

SEGURIDAD SOCIAL Y CRISIS ECONOMICA: SU EVOLUCION ENTRE EL ANE Y EL AES

Para **Antonio García de Blas** y **Bernardo Gonzalo**, la solución del principal problema que aqueja hoy a la sociedad española —la crisis del empleo— guarda directa y significativa relación con lo que acabe sucediendo con la Seguridad Social.

Los años de la crisis económica ya transcurridos han supuesto una línea invariable —con sólo alteraciones de grado e intensidad— de multiplicación de los gastos de Seguridad Social, financiados con aumentos de las transferencias estatales y con el incremento de las cargas sociales de las empresas. El crecimiento de la Seguridad Social, en último extremo, no ha sido acompañado en ningún momento de la crisis económica de variaciones equivalentes de la producción.

El estudio advierte sobre la aparición de signos relativos a una política de ajustes coherentes; y detalla cuáles son las medidas, así como su respectivo valor y trascendencia en orden a los objetivos pretendidos. Los autores señalan que del «ANE arranca un programa de cambios sin acuerdo, pero de rico contenido, que habrá de ser explotado en años sucesivos».

Con todo, esas medidas de cambio propiciadas por el ANE, pese a su coherencia y relativa intensidad —al menos si se comparan con las contradictorias y vacilantes adoptadas en los años precedentes—, no son en absoluto suficientes para asegurar el necesario ajuste recíproco entre las políticas de Seguridad Social y económica. Los autores señalan, a este respecto, el conjunto de problemas sin resolver —sean de contenido económico o social— y aventuran algunas de las soluciones que probablemente deberán discutirse en la nueva Comisión Tripartita creada por el AES.

LA crisis económica que desde 1974 azota a todos los países occidentales, y en especial a España, ha tenido su reflejo en la Seguridad Social, que ha visto cómo sus gastos se multiplicaban por diez a lo largo de la pasada década. La financiación de esos gastos ha

planteado serios problemas al sistema productivo.

Al examen de la evolución de la Seguridad Social en la década de los años ochenta, y en especial al período 1981-84, se dedica la parte central de este artículo. La elección de este úl-

timo período responde al propósito de mostrar los cambios surgidos desde el término de los trabajos de la Comisión Tripartita sobre racionalización y mejora de la Seguridad Social, derivada del punto V.2 del Acuerdo Nacional de Empleo, hasta los inicios de las reuniones de la Comisión Tripartita sobre reforma de la Seguridad Social prevista en el Acuerdo Económico y Social. Una y otra —como se verá— marcan un punto de inflexión en la recíproca ignorancia entre las políticas económica y social mantenidas a lo largo de todo el proceso de crisis; operando en una conjunción no expresamente declarada, el soporte técnico de la documentación deducida de la Comisión del ANE y la voluntad política del gobierno de afrontar el ajuste de las instituciones sociales a los datos de la crisis económica, han tendido los primeros puentes estables entre ambas.

El análisis propuesto se ilustrará con referencias a las políticas de ajuste seguidas en otros países para afrontar los mismos problemas, y con los datos convenientes para mostrar coincidencias y subrayar discrepancias.

Finalmente, el estudio se cerrará con un examen de los problemas pendientes y de una serie de propuestas para tratar de dar solución a los mismos.

I. LA SEGURIDAD SOCIAL ENTRE EL DESARROLLO Y LA CRISIS ECONOMICA

1. Introducción

Las reformas legislativas correspondientes a los primeros años de la crisis (leyes del pe-

riodo 1972-1974 y sus reglamentos de aplicación) establecieron el más generoso de cuantos sistemas de prestaciones ha conocido la Seguridad Social española. Cuestión distinta es la de su valoración comparativa con los sistemas protectores europeos más desarrollados. Pero en España, ciertamente, no existía hasta las referidas leyes proximidad alguna entre los salarios reales de los asegurados y sus prestaciones de sustitución (subsidios y pensiones de Seguridad Social). La reforma en cuestión parecía, pues, el producto de una época de expansión antes que el de los inicios de un fuerte y largo proceso de crisis económica.

Los Pactos de la Moncloa dieron la primera llamada de atención sobre la necesidad de revisar el sistema, aunque sus recomendaciones se centrasen en mayor medida en el lado de los ingresos, tratando de frenar el aumento de las cotizaciones, con objeto de no presionar en demasía sobre los costes laborales, y aumentando sensiblemente las transferencias del Estado para que éstas alcanzaran el 20 por 100 en 1983 (objetivo cumplido con un año de retraso, como resultado de que los gastos de desempleo se separaron de la Seguridad Social a partir de 1981, en cumplimiento de la puesta en vigor de la Ley Básica de Empleo). Por el lado del gasto, los acuerdos fueron no sólo menores (revisión de la lista de enfermedades profesionales, exclusión de ciertas actividades formativas y de higiene y seguridad de la acción protectora), sino que fueron totalmente incumplidos, mientras, por el contrario, el incremento de transferencias del Estado se cumplió de forma escrupulosa por los diversos gobiernos.

Sólo en 1981, con motivo de la negociación y firma del Acuerdo Nacional de Empleo, los interlocutores sociales (CEOE, UGT y CC.OO.), motivados por el gobierno, vuelven a mostrar una cierta sensibilidad hacia el tema de la reforma de la Seguridad Social. Como desarrollo del punto V.2 del referido Acuerdo, se creó una Comisión Tripartita especializada para la racionalización y mejora de la Seguridad Social, que terminó sus trabajos sin acuerdo, pero habiendo producido una interesantísima documentación sobre los intereses y valoraciones de las partes en diálogo y una opinión pública favorable a la reforma. Precisamente esa documentación constituye el mejor testigo, junto con los datos que ofrecen las reformas europeas, para evaluar cuanto se ha emprendido desde el ANE hasta estas mismas fechas.

2. La Seguridad Social española entre el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) y el Acuerdo Económico Social (AES)

No sería exacto afirmar que durante el período 1976-1980 nada se ha hecho en materia de ajuste de la Seguridad Social a la crisis. Ciertamente que la confluencia en nuestro país de la crisis económica y el cambio político han coartado la acción gubernamental y los apoyos sociales para ejecutar ese ajuste de un modo racional, gradualista y planificado. Pero aceptar el hecho de que nada se haya hecho conforme a un plan preestablecido, concertado y de aplicación sostenida, no equivale a negar que hayan existido medidas de ajust-

te aisladas —incluso numerosas—, adoptadas unilateralmente, tanto en los ámbitos de la legislación como en los de la gestión.

Tales medidas, empero —ocasionales y aisladas, unilaterales, sin apoyo social, carentes de constancia y gradualidad—, no han tenido la eficacia deseada para corregir mínimamente los desajustes de la Seguridad Social ni para colaborar al equilibrio global de la economía.

Se trata, por otra parte, de medidas de significado contradictorio. En ocasiones, se trata de reducir, o al menos de contener, la tendencia ampliatoria iniciada en los primeros años de crisis, y a la que ya hemos hecho mención. Otras veces, por inercia o por debilidad política, se continúa en la línea expansionista. El último quinquenio de la década de los años setenta, en fin, produce el origen y desarrollo de un debate nacional escasamente sincero y nada profundo —en contraste con los ejemplos que muestra el panorama internacional—, sobre el «estado de la cuestión» en materia de Seguridad Social y sobre las alternativas para la solución de sus problemas.

En todo caso, ese debate concluye en el ANE, del que, a su vez, arranca un programa de cambio sin acuerdo, pero de rico contenido, que habrá de ser explotado en los años sucesivos.

Las posteriores medidas de cambio —de mayor intensidad y coherencia que las de la precedente etapa—, deben, pues, al ANE su existencia y virtualidad.

Para valorarlas, pero también para juzgar sobre su dificultad, es preciso insistir en que el fra-

¿ES HOMOLOGABLE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL DESEMPLEO DE ESPAÑA AL DE LOS PAÍSES OCCIDENTALES?

El 4 de agosto de 1984 el *Boletín Oficial del Estado* publicaba la reforma del título II de la Ley Básica de Empleo, que originalmente fue aprobada en octubre de 1980.

La necesidad de introducir reformas en el sistema de protección del desempleo venía originada por la baja tasa de cobertura de los parados, resultado tanto del sistema restrictivo introducido en 1980 con la aprobación de la Ley Básica de Empleo como de la aceleración del aumento del paro, así como de su distinta composición interna; ya que cada vez era mayor la ponderación en el desempleo de personas que no estaban protegidas o lo estaban de forma insuficiente como los eventuales, los jóvenes o los parados de larga duración.

La tasa de cobertura (beneficiarios con prestación de desempleo sobre paro registrado) en España en el último trienio se situaba muy por debajo de los principales países de la CEE (véase cuadro A). La situación española diferencialmente era más grave de lo que indica la media, ya que se había pasado de una tasa de cobertura del 64,5 por 100 en 1980 (aprobación de la Ley Básica de Empleo) a un 38,8 en 1983 (comienzo de la revisión de la Ley).

Ello no significa que comparativamente los recursos que absorbían los gastos de desempleo sobre el PIB fueran relativamente escasos. En 1981 del conjunto de países europeos de la OCDE, España ocupaba el tercer lugar, detrás de Dinamarca y Bélgica.

Las previsiones para 1986, año en el que se podrán apreciar plenamente los efectos de la reforma y que, por lo tanto, puede considerarse como representativo, son de una sensible mejora de la tasa de cobertura. Para tal año la previsión es una tasa del 60 por 100, similar a la de 1980, aunque ello supondrá tener que dedicar unos recursos equivalentes al 2,7 por 100 del PIB.

Conseguir esa mejora de la tasa de cobertura es consecuencia de que se alarga la duración de la prestación, tanto de carácter contributivo como asistencial. En el primer caso, se ha ampliado un tercio de la duración, mientras en el segundo se ha duplicado, lo cual significa un avance profundo. Con ello incluso se supera, en ambos casos el valor más frecuente en los países europeos de la OCDE (véase cuadro B). Por otro lado, se han incluido colectivos en la prestación asistencial que anteriormente no tenían derecho

a ningún tipo de protección, o lo tenían de forma insuficiente, como los eventuales y los desempleados de cincuenta y cinco y más años. Ambas situaciones, en general, no se contemplan en la mayoría de los países europeos.

Algunos aspectos tratan de mejorar técnicamente la anterior Ley, aunque, a veces, los sistemas elegidos no sean los más frecuentes a nivel de los países europeos de la OCDE, como la existencia de topes máximos en función de las características familiares y la no concesión de suplementos familiares específicos, ya que el sistema elegido para el tope máximo sólo cualifica a los desempleados de mayores ingresos. En otros casos no se han variado defectos anteriores, como que la cuantía de la prestación se relacione con un porcentaje decreciente de la base de cotización, aunque en media dicho porcentaje sea equivalente al de otros países.

La reforma ha clarificado la financiación de las prestaciones, estableciendo más nítidamente las diversas aportaciones entre cotizaciones y transferencias del Estado. Los mayores costes de la ampliación de la cobertura van a ser financiados por una mayor aportación estatal, que aumenta aproximadamente, en media anual, un 30 por 100 en el próximo trienio en valores absolutos, y por un incremento de las cotizaciones en torno a dos puntos en los próximos dos años. Aunque no está establecido cómo se distribuirán las aportaciones de trabajadores y empresarios, parece que habría que tratar de corregir la desproporción existente a la vista de lo observado en la mayoría de los países europeos.

