

Crónica da xornada de estudio sobre presente e futuro do Estado de benestar

Dolseira da
EGAP

Paloma González Cuevas

Na Coruña desenvolveuse o día 8 de febreiro unha xornada de estudio sobre o presente e o futuro do Estado do benestar, organizada pola EGAP en colaboración coa Universidade da Coruña. Dirixiu a dita xornada D. Juan Jesús Fernández Caínzos, a cal tivo unha grande afluencia, sobre todo de alumnos.

Ábrese o grupo de relatorios coa intervención de D. Gregorio Rodríguez Cabrero, que disertou sobre os límites do Estado de benestar no marco da Unión Europea. Na análise do presente e do futuro do Estado de benestar, o problema previo é asumir que existe unha realidade concreta: a permanencia cuestionada do Estado de benestar aínda que sometido a tensións e procesos complexos de cambio. Esta realidade considerada, que está plenamente xustificada como duplo criterio metodolóxico e empírico.

1. Dada a propia complexidade do Estado de benestar parece esixible o que se teñan en conta as diferentes variacións que contribúen a unha máis rigorosa comprensión do mesmo por moi lexítimas e necesarias que sexan as análises específicas do problema, polo que parece preciso ve-lo presente e o futuro do Estado do benestar.

Non existe un modelo único de Estado do benestar. O modelo concreto de Estado do benestar depende da densidade da sociedade civil, da situación que un país tiña na división internacional do traballo no momento do inicio da construción de sistemas de protección social e de cómo e mediante qué mecanismos se resolvían os conflitos de clases, relixiosos e étnicos; ante isto, non se pode lograr unha definición máis concreta do que é o Estado de benestar. A partir do común denominador, que é aumenta-la integración social, cabe diferenciar varios modelos de Estado de benestar, as orixes do cal, desenvolvemento e problemas son distintos e obrigan a ser prudentes cando se fala sobre o Estado de benestar como se se tratase dun único modelo.

2. Desde o punto de vista empírico, as crises do Estado de benestar son complexas, pero relaciónanse directamente co esgotamento do modelo de crecemento económico e estabilidade política que se establece a partir de 1950 nos países industriais de Europa occidental. Tres problemas destacan no modelo xenérico do Estado de benestar. Os problemas económicos no sentido de que os incrementos da produtividade, empezan a estancarse, o que repercute no financiamento do gasto social agravado polo paro estrutural, que reduce ingresos e aumenta o gasto na protección social como a necesidade de expansión de mercados privados no sector servicios, o que fai que o Estado sufra presións a prol da privatización. Desde o punto de vista político, o Estado de benestar parecía ampliar e consolida-las demandas sociais. Por último, apareceu no horizonte progresivamente a crítica á excesiva estatalización dos servicios; crítica que medraba entre as clases medias urbanas sen por isto cuestionar abertamente o sistema de protección social.

A natureza desta crise do Estado de benestar encóntrase en: Erros do goberno na redistribución da renda de forma vertical, o que provoca desigualdades. Cambio sociodemocrático, polo crecemento da poboación anciá e as súas necesidades, segmentación do mercado de traballo que condiciona a estrutura da protección social e polo auxe do retorno da sociedade civil nas súas distintas versións. A dualización no seo do Estado do benestar, con protección social para os grupos de renda alta que-

dando desprotegidos ou excluídos outros grupos, polo que se formula a cuestión de se existe un Estado de benestar con varias funcións de protección en función dos mercados de traballo ou estamos ante a aparición dun Estado asistencial con funcións diferentes do Estado de benestar. A redefinición do concepto de cidadanía social, sería a consecuencia dos problemas previos. Os dereitos sociais que forman parte do acervo político das sociedades democráticas cuestionaríanse no sentido de sometelos á disciplina de mercado, o cal supoñería limitarlle-lo acceso a tales dereitos ós grupos de poboación con menor capacidade política de organización.

Ante isto, o problema que hai que considerar non é o desmantelamento do Estado de benestar, senón a súa reestructuración institucional e reorientación ideolóxica que para uns se traduciría nunha maior asistencialización dos sistemas de protección e para outros nunha remodelación na que a extensión dos dereitos sociais se complementa cunha maior personalización e socialización dos sistemas de protección social.

A reestructuración do Estado de benestar realízase en varias fases. Durante a primeira fase, que se desenvolve nos anos 80, produciuse unha fractura nos sistemas de protección social, á que contribuíron en distinta medida a segmentación do mercado de traballo e o paro estrutural, a extensión da privatización na xestión de zonas do Estado de benestar e os cambios nas actitudes sociais sobre os modos de intervención do Estado.

Na segunda reestructuración, nos anos 90, desenvólvense tres procesos: económico, que constitúe un indubidable custo salarial, as presións a prol da redución da intensidade protectora e o *dumping* social, son a consecuencia dos cambios que recentemente se debateron no seo da Unión Europea; político, que se pode definir como a dificultade de articular-lo consenso ó redor dos sistemas de protección social; cambios demográficos, tanto o envellecemento da poboación, a perda do papel protector da familia, as novas formas de articulación familiar, etc.,... incrementan o custo dos servizos sanitarios e sociais e complican a estrutura da solidariedade familiar sobre a que tradicionalmente se construíu a solidariedade colectiva.

