

LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LA CRISIS ECONOMICA

Este artículo contiene una recapitulación de las mejoras y perfeccionamientos experimentados en la estructura de la Seguridad Social, que reflejan el dinamismo y vivacidad de la misma, así como su carácter inacabado y siempre necesitado de retoques. Miguel Rodríguez Piñero estima que ello es lo que permite hablar de una inestabilidad sustancial de la Seguridad Social: los sistemas de Seguridad Social son siempre sensibles a la coyuntura económica, y el impacto de la crisis de la economía es el que ha provocado una profunda revisión de la tendencia expansiva del sistema que, si bien puede poner en peligro la política de *Welfare State*, también puede ser aprovechado para un replanteamiento más racional de sus instituciones, de modo que se intente que lo económico no sea «anti-social» y que lo social no resulte «anti-económico».

En un segundo punto, el autor hace un análisis de los efectos de la crisis en la Seguridad Social. Apunta que las características de la crisis tienen un doble sentido: por una parte, el descenso de la población activa, lo que supone una reducción de ingresos; por otra, el constante incremento de los gastos. A la vista de ello, el autor considera que debe tratarse de revisar la estructura financiera de la Seguridad Social para conseguir un mejor equilibrio entre el incremento de los gastos de la Seguridad Social y el incremento del PIB, y un mejor reparto de la carga financiera entre impuestos y cotizaciones sociales.

1. INESTABILIDAD, PROGRESION Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ES ya un tópico hablar de reforma, crisis y cambio de la Seguridad Social, sector que, en todos los países, ha venido sufriendo continuos cambios normativos que no reflejan sólo el *dinamismo* y *vivacidad* de la materia, sino también su carácter inacabado, siempre necesitado de retoques, adaptaciones y perfeccionamien-

tos, y que ha permitido hablar de una *inestabilidad sustancial* de la Seguridad Social.

Esa inestabilidad, sin embargo, ha conocido hasta ahora una cierta «dirección única». A nivel global se ha tratado de perfeccionar el sistema *mejorando* su organización y funcionamiento, *perfeccionando* y *completando* sus prestaciones, y tratando de darle unas bases financieras sólidas. Esto se comprueba sobre todo en los importantes cambios que la Seguridad Social ha conocido en la

década de los sesenta y hasta la mitad de los setenta. Coincidiendo con el acelerado crecimiento económico en toda la Europa occidental, la Seguridad Social ha conocido una notable expansión, caracterizada por la aparición de *nuevas prestaciones* que se añadían a las que existían y por la *ampliación* a nuevos beneficiarios a través de la extensión de los ámbitos. En esta fase expansiva, la preocupación primordial fue la mejora social, que podía ser soportada por una situación económica favorable.

La *extensión progresiva* de la Seguridad Social a categorías sociales hasta ahora excluidas, sobre todo en los sistemas «profesionales» de corte bismarckiano, ha supuesto, en un plazo de tiempo relativamente reducido, la inclusión en la Seguridad Social de nuevos grupos sociales (artesanos, pequeños comerciantes, eclesiásticos, artistas, escritores, deportistas, etc.). Esa ampliación, sin llegar a una generalización propiamente dicha, ha supuesto, sin embargo, un notable acercamiento de esos sistemas profesionales a los sistemas universalistas, de influencia *beveridgeriana*, y, desde luego, una progresión de los regímenes y de las prestaciones no contributivas, al no adaptarse fácilmente para esos nuevos colectivos el instrumento típico de las prestaciones contributivas. Pero ello supone también, al mismo tiempo, un nuevo paso en el desdibujar las fronteras entre la Seguridad Social y la Asistencia Social, al venir aquella a cubrir áreas y utilizar técnicas hasta ahora tradicionales de ésta (1).

La Seguridad Social no sólo ha abarcado más colectivos sino que también ha *perfeccionado*

en ese período, y de forma notable, su *acción protectora*, y ello lo ha hecho primero introduciendo nuevas prestaciones a las contingencias tradicionales, al mismo tiempo ha ampliado su ámbito de cobertura a nuevas contingencias (por ejemplo, el seguro de «paternidad», para permitir una excedencia para el cuidado de los hijos), pero sobre todo ha llevado a cabo una sensible mejora de las prestaciones tradicionales, tanto en lo que se refiere a las prestaciones sanitarias (por el gran esfuerzo puesto en la construcción y mantenimiento de modernos y sofisticados establecimientos hospitalarios) como respecto a las prestaciones económicas, que han sido mejoradas para ser equiparadas, en lo posible, a las rentas de trabajo que sustituyen, se han reducido las exigencias hasta entonces existentes para la posible obtención de las mismas (mínimo de cotizaciones o períodos de carencia, por ejemplo), y ha habido una política sistemática de adaptación y puesta al día de las pensiones, revalorizándolas frente a las tendencias inflacionistas, y asegurando a los beneficiarios, ya sea un mínimo de subsistencia, ya el mantenimiento en lo posible de su nivel de vida precedente (2).

Esta tendencia expansiva va a sufrir sin embargo una profunda revisión por el *impacto que sobre la Seguridad Social provoca la situación de crisis económica*. Aunque el peso de las tradiciones sociales y la propia inercia del sistema hace que el impacto de la crisis sobre la Seguridad Social comience a detectarse varios años después de iniciada esa crisis, no es menos cierto que ese impacto no puede menos que ser profundo, y

lo mismo que el crecimiento económico ha dejado una profunda huella en la Seguridad Social, la crisis económica está ocasionando cambios y adaptaciones, en muchas ocasiones todavía sólo esbozadas.

Los sistemas de Seguridad Social son siempre sensibles a la coyuntura económica, sobre todo cuando su financiación corre a cargo de cotizaciones sobre los salarios (3). Y aun cuando los sistemas nacionales han tardado un cierto tiempo en reaccionar frente a la nueva situación económica (4), lo cierto es que la Seguridad Social tiene *dificultades* en esta situación de crisis. Estas dificultades pueden poner en peligro la política del *Welfare State* en la que reposa el propio sistema de Seguridad Social, mediante retrocesos sustanciales en la protección social, como propugnan ciertas tendencias, pero también pueden y deben servir no tanto a un retroceso en la política de bienestar social, sino a un nuevo planteamiento más «racional» de esa política, en el que se intente tanto que lo económico no sea «anti-social», como que lo social no sea «anti-económico», pese a las dificultades que esto trae consigo. La situación actual de la Seguridad Social en los años de la crisis y, sobre todo, los problemas actuales de carácter financiero, señala Ogus:

«Fuerzan a los gobiernos a reexaminar el funcionamiento del sistema, a revisar las prioridades, a buscar más eficacia en la gestión y administración de los sistemas. Es decir, que la crisis económica puede tener también efectos positivos en el sentido de una mayor racionalización, coordinación y armonización de los sistemas en vigor» (5).

Con este planteamiento se conjugan dos ideas complementarias; por un lado, la «*no regresividad*», el no desmantelamiento o reducción sensible y radical del nivel de protección social alcanzado, pues ese desmantelamiento y la regresión social consiguiente, aparte de la contestación social que provocarían, tendrían efectos muy negativos sobre el propio equilibrio y crecimiento económico (6). En segundo lugar, se trata de la *necesaria adaptación de la Seguridad Social a la nueva situación de crisis económica*, adaptación que presupone ante todo su «racionalización» en cuanto determinación crítica de sus objetivos y selección rigurosa de los medios. No se trataría así sólo de una mera modernización o mejora sino, por decirlo con Perrin, de

«una reflexión previa sobre las finalidades, las funciones, las técnicas de protección y los métodos de financiación de la Seguridad Social, en la perspectiva general de la política social. Se trata así de una tarea prioritaria que conviene a una época crítica, si se quiere aprovechar la pausa que las circunstancias hacen necesaria para adaptar la Seguridad Social, a corto y medio plazo, a una sociedad en cambio» (7).

Aprovechar el momento de la crisis para un examen crítico de la Seguridad Social tiene evidentes riesgos, entre ellos el de que por dificultades momentáneas se trate de minar las propias bases de la institución; pero tiene la gran ventaja de que esas mismas dificultades imponen un rigor mucho mayor en el examen de la problemática de la Seguridad Social, una atención más directa sobre los efectos reales del sistema, una menor selec-

ción de los objetivos y una determinación más rigurosa de las prioridades, superando esa constante, frecuente en la Seguridad Social, de aceptar acriticamente que todo aumento o incremento es una mejora.

La Seguridad Social, por tanto, continúa siendo indispensable, y existe un «umbral de no regresión de la protección social, con respecto al cual se ha constituido un amplio consenso» pero, puntualiza Blanchard,

«ante la necesidad de mantener la "conquista social" en una coyuntura económica desfavorable, no queda otra solución que empeñarse resueltamente en la búsqueda de una eficacia más grande de los presupuestos sociales, gracias a una racionalización de opciones, estructuras, medios y servicios, que habrán de utilizarse en función de necesidades prioritarias» (8).

Hay pues una cierta convergencia entre las preocupaciones económicas, que plantean los problemas financieros de la Seguridad Social, y las preocupaciones por la eficacia y por la rentabilidad. Se trata con ello de encontrar una Seguridad Social no sólo económicamente soportable, sino además en la que las relaciones entre necesidades, prestaciones y costos estén adecuadamente valoradas. Y quizás haya tenido que llegar la Seguridad Social a una situación tan grave como la actual para que se admita no sólo la necesidad de concordancia entre la lógica social y el contexto económico, ahora desfavorable, sino también la de poner orden en el sistema (9).

2. LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LA SEGURIDAD SOCIAL

El impacto de la crisis económica en la Seguridad Social tiene su dimensión más evidente y llamativa en el creciente déficit de la Seguridad Social. Sin embargo, ni ese déficit es el único problema que se plantea con la crisis económica, ni tampoco de ese déficit es responsable enteramente esa crisis económica.

Las características de la crisis (paralización de crecimiento económico con inflación y desempleo galopante) impactan desde luego en el equilibrio financiero de la Seguridad Social y en un doble sentido: el descenso en la población activa ocupada supone, en especial respecto a las cotizaciones, una *reducción de los ingresos* de la Seguridad Social; el aumento de desempleados supone un *notable incremento de los costes* de las prestaciones por desempleo, cuyo elevadísimo importe deteriora de forma alarmante la situación financiera de la Seguridad Social al sobrecargar sus gastos.

Sin embargo, esto no es sino un aspecto muy parcial del problema. El número creciente de parados y la reducción de ingresos se acompaña, además, primero, con una gran resistencia al aumento de la fiscalidad y de las contribuciones sociales, alegando su incompatibilidad con el propio crecimiento económico (10), y en segundo lugar, con un aumento acelerado de gastos en otros sectores importantes de la Seguridad Social, principalmente en materia de asistencia sanitaria y en materia de vejez y pensiones, donde tanto la situación del mercado

de trabajo como la propia estructura demográfica han supuesto una ampliación muy considerable de los costes pensionísticos, pudiendo decirse con Schulte que, en conjunto, estas prestaciones «son y seguirán siendo en el futuro la parte más importante de los presupuestos sociales nacionales» (11).

Nos encontramos pues, cuanto menos, con tres tipos de problemas: *los problemas que la crisis económica misma ocasiona coyunturalmente en el sistema de Seguridad Social*, los que plantean la adopción de medidas, en teoría coyunturales pero más estructurales en la medida en que la crisis permanece, para adaptarse a esa situación de crisis; junto a ellos existen además *los problemas que la propia Seguridad Social provoca «sobre la crisis»*. Aun cuando no puede aceptarse la postura de quienes han querido hacer a la propia Seguridad Social «corresponsable» de la situación de crisis, no puede negarse que, si bien la propia Seguridad Social ha funcionado como un factor anticíclico evitando la caída de la demanda y facilitando la reestructuración del sistema productivo (12), también es cierto que la configuración de la estructura financiera de la Seguridad Social, en particular las cotizaciones empresariales, se viene denunciando en los últimos años como un obstáculo a la inversión-creación de empleo y, por ello, del propio crecimiento económico. Igualmente se insiste en el crecimiento, que se estima excesivo, de la parte de las prestaciones sociales en el PIB (13). Aquí de lo que se tratará es tanto de revisar la estructura financiera de la Seguridad Social y la ponderación de los distintos ingre-

sos, como, además, de conseguir un mejor balance entre el incremento de los gastos de la Seguridad Social y el crecimiento del PIB (14). Estos dos problemas, tan estrictamente dependientes de la situación de crisis económica, en buena parte se enmarcan en los problemas más generales de política económica de enfrentamiento con la crisis, pero, junto a ellos, hay otros problemas que no son derivados del mal funcionamiento del sistema económico sino que son, por así decirlo, «defectos inherentes del sistema de Seguridad Social» y que, precisamente, la propia situación de crisis económica ha colocado en un primer plano, y son defectos, sin embargo, cuya solución está más en la propia lógica de la Seguridad Social que en la de la política económica. A estos defectos se está aludiendo, por ejemplo, cuando se habla del llamado «efecto Matthieu», o sea el que la Seguridad Social favorece a los que más tienen a costa de los que menos tienen (15). Aquí en lo que se pone el acento es en la eficacia real de la Seguridad Social, lo cual no se determina por el volumen de los medios financieros, por su *input*, sino por su *output*, por la utilización adecuada de esos medios para cubrir las necesidades sociales indispensables. Esto supone, desde luego, una clara determinación de objetivos y prioridades que permita «realizar una eficacia social (y también económica) superior con los mismos medios. En el mismo sentido, la mejora de la estructura jurídica y administrativa de la Seguridad Social es una tarea tan importante como la mejora del nivel de las prestaciones» (16).

Existen, pues, tres tipos de

problemas y tres tipos de tratamiento o medidas, en buena parte convergentes. La Seguridad Social está afectada por la crisis, que le provoca una «sobrecarga» y unas entradas insuficientes; el sistema de Seguridad Social tiene efectos adversos sobre el funcionamiento del sistema económico que pueden suponer un obstáculo o impedimento al relanzamiento económico; además, defectos de organización y de estructura pueden suponer que la Seguridad Social deje desprotegidos a sectores sociales más necesitados, que sobreproteja a otros, que gaste de forma inadecuada su dinero, sin, además, conseguir una satisfacción efectiva de necesidades.

Cuando se habla hoy de racionalización de la Seguridad Social se está aludiendo, no teniéndolos siempre debidamente diferenciados, a estos tres tipos de problemas. Para solucionarlos, los países han de encontrar, desde luego, soluciones a la crisis económica y soluciones a la crisis de la Seguridad Social al mismo tiempo, ya que la primera crisis determina la segunda (17). A su vez la propia Seguridad Social, debidamente reestructurada, puede ser un instrumento que no impida sino que facilite la salida de la crisis, pero, para ello, debe centrarse sobre reformas que no tiendan a aumentar gastos en forma considerable, sino a satisfacer más adecuadamente a los beneficiarios (18).

3. LOS PROBLEMAS DE LA FINANCIACION

En la óptica de la financiación, nos dice Launay, el problema fundamental es, sin duda alguna, la incompatibilidad de un agravamiento de las cargas con el sostenimiento del crecimiento económico: «el aumento de las cargas sociales está en el centro de las preocupaciones concernientes a la mejora de la competitividad de las empresas» (19). El problema de la financiación, por tanto, es, por un lado, y a nivel macroeconómico, el del volumen aceptable de las transferencias sociales, teniendo en cuenta el efecto que esas transferencias provocan en el funcionamiento del sistema económico. Y, en segundo lugar, el del reparto de la carga de esas transferencias; qué parte debe corresponder a cotizaciones y qué parte debe corresponder a impuestos. Desde el punto de vista de las «cargas sociales» a soportar por las empresas, este segundo aspecto es el que predomina en las discusiones, aunque tenga más importancia posiblemente el primero. «A menudo se pregunta si se puede, razonablemente, fijar un límite a la proporción del PIB afectado por la Seguridad Social y si las sociedades industriales no han alcanzado ya el punto de saturación a este respecto» (20). El tema no tiene una solución clara, dados los graves problemas, no sólo sociales sino económicos, que puede plantear un freno de las prestaciones sociales (21), y, a su vez, tiene una estrecha relación con la estructura del concreto sistema financiero de la Seguridad Social, y, en particular, con la parte relativa a las cotiza-

ciones y a los impuestos, tanto directos como indirectos (22).

En el seno de las Comunidades Europeas, y desde la perspectiva de la armonización, se ha abierto un debate en un doble plano: primero, en el plano de las *fuentes tradicionales de financiación*, y aquí el debate clásico es el de la elección entre la financiación por impuestos y las cotizaciones «sociales» de empresarios y de trabajadores; por otro lado, se ha planteado la cuestión de la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

Respecto a lo primero, la comparación internacional muestra la *situación muy diversa* de los distintos países comunitarios, tanto en lo referente a la presión fiscal como respecto al porcentaje que representan las cotizaciones de la Seguridad Social. El impacto de la crisis económica ha supuesto que, a partir de 1975, «la participación de los ingresos procedentes de las cotizaciones a la Seguridad Social ha aumentado, de media, del 18 al 23 por 100 de la imposición total» (23). Es decir, que en la realidad, y con la crisis económica, pese a esa relativa disminución de ingresos que sería esperable del descenso de población activa ocupada, la parte relativa a la financiación a cargo del Estado se ha reducido proporcionalmente. Uno de los efectos perniciosos que se imputan a la Seguridad Social es, precisamente, el de funcionar como impuesto negativo a la creación de empleo, hasta el punto que aparece sistemáticamente, dentro de las medidas de fomento a la creación de empleo, la reducción de las cuotas de la Seguridad Social.

Una «racionalización» de la estructura financiera debe, por

tanto, plantearse un *mejor reparto* de las cargas financieras de la Seguridad Social *entre los impuestos y las cotizaciones sociales*, si bien la transferencia de cargas sobre los Presupuestos Generales del Estado, que para muchos provocaría un relanzamiento de las inversiones y un aumento del empleo, tendría como dificultad la difícil situación financiera del propio Estado en estos momentos, con el riesgo de incrementar, aún más, la presión fiscal, lo que no es posible siempre en todos los países.

En relación con las cotizaciones, se plantean también algunos problemas. El primero es el del *reparto interno entre cotizaciones a cargo de los empresarios y cotizaciones a cargo de los trabajadores*. Como ha subrayado recientemente Durán, «cada vez gana mayor terreno... la idea de que las cotizaciones sociales tienen que correr, preferentemente, a cargo de los trabajadores y no de las empresas» (24); aun sin llegar a esta postura, algo radical, lo cierto es que debe contemplarse de forma más equilibrada el reparto interno de las cotizaciones sociales. Así, en una reciente propuesta respecto a los países de la CEE, Pierik estima necesario aumentar las cotizaciones relativas a cargo de los trabajadores en varios países comunitarios (Francia, Italia, Bélgica, Reino Unido), con la disminución correspondiente de cotizaciones empresariales (25).

