

EN TORNO AL ESTADO DE BIENESTAR

M^a CONCEPCIÓN GONZÁLEZ RABANAL*

La discusión acerca de los límites de la intervención del Estado en la economía no es nueva. Ni tampoco lo es el mayor o menor ardor de la misma. Es frecuente, y así lo ha demostrado la Historia, que las posturas se ericen en momentos de crisis económicas como los actuales, en cuyo contexto se eleva el coste de oportunidad de destinar recursos crecientes a una actividad en detrimento de otras socialmente importantes.

El objetivo de las líneas siguientes no es en modo alguno reabrir el debate mencionado acerca de la conveniencia y la bondad del protagonismo que debe asumir el Estado en las economías de mercado. Se trata, antes bien, de reflexionar sobre las orientaciones que deben inspirar la futura configuración del llamado «Welfare State».

Resulta un lugar común que el Estado de Bienestar asume la protección de la salud, la pérdida del empleo, la educación y las pensiones. También parece generalmente aceptado que el nivel de protección alcanzado en estos campos es fruto de un proceso histórico¹ de conquista social que ha ido elevando progresivamente el denominado «ideal de cobertura». Ello ha propiciado la extensión tanto objetiva como subjetiva del Estado de Bienestar, es decir, una protección frente a más situaciones y para un mayor número de ciudadanos. Pero esta universalización en el ámbito y en los beneficiarios no comporta una rebaja en el grado de protección. Hacerlo así significaría volver a los límites de la superada política asistencial o de la beneficencia.

* Profesora Titular de Economía Aplicada. Facultad de Derecho. UNED.

¹ Aunque existen ciertos hitos históricos en este campo, como las medidas adoptadas por BISMARCK, el informe Beveridge o la Employment Act norteamericana de 1946.

El resultado de todo este devenir parece obvio: cada vez se allega un volumen de recursos creciente o, si se prefiere, una mayor parte de PIB de los distintos países va destinada a satisfacer esa demanda social. Lógicamente, en momentos en los que su tasa de crecimiento se ralentiza o incluso llega a ser negativa, el mantenimiento de las políticas sociales asumidas en épocas de bonanza económica se hace mucho más difícil, por no decir económicamente inviable. ¿Qué hacer ante esta situación?

Las alternativas que se ofrecen son claramente tres, aunque no todas ellas son excluyentes entre sí:

- a) Reducir las partidas presupuestarias consignadas para otros propósitos.
- b) Adoptar medidas que permitan obtener más recursos y así poder gastar más.
- c) Aumentar la eficiencia del gasto sin que crezca su cuantía o con crecimientos mínimos del mismo.

A) REDISTRIBUCIÓN INTRAPRESUPUESTARIA DE RECURSOS

La discusión de la primera de las soluciones apuntadas reaviva el debate sobre el papel del sector público en la economía y, más concretamente, sobre la configuración del Estado de Bienestar. En este debate se entremezclan, además, elementos ideológicos de extraordinaria importancia que impregnan el proceso de decisión política. Es un campo abonado para la economía normativa donde nada es axiomático y todo o casi todo es opinable. Se trata, pues, de un terreno resbaladizo en el plano de las ideas y especialmente conflictivo en el campo de las decisiones económicas. En definitiva, los agentes políticos son los que han de decidir dónde aplicar el bisturí, y no cabe duda de que las diferentes elecciones no levantarán el mismo grado de protesta social². El electorado no está igualmente sensibilizado ante todos los problemas: unos pueden preferir reducir aquí o allá en función de su propia situación económica previa, sus convicciones ideológicas, éticas... En cualquier caso, el planteamiento de reducir unos capítulos de gasto para elevar los recursos destinados a la protección social debe dejar al descubierto el coste de aquello a lo que se renuncia y el beneficio esperado de lo que se propone incrementar. No hacer explícitos estos elementos puede distorsionar la imagen de lo que se tiene y de lo que se espera alcanzar.