Nesta segunda reestructuración do Estado de benestar, non parece arriscado formular que poida debilitar máis aínda a base económica e social dos sistemas de protección social e que sexa aceptable unha maior privatización na xestión e unha crecente individualización en canto á concepción do Estado de benestar.

No que se refire ós trámites do intervencionismo estatal, podemos preguntarnos por dous problemas concretos: en qué me-

dida o Estado de benestar chegou ós seus límites en relación cos seus obxectivos redistributivos; tamén qué límites afronta o Estado no financiamento dos sistemas de protección social e se os problemas que esta presenta limitan a capacidade competitiva das economías capitalistas nun contexto de internacionalización económica.

1. Unha das obxeccións que se lle presentaron durante os últimos tempos pasados ó Estado de benestar foi a súa suposta incapacidade para acabar coa pobreza e lograr efectos redistributivos eficaces. Isto non supón negar que o Estado de benestar non tivese un certo éxito nas súas políticas redistributivas. Aínda que tales políticas tiveron límites claros, á hora de lograr redistribucións verticais de renda, tiveron unha certa eficacia no logro de redistribucións horizontais, de forma que o fluxo de renda entre os grupos asalariados se mellorou.

2. Os problemas de financiamento do Estado de benestar agudizáronse unha vez que o paro estrutural reduciu drasticamente a base social cotizante da Seguridade Social. Os sistemas de protección social desenvolven tres funcións básicas, tal como nos recorda a propia Comisión Europea: unha función tradicional de aseguramento, dadas as dificultades de cobertura de tódolos riscos no mercado; en segundo lugar, unha función de aforro facilitando a capacidade de compra ó longo do ciclo vital; e finalmente, unha función redistributiva entre os diferentes segmentos dunha estrutura social asalariada. As tres funcións aparecen interrelacionadas e, ás veces, en competencia coa oferta privada. A oferta privada tamén ten limitacións claras, de aí que un sistema público trate de cubrir toda a demanda sen rexeitar a ninguén nin axustar-lle os seus beneficios ós riscos individuais; os sistemas de protección social xeran externalidades positivas ou economías externas na medida en que, ademais de beneficiar a cidadáns concretos, contribúen á creación de cohesión social, á mobilidade da forza de traballo, á consecución da demanda efectiva e á xeración de emprego. Estes efectos positivos non nos poden facer esquecer os problemas económicos que xeran os sistemas de protección social entre os que cabe menciona-los seguintes, tal como constata a propia experiencia da Unión Europea:

a) O incremento dos impostos e das cotizacións sociais ten un efecto duplo sobre os incentivos ó traballo: o efecto substitución de ocupación por non ocupación ou ocio se unha redución nas ganancias netas debido ós impostos e ás cotizacións sociais anima a reduci-lo tempo de traballo para compensa-la perda neta de renda causada por unha maior carga fiscal.

b) O segundo problema é a incidencia dos sistemas de protección social no déficit público. O problema é complexo e ten dúas vertentes: a primeira é de tipo político e consiste en reducir as cotizacións empresariais cargando a factura da protección social entre as rendas salariais en forma de impostos; outra vertente é de tipo económico e ten que ver co curso do ciclo económico e coas transformacións tecnolóxicas que diminúen o número de cotizantes sen dispoñer de alternativas claras de financiamento.

c) O último problema é o do impacto do financiamento da Seguridade Social. En Europa non existe unha relación causal entre o nivel das cotizacións sociais e os custos laborais totais.

No que se refire ás tendencias na reestructuración dos estados de benestar na Unión Europea, existen diversidade de modelos europeos sobre a protección social. A Europa comunitaria enfróntase na actualidade á adaptación e á reestructuración dos estados de benestar nacionais con dúas realidades: a crecente converxencia interna e a globalización económica internacional. Á hora de analizar ámbolos procesos existen dous puntos de partida: en primeiro lugar, que despois dunha primeira fase de reestructuración do Estado de benestar este se considera, como mínimo, como factor de cohesión social e, no segundo lugar, as alternativas e camiños do desenvolvemento da política social están relativamente abertas se ben condicionadas polo predominio ideolóxico do liberalismo.

A converxencia en Europa parte dunha realidade: sistemas de protección social con fondas raíces históricas, considerados polos seus cidadáns como capital social irrenunciable, a disparidade de modelos condiciona as formas posibles de converxencia dos sistemas de protección social. No marco da UE adoítase dividir globalmente os diferentes sistemas de protección social en torno ó dualismo: de orientación Beveridge e de orientación bismarkiana, é dicir, modelos que subliñan na garantía universal de certos servicios (sanidade e educación) financiados por impostos e deixando que o resto o resolva a xente no mercado e modelos de tendencia bismarkiana ou de Seguridade Social dirixidos á poboación traballadora e ás súas familias, financiados con prestacións sociais. En definitiva, a crise parece que supuxo certa aproximación dos estados de benestar como redución de distancias entre estados saturados e menos desenvolvidos.

