la salud o la marginación social.

El entorno económico, sociológico y demográfico entonces existente, era favorable para la expansión de los gastos sociales:

— Estructura equilibrada de la población, las personas de 65 años y más sólo representaban el 14 por 100 de la población total,

— escasa participación de la mujer en el mercado de trabajo,

— estabilidad de la estructura de la familia y del papel de la mujer en la misma,

— pleno empleo de los recursos productivos; la tasa de paro oscilaba en el entorno del 3 por 100 de la población activa,

— economía cerrada, como lo muestran los bajos porcentajes que sobre el PIB tenía el conjunto de las importaciones más las exportaciones.

Estas circunstancias han cambiado hoy totalmente. Refiriéndonos a España diremos que en 1900, con una población de 18,6 millones de habitantes, las personas mayores de 64 años sólo ascendían a 988 mil, el 5,3 por 100, en tanto que en el año 2000 con una población de 39,5 millones de habitantes las personas mayores ascienden a 6,7 millones, el 17 por 100, aumentando en el siglo en 5,7 millones, lo que supone una tasa de crecimiento anual del 1,93 por 100. Y hay que tener en cuenta que las personas de 65 y más años son las grandes beneficiarias de la protección social, más del 50 por 100 se destina a dicho grupo de población.

El aspecto sociológico familiar ha tenido igualmente un fuerte cambio, la mujer se incorpora al mercado de trabajo, prácticamente en igual proporción que el hombre, con el impacto consiguiente en la estructura familiar, que ha

dado lugar, junto con otras causas, a una fuerte caída de la natalidad, siendo España actualmente el país con menor tasa de fecundidad del mundo.

Tres cambios fundamentales han ocurrido en el entorno macroeconómico:

a) del pleno empleo se pasó a una tasa de paro superior al 20 por 100, hoy día del 15 por 100,

b) la apertura de la economía, donde España ha pasado a ser la nación más abierta de la Unión Europea, medida por el porcentaje de importaciones más exportaciones con respecto al PIB,

c) la globalización económica, donde las economías abiertas necesitan plantearse si las medidas de protección social son, o no, un serio obstáculo para la competitividad de las empresas.

En el debate sobre el papel del sector público en la provisión de los bienes de la protección social, existe consenso acerca de la financiación pública de los mismos; la discusión comienza sobre el grado de cobertura (universalización de las prestaciones o limitar la cobertura a los estratos de baja renta) y sobre si la producción debe ser pública, privada o en un mercado donde entren en competencia ambos sectores.

En la Unión Europea la protección social constituye uno de los principales activos de cohesión social. No se plantea la destrucción del sistema, sino adaptarlo al nuevo entorno económico y demográfico, haciéndolo sostenible.

El Primer Ministro inglés, Tony Blair en el Libro Verde: *"Un nuevo contrato para el bienestar"*, pretende dar una respuesta a la pregunta de qué se pretende conseguir con el estado del bienestar, eligiendo un tercer camino: no plantea dismantelar todo el sistema de protección social dejando lo justo e imprescindible para los indigentes, ni tampoco dejarlo seguir funcionando de una manera poco eficaz; lo que se pretende es llevar a cabo una reforma basada en un contrato nuevo con el ciudadano para mantener un estado del bienestar justo y transparente que beneficie a todos, hecho a medida

del mundo moderno, eficiente y con un coste asumible. Un pacto justo para todas las generaciones. Para Tony Blair la tercera vía ha de estar alejada de dogmatizaciones. Cree que, en la actualidad, la economía marca el destino de los pueblos y condiciona la política, pero que la gestión económica *"no es de derechas, ni de izquierdas, es buena o mala"*.

Las medidas a adoptar para solventar los problemas que en el futuro planteará la financiación de una protección social creciente, a consecuencia del fuerte envejecimiento de la población, deberán tener muy en cuenta que los bienes de la protección social son bienes privados ya que en ellos se dan las características de rivales y excluyentes y, por lo tanto, el mercado puede hacer frente a la demanda de los mismos. El pase al sector público de una necesidad privada para que se financie públicamente, se justifica por varias razones: fallos del mercado, necesidad preferente, problemas de riesgo moral, distribución de la renta, problemas de selección adversa de riesgos, costes de transacción elevados, información imperfecta, etcétera.