Como resumen, se podría señalar que el nuevo sistema de protección de desempleo, aún siendo un tanto atípico en cuanto a sus características con respecto a los valores más frecuentes en los países europeos de la OCDE, servirá para elevar la tasa de cobertura, cumpliéndose así el objetivo fundamental de la reforma; aunque todavía dicha tasa a medio plazo será inferior a la actual de la mayoría de los países europeos de la OCDE.

CUADRO A

**COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO SOBRE
EL PARO REGISTRADO EN ESPAÑA Y EN LA CEE
(Media 1981-1983)**

PAÍSES	Cobertura (en %)
Dinamarca	81
Bélgica	78
Francia	71
Italia	60
Alemania	60
Holanda	48
ESPAÑA	48

Fuente: Felipe Sáez Fernández, «El sistema de prestaciones por desempleo en España: aspectos económicos e institucionales», Cuadernos IMPI, Ministerio de Industria y Energía, abril 1984.

CUADRO B

EXAMEN COMPARATIVO DE LAS CARACTERISTICAS DE LA PROTECCION DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA Y OCDE (EUROPA)

	NIVEL CONTRIBUTIVO		NIVEL ASISTENCIAL	
	España	Valor más frecuente en países OCDE (Europa)	España	Valor más frecuente en países OCDE (Europa)
Estructura del del sistema.	Existe.	Existe.	Existe.	Existe.
Requisitos de acceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro en oficina de empleo. • Demanda de empleo. • Paro involuntario. • 6 meses de cotización en los últimos 4 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro en oficina de empleo. • Demanda de empleo. • Paro involuntario. • 6 meses de cotización en el último año. 	<p>COMPLEMENTARIO: Extinción prestaciones nivel contributivo, tener responsabilidades familiares y que las rentas de la unidad familiar no superen el SMI.</p> <p>PRESTACION A TRABAJADORES EVENTUALES: Haber cotizado de 3 a 5 meses y que las rentas de la unidad familiar no superen al SMI.</p> <p>PRESTACION A TRABAJADORES MAYORES DE CINCUENTA AÑOS: Tener los requisitos de acceso para la jubilación anticipada a los sesenta años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Extinción prestaciones nivel contributivo e insuficiencia de medios económicos sin módulo específico. • No existe. • No existe.
Cuantía de la prestación.	<p>PORCENTAJE VARIABLE</p> <p>80 % bases cotización en los 6 primeros meses.</p> <p>70 % bases cotización en los 6 meses siguientes.</p> <p>60 % bases cotización en los 12 últimos meses.</p>	<p>PORCENTAJE FIJO EN TODO EL PERIODO DE PERCEPCION</p> <p>Aproximadamente el 75 % de las bases de cotización.</p>	75 % SMI.	Cuantía en valores absolutos.
Límites máximos a la prestación.	De 170 a 220 % del SMI.	Cuantía en valores absolutos.	75 % SMI.	Porcentaje de la base de cotización (70 %).
Duración de la prestación. Duración máxima.	<ul style="list-style-type: none"> • Igual a la mitad del tiempo cotizado. • 2 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inferior o la mitad del tiempo cotizado. • 1 año. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada. • 18 meses. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ilimitada. • No existe.
Financiación preferencial.	<i>Cotizaciones:</i> mayor aportación empresarios sobre total cotizaciones (87 %).	<i>Cotizaciones:</i> mayor aportación empresarios sobre total cotizaciones (60 %).	Presupuestos del Estado.	Presupuestos del Estado.

Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE.

caso del ANE no se debió precisamente ni a la imposibilidad de alcanzar acuerdos ni a la ausencia de estudios técnicos rigurosos. Antes al contrario, fue resultado de una notable radicalización en algunos puntos concretos del debate, que sólo muy limitadamente se ha flexibilizado con posterioridad:

- Una desmedida ambición por privatizar la gestión, aún a costa de producir un mayor gasto (su presupuesto teórico era la inmediata reforma en profundidad, basada en la plena «universalidad» protectora), por parte de la representación empresarial.

- Una inflexible petición para resolver la reconocida insuficiencia cuantitativa y cualitativa de la acción protectora, basada en una mayor racionalidad del gasto, pero también en una más amplia dotación de recursos, por parte de las representaciones sindicales.

- Y un dramático requerimiento gubernamental para asegurarse los apoyos sociales necesarios en la tarea de disciplinar el gasto en prestaciones sociales.

La armonización de tales pretensiones contradictorias se intentó, en efecto, en el denominado «Documento de Síntesis», de la Presidencia y Secretaría —documento calificado por la doctrina como «intento realista de acercamiento de posiciones»—, reelaborado, desarrollado y pormenorizado con posterioridad en el estudio «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», publicado en el número 12/13 de esta Revista. Asimismo, se elaboró con este motivo un estudio económico sobre la proyección económica de la Seguridad Social.

Las expresadas características (realismo, intención integradora, cuantificación de los efectos de racionalización pretendidos) de ambos documentos recomiendan su utilización como referencia para reconocer y valorar lo avanzado en la política de cambios seguida desde entonces.

1.º *Medidas adoptadas en relación con el objetivo de disciplinar el crecimiento de los gastos.*

Se trata de uno de los objetivos de reforma más debatido por la Comisión del ANE, y que se expresaba en un variado conjunto de programas y medidas. Muchas de éstas han sido confirmadas por las políticas seguidas internacionalmente, tal y como señala el último Informe de la Asociación Internacional de Seguridad Social sobre desarrollo y tendencias de las instituciones de protección social en el mundo durante los años 1981-1983.

El citado Informe destaca el particular freno, cuando no la reducción, del gasto en pensiones.

La contención de los niveles de protección social alcanzados es el resultado de medidas tales como el aplazamiento o modificación de las revalorizaciones de las prestaciones (sea mediante retrasos en el abono de las mejoras, sea mediante la ampliación del período considerado para revalorizar, sea a partir de la determinación de un índice de revalorización peculiar, del que se excluye la consideración de los precios de revalorizaciones ponderadas, jugando con la cuantía respectiva de las pensiones y aplicando índices distintos a las más altas que a las más bajas, o con regulaciones restrictivas para los casos de

acumulación de prestaciones o de prestaciones y otros ingresos del trabajo o del capital).

Asimismo, se tiende a recuperar alguno de los olvidados principios del «seguro» superados con la evolución histórica de los sistemas, intentándose por esa vía relacionar más estrechamente el valor de las prestaciones con el valor de las cuotas individualmente pagadas; este fundamento conduce a la abolición de las pensiones mínimas, al señalamiento de más amplios períodos de carencia, al otorgamiento de prestaciones periódicas de menor duración, al señalamiento de bases de cálculo inferiores (determinándose como promedio de bases de cotizaciones previas correspondientes a períodos más prolongados), a la fijación de porcentajes de pensión menores y, en último extremo, al establecimiento de importes iniciales de pensiones sensiblemente más reducidos que los hasta ahora aplicados.

Por último —y siempre según la experiencia internacional más extendida—, se hace más riguroso el régimen jurídico general establecido para causar derecho a prestaciones y los controles administrativos y jurídicos para permanecer en el disfrute de las mismas. En concreto, la protección de la invalidez y del desempleo se han extremado en estos aspectos, multiplicándose las normas que facilitan su revisión (indemnizaciones por despido, obtención de rentas de cierto nivel por cualquier otra causa, multiplicación de las revisiones médicas, etc.).

¿En qué medida España ha seguido semejante recorrido durante los años más recientes?

Un dato importante, en relación con los años preceden-

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ (1980-1983)

	1980	1981	1982	1983
Evolución altas pensiones de invalidez	89.839	114.509	149.395	183.062 (*)
Evolución gastos pensiones de invalidez (millones de pesetas)	237.185	298.661	389.603	454.721

(*) Estimación.

Fuente: Elaboración propia sobre Informe Económico-Financiero de los presupuestos de la Seguridad Social.

tes, es el mantenimiento de la participación de la Seguridad Social en el PIB —sin excesos y recortes—, como lo prueba la evolución de este indicador durante el período: 1982, 12,09 por 100; 1983, 12,28 por 100; 1984, 12,08 por 100. Ciertamente tal participación es en exceso exigua, si se atiende al dato internacional comparado. Pero cierto también que su crecimiento durante los más recientes años, quizás los menos idóneos para restar recursos a la inversión y a la creación de empleo, era más acelerado que el crecimiento medio de los países en comparación.

Otra medida del mayor interés la constituye el Decreto aprobado en junio de 1984 por el que se modifican algunos aspectos de la normativa vigente en materia de invalidez permanente. La racionalización en este campo se propone restringir los altos porcentajes de fraude detectados mediante el establecimiento de controles periódicos y obligatorios de la permanencia en la situación de invalidez, mediante el señalamiento de la obligación de comunicación del ejercicio de actividades lucrativas por parte de los inválidos pen-

sionistas (control indirecto) y a través del establecimiento de la posibilidad de acordar controles médicos en cualquier momento por parte de la entidad gestora. Aparte del objetivo de reducción del fraude, el Decreto se propone, como objetivos complementarios, los de reducir los niveles de protección acomodándolos a los del resto de las prestaciones —para cuya consecución iguala la base reguladora de la pensión de invalidez con las demás pensiones—, y de mejorar la gestión, haciendo más ágil, coherente y riguroso el funcionamiento de las diversas instituciones que participan en el procedimiento de calificación de la invalidez (véase cuadro n.º 1).

Se han intensificado, por otra parte, los controles sobre las diversas modalidades de fraude (tanto de beneficiarios como de empresas, estas últimas en tanto que colaboradoras obligatorias en la gestión a través del pago delegado de la prestación). Los sistemas de control informático hasta ahora ensayados, sin embargo, han dado escasos resultados, previéndose la necesidad de operar algunos cambios normativos en el régimen de protección de la contingencia como

medio de asegurar una mayor eficacia.

Asimismo, se ha dado un tímido paso en orden a contener los costosos efectos de la elevación fraudulenta de las bases de cotización correspondiente a los últimos años de la vida activa de los trabajadores, con objeto de asegurarles una base de cálculo elevada para la pensión de jubilación. La Orden de 4 de julio de 1983 supone el primero y el menos importante de los desarrollos que necesita el Real Decreto-Ley 13/1981, de 20 de agosto, y hace referencia al control de bases en los casos de pluriempleo. Resta por desarrollar y aplicar con cierta uniformidad las reglas de acomodación general de la elevación de bases de cotización a los incrementos salariales colectivos.

Sin duda, escasos progresos todos ellos a la vista de las previsiones sobre evolución de los déficits a lo largo de la próxima década, pero, al fin, medidas correctoras cuya futura intensificación y complementación puede producir, sin brusquedades, el deseado equilibrio.

2.º *Medidas adoptadas en relación con el objetivo de mejorar la distribución de las cargas sociales.*

Bajo este epígrafe, los estudios internacionales engloban las medidas tendentes a repartir mejor la carga entre empresas y sectores, lo cual pasa por la desaparición de bases máximas, la cotización por todos los conceptos salariales, el establecimiento de un tipo único de cotización por accidentes de trabajo y el incremento mayor en términos relativos de los regímenes especiales que gozan, por lo general, de una menor pre-

¿AUMENTAR O DISMINUIR LAS COTIZACIONES SOCIALES?