No debate ideolóxico en torno ó Estado de benestar fórmulanse varios problemas político-ideolóxicos que teñen que ver co futuro dos sistemas de protección social e que responden

a tradicionais preguntas de qué tratamos de lograr cos sistemas de protección social, e se estes son para logra-la igualdade, redistribuír rendas entre activos e pasivos ou simplemente para mante-la cohesión social ós que vai dirixido, o que leva a preguntarnos se os sistemas de protección social deben ser universais ou selectivos para toda a poboación ou soamente para os pobres, e quen o financia/xestiona, o sistema de protección social.

No referente ás converxencias e diverxencias de políticas sociais atopámonos en primeiro lugar con que non existe unha política social europea. Hoxe por hoxe, é unha cuestión que lles pertence ós estados membros a excepción da coordinación da protección social dos inmigrantes, a saúde e a seguridade no traballo e a igualdade de xénero no traballo.

O problema que se presenta ó noso entender non só é a necesidade de ir definindo un modelo global de política social de cara ó futuro como política de mínimos na protección social, senón, sobre todo, cómo a UE pode contribuír mediante a política social a dous obxectivos sociais substanciais: frea-la fragmentación social e evita-las disparidades espaciais/regionais en canto a protección social.

Verbo das marxes do desenvolvemento do Estado de benestar pódese ver en varios puntos:

1. A crise de lexitimación e adhesión cidadá ó Estado de benestar. As enquisas de opinión móstrannos cómo a pesar de que os cidadáns tenden a resistirse a maiores presións fiscais, non por isto se reduce o seu apoio ó Estado de benestar. O Estado de benestar está profundamente enraizado na cultura política de tódolos estados membros. Aínda que o apoio ós sistemas de protección social é bastante sólido, sen embargo, tal adhesión depende do grao de implantación e madureza dos sistemas de protección social. O apoio cidadán, sen embargo, é un apoio crítico debido á insatisfacción respecto da protección social que supoñen os programas específicos. En relación con certos programas sociais como sanidade, pensións e desemprego, os europeos seguen a manter un apoio crítico. Actualmente o futuro da protección social formúlase ó redor de tres opcións: mantementos do *statu quo*, limitación con asistencialización do modelo actual ou unha redución das prestacións sociais dándolle vía de entrada ó mercado libre.

2. Téndese cara á progresiva construción dun novo consenso. Un novo consenso sobre o Estado de benestar parece política e economicamente necesario á luz dos cambios que se produciron durante a década dos oitenta. O consenso debe conducir

a manter, desenvolver e afondar no carácter reformador do Estado de benestar como instrumento de benestar social, eficacia económica e desenvolvemento democrático. Durante os últimos anos, desde 1989 en concreto, cambiou o contexto económico, político e internacional da política social. Podemos mencionar, entre outros, os seguintes: o novo contexto político mundial, a crise do Estado de benestar, os cambios na estrutura social, o condicionante da fin do pleno emprego e a globalización económica. A crise do Estado de benestar é a consecuencia e a manifestación máis clara de moitas das presións xa mencionadas: o crecemento do paro e os custos sociais, as consecuencias do envellecemento da poboación, os cambios na estrutura da familia, a extensión da exclusión e marxinação, a demanda crecente de servizos públicos. Fronte a estes feitos, o debate dominante céntrase en cómo seguir producindo bens públicos e estende-las prestacións económicas sen incrementalo déficit estrutural do Estado, na necesidade de establecer novas combinacións entre protección social pública e mecanismos privados complementarios, e nunha maior descentralización da xestión e da produción de servizos cara ós entes municipais e as ONGs.

3. Estado de benestar: a socialización da reforma social. O problema é que o Estado de benestar non pode se-lo mesmo que nas décadas precedentes. Entende que as alternativas teórico-ideolóxicas actuais non só simplifican a análise da realidade social, senón que ademais lles engaden máis problemas ós que existen actualmente. En concreto, a opción neoliberal reabre un problema parcialmente resolto baixo o Estado de benestar, o da seguridade colectiva, á vez que favorece a segmentación e a dualización da sociedade baixo o imperio do mercado. Máis alá do Estado de benestar non parece posible nin desexable o retorno ó libre mercado, nin á idílica comunidade, nin a unha extensión corporativa do Estado de benestar pola sociedade do benestar.

Podería concluírse que aínda que a reforma social, como necesidade obxectiva do desenvolvemento do capitalismo e tamén froito das demandas e das loitas sociais, mesturadas coas distintas tradicións culturais nacionais, depende en grande medida de cómo se manteñan e adopten as diferentes tradicións nacionais nun contexto de mundialización económica, si parece inevitable que esta terá unha configuración institucional máis mixta na que a presenza do Estado de benestar seguirá sendo un factor estruturante da universalización de determinadas necesidades, a satisfacción, xestión e control das cales terán que compartir en parte co mercado e, sobre todo, coa sociedade civil.