El segundo problema es el relativo a la existencia de *topes máximos para las cotizaciones*, y que han venido siendo una característica de buena parte de los sistemas de Seguridad Social, con el fundamento aparente de evitar luego prestaciones

de Seguridad Social demasiado elevadas. Esos límites máximos fueron criticados ya hace años al señalarse que fomentaban sistemas complementarios de previsión, pero en la actualidad la crítica es mucho más incisiva y se centra tanto en sus efectos sobre el empleo, como en su incidencia regresiva, al acentuar las desigualdades y penalizar a las empresas de abundante mano de obra. Por todo ello se plantea hoy, también como elemento «racionalizador», la necesidad de suprimir el tope máximo de los salarios sujetos a cotización, con o sin supresión correlativa de los topes máximos para prestaciones (26). Según Pierik, «si se quiere obtener un reparto más equitativo de las cargas sería necesario optar o por la financiación por tasación fiscal o por cotizaciones sociales sobre rentas no sometidas a tope» (27). Sin embargo, no se oculta la resistencia de los trabajadores de mayor renta y de los empresarios (aquéllos por el efecto redistributivo de la medida y éstos por la mayor carga) a estas medidas.

Junto a los instrumentos tradicionales, la crisis económica ha planteado la utilización de otros *nuevos instrumentos* que tuvieran menos efectos sobre la creación de empleo. Aquí el debate es todavía bastante académico al no haber cristalizado en medidas concretas. Las propuestas se han centrado, por un lado, en la extensión de la base de cotización a otros elementos distintos del salario. Así Pavard menciona como fórmulas posibles la de cotización sobre la cifra de negocios de la empresa, la de *cotización sobre las amortizaciones* (aunque ello tiene el riesgo de desincentivar las inversiones) y la *cotización*

sobre el conjunto de los elementos de la cuenta de explotación, o al menos *sobre el valor añadido de las empresas*, solución que, pese a sus dificultades técnicas y su complejidad, tiene hoy algunos propugnadores (28). Una segunda propuesta, y para contrarrestar los perjuicios sobre las empresas que emplean mucha mano de obra, es la del establecimiento de *cotizaciones diferentes por sector de actividad*. La idea aquí es que no se puede repartir la imposición del mismo modo en todos los sectores de actividad (29).

Otras propuestas innovadoras han insistido en la necesaria conexión de ciertos impuestos a ciertas cargas de la Seguridad Social. Así, por ejemplo, y respecto a los gastos de la Seguridad Social en materia sanitaria, se imputan varios de ellos al efecto pernicioso del alcohol y el tabaco, proponiéndose gravar más intensamente la bebida y el tabaco, y otorgar esos incrementos a la Seguridad Social.

En todo caso, la «racionalización» de la financiación se ha venido centrando, más que en la búsqueda de fuentes suplementarias para incrementar los ingresos, en la sustitución o nueva ordenación de las fuentes de financiación para *descargar* algo la *proporción de las cotizaciones a cargo de las empresas*, bajo la perspectiva de su incidencia negativa en la creación de empleos. Una ampliación sustantiva de los ingresos pasa por la mayor «fiscalización» de esos ingresos, lo cual incide en un problema más global de la estructura y grado de la carga fiscal en cada sistema (30). Racionalización de la financiación, sobre todo en aquellos sistemas

en los que las cotizaciones empresariales son la fuente principal de los ingresos de la Seguridad, es en buena parte *repartir mejor las cargas de la Seguridad Social* (31).

Pero también la racionalización se conecta con el problema de la efectividad: el fraude y los descubiertos, tanto «social», en las cotizaciones, como fiscal, suponen una sensible reducción de los posibles ingresos reales de la Seguridad Social. Una sensible reducción de esos fenómenos, que también en materia de Seguridad Social han sufrido un incremento con la crisis económica, es también una exigencia racionalizadora.

4. LAS PRESTACIONES SANITARIAS

El sector sanitario es donde, posiblemente, el diseño del *Welfare State* ha dado pasos más significativos, y ha sido, a la vez, en el sector donde la crítica sobre el *Welfare State* ha hecho razonamientos más incisivos respecto a la utilidad y eficacia de la socialización de la atención sanitaria. Por ello, en un momento en que se busca un cierto y precario equilibrio entre los recursos y las necesidades, y en que se polemiza sobre prioridades, contraponiéndose entre selectividad y universalismo, el tema de la «medicina social» ocupa un punto central en la discusión.

Muchos de los temas de esta discusión se conectan con el clásico tema de las llamadas «cargas indebidas», o sea, de la imputación a la Seguridad Social de unas responsabilidades y gastos que exceden de su

propio cometido (32). La configuración de un derecho a la salud (33), con una significación además predominantemente colectiva, supone una serie de compromisos y de responsabilidades, muchos de los cuales, como por ejemplo la medicina preventiva, no entran en la lógica tradicional de la Seguridad Social, ni justifican, sobre todo, su imputación financiera a las cotizaciones sociales. Pero el problema es mucho más complejo, y en cuanto a lo que aquí interesa de la racionalización destacaremos dos cuestiones concretas, la del incremento del coste de la salud y su posible control, y la de la propia efectividad de la medicina social. Ambos problemas están bastante conexos en cuanto que reflejan un empleo o utilización ineficaz y desigual de los recursos.

El problema de *contener el crecimiento de los costes sanitarios* dentro de unos límites razonables no es, desde luego, fácil, dada la conjunción de factores que provocan esa inflación de gastos sanitarios. En ese incremento de gastos hay unas *causas estructurales*, como el progreso científico, la evolución demográfica, con el envejecimiento demográfico, el aumento de la población protegida, el tipo insano de vida urbana, etc., factores todos ellos difícilmente controlables, al menos por la propia Seguridad Social (34). Pero, junto a estos factores estructurales, existen otros factores que hacen hablar incluso de una «culpabilidad». Un tanto humorísticamente Lhuguenot menciona ese catálogo de «responsables únicos» de la situación: «El trust farmacéutico que especula, el hospital público que dilapida, la clínica privada que

expone, el médico que hace recetas demasiado largas y el que organiza consultas demasiado cortas, el trabajador que simula...» (35). Sin entrar a fondo en el tema, hoy existe un amplio acuerdo en que hay *gastos innecesarios*, no indispensables, excesivos o injustificados, en la Seguridad Social, en que existen «factores parasitarios de expansión de los gastos de salud» (36).

Recientemente, Crijns ha hecho un sintético diagnóstico de la posibilidad de dominar el alza de los costos sanitarios, tanto desde la perspectiva de la demanda como desde la perspectiva de la propia oferta; ese diagnóstico es extremadamente sugerente porque refleja la complejidad de factores que influyen en el incremento de los costes, y también la dificultad de manipulación de muchos de ellos, dados los factores culturales, sociales y políticos coincidentes (37). Pero, lo que es más importante, también se deduce que las medidas destinadas a frenar el crecimiento de los gastos sanitarios no tienen por qué suponer necesariamente el comprometer la satisfacción de las necesidades reales de la asistencia sanitaria, tanto en el plano cuantitativo como en el plano cualitativo.

Con ello nos acercamos al segundo de los aspectos antes mencionados, el de la *eficacia del propio sistema*. Maynard menciona una serie de estudios en los que se pone de relieve la ineficacia actual de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social. Para él, para que una terapia sea eficaz, debe satisfacer tres condiciones: tener un efecto benéfico sobre el estado de salud del paciente, obtenerse por el medio menos cos-

to para lograr esa mejora de salud del paciente, y ese *output* benéfico debe hacerse al costo mínimo exigido por el paciente y la sociedad. Pues bien, de los estudios que él cita se deduce no sólo que «la ineficacia continúa caracterizando la práctica médica» y «es evidente que los recursos de asistencia sanitaria se emplean de una manera ineficaz», sino además que «es evidente que la salud y los cuidados sanitarios se distribuyen en los países de Europa occidental de un modo desigual, tanto desde el punto de vista geográfico como social» (38). Es claro, pues, que un incremento de los gastos médicos no se está acompañando de una elevación tan acelerada del nivel medio de la salud (39), y además, paradójicamente, los sectores sociales menos favorecidos, a los que primordialmente se destinaba esa medicina socializada, siguen siendo con frecuencia menos o peor atendidos.

Existen, pues, profundos errores de concepción, de organización y de funcionamiento que han incrementado innecesaria e ineficazmente los costes de la asistencia sanitaria. Es posible una racionalización en la que se pueda «comprimir los costes manteniendo una calidad óptima de satisfacción de la necesidad médica» (40). No es posible en este momento trazar unas líneas detenidas de ese proceso de racionalización para, a la vez, contener el incremento excesivo de gastos, y mejorar la eficacia de la asistencia médica, tan sólo se pueden mencionar algunos de los aspectos más salientes.