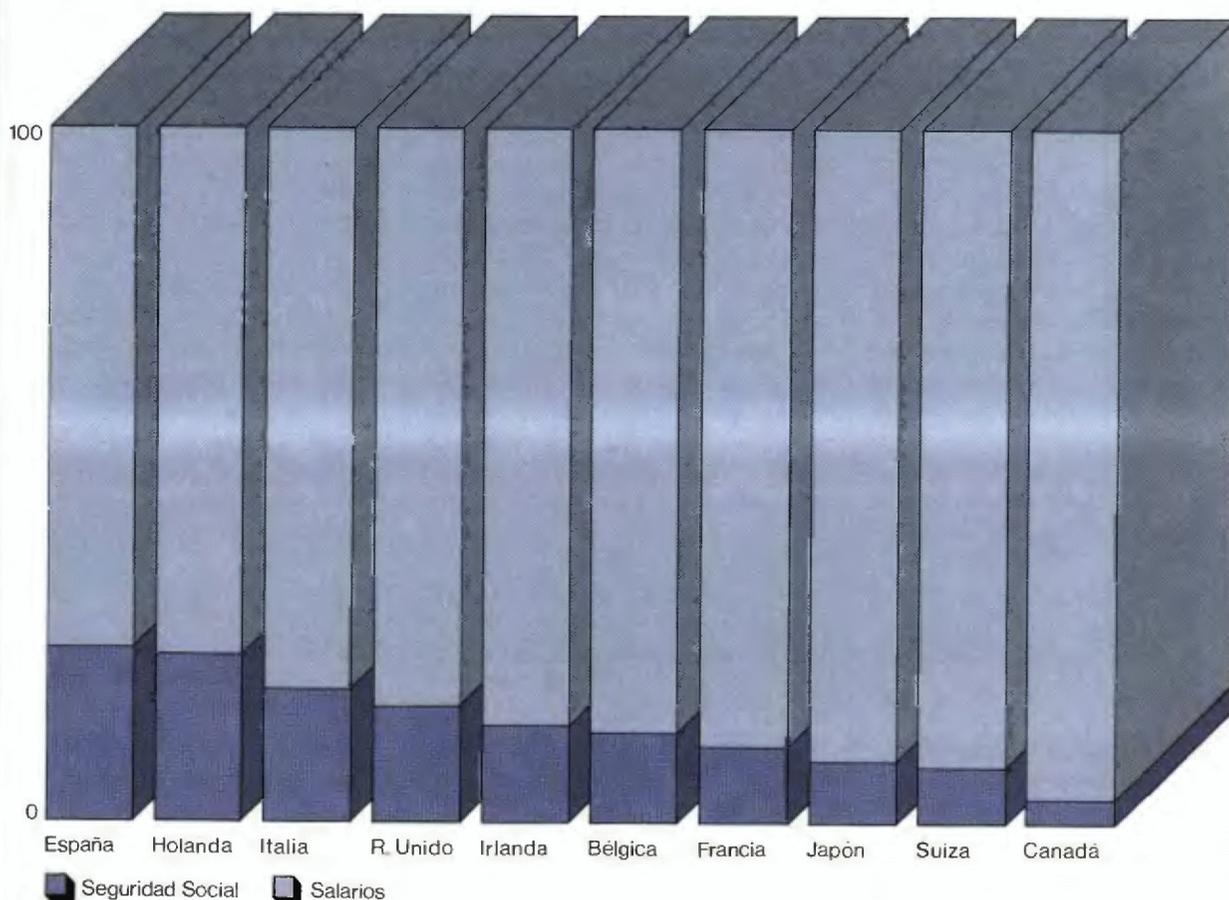
En los últimos dos años, el gobierno decidió reducir un punto y medio durante cada uno de ellos el tipo de cotización del régimen general. Con ello se trataba de redistribuir las fuentes de financiación del presupuesto de la Seguridad Social, incrementando a la vez las transferencias del Estado, que pasaban del 15 al 20 por 100, respectivamente. En 1985, y como resultado del Acuerdo Económico y Social, la reducción en el régimen general será de sólo 0,3 puntos, mientras las transferencias del Estado alcanzan el 21,6 por 100.

Posiblemente en los años próximos se podrá observar una interesante polémica en la que los detractores y defensores de la reducción de cotizaciones expondrán sus puntos de vista. Por un lado, los primeros, entre los que se encuentra alguna fuerza sindical, exponen que la reducción de cotizaciones no genera empleo (repitiendo el mismo argumento que se utiliza para la moderación salarial), y que, por el contrario, tal medida obliga a limitar los gastos de protección social. Por otro lado, los segundos señalan la impor-

tancia de minorar un impuesto sobre el factor trabajo, visible e importante, con efectos beneficiosos sobre el empleo y la exportación (éstas no se pueden desgravar en frontera y sí, por el contrario, los impuestos indirectos).

Los datos comparativos muestran cómo el peso de las cotizaciones es muy alto. Así, las cotizaciones sociales sobre los costes laborales en España ocupan el primer puesto de los países de la OCDE (véase gráfico A), lo cual supone que la presión de este impuesto sobre

GRAFICO A
DISTRIBUCION DE LOS COSTES LABORALES ENTRE SEGURIDAD SOCIAL Y SALARIOS (*). 1982. —(En porcentaje)



(*) Realizada sobre los salarios medios de cada país.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

los salarios es la más importante. Además, a la vista del gráfico B, sí parece existir una cierta relación aparente entre el peso de las cotizaciones y empleo. Así, España, con el mayor peso de las cotizaciones empresariales sobre el total de ingresos del sector público, tenía la peor tasa de ocupación, sucediendo lo contrario para el resto de los países.

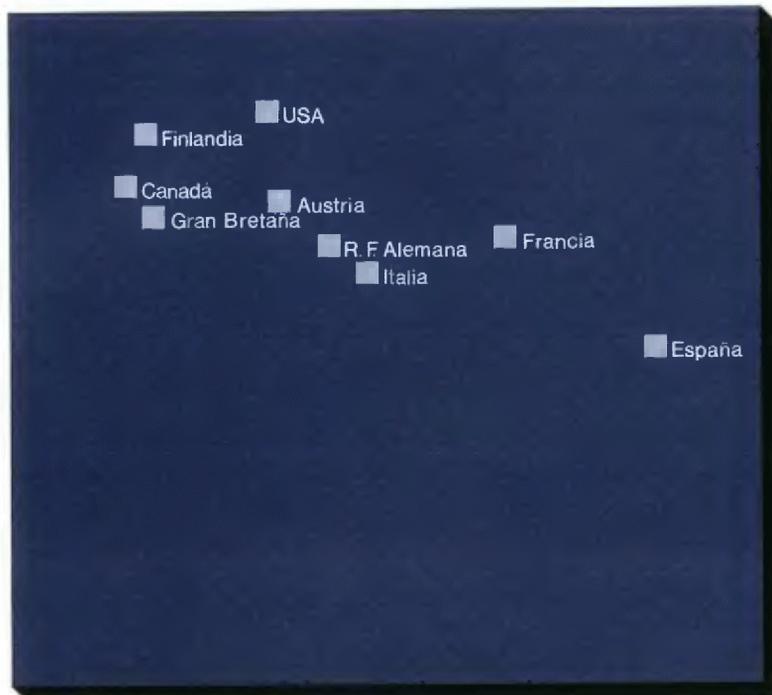
No obstante, los mayores efectos sobre el empleo (tal como pone de manifiesto un informe recientemente publicado, realizado por la OIT y del que son autores los profesores Laina y Co-

pini) de la reducción de cotizaciones tiene, en diversos países, si ésta es compensada por una reducción del gasto público, ocupando el segundo lugar en intensidad si se financia con mayores impuestos indirectos.

De lo anterior parece deducirse la necesidad de proseguir en esa labor de reducción del tipo de cotización, siendo compensada la pérdida de recaudación con mayores transferencias del presupuesto del Estado y minoración de los gastos.

GRAFICO B RELACION ENTRE EL PESO DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL PAGADO POR LA EMPRESA SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO (1981) Y LA TASA DE OCUPACION (1982)

Tasa de ocupación
% sobre población mayor de 16 años



Cotización pagada a la S.S. por la empresa
Total de ingresos del sector público (%)

sión y adolecen, en los países que tienen esta estructura, de fuertes déficits.

En España, los años transcurridos muestran moderados progresos en las tres áreas principales que se engloban bajo la más amplia rúbrica de reformas de la financiación del sistema (si no de su estructura, sí de la revisión e interdependencia de sus elementos tradicionales):

- En primer lugar, se observa un sostenido incremento de las subvenciones estatales destinadas a financiar la Seguridad Social. Las transferencias por este concepto han pasado a ser, respecto del total de los recursos del sistema, del 15,54 por 100 en 1982, al 17,67 por 100 en 1983 y al 20 por 100 en 1984.

- Por otra parte, se aprecia una leve disminución de la presión contributiva de la Seguridad Social sobre las empresas. Entre 1982 y 1984, y en relación con el PIB, ha decrecido desde un 9,90 por 100 hasta un 9,45 por 100 (para las empresas del régimen general, la relación es del 7,60 por 100 al 6,91 por 100).

- Se han dado pasos en la dirección de una más equitativa distribución de la carga contributiva entre las empresas, atendiendo al volumen de sus plantillas. Así, la carga de las cotizaciones al régimen general de las empresas, según número de trabajadores, a 1983, arroja la siguiente relación (en %): empresas con menos de diez trabajadores: 4,4; con menos de 100: 8; con menos de 250: 9,3, y con más de 250: 11.

Además, se ha procedido al prorrateo anual de todas las pagas de carácter salarial y vencimiento superior al mes, evitan-

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCION RELATIVA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA Y LOS PAISES DE LA CEE

INGRESOS CORRIENTES	DINAMARCA		LUXEMBURGO		ALEMANIA (R. F.)		BELGICA		PAISES BAJOS	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980
1. Cotizaciones de empleadores ...	10,4	9,7	35,4	36,2	43,4	42,7	40,7	40,9	37,6	37,1
2. Cotizaciones de las personas protegidas ...	2,1	1,8	23,2	22,9	27,3	27,5	20,2	20,2	31,7	31,1
3. Aportaciones públicas corrientes ...	83,9	85,0	31,7	31,6	25,6	26,7	34,5	34,7	19,9	20,3
4. Otros ingresos corrientes ...	3,6	3,5	9,6	9,4	3,7	3,1	4,6	4,0	10,7	11,5
5. Total de ingresos corrientes ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

INGRESOS CORRIENTES	FRANCIA		REINO UNIDO		ITALIA		IRLANDA		ESPAÑA	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980
1. Cotizaciones de empleadores ...	56,2	55,9	34,6	33,3	57,8	58,8	25,5	25,1	71,8	70,0
2. Cotizaciones de las personas protegidas ...	22,4	23,7	14,8	14,6	12,6	13,6	11,9	11,4	17,4	19,2
3. Aportaciones públicas corrientes ...	18,4	17,7	41,8	43,6	26,6	24,9	61,7	62,5	8,7	9,5
4. Otros ingresos corrientes ...	3,0	2,7	8,8	8,5	3,0	2,7	0,9	1,0	2,1	1,3
5. Total de ingresos corrientes ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: EUROSTAT (CEE) y Cuentas y Balances de la Seguridad Social (Cuentas consolidadas) (España).

do exenciones en la cotización y, por esta vía, una mayor generalización del principio de cotización por salarios reales.

Por último, se ha mantenido la tendencia a elevar las bases máximas de cotización por encima de los crecimientos salariales y equiparar el tipo de cotización por horas extraordinarias no estructurales con el tipo del régimen general.