² Sobre estos aspectos puede consultarse el artículo de R. KLEIN: «Privatization and the Welfare State», *Lloyds Bank Review* n° 151, 1984, pp. 12-29.

B) OBTENCIÓN DE MÁS INGRESOS

Dejando al margen las medidas de gestión tributaria orientadas a mejorar la recaudación al combatir las prácticas defraudatorias y aquellas otras dirigidas a modificar el modelo actual de financiación de las pensiones, del desempleo, de la sanidad, etc. e incluso aquéllas que consisten en un cambio de la técnica de gestión actuarial de los recursos (capitalización frente a reparto en el caso de las pensiones, por ejemplo) me centraré en la idea de aumentar la recaudación alterando la estructura impositiva.

La opción de elevar la presión fiscal ³ no es aconsejable en el contexto económico de crisis en el que nos movemos; esta medida tiene un doble efecto perverso sobre la economía al ralentizar el crecimiento económico porque desincentiva los esfuerzos productivos de los agentes económicos, y al potenciar comportamientos *free-rider*.

La presión fiscal se ha elevado considerablemente en los últimos años de forma paralela al crecimiento de los gastos de protección social (ver cuadros I y II). El hecho de que aún nos separen algunos puntos de la media europea no es argumento que nos habilite para incrementar los tipos de gravamen en nuestro país. Hacerlo en el momento presente contribuiría a agravar la crisis y a retrasar considerablemente la recuperación económica. Por otro lado, habría que tener especial cuidado a la hora de decidir cuáles son los mecanismos elegidos para materializar esta alternativa. Mecanismos que pueden ir desde el establecimiento de nuevas figuras impositivas, a los recargos sobre algunas de las ya existentes ⁴, pasando por la opción de afectar algunos impuestos a la cobertura de ciertos gastos sociales en la medida en que pueda existir un vínculo estrecho entre el hecho imponible –consumo de determinados productos, práctica de ciertos deportes, realización de determinadas actividades– y el gasto cubierto (enfermedades cardiovasculares, traumatismos, accidentes en general...)

CUADRO I: PRESIÓN FISCAL

CONCEPTOS	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	(p) 1991
impuestos sobre renta y patrimonio	6,83	8,2	7,94	10,13	10,32	11,94	11,86	11,88
impuestos ligados a la producción	6,85	9,76	11,07	10,93	11,07	11	10,83	10,75

³ La presión fiscal se calcula como el cociente entre ingresos fiscales y PIB.

⁴ El resultado puede ser muy distinto si se eligen impuestos directos o indirectos porque los mecanismos de progresividad/regresividad actúan con diferente intensidad en unos y otros y la traslación de la carga también difiere en sentido y en intensidad.

CUADRO I: PRESIÓN FISCAL (continuación)

CONCEPTOS	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (p)	1991
- de las administraciones públicas	6,85	9,76	10,78	10,56	10,5	10,47	10,09	9,88
- de la Comunidad Europea			0,29	0,37	0,56	0,53	0,73	0,87
impuestos sobre el capital	0,19	0,21	0,19	0,2	0,25	0,23	0,23	0,2
cotizaciones sociales reales	11,99	11,89	11,74	11,78	11,64	11,99	12,2	12,3
presión fiscal real	25,85	30,06	30,93	33,05	33,28	35,16	35,13	35,13
PIB utilizado	15209	28201	32324	36144	40164	45025	50074	54775

Fuente: *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 1991*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1993.

CUADRO II: CUENTAS INTEGRADAS DE PROTECCION SOCIAL EN TÉRMINOS SEEPROS.

(Cuentas globales de protección social en millones de pesetas).

	1984	1985	1986	1987
gastos corrientes	5006293	5691433	6401062	7150014
	1988	1989	1990	1991
	7932323	9020532	10314492	11909867
gastos de administración	1984	1985	1986	1987
	131753	151029	173274	186634
	1988	1989	1990	1991
	206025	233361	269257	312864
otros gastos corrientes	1984	1985	1986	1987
	41599	33736	86821	139819
	1988	1989	1990	1991
	125175	173275	164673	165070

Fuente: *Anuario de Estadísticas Laborales 1992*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, pp. 858, 864 y 865.