Desde una perspectiva puramente económica, y en la búsqueda de reducir la tasa de crecimiento al máximo equivalente

del crecimiento del PIB, Reinhardt ha distinguido las intervenciones que influyen sobre los gastos sanitarios en su totalidad (distinguiendo los gastos por sectores particulares de las rentas de proveedores particulares), de las que influyen sobre la utilización o la demanda de la asistencia sanitaria, por ejemplo por medio de los precios, de las que influyen sobre el precio de los servicios sanitarios (sobre volumen, empleo o precios de los *input*, o sobre la organización del proceso de asistencia sanitaria), y de las intervenciones que influyen sobre las primas de seguro (41). Maynard nos dice que el escepticismo frente a la eficacia del sistema de mercado, en relación con el problema de la inflación de los costos de la salud, ha llevado (a diferencia de los Estados Unidos, donde las propuestas van a favorecer el proceso competitivo) a políticas que tratan de contener el costo de la asistencia sanitaria, reduciendo la inflación de los *precios del input* (en particular los precios farmacéuticos), sustituyendo los presupuestos por jornada hospitalaria por presupuestos fijos de los hospitales, y controlando la capacidad de éstos. Es decir, se ha insistido, sobre todo, en el aspecto «medios» (42). Se trata con ello, de alguna manera, de contener la oferta, dentro de lo cual podría citarse la tendencia europea a reducir, mediante el *numerus clausus*, el número de estudiantes en las facultades de medicina (43).

Respecto a estas medidas, Crijns distingue entre medidas muy incisivas para reducir los *gastos hospitalarios*, consistentes en frenar la construcción de grandes hospitales (en la fijación de un presupuesto limitado que

impondría una mayor racionalización de los gastos, etc.), de las medidas que afectan al sector «extramuros», en el que se centra hoy la atención no sólo de la medicina curativa sino también de la prevención, y las medidas destinadas a reducir el consumo farmacéutico, tales como fijar los precios o limitar los beneficios de las sociedades farmacéuticas, limitar la actividad de promoción de ventas, regular los márgenes de beneficio, establecer listas de medicamentos prescritos o recomendados, informar a los médicos de los precios y eficacia de los productos, establecer porcentajes diversos en los reembolsos de medicamentos (44).

La racionalización de la asistencia sanitaria supone, pues, cambios profundos en la organización y en la ordenación de la oferta de cuidados médicos, pero esos cambios no serían posibles, y además serían insuficientes, si no se acompañasen con *cambios relacionados con la demanda de asistencia sanitaria*. El problema de la eficacia de las prestaciones médicas consiste: primero, en *conceder prestaciones a quien, porque las necesita, tiene derecho a ellas*, y en segundo lugar, que esas prestaciones produzcan la *mejora del estado sanitario* del beneficiario. Se ha discutido mucho sobre el enfermo-asegurado social, y de su responsabilidad en la progresión de los gastos sanitarios, por el uso innecesario de los servicios sanitarios, ya sea por la sensación de gratuidad, o ya sea, al contrario, por hacer uso de un servicio que se tiene pagado. El tema es polémico y se argumenta que, para examinarlo, habría que analizar también las causas de los estados patológicos o parapa-

tológicos generadores de la importante necesidad médica que conocemos hoy (45), y ya existen estudios sobre los factores psicológicos que llevan a ese recurso excesivo y no rigurosamente necesario a la asistencia médica (46).

La racionalización supondría aquí la búsqueda de instrumentos para *incitar a los beneficiarios a una conducta «más responsable»*. Pero esto es una cuestión cultural y de conciencia social que es difícil resolver a través de medidas concretas, y sobre todo a corto plazo. La única medida concreta que se ha utilizado hasta el momento ha sido la introducción de *tickets moderadores* o porcentaje de costos, con una finalidad, más que de incrementar los ingresos, de realizar ahorros mediante el desincentivo de la demanda que lleva implícito. Sin embargo, sus resultados son discutibles, pues, en general, «reducen más las demandas de asistencia sanitaria de las gentes más enfermas y más pobres que las de las gentes más ricas y más sanas» (47). No obstante, ante la situación actual, y adoptándose medidas correctivas para ese riesgo (exoneración de ciertos grupos y casos), una participación modesta del paciente mismo es recomendable «para hacerlo más consciente de los costes comprometidos. Y si es exacto, como algunos dicen, que la introducción de un ticket moderador ha hecho crecer la demanda de cuidados preventivos por los asegurados, se puede constatar efectivamente que la introducción de esta corresponsabilidad tiene un efecto positivo» (48). Pero debe insistirse en que el problema es más global y que la actitud actual del asegurado

es, en buena parte, una respuesta a una asistencia sanitaria burocratizada, lejana e ineficaz, más que una causa de la misma. *Una sensible mejora de la oferta tendrá necesariamente efectos muy beneficiosos sobre la propia actitud del paciente* (49).

Dígame por último que estas medidas correctoras tendentes a reducir los costos «no pueden limitarse al sector sanitario, sino que dependen también de otras políticas en materia de alojamiento, transporte, tiempo libre, urbanización, medio de trabajo, etc. En particular, el mejoramiento de las condiciones de trabajo... suprime factores que son capaces de perturbar la salud de los trabajadores» (50).

5. LA PROTECCION DE LA VEJEZ Y EL REGIMEN DE PENSIONES

Ya se ha señalado antes cómo una de las razones principales del incremento de los gastos de la Seguridad Social ha sido el *crecimiento de los costos pensionísticos*. Los factores de este incremento residen en el aumento del número de beneficiarios —provocado por razones demográficas (envejecimiento relativo de la población), por la extensión cuasiuniversal de los beneficiarios, aun en los sistemas tradicionalmente categoriales (51), por la mayor propensión a jubilarse dada la situación del mercado de trabajo (incluso favorecida por razones de política de empleo)— y por el creciente poder político de los ancianos que imponen mejoras de las pensiones (52). *Aumento del número de pensionistas y me-*

jas de los niveles de prestaciones han coincidido como factores de crecimiento de los gastos pensionísticos de jubilación, que suponen ya una media de más de 2/5 de los gastos de la Seguridad Social en los países comunitarios, sin que pueda verse, por razones estructurales, una tendencia a reducir su importancia.

Este incremento de costes coincide, sin embargo, con una situación económica desfavorable, y, además, con un empeoramiento relativo de la situación socioeconómica de los ancianos, y, por ello, con una *revisión profunda de la concepción originaria de la pensión como salario diferido* abonado por una incapacidad laboral presunta, ocasionada por la edad.

Sobre lo primero hay que decir que el *régimen pensionístico está influido negativamente*, tanto por la *recesión* —que reduce las posibilidades de cotización, amplía el número de jubilados y hace difícil el aumento de las asignaciones estatales— como por la *inflación*, que (si bien puede en cierto sentido aligerar las cargas financieras de la Seguridad Social en cuanto se «congelen» las prestaciones, como ha ocurrido en materia de prestaciones familiares) impone esfuerzos adicionales (53). Ello evidencia «la interdependencia del problema del crecimiento económico, del empleo y de las pensiones», y que el remedio más eficaz pasaría por un relanzamiento económico y una mejora de la situación del empleo, y «en tanto que este objetivo no pueda conseguirse habrá que decidirse a revisar ciertos aspectos de los sistemas existentes de Seguridad Social en todos los países» (54).

En esta materia se ha pasado de una fase de euforia, en la que los gastos eran débiles respecto a las cotizaciones y no sólo se podía capitalizar sino asignar un volumen importante de ahorro con efectos saludables para el sistema económico (55), a una situación extremadamente preocupante, tanto para los sistemas asegurativos categoriales financiados por cotizaciones, como para los sistemas universales no contributivos.

Aun cuando aún son mayoría los países que siguen el modelo bismarckiano asegurativo de *base categorial profesional*, frente al modelo *universalista*, de base no contributiva, en la actualidad se observa un *acercamiento* entre ambos por la extensión del campo de aplicación personal de la cobertura para llenar las importantes lagunas propias de los sistemas contributivos; *predomina una tendencia hacia la universalidad*. A la vez, la relación pensión-carrera anterior del trabajador, decisiva en los sistemas contributivos categoriales frente a la uniformidad de los sistemas universalistas y no contributivos, entra en crisis en la medida de que las revisiones de las pensiones no se den a tiempo y proporcionalmente, sino que se tienda sobre todo a *asegurar mínimos pensionísticos generales*.

El resultado de todo esto es un proceso de diversificación de la protección, basado en una diferenciación entre *regímenes generales* y *regímenes complementarios* o suplementarios, centrados los primeros cada vez más en una tutela mínima, y tendiendo los segundos precisamente a conectar más adecuadamente la pensión con los ingresos anteriores de la época de

actividad (56). Esta línea de tendencia trata de adoptar un nivel básico que cubriera a toda la población anciana, que sería completado por regímenes ligados a las ganancias profesionales, sistema que tendría la ventaja de conceder prestaciones básicas a toda la población anciana y de tener en cuenta, a la vez, la actividad profesional anterior de los interesados (57). El grave problema de la desprotección de los verdaderamente pobres podría resolverse así. Pero estas propuestas, si bien consolidan y racionalizan los sistemas de pensiones, dada la situación financiera, cada día hacen más difícil el mantenimiento de las rentas del período de actividad, y en esa perspectiva es en la que se plantea el tema de las prestaciones complementarias, y, en particular, la posibilidad de integración con pensiones complementarias privadas. Así cabe citar en el caso suizo, el *Dreisaulenprinzip* o principio de los tres pilares, un nivel general (federal) que cubre las necesidades de subsistencia, un nivel especial laboral que trata de garantizar las rentas profesionales, y un tercer nivel privado de previsión para el retiro, promocionado por el Estado a través de medidas fiscales adecuadas. Con la crisis económica ha aumentado la importancia de las pensiones complementarias, dado que el esfuerzo público habrá de tender a *garantizar rentas mínimas y básicas a los ciudadanos*, con una atención selectiva a los más necesitados, lo que supone replantear el papel que habrán de desempeñar en el futuro los niveles complementarios y privados (58).