A continuación, D. Juan Jesús Fernández Caínzos falou sobre a posibilidade efectiva de elixir que o Estado de benestar lles ofrece ós individuos. A elección é sinónimo de favorece-la liberdade. Este tipo de estado pode e debe medirse polo test da liberdade. Tendo en conta que nos estados de benestar contemporáneos o sector público alcanzou un peso substancial xunto a unhas economías prósperas e uns sistemas políticos democráticos. Se a esencia do Estado de benestar, polo menos desde o punto de vista financeiro, é unha elección tutelada, é dicir, imposta por unha intelixencia pretendidamente superior á do individuo e encarnada por axentes políticos do propio Estado, xórdennos moitas cuestións sobre a auténtica elección no Estado de benestar.

Os estados de benestar nacen, polo tanto, coa idea de contribuíren a unha aplicación das posibilidades de elixir dos individuos e dáa, por unha banda, ó amplia-la elección política cara ós que anteriormente non tiñan a posibilidade de elixir; e por outro, ampliando o Estado novas responsabilidades económicas. Unha boa parte dos compromisos asumidos polos estados de benestar nesa tendencia cara á ampliación das posibilidades, políticas e económicas, de elixir dos individuos, plasmouse en numerosas constitucións da posguerra. Entrou así a formar parte da orde política-económica das nacións máis prósperas. Nos últimos anos algunhas das críticas baséanse, por un lado, en que o gasto público alcanzou en tales países uns niveis, absolutos e relativos, que parecen dificilmente superables, e por outro, en que as reaccións negativas fronte á tributación, que é o soporte "lóxico" dese gasto nun sistema de liberdade económica, van en aumento.

Hai que concluír con que non só afondar neste proceso pode atentar finalmente contra a liberdade política e económica, senón que tamén é preciso levantar un sólido muro para frea-las forzas, pretendidamente irresistibles, que en nome desa mellora da elección individual que son os estados de benestar, conduciron ó cabo, a unha expansión rebordada do gasto público que pon en perigo a propia economía occidental.

A existencia de, polo menos, dous modelos de gasto público parece case obvia, por un lado, que os chamados estados de benestar europeos teñen un gasto público que se move en torno ó 50% do Producto Interior Bruto, mentres que países igualmente desenvolvidos como son os Estados Unidos e Xapón se moven respecto disto en torno ó 30-35%.

Dentro dese elevado gasto público en Europa, a denominada facenda social que é parte substancial do Estado de benestar,

ocupa un destacado primeiro plano. En grande parte, trátase dunha facenda de transferencias sociais, o que significa, desde o punto de vista da elección, que é o individuo que as recibe quen finalmente opta polo gasto para realizar. Sen embargo, o que de maneira máis característica representa unha elección imposta ou tutelada por parte do Estado, son os chamados bens de mérito: aqueles nos que a decisión final sobre a súa provisión e/ou financiamento parte do propio Estado e non ten en conta necesariamente a soberanía do consumidor. A maioría dos bens e servicios públicos, é dicir, que son asignados a través de decisións públicas, son financiados por medio de impostos que son transferencias de carácter coactivo dos cidadáns ó Estado, e isto faise mediante acordos institucionais que poden ser democráticos ou non. O estado fiscal no que vivimos, e o principal problema actual do cal vén reflectido polo gasto público alcanzado e as súas implicacións para a liberdade económica, baséase precisamente na coacción. Os que pagan os impostos, con carácter coactivo, poden sentir que se restrinxe, precisamente, a súa liberdade de elección.

Probablemente, un dos aspectos máis notables do proceso político que afecta á situación crítica dos actuais estados de benestar é, ó seu xuízo, o que se chamou a "miopía innata do proceso político". Esta miopía fai referencia ós efectos da separación entre o horizonte a curto prazo que lles corresponde ós políticos electos polo dito sistema, consecuencia do proceso electoral e o propio ciclo político, cun desconto elevado para os custos ou beneficios próximos, e o horizonte a longo prazo, os custos e beneficios do cal tenden, polo xeral, a descontarse con exceso ou a ignorarse.

Desde o punto de vista da democracia política, na que se inclúen polo xeral moderadamente os estados de benestar, faltan institucións que transmitan as preferencias dos votantes sobre a composición dos bens públicos. Os partidos políticos non parecen cumprir esta función adecuadamente. A miopía do proceso político contribúe a este feito. Pero ademais hoxe está demostrado dabondo pola elección política que o comportamento de maximización dos votos por parte dos partidos políticos a través de acordos institucionais, impide a representación plena no Parlamento das diversas preferencias dos votantes.