Los progresos, evidentemente, aún sostenidos, son de corta intensidad, por lo que aún se mantienen diferencias sensibles con las fórmulas de financiación características de la mayoría de los países de las Comunidades

Europeas. No hay, pues, al menos todavía, reformas sensibles en este campo; ni el origen, ni la estructura, ni la distribución de las fuentes de recursos, muestran aspectos distintos a los tradicionales (véase cuadro n.º 2).

Por otra parte, se ha mantenido una política de fomento del empleo financiada, en parte, con cargo a la Seguridad Social. Son así numerosos los casos de nuevas y cuantiosas bonificaciones a empresas en el importe de los débitos por cuotas derivadas de la contratación de determinadas categorías de trabajadores: minusválidos (75 por 100 y 90 por 100 en la bonificación); trabajadores mayores

de 45 años (bonificaciones del 50 por 100 durante dos años); trabajadores en prácticas (reducciones del 45 por 100 de la cotización), y en formación (reducciones del 45 por 100).

El mismo carácter, negativo para las finanzas de la Seguridad Social pero pretendidamente favorable al empleo, tienen las medidas temporales sobre adelanto (sin reducción de cuantía) en un año de la pensión de jubilación (64 años) y sobre jubilación parcial, e incluso la deslegalización por el Estatuto de los Trabajadores de la determinación de la edad general jubilatoria y sus variantes, siempre que las normas se orienten di-

rectamente hacia el fomento del empleo y se basen en la técnica del contrato de relevo (Estatuto de los Trabajadores).

3.º *Medidas adoptadas en relación con el objetivo de corregir desigualdades en el aseguramiento y en las protecciones sociales.*

Los sistemas de Seguridad Social comparados se han propuesto el establecimiento de fórmulas de protección obligatoria más uniformes, mediante la restricción de discriminaciones y la superación de privilegios largamente sostenidos.

En este campo, se observan medidas tendentes a simplificar la compleja estructura de los sistemas montados sobre multiplicidad de regímenes de protección caracterizados tradicionalmente, y como conjunto, por su desigual distribución de la carga financiera, por la existencia en algunos casos de fuentes de financiación privilegiada, por divergencias en el régimen jurídico de las prestaciones y por afectar a colectivos seleccionados por una u otra causa.

Se engloban también medidas orientadas a incorporar a las instituciones solidarias generales a los regímenes autónomos o externos a los sistemas públicos.

Por último, se tiende a superar las muy generalizadas discriminaciones protectoras derivadas del carácter profesional o no de los riesgos determinantes de la situación de necesidad, o derivadas de otras consideraciones, tales como la nacionalidad y, sobre todo, el sexo.

En esta línea, y en España, se ha continuado, sin apurarla, la tendencia a incorporar al sis-

tema obligatorio aquellos colectivos profesionales que no disponían de régimen de previsión propio o que se mantenían al margen de él mediante la constitución de fórmulas excepcionales. Se trata de una tendencia jurídica, política y socialmente irreprochable, que en última instancia impone la solidaridad interprofesional y no se opone al mantenimiento de regímenes profesionales voluntarios de signo complementario.

De entre todos, el régimen de trabajadores autónomos es el que ha experimentado mayores ampliaciones, y, sin embargo, es probablemente en el que todavía se advierten más excepciones.

Así, se ha procedido a la incorporación de los religiosos y religiosas de la Iglesia católica en calidad de trabajadores autónomos (medida con la que se completa otra anterior, que había dado acogida en el régimen general a los sacerdotes y clero regular de la propia Iglesia católica y que, inexplicablemente, todavía no ha sido continuada por otras que extiendan la Seguridad Social a los sacerdotes y servicios de otras confesiones religiosas). En el mismo régimen de autónomos han quedado incluidos, por aplicación de sucesivas disposiciones, los economistas que trabajan por cuenta propia y figuran adscritos al correspondiente colegio profesional, los veterinarios en iguales condiciones, los agentes de la propiedad industrial y los agentes y comisionistas de aduanas. Se observa todavía la grave laguna de los abogados, cuyo actual y satisfactorio régimen autónomo mutualista de previsión no incita al colectivo a demandar su inclusión en el sistema. Con todo, el régimen es-

pecial de trabajadores autónomos es uno de los que, en términos absolutos, han experimentado un mayor incremento en el número de cotizantes.

Sensibles y muy recientes incrementos en la cuota debida al régimen especial de empleados de hogar pueden producir, a corto plazo, un freno a la espectacular e injustificada multiplicación de sus asegurados, que desde hace varios años rebasan en número al de los auténticos profesionales de esta modalidad de prestación de servicios, tal y como advertían los estudios de base realizados por el IESSS para el Libro Blanco de la Seguridad Social. El régimen, en efecto, resulta atractivo tanto por la reducida aportación financiera de los asegurados y sus «empresas», como por las dificultades para el ejercicio del control de suspensión real de la actividad por parte de los pensionistas y demás beneficiarios de sus prestaciones.

También el régimen especial de estudiantes ha experimentado un fuerte incremento desde el año 1972, pasando de 984.350 cotizantes en ese año a 2.075.738 en el año 1983. Su acción protectora es limitada, en contraste con la de otros regímenes, y no dispone de todas las modalidades de protección adaptadas a las particularidades del colectivo que engloba. Sin embargo, la reforma más urgente, y todavía no abordada, se relaciona con su financiación.

El resto de los regímenes especiales, por el contrario, han descendido en extensión subjetiva; así los de ferroviarios, minería del carbón, trabajadores del mar, artistas y, muy particularmente, el agrario.

En el régimen general, por último, se han producido incrementos en el número de personas protegidas, pese a la crisis económica y a la progresión del paro. Desde luego, en él han sido frecuentes incorporaciones colectivas de personas forzosamente asimiladas a trabajadores por cuenta ajena (clero de la Iglesia católica, por ejemplo) o de grupos automarginados (integrantes de «montepíos exceptuados», tales como los de la Mutualidad de la Previsión) o simplemente nunca considerados (funcionarios de empleos interinos de la Administración de Industria, altos cargos de las Administraciones públicas, parlamentarios...).

Una segunda línea de progreso en el cumplimiento del objetivo de mayor igualdad la constituyen las normas uniformadoras (total o parcialmente) tanto de la financiación como de la extensión protectora entre el régimen general y determinados regímenes especiales. En este campo, es de subrayar la incorporación total obligatoria —y no sólo individualizada y voluntaria— de los autónomos y representantes de comercio en el aseguramiento contra la enfermedad (asistencia sanitaria en todo caso).

En el mismo sentido, la innovación de constituir una paga extraordinaria más de pensión para algunas categorías de beneficiarios del régimen especial agrario que, por aplicación de normas derogadas y transitorias, venían percibiendo menos mensualidades de pensión al año que el común de los beneficiarios. La excepción se mantiene no obstante para algunos regímenes por vía del Derecho vigente —así en el de autónomos, donde sólo se conceden

12 pagas mensuales—, fundamentado en el distinto sistema de cálculo de la base reguladora; aun siendo, pues, una excepción explicable, procederían los retoques técnicos necesarios para igualar en ambos aspectos —cálculo de base reguladora y número anual de pagas— la situación de todos los pensionistas. En fin, también en este marco de medidas destinadas a dar una mayor uniformidad a la acción protectora del sistema se inscribe el Real Decreto 1.167/1983, de 27 de abril, por el que se extienden las prestaciones por desempleo al personal contratado de colaboración temporal y a los funcionarios de empleo de las administraciones públicas.

En tercer lugar, se han armonizado ciertas reglas sobre revalorización, topes máximos y mínimos y compatibilidad de las pensiones, no solamente entre regímenes internos del sistema, sino incluso por relación con cualesquiera otros sistemas públicos de pensiones. Son de destacar, en este orden de cosas, las decisiones sobre establecimiento de un tope máximo común a todas las pensiones públicas (establecido para 1984 en 187.950 pesetas) y sobre incompatibilidad de pensiones de la Seguridad Social con la prestación de servicios en la Administración del Estado u organismos constitucionales.

Por último, y no precisamente en virtud de reforma legislativa directa, sino por establecerlo así una sentencia del Tribunal Constitucional, se ha introducido una rigurosa igualdad de sexos para causar y para beneficiarse de la pensión de viudedad. Esta circunstancia es de una trascendencia económica notable, puesto que se estima en aproximadamente 20.366 millo-

nes de pesetas el coste de las pensiones para viudos causadas desde finales de 1978, fecha de vigencia de la Constitución. Socialmente, sin embargo, esos gastos carecen de relevancia, incluso carecen de sentido, en muchos casos. Ciertamente, los escasos recursos de que la Seguridad Social dispone para atender a las crecientes necesidades sociales no deben dilapidarse en el otorgamiento de pensiones, plenamente compatibles con cualesquiera otros ingresos y de carácter vitalicio, a quienes disponen de rentas suficientes por razón de trabajo propio y no tienen menores a su cuidado. Viudos, y también algunas viudas en estas circunstancias, gozan de una situación privilegiada en relación con los demás pensionistas. La innovación, en consecuencia, aún con apariencia de igualitaria e igualadora de derechos, lo que realmente hace es ampliar el número de los beneficiarios de un régimen de protección privilegiado.

La igualdad protectora de los sexos se amplía, asimismo, con las instrucciones dictadas por la Dirección General del INSS sobre reconocimiento como beneficiario de asistencia sanitaria de la Seguridad Social al esposo de la trabajadora aseguradora y titular del derecho. Es cierto que, si bien el Decreto 2.766/1967, de 16 de noviembre (modificado por el Decreto 3.091/1972, de 2 de noviembre), atribuía el carácter de beneficiario de asistencia sanitaria al «cónyuge del titular del derecho, siempre que reuniera determinados requisitos», dicho término venía siendo interpretado restrictivamente (mayores trabas administrativas para la acreditación de los requisitos exigidos cuando se trataba del esposo).

El mandato constitucional (artículo 14) de no discriminación por razón de sexo, obligaba a poner término a dicha situación.

4.º *Medidas adoptadas en relación con la mejora de la gestión.*

La Seguridad Social española ha perfeccionado con cierta intensidad sus métodos de información interna y pública, en los que su retraso comparativo era notable.

Multitud de medidas han sido aplicadas con el triple objetivo de mejorar la calidad de los servicios, de simplificar la tramitación administrativa —y, por tanto, de acortar los tiempos de resolución de las solicitudes de protección— y de racionalizar la estructura orgánica y competencial de las instituciones de la Seguridad Social, facilitando su relación con los administrados y reduciendo los costes de gestión.

Se han mejorado también ciertos procedimientos administrativos, relacionados tanto con el trámite de solicitudes y reconocimiento de derechos cuanto con el control de ingresos y reducción del fraude en el abono de cotizaciones. En este sentido, son de destacar los programas en ejecución sobre control de la situación de incapacidad laboral transitoria —una de las prestaciones, junto con las de invalidez y desempleo, más vulnerable al fraude—, sobre agilización de los procedimientos ejecutivos por descubiertos, en coordinación con los servicios recaudatorios del Estado, y sobre declaración y control de situación y permanencia en invalidez.

En el área de la simplificación y racionalización de trámites administrativos, debe destacarse

una reducción en cerca de un 20 por 100 del tiempo de duración en las resoluciones de solicitudes de prestaciones, el establecimiento del deber de abono de anticipos y la regulación de la modalidad de resoluciones provisionales que faciliten el inmediato acceso a la protección de los casos que así lo requieran.