La crisis económica afecta, además y muy directamente, al

tema de la *edad* y de las *condiciones de la jubilación*. Desde el punto de vista gerontológico se critican los sistemas rígidos de jubilación y se propone su sustitución por sistemas *más flexibles*, en los que además no se aplique tan drásticamente la posibilidad de acumular la pensión con otra actividad (59). Sin embargo, la crisis económica y el creciente desempleo favorecen, al contrario, una política de «reparto» de trabajo en la que se trata precisamente de adelantar la edad de jubilación para hacer disponibles esos empleos para los desempleados más jóvenes. Se están entremezclando, de hecho, *dos políticas algo contradictorias*, la de la *flexibilización* de la jubilación y la de la *jubilación anticipada*, respondiendo la primera a un problema humano de atención a la tercera edad, y la segunda a una preocupación económica de eliminación de personas del mercado de trabajo para «hacer sitio» a otros (60). En cualquier caso, una y otra perspectiva dan lugar a un mismo resultado, aumentar el número de pensionistas; y en cuanto a la permisividad de la acumulación parece haberse parado la corriente permisiva (61).

De todo lo anterior se deduce que una racionalización de los problemas pensionísticos *difícilmente puede traducirse en una sensible reducción* y control de *los gastos*, que dependen, sobre todo, de la evolución de la relación demográfica y también del propio dinamismo del empleo. Es deseable una *mayor selectividad de las políticas*, y una especial atención pública a garantizar un nivel mínimo de pensiones (62).

Este problema se conecta también con el de la *adaptación de*

las pensiones a la pérdida de su valor adquisitivo a causa de la inflación. El peligro aquí es utilizar esa inflación en un factor estabilizador a través de la congelación, pero la alternativa de la revalorización automática, a través de formas de indexación, tropieza con insalvables dificultades económicas (63). De este modo, la revalorización de pensiones se convierte en instrumento no tanto de consolidación y racionalización de los sistemas existentes, sino también de «racionamiento» de los mismos, y, al realizarse actualizaciones diferenciadas, produce una conversión *de facto* de los sistemas cada vez más en sistemas de garantía mínima. Por otro lado, al conectarse la actualización, no con el nivel de precios, sino con el de las rentas, se logra reducir la expansión de estos gastos, al no aumentar su porcentaje en la Renta Nacional, aunque ello sea a costa de la calidad o intensidad de la prestación (64). Al relacionarse cada vez más el tema de las prestaciones con la política global de la «tercera edad», el balance de la situación debe ser más global y ponerse en conexión con otras medidas públicas y privadas de atención a la tercera edad (servicios sanitarios, sociales, vivienda). También la racionalización pasa por «un mejor equilibrio entre los servicios sociales y las prestaciones económicas» (65).

6. LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO

La mayor parte de los sistemas de aseguramiento y cobertura de desempleo europeos se han establecido en una coyuntura económica favorable, en la

que los índices de desempleo no eran altos, por lo que la cobertura de desempleo no presentó problemas importantes, ni cuantitativos, ni cualitativos (66). La prestación de desempleo aparece como una situación transitoria entre la pérdida de un trabajo y el esperable reempleo.

Las dificultades surgen cuando *el número de desempleados* crece y además crece también *la duración del desempleo*. En estas circunstancias, la protección del desempleo tropieza con dos tipos de problemas: primero, los problemas económico-financieros del coste creciente de las prestaciones de desempleo, y, en segundo lugar, el criticismo creciente sobre la eficacia y los efectos de estas prestaciones. Criticismo que a su vez sigue dos direcciones, la de aquellos que denuncian la insuficiencia de la protección, por las lagunas y dificultades, y desearían un perfeccionamiento y mejora de la protección existente, y la de los que, por el contrario, impugnan el sistema de protección existente, ya sea en su funcionamiento como en su propio fundamento; la protección del desempleo «crea desempleo», prodría resumir esta posición.

No cabe en este momento analizar en profundidad estos temas, pero al menos sí cabe diseñar las líneas problemáticas sobre las que han de trazarse las posibles medidas de revisión de los sistemas de protección actuales.

La primera afirmación que cabría hacer es que, en la actual situación de crisis económica y del empleo, el papel de la Seguridad Social, y en concreto de las prestaciones económicas de desempleo, es *complemen-*

tario y relativamente modesto, lo que quiere decir que esas prestaciones deben enmarcarse en una serie de medidas de política de empleo no consistentes siempre en mecanismos de protección, y que no deben ser soportadas por la Seguridad Social (por ejemplo, ayudas de formación y readaptación profesional, de movilidad geográfica, ayudas a las empresas para fomento de empleo, medidas de jubilación anticipada, etc.), medidas que tienden, sobre todo, a solucionar los problemas del empleo generando o conservando puestos de trabajo (67).

En lo referente a la protección del desempleo a través de prestaciones económicas, también se está revisando cuál debe ser el *propio papel de la Seguridad Social* en esta cobertura. En efecto, el desempleo es un evento no dependiente de la situación económica y por ello difícilmente previsible (68). A la vez, la propia conexión trabajo anterior-desempleo resulta discutible al dejar fuera de protección a muchos jóvenes demandantes de empleo, o a personas que han dejado una actividad no por cuenta ajena. La propia rigidez del concepto de desempleo como no trabajo es discutible al desanimar a actividades transitorias (69).

Un último tema que se discute es el del *nivel de la protección*. El sistema asegurativo tradicional tendía a conceder una prestación sustitutoria del ingreso salarial no devengado y que se acercara a éste, o sea, una prestación ligada en su cuantía al salario anterior; una fórmula distinta tiende, al contrario, a conceder una prestación mínima uniforme (*flat-rate*). Ante la situación de desempleo, la prioridad entre una u otra puede

cambiar por razón de fijación de prioridades, o al menos al utilizarse formas mixtas (70).

Todo esto supone claramente la *necesidad de redefinir el propio concepto de desempleo protegido, y replantear, a la vez, el mecanismo y el nivel de cobertura*, lo que incluye además el problema, cada vez más importante, de la *extensión temporal* de la protección. Todo ello supone un desbordamiento de las posibilidades de la Seguridad Social y crea además un círculo vicioso: el crecimiento del desempleo produce una elevación del costo de la mano de obra al elevarse las cotizaciones para pagar las prestaciones, o, si se imputan a los presupuestos, disminuyen las inversiones públicas, incidiendo una y otra cosa en el propio crecimiento del desempleo. Para romper ese círculo vicioso, una propuesta que se abre paso es la de no integrar las cargas del desempleo en el coste de la mano de obra empleada (71). O, sin llegarse del todo a esta separación de la Seguridad Social y la protección del desempleo, *complementar la labor de la Seguridad Social con otras coberturas complementarias o suplementarias*.

En esta línea, los intentos de armonización a nivel europeo de Seguridad Social tratan de concordar los requisitos, la cuantía y la duración (al menos de un año), pero complementando luego la protección con medidas de asistencia de carácter público (72).

En todo caso, la problemática de la protección del desempleo pasa por su coordinación con la política de empleo y con la valoración de sus efectos en los niveles de empleo. En la dis-

cusión clásica, la existencia de prestaciones de desempleo se criticaba tanto por sus efectos en los niveles salariales, como, sobre todo, por sus efectos desincentivantes sobre el empleo, al favorecer una cierta propensión al ocio. Esta perspectiva tiene hoy menor actualidad puesto que el desempleo masivo no puede imputarse evidentemente a la falta de una voluntad de trabajar del desempleado. Sin embargo, la posibilidad de abusos (y de fraudes, consistentes en trabajar ocultamente continuando percibiendo la prestación) no puede ser desconocida, y ello es una de las razones que han aconsejado que la prestación sea inferior a los ingresos profesionales anteriormente percibidos, medida que favorece además la reducción de costes. Una mejor atención a los problemas de los abusos y fraudes pasa por la existencia de unos servicios de empleo adecuados, y por la coordinación de los mismos con las instituciones responsables de las prestaciones.

Pero la crítica actual a los sistemas de protección por desempleo opera a un nivel macroeconómico, e insiste sobre la «incompatibilidad» de esa protección con el crecimiento económico y la reducción del número de desempleados, no sólo por la pérdida del interés en trabajar, sino por agravar la situación de crisis, favoreciendo la inflación e impidiendo las inversiones. Esta perspectiva, por de pronto, margina los efectos benéficos del propio sistema de protección del desempleo en el sistema económico. Las prestaciones de desempleo, al impedir la caída de la demanda, han tenido efectos reguladores macroeconómicos de frenar la caí-

da del consumo, de atenuar la caída del PIB, y de sostener, mediante la estimulación de la demanda, la actividad económica. Pero además de este efecto, que es común a todas las prestaciones sociales, la protección del desempleo ha contribuido de modo decisivo a facilitar la reestructuración del sistema productivo pues, al reducir la posible oposición obrera, ha facilitado, a nivel de empresa, reducciones y reestructuraciones de personal (73).