Entre as críticas de carácter financeiro que desde os anos 70 afectan particularmente ós estados de benestar están as que subliñan que o gasto público pode ser incluso unha ameaza para o goberno democrático, e que un sector público excesivo conduce a unha parálise política. Neste contexto, puxéronse en cir-

culación distintas ideas que tratan de conservar certas características do mercado na intervención pública. Como conclusión final, resalta que os estados de benestar son un capital constitucional que contribuíu a ampliar notablemente as posibilidades de elección dunha maioría de individuos nos países máis prósperos. O tamaño alcanzado polo sector público, e dentro del, pola facenda social, non coincide exactamente coa elección imposta polo propio Estado e, en todo caso, esta última non é, desde un punto de vista cuantitativo, esaxerada. Outra cousa ben diferente é subliñar que existen desarranxos institucionais no proceso político-democrático que tensionan os límites entre a autoridade e a liberdade e que é preciso avanzar na súa corrección.

No seguinte relatorio D. David Anisi Alameda analiza o Estado de benestar desde o punto de vista económico, partindo da base de que como consecuencia da posta en cuestión do Estado de benestar, os valores como a liberdade, entendida como ausencia de medo, a democracia e a xustiza se viron seriamente danados.

Despois da Segunda guerra mundial redeseñouse un sistema económico sobre o que se coñece como " Pacto keynesiano". Para o profesor Anisi, a base do Estado de benestar, como resultado do pacto keynesiano, baséase no uso do traballo humano sendo o seu corazón a consecución do pleno emprego; ofrecéndolles ós traballadores, ademais da seguridade duns salarios crecentes, a xeneralización da educación e da sanidade gratuítas e a certeza dunha pensión de xubilación para o futuro; polo que as esixencias de elevacións salariais podían doadamente substituírse por uns mellores servicios públicos, destacando os tres alicerces básicos: educación, sanidade e pensións. Por outro lado, o motor de crecemento non foi só o gasto público, senón tamén o investimento privado e as exportacións, dando lugar durante dúas décadas non só a un "crecemento económico", senón tamén á mellora xeneralizada de tódolos indicadores de benestar.

O "punto de derrubamento" de toda a arquitectura do Estado de benestar é o pleno emprego, sendo os problemas financeiros o primeiro sinal de alarma de que o Estado de benestar entra en crise.

O profesor Anisi considera como as últimas razóns levaron ó "fracaso" o Estado de benestar: a caída do tipo de beneficio, e o deterioro do "clima social" na propia sensación de seguridade xeneralizada.

Fronte ó incremento da produtividade non esperado, o man-

temento do pleno emprego esixía un aumento do gasto público e o incremento de salarios reais, violando os termos do pacto onde se establecera a constancia do peso relativo do sector público. Isto supuxo un agravamento dos problemas; e pódese dicir que foi coa crise da oferta de 1973 cando se presionou o "punto de derrubamento" do Estado de benestar, sendo a crise económica a súa manifestación visible, aínda que non se presentou desta forma.

De maneira xeneralizada, existe un desexo de continuación do Estado de benestar, tanto se se restaura o actual, coma se se establece un sistema parecido. Para isto, hai que ter en conta que o motor deste sistema é o pleno emprego realista, para o cal hai que considerar cinco puntos:

1. Que exista un alto grao de substitución entre os salarios reais e os bens públicos.

2. Ten que ser un plan de emprego rendible e que lle dea beneficio á empresa privada e que ofrezca oportunidades de negocio na empresa privada.

3. O plan de emprego ten que ter en conta a existencia de novas tecnoloxías desenvolvidas a partir dos anos 80 que fan que o problema da competitividade cos países do terceiro mundo sexa un problema que hai que ter en conta.

4. Hai que pasa-la páxina da nosa historia en que se consideraba que os custos medioambientais eran cero e a partir de agora ter en conta que o estrago do medio ambiente ten un custo.

5. Cómpre saber cál é a correlación de forzas existentes. O que se pretende pode ser coherente, pode levarse ou non á práctica, para isto é necesario que os sindicatos e a patronal acepten este tipo de plan de emprego e que o goberno apoie cunha determinada política o dito plan de emprego.

Con esta proposta de pleno emprego, pódese chegar á rexeneración do Estado de benestar ou ó deseño dun novo Estado de benestar.

Para a reconstrucción do Estado de benestar, trata de esbozar un plan de emprego posible, o cal ha de respecta-las seguintes restricións:

1. A existencia duns criterios de converxencias propios da Comunidade Europea.

2. Os altísimos niveis de desemprego existentes que reducen ó mínimo a capacidade de impoñerlles condicións ós sindicatos de traballadores.

3. A mobilidade case perfecta do capital financeiro internacional e a existencia de "novas tecnoloxías".

Os criterios de converxencia de Maastricht tenden a eliminar a liberdade de uso das políticas económicas autónomas dos países membros e, por outro lado, o elevadísimo nivel de desemprego limita a forza coa que poden negociar os traballadores as súas condicións de traballo. Ante isto, non queda senón recorrer á idea do “repartimento de traballo” que queda asociada á idea de repartimento de xornada. A visión da empresa ante isto pódese resumir en que, ó dividirse a xornada de traballo, se divide o salario de forma equivalente, mentres que a visión sindical, pola súa parte, se centra nunha redución da xornada vinculada ós incrementos da produtividade. Cos adiantos técnicos vese reducido o tempo de traballo necesario para a produción dun determinado ben, polo que necesariamente a sociedade debe modificar tamén as formas de consumo e distribución.