## 2. LOS RETOS FUTUROS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Dos son los problemas a los que ha de enfrentarse en el futuro la protección social: el demográfico, y el del nuevo entorno macroeconómico. La equidad y la eficiencia no pueden ser consideradas como retos futuros, sino más bien como problemas derivados de una mala organización del actual sistema de protección social, problemas que deben ser resueltos en el nuevo modelo de protección social, ya que sus consecuencias están poniendo en gran peligro el sostenimiento del sistema.

Si de verdad queremos, como dijo Lindbeck, *"salvar el Estado del Bienestar como el logro más importante de la civilización occidental"*, debe tenerse muy presente la falta de equidad que actualmente se da en el sistema. En cuanto a la eficiencia, podríamos decir que si bien es verdad que ineficiencias se dan tanto en el sector público como en el privado, los errores del sector público se diluyen y pagan por toda la colectividad, mientras que los del privado los pagan sólo unos cuantos: los accionistas, los trabajadores, los gerentes, los proveedores,

etc., esto da lugar a que existan mayores incentivos para evitar los errores en el sector privado que en el público.

No me resisto a citar unas palabras de Stiglitz: *“El reto es cómo el Estado puede utilizar el mercado y/o dirigirlo; cómo podemos diseñar instituciones y políticas que aprovechen los puntos fuertes de cada uno; que reconozcan los fallos del mercado sin dejar de ver los puntos débiles del Estado. No hay soluciones fáciles. Si las hubiera seguramente ya las tendríamos. Pero tenemos que romper los moldes del pasado, tanto los ideológicos de izquierda, que simplemente suponen que el gobierno puede solucionar cualquier problema, si así lo quiere, como las ideologías de derecha, que simplemente suponen que los mercados pueden solucionar cualquier problema. Debemos encontrar una tercera vía. Este es el reto para las próximas décadas.”*

## 2.1. El reto demográfico

Entre el 2010 y el 2020 España se situará en un nivel de población inferior al de comienzo de siglo, y las previsiones al 2050 es que habrán perdido alrededor de cinco millones de personas.

Los tres grupos de edades más significativos para el análisis son el de 0–14 años, formado por inactivos que no han alcanzado la edad de trabajar, el de 15–64 años, que forma la población en edad de trabajar y el de 65 o más años, que comprende los inactivos por jubilación. El peso futuro que cada uno de estos grupos, tanto en términos absolutos como relativos, pueda tener en la población dependerá de la estructura actual de ésta y de los parámetros demográficos, de la dinámica de la población, siendo a largo plazo las variables de dinámica demográfica (mortalidad, fecundidad y migraciones) las importantes.

El gasto de protección social tiende a concentrarse cada vez más en el grupo de personas mayores de 64 años. En 1997 el porcentaje del total gasto era del 56 por 100 y en el 2050 será del 75 por 100. En 1997 el gasto en protección social por persona de 0–14 años era de 66.166 ptas.; del grupo 15–64 años 260.139 ptas. y de 65 años y más 1.504.740 (*“Los efectos económicos del envejecimiento. J. Barea.–*

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1997).

Tiene por tanto una gran importancia cómo va a envejecer la población española; bien en términos absolutos por el número de personas de 65 años y más y su evolución, bien por el número de mayores en relación con el de jóvenes.

Hasta el 2040 el crecimiento en términos absolutos de la población mayor de 64 años se prevé sea la que se muestra en la cuadro 1.

La baja tasa de crecimiento del periodo 2001–2010 se debe a la llegada de las generaciones de la guerra civil y la posguerra con baja tasa de natalidad. La llegada de la generación del “baby-boom” hará aumentar fuertemente el número de personas de 65 años y más a partir del 2021.

La relación entre el número de ancianos y el número de jóvenes es estimada por Fernández Cordón como el método más correcto para medir el envejecimiento de la población, ya que cuando las generaciones jóvenes son menos nutridas que las anteriores se altera la relación que en un momento dado existe entre los grupos de edad, dando lugar a que los mayores representen un porcentaje cada vez mayor de la población. Partiendo de esta concepción, el indicador de envejecimiento de la población española en el período 1991–2050 se triplicará.