Otras opciones como la mayor participación de los usuarios en la financiación del servicio (sanidad) o el sistema de bonos (educación) tampoco están exentas de crítica ⁵. Incluso hay gastos –desempleo, pensiones– que, o bien no tienen un responsable directo que pueda asumir su coste (desempleo), o la

⁵ En unas recientes Jornadas sobre «Modelos de coparticipación del usuario en la sanidad pública» se puso de manifiesto cómo la fórmula del ticket moderador no es unánimemente aceptada por la doctrina en la medida en que para unos no reduce el consumo, sino que produce graves distorsiones no deseables desde el punto de vista de la equidad social. Madrid, 27 de octubre de 1994, Fundación Ciencias de la Salud.

insuficiencia de sus recursos puede proceder, no del escaso volumen de los mismos, sino del empleo de una técnica de gestión inadecuada por la propia evolución demográfica y económica y/o por el mismo envejecimiento del sistema ⁶.

C) MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL

Desechadas estas dos opciones, la vía de la eficiencia se impone como alternativa más viable ⁷. Sin embargo, no constituye en sí misma una panacea a los problemas del Estado de Bienestar en España. Es, en mi opinión, un elemento necesario pero no suficiente. Es decir, debe ir completado por otras medidas que potencien su operatividad. En definitiva, y aunque al principio de mi exposición he tratado de eludir el tema y así lo he señalado expresamente, sólo se puede exigir mayor eficiencia a ciertas actuaciones del sector público cuando se ha llegado al convencimiento de que es el sector público quien debe acometer tales acciones, no dejándolas al libre juego de la economía de mercado. Ello exige partir del dato de que se necesita al Estado de Bienestar, se asume un determinado modelo del mismo y, por consiguiente, el sostenimiento financiero de este modelo se plantea como objetivo prioritario y socialmente deseado. Esta postura supone rechazar todas aquellas propuestas relativas a la privatización de la sanidad, la seguridad social, las pensiones, la educación... Propuestas privatizadoras vinculadas a los neoliberales quienes defienden la descolectivización y la vuelta al mercado para lograr la satisfacción más adecuada de las necesidades sociales. Si bien autores como E. Albi Ibañez y J.L. García Ariznavarreta ⁸ señalan que «en una sociedad en abundancia donde una buena parte de la población puede organizar por sí misma su nivel de capacidad social, carece de sentido el mantenimiento de un mecanismo colectivo, arbitrado inicialmente por el intervencionismo estatal para actuar en defensa social de grupos que carecían de aquella capacidad aseguradora», y

En materia educativa, el sistema de bonos es generalmente defendido por quienes consideran la educación como un bien a caballo entre lo público y lo privado.

⁶ En este sentido, se podría poner como ejemplo la amplia discusión doctrinal acerca de la necesidad (viabilidad) de cambio del modelo financiero de la Seguridad Social, pasando de una técnica actuarial de reparto a fórmulas de capitalización ya que la primera ha resultado inadecuada con el devenir de los años ante un desmesurado aumento de la población jubilada, un lento crecimiento vegetativo de la población, unas expectativas de vida cada vez más optimistas y un menor volumen de cotizantes.

⁷ Una síntesis del tema de la eficiencia del gasto público puede verse en el artículo de R. CALLE SAIZ: «Gasto público y eficiencia: una síntesis de los fallos del sector público», *Hacienda Pública Española* n° 100, 1986, pp. 23-53.