Ante isto, o individuo, coa mesma eficacia, reduce a xornada de traballo, mentres que a produtividade do traballo permanece constante, é dicir, o emprego podería medrar na mesma proporción que o faga o PIB.

A proposta que ofrece o profesor Anisi baséase na redución da xornada laboral, mantendo o salario real por individuo e elevando o ocio. É dicir, utiliza os crecementos da produtividade para a creación dun fondo destinado á creación de emprego mediante a produción privada de bens públicos. Coa grande substitución que existe entre bens públicos e salarios permitiríalles ás persoas vivir mellor, xa que o benestar dos individuos non se deriva só do que se pode comprar no mercado, é máis, nunha sociedade evolucionada a maior parte das cousas que dan satisfacción non son bens de mercado; son valores, bens públicos ou semipúblicos que non teñen nada que ver co económico (como un aire máis limpo).

Por outra banda, un dos erros do Estado de benestar, non é o incremento cuantitativo do gasto público, senón o crecemento cualitativo do dito gasto. Dentro do pacto keynesiano orixinal, o Estado demandáballe ás empresas que producisen bens e servizos, pero é o Estado o que comeza a producir bens e servizos competitivamente coas empresas, o que supón un dos grandes erros na historia do Estado de benestar, porque non só están arredando a empresa dun negocio, senón que están asociando o público co funcional e hai que deixarlle á empresa que produza eses bens públicos, e que sexa o Estado o que apareza como intermediario, como un xestor que canaliza cara á empresa privada todas aquelas demandas que non poida realiza-la Administración.

D. Antonio Erías Rey céntrase na política social en España, que tras 40 anos de dictadura, na Constitución de 1978, se definiron os dereitos e as obrigas dos individuos, onde existe a necesidade de reestructura-lo Estado de benestar adaptándoo ás novas circunstancias do contorno macroeconómico e social, sen desmantelalo. No noso país o debate sobre a viabilidade dos sistemas de protección social non só é un debate técnico, senón que cada vez se converte nun debate político, sobre todo en épocas de campaña electoral, nas que o futuro do sistema de pensións, unha parte moi importante dos sistemas de protección social no noso país, se pode converter nun elemento útil para a captación de votos.

O certo, de tódolos xeitos, é que existe unha certa coincidencia en torno á necesidade de reestructura-lo sistema de benestar pero sen desmantelalo, pero adaptado ás novas circunstancias do contorno macroeconómico e do contorno social no que se moven as economías desenvolvidas europeas. En España son tamén os anos sesenta os que empezan a consolida-lo Estado de benestar, malia o réxime político imperante. É unha época de altas taxas de crecemento económico no noso país e isto posibilitou o incremento do gasto social que se empezou xa a percibir como un gasto necesario para o funcionamento e sobre todo a estabilidade do sistema productivo. A transición democrática, os principios constitucionais que fan referencia ós dereitos sociais dos cidadáns e ós últimos anos da historia do noso país, cunha prolongada estadía no Goberno do Partido Socialista, ampliaron o radio de acción dos bens sociais e consolidaron unha serie de prácticas que xa se viñan desenvolvendo desde moito antes.

O Estado de benestar descansa sobre a política social, que son as actuacións básicas en materia de política económica. Os dous aspectos máis importantes da política económica de calquera país avanzado europeo, a política de reformas estruturais do mercado laboral, xunto coa política de rendas.

Forman parte da política social as políticas de sanidade, educación, vivenda, medio ambiente, migración e axuda ás minorías étnicas e grupos marxidados, Seguridade Social, mercado de traballo e salarios.

A Constitución de 1978 definiu unha nova orde política e económica para España tras case 40 anos de dictadura e marcou os dereitos e as obrigas dos cidadáns españois. A Carta Magna deixa patente a prioridade na orde económica da iniciativa privada, coa por parte do sector público, xa que é evidente que moitos dos dereitos sociais que a Constitución lles outorga ós

ciudadáns non son alcanzables mediante a simple actuación do libre mercado.

Os anos de goberno socialista consolidan definitivamente o sistema de protección social no noso país, e chégase ata un punto en que se formula a necesidade de reestructura-lo sistema co fin de garanti-la súa estabilidade financeira a longo prazo e incluso a medio prazo. Pola evolución demográfica, a dramática ascensión do desemprego, etc.,...

A política social ten unha grande relevancia debido á consolidación do proceso de traspaso de competencias en materia social por parte do Estado ás comunidades autónomas e municipios, o que está provocando grandes dificultades de coordinación entre os diferentes niveis das administracións públicas. Por outro lado, parece existir unha conciencia xeneralizada en tódolos ámbitos da política social sobre a ineficacia de moitas das actuacións dos poderes públicos e a necesidade da reforma de institucións e procedementos.

Esta reforma é un tanto difícil, xa que a política social non depende dun só ministerio.