El envejecimiento de la población dará lugar a un crecimiento constante de la deuda implícita de la Seguridad Social, en terminología del Fondo Monetario Internacional, que en el año 1990 era de 43,1 billones de pesetas y pasó en 1996 a 80,2 billones, lo que supone que en sólo seis años casi se ha duplicado su importe, lo que dará lugar a que en el futuro los desequilibrios financieros de la Seguridad So-

CUADRO 1

PERÍODO	Δ EN MILLONES	TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL (EN PORCENTAJE)
2001-2010.....	0,5	0,69
2011-2020.....	0,7	0,95
2021-2030.....	1,4	1,64
2031-2040.....	1,5	1,45

cial vayan en aumento, a menos que se incrementen los tipos de cotización.

La tasa de dependencia demográfica de las personas mayores de 64 años respecto a la población potencialmente activa (15–64 años), pone de manifiesto la carga que pesa sobre los activos en un momento dado, y en consecuencia la capacidad de financiación de un país para sostener su sistema de protección social. En 1910 por cada persona de 65 años o más había 10,73 personas potencialmente activas; en 1997, ochenta y siete años después, por cada persona de 65 años o más sólo había 4,34 personas potencialmente activas, aumentando la relación de dependencia en 13,7 puntos. Para el año 2021 se prevé que, por cada persona de 65 años o más, sólo haya 3,2 personas potencialmente activas, aumentando de nuevo en 8 puntos la relación de dependencia; en el año 2050 por cada mayor sólo existirán 1,8 personas de 15 a 64 años, incrementándose de nuevo la relación de dependencia en 24 puntos porcentuales.

## 2.2. El reto del nuevo entorno macroeconómico

El marco de estabilidad que la Unión Monetaria comporta, dio lugar a que en la Cumbre de Amsterdam de 1997 se aprobara el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Tal Pacto era necesario desde el momento en que el Presupuesto de la Unión Europea sólo representa el 1,2 por 100 del PIB de los países que la integran, y por tanto sin capacidad estabilizadora alguna, y quedar la política presupuestaria a cargo de cada uno de los países miembros, si bien con ciertas restricciones en cuanto a déficit y deuda pública, con la finalidad de impedir que las políticas presupuestarias nacionales puedan perturbar el desarrollo de la política monetaria común. El Pacto de Estabilidad insiste en la necesidad de salvaguardar unas finanzas públicas saneadas, como medio de reforzar las condiciones para conseguir una estabilidad de los precios y un crecimiento sostenible que favorezca la creación de empleo.

Dado que en 2001 las cuentas públicas españolas tienen que estar equilibradas, ello supondrá, manteniendo la presión fiscal constante, una fuerte reducción del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas, que perderá

en cuatro años 3 puntos de peso en la economía. La reducción del gasto público no ha afectado a los de la protección social por el fuerte crecimiento de los ingresos, consecuencia de la alta tasa de actividad económica, que ha dado lugar a que el PIB crezca en el período 1998–2001 a una tasa media en términos reales del 3,8 por 100, superior por tanto al crecimiento autónomo del gasto en protección social, algo superior al 3 por 100. Como a largo plazo la tasa de crecimiento del PIB no es sostenible en tan alto nivel, indefectiblemente la protección social tendrá que ser reformada para mantener las cuentas públicas equilibradas, de acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por otra parte el fuerte diferencial de precios que tiene España con respecto a la media de los países de la Unión Europea, originado por haber aumentado la demanda interna por encima del potencial de crecimiento de la economía, sólo podrá eliminarse a través de un ajuste presupuestario tal y como está diseñada la política presupuestaria en el Tratado de Maastricht, al haber cedido a órganos comunitarios la fijación del tipo de interés y del tipo de cambio. Un factor más que presionará adicionalmente sobre la necesidad de realizar reformas estructurales en la protección social.

## 3. EL NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL: PRINCIPIOS BÁSICOS QUE DEBEN CONFIGURARLO

La política pública de protección social debe ser evaluada tomando como base dos criterios: el de la eficiencia y el de la equidad, aunque en determinados programas puedan utilizarse de manera complementaria otros criterios. Éste es el primer principio que deberá tenerse en cuenta en el nuevo modelo de protección social.