Cuantas innovaciones han sido descritas se traducen, no sólo en la superior calidad de las prestaciones y servicios, sino también —vía mejora de controles— en una reducción del gasto.

Cabe criticar, sin embargo, en este campo de mejora de prestación de los servicios, la ausencia de una política racional, uniforme y sostenida de transferencias competenciales a las comunidades autónomas. Resulta paradójico que pueda hablarse y tratarse —y hasta negociarse— sobre la reforma en profundidad de la Seguridad Social sin mencionar para nada los términos de la construcción de la futura Seguridad Social en el Estado de las Autonomías. Sin duda, la gestión autonómica podría ser un instrumento ideal de mejora de la prestación de los servicios y de la calidad de éstos.

5.º *Medidas adoptadas en relación con el objetivo de mejora de la protección dispensada.*

En el ámbito universal, la más significativa iniciativa en este sentido es la creación de regímenes no contributivos de «carácter residual» o de cierre del sistema protector, destinados a personas sin recursos y excluidas de los regímenes profesionales en funcionamiento; es decir, concebidos para las capas marginadas de la población.

La generalización de las prestaciones en que esta tendencia

se inscribe no afecta por igual a todas las ramas de protección. La asistencia sanitaria, los servicios sociales y la protección familiar son, de entre todas aquellas, las que han experimentado mayor expansión; en las pensiones se da la más reciente expansión.

En España, el mayor retraso en los niveles y extensión de la protección social no ha permitido llegar tan lejos. Sin embargo, y como no podía ser de otro modo, la política descrita de contención del gasto y de control de los desequilibrios financieros no ha impedido una larga lista de mejoras en las prestaciones. Se trata, en último término, de nuevos factores de gasto, si bien sólo en apariencia contradictorios con la política general antes reseñada, por cuanto suponen un indispensable elemento de adaptación a la realidad social, de respuesta a la insuficiencia del sistema protector en algún aspecto concreto y, por descontado, de ajuste o armonización de las instituciones propias a las de los países miembros de las Comunidades Europeas en vísperas de la integración.

Las mejoras en cuestión apuntan sus preferencias hacia la generalización de las prestaciones en servicios (sanitarios y sociales), siguiendo la misma tónica marcada por las políticas comparadas europeas. Pero también, dado el relativo retraso de alguna de nuestras prestaciones económicas, resuelven carencias o limitaciones en estas últimas; particularmente en las de desempleo. Se nota, sin embargo, la falta de medidas de mejora en la protección de la maternidad, especialmente atendida por las políticas de reforma europeas.

Sin pretensiones de exhaustividad, el catálogo de mejoras protectoras producidas en los últimos años es el siguiente:

- Se ha procedido a extender los beneficios de la asistencia sanitaria a los menores de 26 años desempleados (siempre que dependan de un asegurado), a los trabajadores despedidos que tengan pendiente de resolución ante la Jurisdicción Laboral demanda por despido improcedente o nulo, a los trabajadores autónomos, a los representantes de comercio y a los escritores de libros (sustituyendo por un régimen de aseguramiento obligatorio el hasta ahora régimen facultativo).

- Se ha mejorado la protección de los presos comunes, ampliando su acceso a las distintas modalidades de acción protectora (entre éstas, la de desempleo después de la excarcelación) y se ha facilitado la de los ex-presos políticos, considerando como años cotizados los de permanencia en prisión.

- Se han multiplicado las medidas destinadas a mejorar la protección por vejez, siendo frecuentes las relacionadas con la anticipación de edad por una u otra causa (téngase presente que el 45,91 por 100 de los jubilados en el régimen general durante los seis primeros meses del año 1984 han anticipado su retiro sobre la edad normal de 65 años). Entre tales medidas se cuentan: la extensión de las actuales formas de jubilación anticipada del régimen de minería del carbón al resto de las minas (Estatuto del Minero); el establecimiento de fórmulas de jubilación anticipada de funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalas afectados por el proceso de transferencias competenciales a las administraciones autonómicas; el

¿ADELANTAR O RETRASAR LA EDAD DE JUBILACION?

Una de las vías fundamentales propugnadas por algunos especialistas del mercado de trabajo para la creación de empleo ha sido el adelantamiento de la edad de jubilación. Esta medida ha sido incluida en diversos programas de partidos políticos e incluso es una de las medidas, junto a la limitación del pluriempleo, que tendría mayor grado de aceptación popular.

Aunque aquélla no se ha modificado en la última década, las presiones por

parte de los sindicatos han sido muy fuertes, tanto a nivel de empresa como de los acuerdos sociales. De hecho, ha sido uno de los mecanismos que, a través de fuertes incentivos, se ha utilizado de forma masiva en la empresa española. Ello ha supuesto que casi la mitad de las altas de pensiones de jubilación se produzcan con anterioridad a la edad legal.

Los efectos sobre el empleo han sido nulos, ya que los puestos vacantes han

CUADRO A
EDAD DE JUBILACION (1983)

PAISES	Hombre	Mujer	Total
Alemania (1)	—	—	65
Bélgica	65	60	—
Canadá	—	—	65
Dinamarca	—	—	67
Estados Unidos (2)	—	—	65
Finlandia	—	—	65
Francia (3)	—	—	60
Grecia	65	60	—
Holanda	—	—	65
Irlanda	—	—	66
Italia	60	55	—
Japón (4)	60	55	—
Luxemburgo (5)	—	—	65
Noruega	—	—	67
Portugal	65	62	—
Reino Unido	65	60	—
Suecia	—	—	65
Suiza	65	62	—
ESPAÑA	—	—	65

(1) Es jubilarse entre 63 y 67 años, aunque lo más frecuente es a los 65 años.

(2) Se prevé un aumento gradual de la edad normal de jubilación de los 65 a los 67 años para el año 2027.

(3) En el año 1981, la edad de jubilación era de 65 años.

(4) Está previsto el aumento de la edad de jubilación.

(5) En 1981, la edad de jubilación de las mujeres era 60 años de edad. Sin cambios en la edad para hombres.

Fuente: Elaboración propia sobre datos OIT.

sido amortizados. La prueba palpable de su nula generación de nuevos puestos de trabajo han sido los escasísimos contratos realizados en desarrollo de lo establecido en el ANE (jubilación de un trabajador a los 64 años y sustitución por un nuevo empleado). Por el contrario, el coste para el Estado y la Seguridad Social, o incluso las empresas, ha sido muy alto. Reducidos pagos de impuestos de renta de las personas físicas; menores cotizaciones sociales e indemnizaciones y pago de cotizaciones ficticias han sido los resultados más importantes.

La edad legal de jubilación (65 años) que actualmente tiene España está en la media de los países de la OCDE (véase cuadro A). No obstante, en los últimos años, salvo el adelantamiento en Francia en 1981, en los demás países el sentido ha sido el contrario: Japón y Estados Unidos.

España debería replantearse a largo plazo no el adelantamiento de la edad de jubilación, sino el mantenimiento e incluso el retraso gradual a medida que se produce un mayor envejecimiento de la población. Sólo hay que pensar que en 1990 España tendrá una proporción de población de 65 años y más superior a la de Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos. Mientras en la CEE en la década de los ochenta no aumenta la proporción de ese grupo de población, en España aumenta dos puntos, situándose en 1990 ya a menos de un punto de la media de la CEE (véase cuadro B).

La citada medida debería ser seriamente estudiada, valorándose sus aspectos positivos y negativos. En todo caso, de establecerse una modificación, ésta debería producirse a largo plazo y su introducción debería ser gradual.

CUADRO B

POBLACION DE 65 Y MAS AÑOS SOBRE LA TOTAL (1980-1990)
(En %)

PAISES	1980	1990
Alemania	15,5	14,6
Bélgica	14,4	14,1
Dinamarca	14,5	15,4
Francia	13,9	13,6
Grecia	13,1	12,7
Irlanda	10,7	9,9
Italia	13,5	14,3
Luxemburgo	13,6	12,6
Países Bajos	11,6	12,7
Reino Unido	14,9	14,9
CEE	14,2	14,2
ESPAÑA	11,3 (*)	13,3

(*) 1981.

Fuente: *Chiffres significatifs de l'évolution sociale dans la Communauté Européenne depuis 1960* (CEE), e INE (España). Elaboración propia.

señalamiento de nuevas y más bajas edades de jubilación forzosa para los funcionarios públicos (de dudosa constitucionalidad, atendidos los fundamentos expuestos por el Tribunal Constitucional para rechazar institución semejante incorporada al Estatuto de los Trabajadores); el suplemento otorgado a los pensionistas de jubilación —y a los de invalidez— por tener cónyuge a cargo; la reducción de la edad mínima para causar pensión de jubilación en el régimen especial del mar; la creación de la figura de la jubilación parcial con contrato de relevo (reforma del Estatuto de los Trabajadores), en base a la cual el trabajador experimentará una reducción de su trabajo y de su salario en un 50 por 100, compatibilizándose dicha situación con la percepción de una pensión limitada a cargo de la Seguridad Social.

- La protección de la invalidez ha sido, sin embargo, en términos generales, reducida para proporcionarla a la entidad de las demás pensiones y, en particular, de la de jubilación. Sin embargo, se observan mejoras en algunos aspectos concretos; así, el fortalecimiento de las prestaciones recuperadoras y la regulación del empleo selectivo y, en general, el fomento del empleo de trabajadores minusválidos.

- Las prestaciones por incapacidad laboral transitoria se han extendido a los trabajadores por cuenta propia del régimen especial agrario, y las de desempleo se han renovado y reformado repetidas veces para asegurar una mayor cobertura de la población en paro. Entre las medidas relacionadas con el desempleo deben subrayarse las que crean, regulan y diversifican un régimen de prestaciones com-

plementarias, de régimen jurídico cuasi asistencial (en particular, el que afecta a los desempleados mayores de 55 años, en ciertas condiciones, y hasta que accedan a las prestaciones de jubilación); las que eliminan la nota de involuntariedad en la pérdida del anterior empleo para acceder a la protección (ajustando generalmente la regulación tutelar a las prescripciones del Convenio número 44 de la OIT); las que amplían, de acuerdo a la modificación de la Ley Básica de Empleo aprobada en agosto de 1984, la duración máxima de las prestaciones (que pasa de 18 a 24 meses en el nivel contributivo y de 9 a 18 meses en el asistencial o complementario). En compensación, se han estructurado los topes máximos de la cuantía de la prestación, de forma que sólo alcanza el 220 por 100 del salario mínimo interprofesional en función del número de hijos, bajando hasta el 170 por 100 para el parado sin hijos a cargo.

- En relación con la protección de la supervivencia, deben destacarse las prescripciones de la Ley modificativa de la regulación del matrimonio en el Código Civil, que establecen un régimen provisional de reconocimiento del derecho a pensión de viudedad para las personas divorciadas o separadas judicialmente; y la igualación —antes ya mencionada— de las condiciones de acceso del viudo a la pensión de viudedad (se eliminan los requisitos especiales de invalidez y dependencia económica respecto de la causante).

- Y, en fin, se ha procedido a una modesta mejora de las prestaciones de Asistencia Social, elevando en más de una ocasión la cuantía de las ayudas concedidas a enfermos y ancia-

nos, y regulando con mayor generosidad la concesión de ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social a inválidos y ancianos.