O capítulo de gastos en materia de política social é un dos de maior importancia, sobre todo os destinados a pensións, sanidade e desemprego, que cada ano aumenta, mentres que outras accións sociais ven reducidos os seus orzamentos por "careceren de importancia". A pesar dos orzamentos tan elevados dalgunhas políticas sociais, non se pode dicir que estas fosen exitosas.

Neste punto, o profesor Erías, trata de analiza-la evolución, situación actual e posibilidades de mellora de cada unha das políticas sociais en España:

1. Na escala de necesidades humanas probablemente tan só a alimentación supere a necesidade dunha vivenda. Os problemas de escaseza da vivenda en España parten de épocas anteriores á Guerra civil, continúan durante a dictadura, anos nos que a s medidas que se toman son insuficientes, e seguen sen solucionarse durante a transición democrática e os anos oitenta. A partir de 1988 introdúcese un criterio de racionalidade en materia de política de vivenda, como o traspaso de competencias ás comunidades autónomas, permanecendo o Estado coas súas funcións de establecemento do marco xeral de actuación nesta materia. O problema de escaseza de vivenda tratarase de emendar mediante o incremento da oferta de solo habilitando novos terreos e mediante o establecemento de facilidades crediticias ós promotores de vivendas para a adquisición de terreos e para a construción. É necesaria a eliminación de rixideces existentes

en todo o proceso productivo do sector da construción para que os obxectivos se poidan cumprir. Para lograr estes obxectivos, a colaboración entre as autoridades rexionais, locais e as estatais é absolutamente fundamental.

2. Política medioambiental. O noso país ten un modelo de desenvolvemento que, ó igual có resto de países avanzados, provoca grandes danos no medio ambiente. A orixe da loita contra os problemas medioambientais comeza co nacemento do ICONA a principios dos anos setenta. O avance que se produciu nas políticas medioambientais foi desde a Constitución de 1978 máis ben escaso, ó non experimentarse desde esa data progresos destacables nesta área, e sen a unificación das competencias nun só ministerio. Na actualidade e no proceso de traspaso de competencias ás comunidades autónomas e ás corporacións locais en materia de medio ambiente, na Administración central este tema depende de numerosas direccións xerais, a maioría adscritas ós ministerios de Agricultura e Obras Públicas, formulándose en todo momento unha alternativa: ou ben a creación dun Ministerio de Medio Ambiente ou ben a concentración das competencias neste campo nun só ministerio. Non cabe a menor dúbida sobre a necesidade de implantar en España unha política económica medioambiental activa e eficaz, na que unha das primeiras medidas parece se-la aplicación na nosa comunidade autónoma da xa famosa ecotaxa, que non é outra cousa que un imposto sobre a contaminación ambiental.

3. Política de educación. Desde finais dos anos sesenta non se afrontan no noso país os problemas relacionados coa educación. En realidade, é a Lei xeral de educación de 1970 a que establece o sistema educativo vixente ata a implantación, aínda incompleta hoxe en día, da LOXSE.

A Lei xeral de ordenación do sistema educativo (LOXSE) de 1990 trata os problemas do ensino universitario e non universitario. Na área do ensino non universitario preténdese o aumento da oferta de escolarización para idades cada vez máis temperás e o aumento da escolarización obrigatoria ata os 16 anos. Ademais, considérase necesaria a implantación de novas titulacións e a formación en centros de traballo como materia obrigatoria. En canto ó ensino universitario, preténdese continuar coas accións propostas na lei de reforma universitaria, para atender-las grandísimas demandas de escolarización que no ámbito se presentan e incrementa-la calidade da oferta educativa investigadora. Todo isto se desenvolve nun proceso de transferencias de competencias desde o Estado cara ás comunidades autónomas.

Non se pode esquecer na política de educación a necesidade de fomenta-la formación dos traballadores dentro das propias empresas, de cara a favorece-la adaptación destes ós seus postos de traballo e aumenta-la súa produtividade.

As tres políticas que máis recursos absorben dentro dos gastos destinados a servizos sociais son: sanidade, pensións e desemprego. Os problemas de sanidade desde finais dos anos cincuenta creceron extraordinariamente en España gracias ó impulso do sector público consistente no financiamento dos servizos relacionados coa saúde pública mediante recursos procedentes do fondo xeral de impostos e de financiamento da asistencia sanitaria prestada en hospitais e ambulatorios mediante fondos procedentes das cotas ou cotizacións pagadas á Seguridade Social polos seus afiliados. Este modelo entra en crise xa nos anos setenta e desde entón tendeu a un recurso cada vez menor ás cotizacións sociais e cada vez maior ó fondo xeral de impostos. Desta forma, trátase de que para o conxunto da Seguridade Social española, sexan os impostos os que financien as prestacións que supoñen asistencia redistributiva interxeracional entre distintos cidadáns e sexan as cotas á Seguridade Social as que financien as prestacións que só supoñen transferencias de renda no ciclo vital dun individuo ou dunha familia.