⁸ E. ALBI IBÁÑEZ Y J.L. GARCÍA ARIZNAVARRETA: *Sistema fiscal español*, Barcelona, Ariel, 1986, pp. 785-786.

no faltan estudios ⁹ que permitan afirmar que los Estados de Bienestar han fracasado en su tarea de corregir las desigualdades creadas por los mercados, pienso que privatizar la protección otorgada por el Welfare State pone de manifiesto una falta de solidaridad que no puede hacernos olvidar que, por ejemplo, el carácter obligatorio de la Seguridad Social evita la selección adversa que invade el aseguramiento privado y la tendencia de los malos riesgos a adquirir más aseguramiento que los buenos ¹⁰, o que la protección del desempleo por parte del Estado es socialmente deseable y económicamente útil para evitar más recesión y más paro, o que la diferente elasticidad renta de la demanda de servicios sanitarios podría conducir –si no hubiera mecanismos públicos que propiciaran la universalidad de las prestaciones sanitarias– a que demandaran más los más sanos en detrimento de los más necesitados (los más enfermos, los de menores recursos).

Por otro lado, el hecho de conceptualizar la cobertura de una necesidad común como pública o a cargo del Estado no supone que hayan de ser necesariamente los órganos públicos los encargados de su producción. La producción pública es sólo un método para satisfacer las necesidades públicas, pero no es un fin en sí misma de la política social ¹¹. Esta consideración nos llevaría a rechazar todos aquellos argumentos que sustentan la necesidad de privatizar en la falta de eficiencia del sector público actualmente en funcionamiento ¹², aún reconociendo que en los Estados de Bienestar actuales hay –como afirma J.J. Fernández Caínzos ¹³– un elevado componente de elección impuesta, no concordante con el principio de soberanía del consumidor.

Hechos estos postulados, ¿cuáles podrían ser las formas de incrementar la eficiencia del Welfare State? A este respecto conviene recordar que la eficiencia exige no sólo el logro de los fines u objetivos propuestos (eficacia), sino el hacerlo con el mínimo coste posible. El problema de los costes en economía reside –como es de sobra conocido– en el hecho de que es necesario incorporar ciertas partidas no relevantes desde el punto de vista estrictamente contable que se engloban bajo la rúbrica de «coste de oportunidad». Pero sucede también que la evaluación del beneficio ha de tener en cuenta el efecto que el gasto social genera no sólo para el destinatario directo del mismo, sino para la economía en su conjunto. Contar, por ejemplo, con una población más sana y mejor instruida genera un rendimiento indiscutible para el individuo, pero contribuye

⁹ J.J. FERNÁNDEZ CAÍNZOS: *La justificación del Estado de Bienestar* (estudio introductorio), Madrid, IEF, 1990, p. 24.

¹⁰ J.W.WETZLER: «The role of VAT in financing Social Security», *National Tax Journal*, Vol 32, n° 3, 1979, p. 335.

¹¹ E. FUENTES QUINTANA et al.: «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social Española», *PEE* n° 12-13, 1982, p. 8.

¹² Un análisis más extenso de estas ideas puede verse en M.^a C. GONZÁLEZ RABANAL: *La reforma financiera de la Seguridad Social*. Madrid, Montecorvo, 1989, pp. 130 y ss.

¹³ J.J. FERNÁNDEZ CAÍNZOS: Op. Cit., p. 38.

a mejorar la situación global de la sociedad e, incluso, a reducir el gasto social en el futuro. Con ello quiero poner de manifiesto que la valoración del beneficio no debe ser fruto de un puro y simple proceso de agregación individual, sino que debe tener en cuenta la dimensión social del mismo; en definitiva, lo que en terminología económica se conoce como «valorar las externalidades positivas».