II. EL DEFICIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL, RESULTADO DE LA FALTA DE AJUSTE DEL SISTEMA

Como veíamos anteriormente, el elevado aumento de las cotizaciones y el rapidísimo incremento de la aportación del Estado no han sido suficientes para equilibrar el presupuesto de la Seguridad Social y el desempleo debido al espectacular aumento de los gastos. Estos se han multiplicado por diez en la última década, mientras las cotizaciones lo habían hecho por ocho y los salarios por cinco. En términos del PIB, se ha pa-

sado de un 8,7 por 100 a un 15 por 100.

Ello es debido a que los gastos por desempleo y los de pensiones han aumentado fuertemente, mientras los de asistencia sanitaria han crecido por debajo de la media. Ello, en parte, es debido al tipo de ajuste que se ha realizado, donde parte del mismo se ha volcado hacia la reducción de plantillas por una u otra vía.

1) *Gastos por desempleo*: su incremento es resultado de que el paro ha aumentado en la última década (el número de personas se ha multiplicado por ocho); dentro de éste se ha incrementado más el de larga duración: así, la mitad lleva más de un año en desempleo cuando siete años antes era sólo la quinta parte; han aumentado las prestaciones de carácter asistencial; la médico-farmacéutica y los subsidios, que representan ya

CUADRO N.º 3

GASTOS POR DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA OCDE (EUROPA) (En % del PIB)

PAISES	1970	1975	1980	1981
Alemania	0,40	1,49	1,12	1,52
Austria	0,29	0,39	0,44	0,53
Bélgica	0,44	1,55	2,60	—
Dinamarca	0,42	2,38	3,03	3,90
Finlandia	0,21	0,21	0,41	—
Francia	0,32	0,78	1,46	1,92
Grecia	0,19	0,35	0,31	0,44
Holanda	0,23	0,70	0,57	0,89
Irlanda	1,28	2,31	2,12	—
Italia	0,18	0,45	0,47	0,60
Reino Unido	0,47	0,70	0,94	1,38
Suecia	0,27	0,24	0,39	0,53
Suiza	—	0,17	—	—
ESPAÑA	0,14	0,48	2,02	2,36

Fuente: OCDE.

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DE LOS COMPONENTES QUE CONDICIONAN EL AUMENTO DE LA MASA DE PENSIONES (1980-1983)

	1980	1981	1982	1983
Evolución número de altas en pensiones	344.831	433.614	434.922	463.864 (*)
Pensión media de las nuevas altas (Ptas.)	17.118	20.808	24.346	27.473 (*)
Pensión media de bajas definitivas (Ptas.)	13.108	15.879	18.297	21.480
Incremento real de la pensión media (en puntos)...	- 0,3	0,9	- 1,2	2,4

(*) Estimación.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social.

la quinta parte del total de gastos; por último, y como resultado del incremento de salarios reales y de la propia configuración legal (sistema decreciente de pagos) el efecto sustitución (salida de parados con cuantías menores y sustitución por subsidiados con cuantías más altas) provoca una presión sobre los gastos mayor, dándose una diferencia en la cuantía de tres puntos en términos reales. En términos del PIB, se han multiplicado por once en la última década (0,2 por 100 a 2,4 por 100), dedicando más recursos que todos los países de la OCDE, salvo Bélgica y Dinamarca, a pesar de que la cobertura sólo supone el 26 por 100 (véase cuadro n.º 3).

2) *Gastos de pensiones:* el número de beneficiarios ha aumentado en dos tercios, pero han influido otros factores, como el efecto sustitución (la cuantía de las que causan alta es un 28 por 100 más elevada que de las que causan baja) y además el aumento de la cuantía de las altas es más rápido que el del IPC. Se han actualizado las pen-

siones, creciendo ligeramente éstas por encima del IPC. A ello hubo que dedicar el 7 por 100 del gasto en 1983. En términos del PIB, el gasto en pensiones se ha multiplicado por tres veces y media en la última década (2,8 por 100 a 8 por 100) (véase cuadro n.º 4).

3) *Gastos en asistencia sanitaria:* su incremento es debido a la mayor población protegida, que ha pasado de representar un 74,5 por 100 a un 85,2 por 100 (es decir, cinco millones y medio más de personas, con un aumento en términos relativos del 14 por 100) y al incremento del gasto por beneficiario, que se ha multiplicado por cuatro veces y media en la última década (11.249 y 50.360 pesetas). En especial, el aumento se ha debido al capítulo de compra de bienes y servicios, que se ha multiplicado por ocho, la asistencia con medios propios por 12 y con medios ajenos por 10, mientras la farmacia se ha triplicado. El aumento medio en gastos ha sido siete veces mayor en ese período. En relación al PIB, su incremento ha sido muy reducido, al pasar del 2,6 al 3,4 por 100 en el período analizado.

4) *Conclusiones sobre los problemas actuales:* los problemas

CUADRO N.º 5

GASTOS DE PROTECCION SOCIAL EN RELACION AL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (1970-1981)

(En %)

PAISES	1970	1975	1980	1981
Alemania	21,5	28,0	28,7	29,5
Países Bajos	20,8	28,1	30,5	31,7
Luxemburgo	16,4	22,4	27,0	27,1
Dinamarca	19,6	25,8	28,7	29,3
Bélgica	18,5	24,5	27,6	30,2
Francia	19,6	22,9	25,9	27,2
Reino Unido	15,9	19,5	21,4	23,5
Italia	17,4	22,6	22,8	24,7
Irlanda	13,2	19,4	22,0	—
ESPAÑA (*)	(9,5)	(12,1)	(17,2)	(17,7)

(*) Estimación.

Fuentes: EUROSTAT, Protection sociale, *Bulletin statistique*, 1-1983, Luxemburg, 28-3-1983; Protection sociale, *Note rapide*, 1-1979, Luxembourg, 15-3-1979. Para España, estimación del IELSS.

CUADRO N.º 6

PROYECCIONES SOBRE LA EVOLUCION DE LOS COTIZANTES Y PENSIONISTAS
(Miles de personas) (1985-1993)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Pensionistas	5.542	5.783	6.025	6.266	6.506	6.745	6.983	7.221	7.458
Cotizantes	11.004	11.120	11.246	11.352	11.465	11.586	11.715	11.851	11.996

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

actuales de la Seguridad Social y el desempleo se derivan de un crecimiento no acompasado al incremento de la producción. Mientras el PIB ha crecido en la última década un 2,6 por 100 de media en términos reales, la Seguridad Social lo ha hecho a un ritmo del 8,1 por 100, es decir, tres veces más alto. Aunque el nivel de protección social es menor que en otros países, no es posible alcanzar a éstos en una situación de crisis económica y habrá que cerrar esas diferencias en tiempos de mayor crecimiento (véase cuadro número 5). Por el momento, quizá basten aproximaciones —por lo demás indispensables, ante la extensión de las necesidades sociales— en algunos temas concretos.

Intentar financiar el gasto con aumentos elevados de las cotizaciones ha sido contraproducente, ya que ha acelerado a medio plazo el déficit de la Seguridad Social, dados sus efectos sobre el empleo. Incrementar las transferencias del Estado más allá de lo razonable, vía aumento del déficit público, tampoco parece aconsejable, ni procede elevaciones desmesuradas de la presión fiscal. Menos aún cuando el reparto de la carga, entre sectores y personas, de los impuestos y cotizaciones no es

equitativo, acentuándose la presión sobre determinados grupos o rentas.

Por lo tanto, el verdadero problema para los próximos años es tratar de repartir mejor la carga de las cotizaciones (al igual que la de los impuestos), pero no incrementándola en términos relativos, dados sus efectos sobre el empleo, y ralentizar el aumento de gastos en desempleo y pensiones.

1. Problemas a medio plazo

La reforma de la Seguridad Social es, quizás, el más importante problema que en el área del sector público tiene este país. Ello es resultado de que las presiones sobre el gasto no sólo no van a reducirse, sino que, con toda seguridad, van a aumentar.

Con un incremento medio del PIB del 2,5 por 100 en términos reales y una inflación del 7 por 100 para la próxima década, el problema se agrava por el incremento del número de pensionistas, que en los próximos diez años aumentarán en dos millones ciento sesenta mil, mientras los cotizantes sólo lo harán en un millón ciento cuarenta mil, con lo cual la relación de dependencia (cotizantes/pensionistas)

empeorará (véase cuadro n.º 6). La población de más de 65 años sobre la de 20 a 24 años pasará de ser un 20,8 por 100 a un 23,4 por 100 en el período 1981-2001.

Las proyecciones que ha realizado el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pueden ser juzgadas incluso como optimistas, ya que no tienen en cuenta: a) los gastos de desempleo, que posiblemente se incrementarán fuertemente; b) la posible expansión de los gastos de sanidad derivados de la entrada en vigor del Servicio Nacional de la Salud y que el propio Ministerio de Sanidad ha evaluado en 132.000 millones (en estimaciones propias serían muy superiores, al no haberse valorado debidamente tres factores: 1) equiparación de sueldos entre las distintas instituciones; 2) igualdad en equipamiento tecnológico, y 3) necesidad de mayores inversiones debido al aumento de la población protegida por diferente distribución espacial y sectorial de la misma), y c) una estimación alta del ahorro en el control de la invalidez.

Suponiendo la estabilidad de los tipos de cotización y una aportación equivalente del Estado en términos relativos a la de 1984 (20 por 100), el déficit sería

CUADRO N.º 7
RELACION DE INGRESOS Y GASTOS SEGUN TENDENCIA (1985-1993)
(Millones de pesetas)

CONCEPTOS	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL GASTOS (1)	3.609.360	4.034.459	4.506.216	5.023.071	5.592.157
TOTAL INGRESOS (2)	2.630.444	2.816.881	3.034.329	3.269.761	3.531.803
Cuotas	2.562.942	2.744.655	2.957.048	3.187.070	3.443.324
Otros ingresos	67.502	72.226	77.281	82.691	88.479
DIFERENCIA (3) = (1) - (2)	978.916	1.217.578	1.471.887	1.753.310	2.060.354
APORTACION DEL ESTADO (4)	721.872	806.892	901.243	1.004.614	1.118.431
DEFICIT (3 - 4)	257.044	410.686	570.644	748.696	941.923

Aportación del Estado

Variación interanual (en %)	15,39	11,78	11,69	11,47	11,33
% sobre el gasto total	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
% sobre el PIB	2,62	2,67	2,72	2,76	2,80

Relaciones

Cuotas/gastos (en %)	71,01	68,03	65,62	63,45	61,57
Total ingresos (2+4)/(en %)	92,88	89,82	87,34	85,09	83,16

CONCEPTOS	1990	1991	1992	1993
TOTAL GASTOS (1)	6.218.539	6.905.652	7.662.279	8.492.933
TOTAL INGRESOS (2)	3.817.743	4.130.107	4.471.250	4.844.296
Cuotas	3.723.070	4.028.807	4.362.858	4.728.316
Otros ingresos	94.673	101.300	108.392	115.980
DIFERENCIA (3) = (1) - (2)	2.400.796	2.775.545	3.191.029	3.648.637
APORTACION DEL ESTADO (4)	1.243.708	1.381.130	1.532.456	1.698.387
DEFICIT (3 - 4)	1.157.088	1.394.415	1.658.573	1.950.050

Aportación del Estado

Variación interanual (en %)	11,20	11,05	10,96	10,84
% sobre el gasto total	20,00	20,00	20,00	20,00
% sobre el PIB	2,84	2,88	2,91	2,93

Relaciones

Cuotas/gastos (en %)	59,87	58,34	56,94	55,67
Total ingresos (2+4)/(en %)	81,39	79,81	78,35	77,04

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

de 257.044 millones en 1985 y de 1.950.050 en 1993.