Dado que los bienes de la protección social reúnen las características de los bienes privados, como hemos visto anteriormente, y el mercado puede dar respuesta aunque ineficiente, para atender las necesidades que satisfacen, parece lógico que en la ordenación del nuevo modelo de protección social se tenga en cuenta el principio de asunción de responsabilidades por los ciudadanos. Razones de eficiencia aconsejan introducir criterios de mercado en el

suministro de los citados bienes, ya que no se trata de bienes públicos puros: todo gratis para todo el mundo, cualquiera que sea su nivel de renta, es imposible. Será éste el segundo principio a tener en cuenta en la nueva organización de la protección social.

La protección social, que se generalizó después de la II Guerra Mundial, cubre hoy los riesgos que entonces existían, que en parte han cambiado, y, sin embargo, el modelo de protección social no ha cambiado. Nuevos riesgos han surgido: los derivados de los jóvenes que no han conseguido entrar en el mercado de trabajo y los de las personas de más de cincuenta años que han quedado en paro y no consiguen entrar de nuevo en el mercado de trabajo, a consecuencia de los rápidos cambios tecnológicos, permaneciendo actualmente sin protección social. El nuevo modelo debe cubrir, por razones de equidad, los citados riesgos; sin embargo, como los poderes públicos no pueden asumir nuevas cargas, debería racionalizarse el actual modelo que funciona con ineficiencia y con falta de equidad. El tercer principio sería por tanto cubrir los nuevos riesgos por razones de equidad.

El cuarto principio es el de la separación entre las prestaciones contributivas (distribución de la renta en el ciclo vital) y las no contributivas, y dentro de éstas las que se articulan mediante el suministro de servicios y las que consisten en prestaciones monetarias (redistribución de la renta).

España está constituida en un Estado de Autonomías, existiendo por tanto tres niveles de gobierno: la Administración central, la Administración autonómica y la Administración local. Existe, por tanto, necesidad de delimitar claramente el nivel competencial en cada una de las prestaciones, que evite la utilización de las prestaciones sociales como un instrumento de captación de votos. Este sería el principio número cinco. En una primera aproximación las operaciones de distribución de la renta en el ciclo vital y las de redistribución de la renta deberían corresponder, de acuerdo con las conclusiones de la doctrina, a la Administración Central, en tanto que los suministros de servicios deberían estar a cargo de las Comunidades Autónomas y de la Administración local.

El sexto principio básico sería el de fomen-

tar la cobertura privada de los riesgos enumerados a través de incentivos fiscales, lo que requiere fijar previamente el nivel de cobertura que para cada prestación conceden los entes públicos.

Las funciones que los entes públicos realizan con respecto a las prestaciones de la protección social son las siguientes: de regulación, de financiación (provisión), de aseguramiento y de producción. Las funciones de regulación y de financiación son siempre públicas, pero las de aseguramiento y las de producción pueden ser realizadas por entes públicos y privados.

El futuro modelo de protección social se estructuraría en la forma que se muestra en el cuadro 2.

Mi opinión sobre la aplicación a cada una de estas prestaciones de los principios que hemos enumerado, ha sido expuesta en mi trabajo *"Hacia otro Estado del Bienestar"* incluido en la obra colectiva *"1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo"* coordinada por el Profesor Velarde.

La financiación de las prestaciones contributivas sería a través de cotizaciones sociales, mientras que las no contributivas se financiarían con los impuestos generales, por tanto a través del Presupuesto del Estado.

Quisiera terminar con la siguiente cita de Wolf: *"En un contexto de no mercado las internalidades aumentan de modo excesivo los costes del organismo, desplazando hacia arriba sus curvas de oferta, por encima de lo que sería*

---

CUADRO 2

---

A. PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS.

- a) Sustitutivas de rentas.
  - Pensiones contributivas.
  - Desempleo contributivo.

B. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS.

- a) De suministro de servicios.
    - Sanidad.
    - Servicios sociales
  - b) De redistribución de la renta.
    - Pensiones no contributivas.
    - Desempleo no contributivo.
    - Desempleo de las personas mayores.
    - Prestaciones a los jóvenes.
-

*técnicamente factible, dando lugar a unos costes unitarios más altos y a unos niveles más reducidos de producción real del no mercado que los que serían socialmente eficientes, existiendo por tanto un fallo del no mercado."*

Wolf cita concretamente las dos siguientes internalidades que se dan en las actividades públicas: a) crecimiento presupuestario (más

es mejor); y b) progreso tecnológico (lo nuevo y lo complejo es mejor).

**NOTA.**

(\*) *Catedrático Emérito de la UAM.*