Por otro lado, como ya he señalado anteriormente, en el campo de la actuación del sector público en materia de bienestar debe tenerse presente la clásica distinción entre *producción* y *provisión* de bienes y servicios. El Estado de Bienestar debe garantizar la provisión de ciertos bienes y servicios socialmente preferentes, pero ello no supone necesariamente que sea el sector público quien asuma de forma directa su producción. La eficiencia exigiría que si es el sector público quien produce esos bienes y servicios se le apliquen las mismas normas que permiten evaluar la eficiencia del sector privado. En su aspecto empresarial, el sector público sólo debe estar justificado si se somete a las mismas leyes que determinan la competencia del sector privado. Arrogarse de preeminencia en este campo conduce con mayor frecuencia de la deseable a ineficiencias, dispendios y despilfarros especialmente costosos en épocas de crisis. Pero sucede que esta eficiencia del sector público ha de venir acompañada por una *corresponsabilidad* de los beneficiarios del gasto social. Ello exige, en mi opinión, el reforzamiento del vínculo entre lo que se recibe y lo que cuesta obtenerlo. Cuando se desvirtúa la relación entre el sacrificio y la ventaja se puede favorecer el sentimiento de prebenda, privilegio y/o el deseo de fraude, y estas ilusiones contribuyen, sin duda, a incrementar los gastos de forma ineficiente. Por eso, no faltan quienes en estos momentos propugnen una emergencia de los costes reales de la Seguridad Social, por ejemplo, una explicitación de su carga en el sentido de saber cuánto cuesta generar una determinada pensión, durante cuánto tiempo hubiera sido necesario cotizar y en qué cuantía para poder capitalizar las cantidades que ahora se reciben; o cuánto cuesta cada día de asistencia hospitalaria, o una determinada intervención quirúrgica, o una plaza en la enseñanza pública, etc. El problema de «destapar» la caja negra de los costes de las manifestaciones del Welfare State reside, en mi opinión, en que el argumento de solidaridad, que subyace en la implantación y el ulterior desarrollo del Estado de Bienestar y que ha favorecido sin duda su exitosa ampliación, no debe ser contemplado aisladamente, sino en el contexto de la solidaridad y de la equidad de todas las manifestaciones de la actividad pública, tanto las relativas a su gasto, como a su vertiente de ingresos. Ser solidarios en el gasto y ser solidarios en el ingreso. No predicar una doble moral fiscal o una doble solidaridad al pagar y al recibir.

En definitiva, de poco sirven las medidas técnicas encaminadas a incrementar la eficiencia del Estado de Bienestar si éstas no actúan en una realidad social y en un contexto socioeconómico y político concienciado, corresponsabilizado y solidario. Poca utilidad cabe esperar de esporádicos conatos de rigurosidad si estos intentos no se inscriben en una tendencia general y permanente y

si sólo son el fruto de contextuales reaperturas del debate acerca del Estado de Bienestar, que generalmente tienen lugar en las épocas de recesión, pero que se olvidan con excesiva facilidad en los años de bonanza económica.

La política de dotar de mayor eficiencia a las actuaciones del sector público en materia de bienestar debe ser un elemento permanente, no efímero, en todos los procesos de crecimiento y consolidación de los estados sociales de derecho y el nuestro es, y no sólo por deseo constitucional, un Estado social y democrático de derecho.

Conviene, no obstante, tener presente la necesidad de vincular las propuestas acerca del futuro del Estado de Bienestar a los planteamientos políticos que pueden defender el mismo como derivación necesaria de la calidad de miembro de pleno derecho de una comunidad política –principio de ciudadanía¹⁴–. Éstos justifican la intervención pública como respuesta a la falta de capacidad del mercado, bien para ofrecer ciertos bienes públicos, bien para hacer frente a los costes sociales que no se reflejan en el precio o para contrarrestar la incertidumbre. Todo ello, sin olvidar que estas ideas chocarán necesariamente con las de quienes piensan que el Estado de Bienestar es coactivo y, a través de su paternalismo, socava sistemáticamente la iniciativa e independencia de sus ciudadanos¹⁵ y proponen fomentar la caridad privada pues ésta contribuye a enriquecer y consolidar el tejido moral de la sociedad.

En definitiva, se trata de lograr conciliar el Estado de Bienestar que se desea con el que permiten ciertas variables económicas, como las tasas de crecimiento o el grado de integración e interdependencia de las economías, o sociales como la evolución demográfica. Hacer que la realidad coincida con los sueños.

¹⁴ La obra de R.M. TITMUS es pieza clave de esta tendencia.

¹⁵ D. HARRIS: *La justificación del Estado de Bienestar*, Madrid, IEF, 1990, pp. 63 y 90.