Ello supone que las cuotas sólo cubrirían la mitad de los gastos en 1993 (56 por 100) y que el resto tendría que ser cubierto con aportaciones del Estado. Los ingresos sólo supondrían el 77 por 100 de los gastos en dicho año (véase cuadro n.º 7 y gráfico 1). Los gastos, en términos del PIB, aumentarían del 12,5 por 100 en 1983 al 14,5 por 100 en 1993.

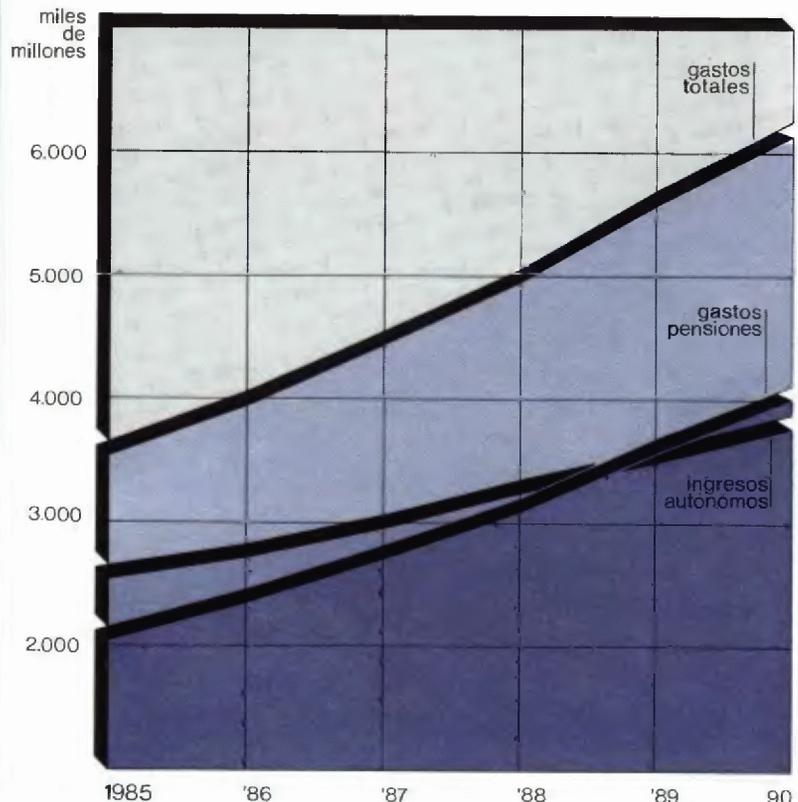
Esas diferencias no pueden ser financiadas con mayor aportación del Estado. Así, financiar sólo el 20 por 100 de transferencias del Estado a la Seguridad Social más el déficit resultante supondría que habría que dedicar más de la mitad (54 por 100) de los aumentos de la presión fiscal en los próximos diez años a este fin, siempre que el ritmo de incremento de ésta fuera equivalente a los de la última década. Ello es incompatible con las cargas que el Presupuesto tiene ya asumidas por la amortización de la deuda pública y las pérdidas de las empresas públicas.

2. Soluciones a medio plazo

La evolución de la Seguridad Social a medio plazo no puede separarse de lo que suceda con la situación económica. Un mayor aumento del producto, con la consiguiente creación de empleo, o una menor tasa de inflación ayudarían a la resolución del problema, pero no lo eliminarían dada su magnitud.

Las medidas sobre los ingresos son reducidas y tienen un carácter más redistributivo. Ello pasa por eliminar las bases má-

**GRAFICO 1
EVOLUCION DE LOS INGRESOS AUTONOMOS
Y GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
SEGUN TENDENCIA**



ximas en el régimen general y reducir los tipos de cotización; aumentar las cotizaciones relativas de los regímenes especiales y particularmente del agrario; reestructurar las tarifas de cotización por accidente de trabajo, dirigiéndose hacia un tipo único como ya tienen siete países occidentales, y cotizar por todos los conceptos salariales a un tipo único. Asimismo, habría que incluir a todos los colectivos externos, como los funcionarios públicos, y controlar más efectivamente la morosidad.

En cuanto a los gastos por desempleo, las medidas vendrían más por una racionalización que por un recorte de las prestaciones, dado su bajo nivel de cobertura. Ello pasaría por un control del fraude; relacionar el pago del subsidio de desempleo con la cuantía de la indemnización, tal como se efectúa en Alemania y Francia (bien aplazando su percepción o bien reduciendo el número de meses de la cobertura); cotizar por los desempleados a la Seguridad Social sobre las bases mínimas, y reducir los

topes máximos para todos los desempleados al nivel del 150 por 100 del SMI; lo cual podría ser compensado, para los trabajadores con cargas familiares y rentas bajas, con subsidios en términos absolutos por cada hijo. En estos momentos, después de la reciente reforma, tenemos un sistema de prestaciones por desempleo más generoso en cuantía y duración que la media de los países de la OCDE.

En cuanto a los gastos en pensiones, las medidas más importantes que habría que adoptar podrían ser: a) respecto a la jubilación: reducir la cuantía vía moderar el porcentaje resultante, ya que en España con 35 años de cotización se garantiza el 100 por 100, cuando en la media de los países de la OCDE es el 50 por 100 (véase cuadro n.º 8); elevar el período mínimo que da derecho a percibir una pensión, desde diez a quince años, y calcular la pensión sobre la base, no de los últimos dos años, sino sobre toda la vida laboral, ya que una persona alcanza distintas cate-

gorías y diferentes sueldos a lo largo de su vida (transitoriamente se podría alargar a cinco años mientras se dispone de todos los registros de vida laboral informatizados); pudiéndose estudiar la ampliación de la edad de jubilación a medio plazo; b) en lo referente a invalidez: reestructurar ésta adecuando las bases de cálculo y períodos de cómputo a las de jubilación, siendo más restrictivas en la invalidez parcial y estableciendo controles periódicos de cómputo para que su percepción se deba al cumplimiento de la legalidad; c) en viudedad: establecer una edad para la percepción que podría ser los cuarenta y cinco años, y la de orfandad, una edad máxima de dieciocho años. Asimismo, habría que ralentizar la actualización de las pensiones a una media entre los índices esperados de precios y salarios. De esta forma se repartirían los costes de la reforma entre las antiguas y las nuevas pensiones.

En cuanto a los gastos de asistencia sanitaria, habría que evaluar correctamente los costes

del Servicio Nacional de la Salud, estableciéndose una primera fase de racionalización de cada uno de los entes a integrar, procediendo a una ampliación de la cobertura de la población en un período dilatado; incorporar un sistema de tasas (*cost-sharing*), estudiar una reforma del sistema de pagos en la asistencia por cuenta ajena y una contención del gasto en farmacia, y revisar los criterios de pagos de farmacia de los pensionistas, dado su elevado coste y amplio fraude.

III. CONCLUSIONES

El examen de la Seguridad Social en el período de la crisis económica pone de manifiesto que, a pesar del esfuerzo racionalizador del último bienio, el ajuste importante tiene todavía que realizarse.

Dicho ajuste es necesario porque las transferencias del Estado no pueden incrementarse por más tiempo al mismo ritmo que la evolución de los gastos, lo cual sería incompatible con una reducción del déficit público y aumentos moderados de presión fiscal. Máxime cuando la cuantía de las transferencias a la Seguridad Social y al desempleo suponen prácticamente ya la mitad del déficit.

Financiar la Seguridad Social con mayor déficit público no es aconsejable por los efectos sobre el sistema económico y, en concreto, sobre la propia Seguridad Social. Ello supondría una mayor tasa de inflación y un incremento de los tipos de interés. Provocaría un retraimiento en la inversión y en el crédito al sector privado, lo cual confluía

CUADRO N.º 8

CUANTIA DE LA PENSION DE JUBILACION EN LOS PAISES DE LA OCDE

(En porcentaje de la base reguladora)
(1981)

ESPAÑA	100 % (sobre media de dos años)
Italia	70 % (sobre media de tres años)
Alemania	62 % (sobre media de vida laboral)
Suecia	55 % (sobre media de vida laboral)
Francia	48 % (sobre media de diez años)
Bélgica	47 % (sobre media de vida laboral)
Noruega	40 % (sobre media de vida laboral)
Canadá	25 % (sobre media de vida laboral)
Portugal	25 % (sobre media de cinco años)
Reino Unido	25 % (sobre media de vida laboral)

Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE.

en una menor creación de empleo y, por lo tanto, en menos cotizantes y más desempleados, agravando la difícil situación financiera de la Seguridad Social. Por otro lado, la inflación perjudicaría a los grupos que tienen menos posibilidades de defensa, como son los pensionistas.

Igualmente, parece difícil aumentar los ingresos por cotizaciones, cuando ya éstos, en términos comparativos, ocupan, dentro de la OCDE, el primer puesto respecto al total de ingresos públicos. Sólo aquí, desde esta óptica, cabe realizar medidas redistributivas con reducidos efectos sobre la recaudación, como disminuir el tipo de cotización del régimen general, incrementar el de los regímenes especiales, aproximarse en mayor medida en las bases de cotización a los ingresos reales y tender a un tipo único de cotización por accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Por lo tanto, para remediar la situación de déficit sólo cabe una actuación vigorosa desde el lado de los gastos. En una primera instancia, se deberá luchar contra el fraude y la morosidad, lo cual supondrá importantes ahorros que harán menos dolorosas las medidas que se adopten. Pero, como éstas son insuficientes para solucionar el problema, habrá que adoptar un conjunto de medidas de reforma que afecten a todas las prestaciones. No puede recaer el esfuerzo sobre una de ellas y debe buscarse con los cambios, no sólo remediar el problema a corto plazo sino a medio plazo.

La explicación de las medidas a adoptar debe realizarse a todos los niveles. Desde la creación de una comisión parlamen-

¿PUEDE PERMITIRSE ESPAÑA EL SISTEMA DE PENSIONES MAS GENEROSO DE LA OCDE?

La proyección tendencial de los gastos de la Seguridad Social ha mostrado la necesidad de modificar su evolución, y, en primer lugar, por su importancia, la de las pensiones. Sin entrar ahora en la necesidad del recorte en las prestaciones y en la gravedad del desfase económico, sí parece importante señalar las elevadas diferencias que, con los países de la OCDE, existen en las principales características de las pensiones de jubilación, invalidez y orfandad.

En cuanto a la cuantía de la pensión del sistema contributivo, se puede apreciar a la vista del cuadro A que el porcentaje resultante es muy alto: 100 por 100 para treinta y cinco años de cotización, cuando lo normal es prácticamente la mitad. Por otro lado, la base de cálculo es, en la práctica, los dos últimos años, siendo el único país de la OCDE con un período tan reducido, cuando lo más frecuente es la vida laboral. Asimismo, los topes máximos de las cuantías de la pensión son

CUADRO A

ALGUNAS CARACTERISTICAS DIFERENCIADORAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE ESPAÑA Y DE LA OCDE (EUROPA)

	<i>España</i>	<i>OCDE (Europa)</i>
JUBILACION		
Cuantía (en % de la base de cotización)	100	50
Base de cálculo	2 años de los 7 últimos	Vida laboral
Distribución de los incrementos de la actualización	Lineal	Proporcional
Plazo de actualización ...	Anual	Sin plazo determinado
INVALIDEZ		
Porcentaje mínimo de incapacidad (en %).....	33,3	66,6
Revisiones	Variables	Regulares
VIUDEDAD		
Requisitos edad (mínima).	Ninguno	45 años
ORFANDAD		
Requisitos edad (máxima).	21 años	18 años

Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE.

relativamente muy altos en España y, por el contrario, los criterios de distribución de los incrementos anuales tienen aquí un carácter lineal, mientras lo más normal es su carácter proporcional, a efecto de no distorsionar el sistema contributivo. Finalmente, la actualización, que en la práctica se produce en España con carácter anual mientras en la moda de los países de la OCDE se establece sin ningún plazo determinado (véase cuadro A).