Por otro lado, las prestaciones de desempleo no son un obstáculo fundamental para el crecimiento ni para las inversiones, las cuales, además, en una situación de falta de crecimiento tienden a ser más racionalizadoras (y por ello reductoras de empleo), que creadoras de empleo. Reducir la protección del desempleo no parece así la solución más racional y efectiva ante la actual situación económica. Sin embargo, no debe negarse que existen efectos inducidos inesperados y negativos de las prestaciones de desempleo, tanto sobre la «moralidad» del mercado de trabajo, como sobre el propio nivel de empleo. Y estos efectos deben ser tenidos en cuenta en la regulación y funcionamiento de estas prestaciones, pero todo ello lo que ratifica es la *necesidad de una estrecha relación entre política de prestaciones de desempleo y política de mercado de trabajo*, y «los puntos cruciales de tal política deben encontrarse, precisamente, en el campo de los posibles incentivos y desincentivos» (74). Las prestaciones «reparadoras», en todo caso, «no pueden constituir más que una estrategia general destinada a mantener el empleo» (75).

7. REFLEXION FINAL

La Seguridad Social (que, no debe olvidarse, nació en una situación de crisis económica y para remediarla) encuentra en la situación económica actual una renovada justificación. Precisamente en esta nueva situación dos orientaciones difícilmente compatibles se delinear:

«O bien *reducir* la Seguridad Social a una protección mínima, en especial por el impuesto negativo de las rentas, o bien *extender* la acción de la Seguridad Social a otros dominios, para responder a riesgos nuevos y a aspiraciones nuevas» (76).

Poner en conexión una y otra tendencia significa adoptar decisiones racionalizadoras y establecer con claridad una ordenación y selección de objetivos y de prioridades. Pero una y otra cosa tropiezan con dificultades, dadas las rigideces que para el cambio ofrece el propio sistema (77), y dado, además, el difícil consenso que sobre este tema puede existir entre los grupos sociales, pues «desde sus orígenes a nuestros días, la trama histórica de la Seguridad Social está hecha de batallas ideológicas, económicas y políticas que la colocan en el corazón de la actualidad social» (78). En un período de estancamiento se hace más difícil la concertación de decisiones sobre distribución de cargas y beneficios, y de la necesaria fijación de prioridades para una mayor eficacia. Por ello

«sin rechazar la concertación, un papel director creciente debe ser jugado por el poder central, que debe igualmente poder disponer de un aparato mejor para preparar la política» (79).

Esta responsabilidad, cada vez mayor, del Estado se corresponde, además, con el acentuado carácter de servicio público de la Seguridad Social, como «asunto de Estado», que constitucionalmente no puede escapar de sus responsabilidades. Ello supone la «primacía del poder político en la definición del contenido mismo de la Seguridad Social», y el que la Seguridad Social forme parte importante de la política estatal, pero también que la política de la Seguridad Social debe ser una política de conjunto enmarcada en mecanismos globales (80).

La Seguridad Social requiere, pues, una visión global y unas decisiones que, al interesar al conjunto de la población, deben dejarse en manos públicas. Ello permitirá el enfoque sistemático y global de los problemas actuales, lo que significa tanto romper las barreras internas y examinar en su conjunto la política social y las políticas conexas (de la salud, de empleo, social, económica, etc.), como enfrentarse con la elección entre restringir el crecimiento de los gastos para asegurar el equilibrio financiero, o «desplazar las prioridades que existen en otros sectores de la economía en favor de los del sector social. En todo caso, es necesario fijar la elección sobre toda gama posible de soluciones, lo que implica la necesidad de esa perspectiva de conjunto» (81).

Los años venideros serán difíciles para la Seguridad Social, cuyo porvenir no podrá ya encararse «como una mera prolongación de su pasado» (82). La crisis puede y debe ser la ocasión para, reflexivamente, revisar y reformar no tanto disposiciones aisladas, sino el fun-

cionamiento armónico y dinámico del sistema, desde la perspectiva de sus efectos sobre el entero sistema socio-económico. De este modo, la necesaria adaptación de la Seguridad Social «no debe hacer olvidar la otra cara de la adaptación a los imperativos financieros y económicos, que contempla la capacidad de la sociedad para soportar el coste de la protección social» (83); pero, a su vez, si el análisis económico debe ser un instrumento fundamental para esa revisión, «lo esencial es que a la postre el análisis económico está subordinado a otras consideraciones» (84). Si, en el pasado, lo social ha primado demasiado sobre lo económico, se corre hoy el riesgo contrario de que las consideraciones económicas ahoguen los aspectos y exigencias sociales.

De lo que se trata, y por ello se habla de racionalización, no es de una empresa tecnocrática de mejora de Organización y Métodos, sino de una selección adecuada de los fines y una elección rigurosa de los medios, para evitar las dos posturas más fáciles pero menos «racionales»: la del aumento irresponsable de los recursos para cubrir los gastos, y la del «racionamiento» drástico reduciendo los gastos en función de los recursos actuales. Como indica Perrin, si la primera es hoy irrealizable, la segunda sólo podría ponerse en práctica como último recurso, y «después de una tentativa sería de puesta en orden que permita salvaguardar las conquistas irreducibles del progreso social» (85). En ningún país se ha llegado a esa situación límite, sino al contrario, todavía existen espacios para «reformas que no ocasionan grandes gastos, pero prometen una ganancia

considerable de satisfacción en favor de los beneficiarios» (86). Se trata, pues, de consolidar la Seguridad Social, de orientarla hacia sus propios objetivos, y de hacer converger las preocupaciones económicas con la preocupación de la calidad (87), de la eficacia y de la efectividad.

NOTAS

Abreviaturas

- A.I.S.S. = Asociación Internacional de Seguridad Social.
- Am. Ec. J. = American Economic Journal.
- A.S.S.E.D.I.C. = Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce.
- D.S. = Droit Social.
- Giornale D.L.R.I. = Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali.
- I.E. Laborales de la Seguridad Social = Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
- I.E.S.S. = Instituto Europeo de Seguridad Social.
- Rev. Int. S. S. = Revista Internacional de Seguridad Social.
- R.B.S.S. = Revue Belge de Sécurité Sociale.
- R.I.T. = Revista Internacional de Trabajo.
- R.S.S. = Revista de Seguridad Social.
- U.N.E.D.I.C. = Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce.

(1) «Lo cierto es que las fronteras que separan la Seguridad Social propiamente dicha y la Asistencia tienden a cerrarse a medida que una y otra desarrollan el mismo concepto de solidaridad» (DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité sociale*, 8.ª ed., París, 1980, pág. 1098).

(2) Una exposición sintética de esta evolución en SCHULTE, *Rapport sur les prestations*, en I.E.S.S., *Les reformes de la Sécurité sociale en Europe*, Coloquio de Perusa, octubre 1980, págs. 6 a 26 del original policopiado.

(3) Cfr. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité sociale*, cit., pág. 220; DELPERÉE, *Les influences de la récession économique sur la politique sociale*, Rev. Int. S. S., 1975, págs. 243 y ss.; FABIUS, *Economie et Sécurité sociale dans un période d'inflation-récession*, Rev. Int. S. S., 1976, página 239.

(4) LAUNAY, *Rapport sur la finantiation*, en I.E.S.S., *Les reformes de la Sécurité sociale*, cit., pág. 2.

(5) OGUS, *Rapport général*, en I.E.S.S., *Les reformes*, cit., pág. 18.

(6) CHOZAS, *Crisis económica y reforma de las estructuras de la Seguridad Social*, I.E.S.S., Coloquio de Toledo, septiembre 1981, pág. 13. Según MILLS, el reducir la Seguridad Social y las rentas disponibles por los hogares no es sólo socialmente grave, sino peligrosísimo económicamente, pues provocaría una baja de la productividad del trabajo y un estancamiento en la producción, agravando la crisis, *L'économie de la Sécurité sociale*, t. II del *Traité de Sécurité sociale*, dirig. por Saint-Jours, París, 1981, págs. 120-122.

(7) *Consideraciones previas a la reforma de la Seguridad Social*, R.S.S., n.º 1, 1979, pág. 22.

(8) BLANCHARD, *La Seguridad Social en una encrucijada*, R.I.T., 1980, pág. 142.

(9) BERGER, *La Sécurité sociale pendant le VIII Plan. Comment faire face?*, D.S., n.º esp., 1981, págs. 25-27.

(10) Según LAUNAY el problema fundamental de la Seguridad Social es la incompatibilidad de un agravamiento de las exacciones con el mantenimiento del crecimiento económico, *Financement de la Sécurité sociale et politique économique*, D.S., n.º 1, 1981, pág. 69. De la «resistencia y averción» tanto a un aumento de las cotizaciones como de la fiscalidad se hace eco CRIJN, *Le maîtrise des couts de santé dans les Etats membres de la CEE*, Coloquio de Toledo, pág. 2.

(11) SCHULTE, *Les pensions*, en Coloquio de Toledo, pág. 6.

(12) *Sécurité sociale, crise économique et productivité du travail*, D.S., 1981, página 797. Cfr. *La Seguridad Social como estabilizador de la economía*, Coloquio de Toledo.

(13) LAUNAY, *Financement de la Sécurité sociale et politique économique*, cit., pág. 67.

(14) VELDKAMPF, *Social Security and the Economic Crisis*, en Coloquio de Toledo, pág. 8.