En cuanto a las pensiones de invalidez, aparte de su explosivo crecimiento, del cual se puede deducir un elevado fraude, éstas son también muy generosas en el requisito mínimo de incapacidad por enfermedad común. Junto a ello no se preveía la revisión en España (lo cual fue cambiado a partir

de junio de 1984), mientras en el resto de los países se hace con un carácter más regular.

Finalmente, en España las pensiones de viudedad y orfandad se conceden, en el primer caso, a todas las personas independientemente de su edad, y en el segundo, a los menores de 21 años. Cuando lo más frecuente en la mayoría de los países es para los mayores de 45 años y menores de 18 años, respectivamente (véase cuadro A).

De todo ello se puede concluir la necesidad de acomodar nuestro sistema de pensiones al vigente en otros países occidentales que cuentan con mayor nivel de desarrollo y que no se permiten otorgar prestaciones tan amplias (véase cuadro B).

CUADRO B

COMPARACION DE LA PENSION MEDIA Y DE LA RENTA PER CAPITA EN ESPAÑA Y ALGUNOS PAISES DE LA OCDE (1980)

PAISES	Renta per cápita (en pesetas) (1)	Pensión media anual (en pesetas) (2)	Pensión media/ renta per cápita (2:1) (en %)	Pensión media/ renta per cápita (en índices)
Holanda	805.157	538.790	66,9	100
Irlanda	373.015	194.051	52,0	78
ESPAÑA	406.110	200.645	49,4	74
Alemania	956.665	449.226	46,9	70
Italia	495.555	216.413	43,6	65
Dinamarca	907.538	345.285	38,0	57
Reino Unido	655.713	225.964	34,4	51
Francia	859.046	255.107	29,6	44
Japón	706.586	156.971	22,2	33

Fuentes: Informe Banco de Bilbao 1981 (renta per cápita). Informe OCDE, Old age pensions.

taria, a la constitución de mesas integradas por los colectivos más afectados: sindicatos, empresarios, pensionistas, etc.

El esfuerzo que debe realizarse es de tal magnitud que cuanto más se demore, más drástico tendrá que ser. Demorarlo en el tiempo sería grave miopía, que juzgarían muy severamente las generaciones futuras.

Si el problema número uno de la economía española es el empleo, su solución pasa en gran parte por la Seguridad Social. Hasta que se rompa el círculo vicioso: mayores gastos/más elevadas cotizaciones/menos ocupados/menos empresas/más déficit público, no se podrá resolver verdaderamente el problema de la ocupación. Todo círculo vicioso sólo puede quebrarse modificando las condiciones externas que lo generan y que, en este caso, son las fuertes presiones para el aumento de los gastos (véase cuadro número 9).

La reducción de los gastos de Seguridad Social sobre la tendencia, debe realizarse al mismo tiempo y en igual intensidad que en otros campos del sector público, como las empresas públicas con pérdidas y los gastos corrientes de las administraciones públicas. Difícilmente podría entenderse por la opinión popular que se produjeran evoluciones dispares en estos tres componentes.

En ningún caso debe entenderse que esta recomendación sobre la reducción del gasto es un apoyo más a las conocidas y tenaces presiones para una privatización de la Seguridad Social. La Seguridad Social tiene dificultades propias y graves, y poco ayudan a su solución esas

CUADRO N.º 9

EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA
Y EN LA CEE (1970-1980)

PAISES	Incremento anual de las pensiones en relación al PIB (En puntos)	Relación de dependencia (Ocupados: Pensionistas)
Bélgica	0,34	—
Italia	0,32	4,3
Dinamarca	0,30	3,6
Francia	0,28	4,3
Alemania	0,26	2,1
Irlanda	0,21	5,1
Holanda	0,16	3,5
Reino Unido	0,16	2,7
CEE	0,21	—
ESPAÑA	0,43	2,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT (CEE) e Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social (España).

presiones exteriores. Privatizar sería traspasar total o parcialmente contingencias de aseguramiento obligatorio al sector privado, comercializando con las necesidades sociales. Ni los autores apoyan esa descabellada idea —antes al contrario, se han opuesto repetidamente a la misma—, ni parece que el gobierno, en sus declaraciones públicas, le conceda mucha atención.

La mejor defensa que se puede hacer de la Seguridad Social pública es asegurar que esté en condiciones de cumplir, tanto a medio como a largo plazo, sus compromisos, y para ello son inevitables serios reajustes. Sólo de esta forma será posible garantizar un futuro menos incierto a las generaciones venideras.

El presente tiene, en todo caso, sus legítimas exigencias. A corto plazo, las necesarias medidas de ajuste de la Seguridad Social deben combinarse con una mejora gradual, cualitativa y cuantitativa, de las prestacio-

nes no contributivas y de asistencia social. Respecto de ambas modalidades de protección social, en fin, son posibles decisiones inmediatas de mejora de gestión, que redundarían en una mejor calidad de los servicios prestados y en una mayor eficacia de la participación social.

El equilibrado progreso resultante de la combinación de las medidas descritas confirmará la observación de la OIT, relacionada precisamente con las políticas para la crisis, y según la cual «la antítesis dialéctica de lo económico y lo social pertenece al pasado».

**POST SCRIPTUM:
LA REFORMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
Y EL ACUERDO
ECONOMICO Y SOCIAL**

El Acuerdo Económico y Social, firmado por UGT, CEOE y

el Gobierno, incluye en su artículo 13 la creación de una Comisión Tripartita para estudiar la reforma de la Seguridad Social, cuyos trabajos deberían finalizar en el plazo máximo de tres meses. El gobierno, precisamente el día en que se cerraba dicho plazo, ha entregado un *documento base* de 204 páginas en el que se expresan las principales líneas de la reforma, y para muchas materias, sus aplicaciones prácticas más directas. Igualmente, la Comisión de Seguimiento del AES acordó ampliar *sine die* el plazo para el término de los trabajos de la Comisión de la citada reforma.

La estructura del Documento base advierte sobre su utilidad de cara a motivar el debate interno de la Comisión y a facilitar los acuerdos pretendidos. *Está constituido por cinco grandes apartados: a)* el punto de partida: breve descripción crítica del sistema vigente; *b)* el marco internacional: principales tendencias de las políticas de reforma de los países industrializados; *c)* los objetivos esenciales de la reforma; *d)* bases del nuevo modelo de Seguridad, y *e)* el contenido esencial de la reforma.

Explicar cada uno de los apartados del documento con algún detalle excedería de los límites espaciales de esta pequeña nota elaborada cuando el número de la Revista se encuentra ya en imprenta. Por ello ha parecido mejor centrarla en los aspectos más relevantes, como son los objetivos de la reforma (y en las insuficiencias que se pueden apreciar).

En síntesis, los cinco objetivos son: la *obtención de la garantía de equilibrio entre los ingresos y los gastos*, vía reforzamiento del carácter contributivo

del sistema (adaptación del aumento de los gastos de Seguridad Social a los del crecimiento económico; adecuación del coste de las pensiones, y reducción del tipo de cotización). El segundo objetivo es el de la *universalización de la protección, y a corto plazo, de la asistencia sanitaria y los servicios sociales*. El tercero es la *búsqueda de una garantía de solidaridad en el reparto de las cargas* (para su consecución, se prevé la eliminación de las desigualdades financieras; la restricción de la morosidad y el fraude; la redistribución de la carga entre empresas, trabajadores y Estado y la revisión de la estructura por regímenes). El cuarto objetivo es la *mejora del aparato organizativo y de los procedimientos de gestión y administración*. El último es el *establecimiento y estímulo para la constitución de regímenes no contributivos y complementarios*.

Los objetivos generales, así como muchas de las medidas que desarrolla y detalla, están en línea con lo expuesto en el estudio que se acompaña y, asimismo, coinciden parcialmente con los documentos, de origen social o gubernamental, elaborados con motivo de los precedentes intentos reformadores. El propio Documento se ocupa de recordar alguno de esos precedentes, y de remitirse a los correspondientes Documentos.

Como indica su propia denominación, se trata de un Documento de trabajo, y por tanto incompleto y no excesivamente preciso en todos los temas a los que afecta. Es particularmente indeterminado en los aspectos temporales o de aplicación gradual de la reforma (o tema principal para el AES) y en los referentes a la futura estructura fi-

nanciera del sistema (y dentro de ella, el peso de las transferencias del Estado y al de las cotizaciones).

En otros casos, se proponen compromisos discutibles, como el de la no modificación general de la edad legal de jubilación, pese a que el envejecimiento de la sociedad española es relativamente elevado, o se incluye la automaticidad en la actualización de las pensiones, respondiendo así a una demanda social generalizada pero contraria a la tendencia de muchos países, que tratan de eliminar precisiones legales en este punto.

La reforma que finalmente se realice vendrá condicionada por dos aspectos fundamentales: *a)* la posible existencia de algún límite al crecimiento de la Seguridad Social con respecto al PIB (mencionada expresamente en el Documento), y *b)* el incremento que se produzca en las transferencias del Estado (lo cual será a su vez resultado de cómo crezca el gasto público y el incremento de la presión fiscal, condicionando con ello «los tiempos» de plena aplicación de la reforma pretendida).

El documento resulta ser, así, un buen punto de partida para la discusión del gobierno con los interlocutores sociales, y es posible que aquél, en la medida en que avancen los debates, profundice más en sus propuestas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Evolución y tendencias de la Seguridad Social 1981-1983*, Ginebra, 1984.
- CRUZ ROCHE, I., *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, Madrid, 1984.
- DESDENTADO BONETE, A., «La reforma de la Seguridad Social ante la crisis (el debate reciente)», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 4, 1983.
- FUENTES QUINTANA, E.; BAREA, J.; GARCIA DE BLAS, A., y GONZALO, B., «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», *PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA*, n.º 12-13, 1982.
- GARCIA DE BLAS, A., «La protección del desempleo en España y en la OCDE (Europa)», *Rev. Internacional de la Seguridad Social*, Ginebra, 1984.
- y ALBERTOSA PUCHE D., «La reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social», *Cinco Días*, del 26 a 29 de junio de 1984.
- «La reforma del sistema de pensiones en España», *Información Comercial Española*, noviembre 1984.
- GONZALO GONZALEZ, B., «La gestión privada de la Seguridad Social pública», *Información Comercial Española*, n.º 1.867, enero 1983.
- *La reforma de la Seguridad Social y su consideración en el marco general de la reforma constitucional del Estado (eficacia y solidaridad en la Seguridad Social del Estado de las Autonomías)* (Conferencia, Barcelona, 1984) (de próxima publicación).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Proyección del sistema actual de la Seguridad Social para el periodo 1984-1993* (mimeo).
- OIT, *Prosperidad y bienestar*, Ginebra, 1973.
- PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, *Seguridad Social*, n.º 12-13, extraordinario, 1982, y apéndice «Documentos».