(15) Cfr. DELEECK, *L'effect Matthieu*, D.S., 1979, págs. 375 y ss.

(16) DELEECK, *Efficacité et réforme de la Sécurité sociale*, D.S., 1981, pág. 667.

(17) VELDKAMP, *loc. cit.*, pág. 9.

(18) VAN LANGENDONCK, *Rapport sur les structures*, en I.E.S.S., *Les reformes*, cit., pág. 16.

(19) *Financement*, cit., pág. 69.

(20) BLANCHARD, *loc. cit.*, pág. 141.

(21) Cfr. MILLS, *loc. cit.*, págs. 120-122.

(22) Por ello, en la actualidad, en algunos sistemas, se propugna una reducción de la contribución estatal a los gastos de Seguridad Social, por considerarse excesiva, mientras que en otros sistemas se produce una exigencia contraria. Pero esta doble tendencia, que parte de unas situaciones nacionales muy diferentes, refleja un cierto acercamiento o armonización de las estructuras financieras que en el marco comunitario europeo resulta además indispensable. Cfr. CRIJNS y LAURENT, *Acción de la Comisión de Comunidades Europeas en materia de Seguridad Social*, R.I.T., 1978, págs. 467 y ss.; LYON-CAEN, G. y A., *Droit Social International et européen*, París, 1980, pág. 373 (para los que es inevitable la homogeneización de la participación estatal en la financiación de la Seguridad Social); MILLS, *loc. cit.*, págs. 168-169.

(23) I. E. LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Información social internacional*, número 6, pág. 21.

(24) DURAN, *La Seguridad Social en la Comunidad Económica Europea* (en prensa), págs. 179 y ss.

(25) *Rapport sur le financement*, en Coloquio I.E.S.S., sobre *Les reformes de la Sécurité sociale en Europe*, cit., pág. 16. Cfr. *Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung*, Coloquio Max Planck de Tutzing, 1979 (ed. Zacher), Berlín, 1980.

(26) Vid. sobre el tema ROLLET, *Pourquoi modifier l'assiette des cotisations sociales?*, D.S., 1978, pág. 128.

(27) PIERIK, *Rapport sur le financement*, cit., pág. 16.

(28) *Le financement de la Sécurité sociale par le méthode des cotisations*, en *Méthodes de financement de la Sécurité sociale*, A.I.S.S., *Etudes et Recherches*, n.º 15, págs. 457 y ss. MURPHY, *Les méthodes de financement de la Sécurité sociale*, *ibid.*; LHUGUENOT, *Plaidoyer pour une idée saugrenue: la taxation des amortissements comme mode de financement de la Sécurité sociale*; DELEECK, *Un autre mode de financement de la Sécurité sociale: des cotisations calculés sur la valeur ajoutée*, D.S., 1977, págs. 340 y ss.

Debe aclararse que de lo que se trata exactamente no es de que el I.V.A. sirva para financiar, a través del presupuesto del Estado, la Seguridad Social, sino de establecer un nuevo módulo de cálculo (con menos repercusiones negativas en el empleo) de las cotizaciones sociales. Así, por ejemplo, LHUGUENOT propone que se estudie un método de cálculo de las cotizaciones sociales que se articule en dos fases sucesivas, reteniendo el valor añadido como base de la deducción inicial (mensual o trimestral por hipótesis) y la masa de salarios abonados como una base de regularización anual, autorizando las restituciones parciales a las empresas cuyo valor añadido sea sensiblemente superior a la media nacional y para las que la su-

jeción a una «IVA BIS» sería más oneroso que el dispositivo actual sobre cotizaciones. Ello impediría las imposiciones en cascada y no supondría costes sociales adicionales por emplear un trabajador; *Un changement difficile et nécessaire: la Sécurité sociale a réinventer*, D.S., 1981, pág. 793.

Todas estas propuestas están, sin embargo, en fase de estudio y, como señala LAUNAY, no se ha franqueado el paso de estudios y proyectos a reformas efectivas, *Financement de la Sécurité sociale*, cit., pág. 75.

(29) PIERIK, *loc. cit.*, pág. 20. Cfr. MATTELJAN, *Modes alternatives de financement de la Sécurité sociale*, R.B.S.S., 1976, páginas 793 y ss., y *La financiación de la Seguridad Social. Modelos alternativos y su crítica*, Madrid, 1980.

(30) ROLLET, *op. cit.*, pág. 133; EUZEBY, *Faut-il fiscalier la Sécurité sociale*, D.S., 1978, págs. 181 y ss.; *Sécurité sociale et fiscalité*, A.I.S.S., *Etudes et Recherches*, n.º 13, 1979; DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité sociale*, cit., pág. 172; EUZEBY, *Financement de la Sécurité sociale et emploi*, D.S., 1979.

(31) Según DUPEYROUX el verdadero problema está menos en el volumen de los gastos de la Seguridad Social que en el reparto de las cargas, *Droit de la Sécurité sociale*, cit., pág. 331.

(32) Cfr. AMSELEK, *L'inflation des dépenses de santé et le déficit de la Sécurité sociale: mithe ou réalité?*, D.S., 1981, página 204.

(33) La evolución del aseguramiento de la enfermedad, desde una perspectiva meramente «remunerativa» hasta la configuración de un auténtico derecho a la salud, tiene influencias importantes en la estructuración de la cobertura, vid. DURAN, *La Seguridad Social en Comunidades Europeas*, cit., pág. 207.

(34) Cfr. ABEL-SMITH y MAYNARD, *The Organisation, Financing and Cost of Health Care in the European Community*, Com. C.E.E., Pol. soc. series, 36, Bruselas, 1979; REINHARDT, *Health Insurance and Cost Containment Policies: the Experience Abroad*, Am. Ec. J., 1980, págs. 149 y ss.

(35) *Un changement difficile*, cit., página 789.

(36) AMSELEK, *L'inflation des dépenses de santé et le déficit de la Sécurité sociale*, cit., pág. 203.

(37) *La maîtrise des couts de santé dans les Etats membres de la CEE*, Coloquio de Toledo, págs. 7 y ss. Cfr. CONSIGLIO NAZ. Ec. LAVORO, *L'organizzazione sanitaria nelle esperienze di recenti riforme in Europe*, Roma, 1980.

(38) *Rapport sur les soins de santé*, en I.E.S.S., *Les reformes*, cit., págs. 4-16. Cfr. WALTERS, *Class Inequality and Health Care*, London, 1980; SANDIER, *L'évolution des dépenses médicales*, D.S., n.º esp., 1978, sobre *La Sécurité sociale*, pág. 52.

(39) BLANCHARD, *op. cit.*, pág. 145.

(40) AMSELEK, *L'inflation*, cit., pág. 203.

(41) *Health Insurance and Cost Containment Policies: the Experience Abroad*, cit., págs. 149-156.

(42) *Rapport sur le financement*, cit., pág. 22.

(43) Cfr. DURAN, *La Seguridad Social*, cit., pág. 110.

(44) *La maîtrise*, cit., pág. 14. AMSELEK menciona además el tema de los gastos de gestión que, aun siendo un porcentaje reducido, suponen a nivel global cifras muy importantes (*loc. cit.*, pág. 203).

(45) Cfr. AMSELEK, *loc. cit.*, pág. 203. Por otro lado, la responsabilidad de los abusos y despilfarros existentes deriva del propio fomento de un uso desmedido de la medicina y de los medicamentos. Vid. MILLS, *Crise du système de S. S. Crise du système économique*, D.S., n.º 1, 1981, págs. 61 y ss.; SOURNIA, *Ces malades qu'on fabrique: la médecine gaspillée* (París, 1977).

(46) Cfr. BLANCHARD, *La Seguridad Social en una encrucijada*, cit., pág. 145 y bibliografía allí citada.

(47) MAYNARD, *Rapport*, cit., pág. 22. Estas medidas, como muestra el caso francés, se han debido sobre todo a la imposibilidad de reducir el incremento de los gastos sanitarios por la fuerte y eficaz oposición de las clases médicas. Cfr. FLOREAL, *Assurance maladie: faut-il réduire l'importance de la couverture sociale obligatoire?*, D.S., 1979.

Según DUPEYROUX este tipo de soluciones, que tienden a limitar los gastos penalizando al usuario por hipótesis, sólo tienen efectos sobre las categorías sociales más modestas, no sobre las acomodadas. «Dicho de otro modo, siguiendo esta dirección se corre el riesgo de llegar a la siguiente consecuencia: la masa financiera bloqueada se utiliza más ampliamente en favor de los más ricos. Las injusticias existentes al nivel de las cotizaciones, de la deducción, corren el gran riesgo de acompañarse de injusticias reforzadas al nivel de la distribución» (*loc. cit.*, pág. 452).

(48) *La maîtrise*, cit., pág. 21.

(49) Y con ello también se remediaría una consecuencia lateral disfuncional del funcionamiento deficiente de la medicina social, la del fomento o posibilidad en forma de abusos en materia de absentismo, que se facilita por la complacencia o falta de rigor del médico. Cfr. DUBOIS, *L'absentisme ouvrier dans l'entreprise*, Rev. aff. soc., 1977, 2; *Technique juridique e sviluppo della persona* (dir. por Lipari), Roma, 1974, págs. 11 y ss.; MAZZONI y otros, *L'assenteismo e i remedi*, Milano, 1979.

(50) BLANCHARD, *La Seguridad Social en una encrucijada*, cit., pág. 145.

(51) Cfr. DURAN, *La Seguridad Social en Comunidades Europeas*, cit., págs. 217 y ss.; ZELENSKA, *Les systèmes de pensions dans les pays industrialisés*, O.I.T., Ginebra, 1974.

(52) Cfr. KAIM-CAUDLE, *Comparative social policy and Social Security, A ten country study*, Bath, 1973, que ha comprobado

que, a nivel comparativo, la atención a los ancianos depende del número de ancianos y su consecuente poder electoral. Cfr. FLUCK, *Zur Diskussion einer Alternbewegung*, Soziale Arbeit, 1981, págs. 289 y ss.

(53) Vid. O.I.T., *Pensions et inflation*, Examen international, Ginebra, 1977.

(54) SCHULTE, *Les pensions*, Coloquio de Toledo, pág. 10.

(55) PAVARD, *Remarques sur l'assurance vieillesse*, D.S., 1978, pág. 64.

(56) Vid. DURAN, *La Seguridad Social*, cit., pág. 217.

(57) SCHULTE, *Rapport sur les prestations*, cit., pág. 33.

(58) SCHULTE, *Les pensions*, cit., pág. 28. Sin embargo SAINT-JOURS avisa de los peligros de dislocación que pudieran derivarse de la separación de estos tres niveles de protección social, por estimar que ello, al aumentar la responsabilidad individual, supondría una disminución de las prestaciones sociales y una desvalorización de las pensiones de vejez por la introducción de la capitalización. «En suma, es todo el porvenir de la Seguridad Social el que sus adversarios más descarnados quieren siempre poner en discusión» (*Traité*, cit. I, pág. 472). Cfr. MILLS, *Traité*, cit., II, págs. 116-122.

(59) Vid. sobre el tema DURAN, *La Seguridad Social*, cit., págs. 220-221; las comunicaciones al Coloquio de Lovaina del I.E.S.S., de noviembre de 1978, en especial DUPEYROUX, *Age de la retraite, pensions de vieillesse, distribution du travail: quelques points de repère*, y MARKMANN, *Modèle de système d'assouplissement de l'âge de la retraite*; KERSCHEN REMINIAC, *Les systèmes de pré-retraite, classification juridique et pratique*, D.S., 1981, págs. 175 y ss. Sobre la Resolución (76) 32 del Consejo de Europa en materia de jubilación flexible, vid. MARZIALE, *Algunas ideas para una reforma de la Seguridad Social*, R.S.S., 1979, pág. 43.

(60) Sobre esta «mélange de genres», vid. DUPEYROUX, *op. cit.*, pág. 474.

(61) Vid. VERGINE, *La disciplina del cumulo tra pensione e reddito de Lavoro*, Previdenza Sociale, 1980, págs. 382 y ss.

(62) Nivel mínimo que sin embargo debe conectarse con un *standard* normal de vida. Cfr. MARZIALE, *Algunas ideas*, cit., pág. 43.

Aunque se trate de un tema de gestión, materia que no es objeto de este estudio, la racionalización del sistema de pensiones requiere también medidas de simplificación y humanización. «Las relaciones entre individuos e instituciones de Seguridad Social deberían mejorarse por una simplificación del sistema y los reglamentos, por una información más amplia sobre los derechos y los deberes de los individuos, una complejidad menor y una mejor coordinación de los diferentes sistemas, y, en general, una mejor accesibilidad del sistema» (SCHULTE, *Les pensions*, cit., pág. 34).

(63) Cfr. VON MAYDELL, *Die Anpassungsproblematik in der B.D.R. und im interna-*

tionales Vergleich, Z. f. G. Versicherungswissenschaft, 1980, págs. 296 y ss.; O.I.T., *Pensions et inflation*, cit.

(64) «Alguien tratará de aliviar las cargas del seguro de pensiones haciendo más lentos los procesos de indización», medida «que, a fin de cuentas, no da resultados enteramente satisfactorios» (BLANCHARD, *op. cit.*, pág. 147).

(65) Cfr. *Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Festschrift Meinhold*, Stuttgart, 1980.

Dentro de la racionalización de las prestaciones de la Seguridad Social habría que aludir también al importante tema de la revisión de la política de prestaciones familiares. Dada la imposibilidad, por límite de espacio, me remito para la exposición de las tendencias actuales al respecto a DURAN, *La Seguridad Social en Comunidades Europeas*, cit., págs. 200 y ss.

(66) Las prestaciones de desempleo han tenido un carácter complementario a la estabilidad en el empleo como medida fundamental protectora, y se han generalizado sólo en los países capitalistas desarrollados y como una especie de «indemnización al parado» (MARZIALE, cit., pág. 48). Vid. O.I.T., *Desempleo y Seguridad Social*, Ginebra, 1976.

En los países europeos aunque esté generalizada la protección por desempleo existe un panorama muy diferenciado; algunos sistemas (como el británico o belga) son unitarios y sólo asegurativos, otros prevén también una tutela asistencial pública (Alemania y Holanda), mientras que el sistema francés tiene particularidades propias al regirse, fuera del sistema de Seguridad Social, por organismos asociativos privados (ASSEDIC y UNEDIC), vid. DUPEYROUX, *op. cit.*, págs. 1127 y ss. Según DURAN, «las diferencias, en todo caso, son evidentes en cuanto a los diversos aspectos del régimen jurídico de protección del desempleo», tanto en lo referente a los requisitos (contributivos o no), a la duración (ilimitada o limitada, con o sin escala), al período de referencia, y a la cuantía de las prestaciones (en función del salario entre un 40 y 90 por 100, salvo las prestaciones uniformes de Irlanda, Italia y Gran Bretaña) (*La Seguridad Social*, cit., págs. 224-225). Cfr. UNEDIC, *L'indemnisation de chômage total dans les pays de la C.E.E.*, Bull. Liason, junio 1978, reprod. en *Intersocial*, octubre 1978.

(67) Cfr. DURAN, *La Seguridad Social*, cit., pág. 223. Sobre la «convertibilidad entre trabajo, puesto y subsidio», vid. ACCORNERO, *Il lavoro e il posto*, Giornale D.L.R.I., n.º 5, págs. 68-72.

(68) Vid., por todos, SCHULTE, *Rapport*, cit., pág. 40.

(69) Los beneficiarios estaban definidos dentro de la parte de la población activa, y el ejercicio de una actividad profesional en un tiempo determinado era condición necesaria para las prestaciones, quedando excluidos de la protección frente al paro «los trabajadores autónomos, las personas en búsqueda de un primer empleo, las viu-

das y divorciadas» (MARZIALE, *Algunas ideas*, cit., pág. 50).

(70) VOLZ, *Unemployment Insurance in the Present Economic Crisis*, Coloquio de Toledo, pág. 7.

(71) URI, *Emploi et chômage en Europe*, París, 1981, pág. 136.

(72) VOLZ, *Unemployment Insurance*, cit., pág. 10.

(73) FREYSSENET, *Sécurité sociale, crise économique et productivité du travail*, cit., pág. 797.

(74) VOLZ, *Unemployment Insurance*, cit., pág. 24.

(75) DURAN, *La Seguridad Social*, cit., pág. 225.

(76) MERCEAU, *La loi desorientée*, D.S., n.º esp., 1978, pág. 2.

(77) LAUNAY se pregunta si las rigideces son tan fuertes que las reformas deseables se retrasarán de año en año hasta el momento en que la aparición de un punto de ruptura las haga inevitables, *Financement de la Sécurité sociale et politique économique*, cit., pág. 75.

(78) SAINT-JOURS, *Traité*, cit., I, pág. 32. Sin embargo, recuerda OGUS, es indispensable un cierto grado de consentimiento político si se quieren consolidar las realizaciones adquiridas y formular la política social para el porvenir, pero se puede esperar que el debate político será agitado sobre lo que se estime la solución más justa y equitativa, en especial en el conflicto entre el punto de vista igualitarista y el de sustitutivo del salario, *Rapport général*, cit., pág. 18.

(79) DELEECK, *Efficacité et réforme de la Sécurité sociale*, cit., pág. 667.

(80) PRETOT, *L'Etat et la Sécurité sociale*, D.S., 1981, págs. 801-803 y 811.

(81) SCHULTE, *Rapport sur les prestations*, cit., pág. 56.

(82) COMMISSION CEE, *Exposé sur la évolution de la situation social*, Bruselas, 1981, página 167. Los límites de la política clásica, su fracaso en la redistribución de rentas, su desprotección de los desheredados, y su discordancia con las otras intervenciones estatales, en especial con la política social y económica general o con la que se ocupa de la productividad, de la movilidad del trabajo, del mantenimiento del empleo, de la política educativa, de vivienda y médica es lo que según OGUS impone, aun sin la crisis, «nuevos puntos de partida para la política de Seguridad Social», *Rapport Général*, cit., pág. 11.

(83) PERRIN, *loc. cit.*, pág. 19.

(84) McCLEMENTS, *The Economics of Social Security*, Londres, 1978, pág. 219.

(85) PERRIN, *loc. cit.*, pág. 21.

(86) VAN LANGENDONCK, *Rapport sur les structures*, en I.E.S.S., *Les reformes de la Sécurité sociale en Europe*, cit., pág. 16.

(87) BARROT, *Quelle politique sociale pour une économie en mutation?*, D.S., 1981, pág. 11.