Desde a Constitución de 1978 procedeu a un traspaso de competencias cara ás comunidades autónomas nun proceso en xeral positivo que provocou un aumento da competencia, do dinamismo e da innovación sanitaria en España e unha mellor xestión deste proceso de descentralización. Na actualidade, os tres grandes problemas da sanidade en España son:

1. A dificultade para o control do gasto sanitario público.
2. A xestión ineficiente sobre todo no caso dos hospitais.
3. Derivado de todo o anterior, atopámonos cun problema de política sanitaria relativamente ineficaz.

Para solucionarlos, as fórmulas que se propoñen e en certo modo se empezaron a levar á práctica son o recurso ó sistema de prezos, a descentralización das decisións, a introducción da competencia nas esferas da produción e da xestión, de cara á conservación dunha maior eficiencia, aínda que coa conservación da propiedade estatal dos activos e do seu financiamento se leve a cabo con cargo a fondos públicos para mante-la equidade.

Na actualidade, estase procedendo a unha reforma da asistencia sanitaria baseada no Informe Abril Martorell, que se centra na separación do financiamento público de subministracións e provisión de servizos que poden ser públicos ou privados,

pero hai que ter en conta que a mellora de saúde dos cidadáns non depende só da atención médica que estes reciban, senón que probablemente dependen de factores identificables co estilo de vida e os problemas sociais dos últimos anos.

No referente ó tema do sistema de pensións, ten a súa orixe en 1908, coa creación do Instituto Nacional de Previsión, pero é en 1978 cando se configura o actual sistema de Seguridade Social, no que só as persoas empregadas que cotizaron durante un certo período de tempo, teñen dereito ás prestacións, que utiliza o método financeiro de repartimento, no que se acumulan as reservas coa finalidade de garantir as pensións futuras, e as prestacións económicas das cales están destinadas ó mantemento de renda no caso de que os individuos afiliados ó sistema perdan os seus ingresos por motivo de xubilación, invalidez ou desemprego. Este é un sistema no que existe unha serie de transferencias interxeracionais, xa que a xeración en activo financia as pensións da anterior, xa xubilada, coa expectativa de que a seguinte financiará as súas cando chegue o momento da xubilación. Pero este sistema parece que entrou claramente en crise, por dous motivos: en primeiro lugar, a evolución demográfica levaranos, incluso a medio prazo, a un considerable número de pensionistas que demandarán moito máis os recursos destinados a pensións de xubilación. Por outro lado, a situación dramática do mercado laboral e a insuficiente creación de emprego no noso país fai que cada vez sexa máis complicado facer fronte a estes crecentes gastos.

Existe un consenso xeneralizado sobre a necesidade de axustar e revisar este tipo de sistemas de pensións obrigatorias vinculadas ás rendas. As distintas medidas que se están tomando respecto deste tema, tomaron forma no Pacto de Toledo, as principais propostas do cal son:

1. Mantemento da idade de xubilación ós 65 anos.
2. Acentuación gradual da proporcionalidade das prestacións do sistema público de pensións con respecto ás cotizacións realizadas.
3. Mellora nos mecanismos de xestión e administración das pensións públicas.
4. Indicación anual das pensións públicas de acordo co IPC.
5. Mellora selectiva de determinadas pensións fundamentais de orfandade e algunhas de viuvez.
6. Limitación da capacidade de financiamento das pensións ós gastos de tipo contributivo, facendo que os non contributivos e asistenciais os asuma o fondo xeral de impostos.

7. Actualización e mellora dos incentivos fiscais ó sistema complementario, o dos fondos de pensións privadas.

Verbo do sistema de protección por desemprego vixente en España, ampara aquelas que podendo e querendo traballar, perden o seu emprego. Para isto, existen dous niveis de protección: o nivel contributivo e o nivel asistencial. O nivel contributivo ten por obxecto proporcionar prestacións substitutivas das rendas salariais deixadas de percibir como consecuencia da perda dun emprego anterior ou da redución substantiva da xornada laboral. O nivel asistencial abrangue fundamentalmente os traballadores que esgotaron a prestación contributiva por desemprego e aquelas que, ó producirse a situación legal de desemprego, non cubrisen o período mínimo de cotización esixido para o acceso ás prestacións contributivas, pero cotizasen un determinado número de meses.

No noso país, os gastos en protección por desemprego disparáronse nos últimos anos, como consecuencia da imparabile evolución das taxas de paro e o elevado grao de fraude existente na súa percepción, como o xa sonado PER. Como consecuencia destes problemas, o axuste dos sistemas de protección social por desemprego foron incorporados como unha parte importante da reforma laboral no noso país. As medidas concretas que se poñen en marcha na reforma laboral son as seguintes:

1. Reforma das modalidades de contratación, coa finalidade de flexibiliza-la entrada no mercado de traballo mediante contratos máis sinxelos e baratos para os empregados.

2. Flexibilización das condicións de traballo a través do fomento da mobilidade xeográfica e funcional dos traballadores, eliminando parte das antigas Ordenanzas Laborais e proporcionando facilidades para a mobilidade xeográfica mediante iniciativas en materia de política de vivenda.

3. Simplificación dos trámites para a extinción da relación laboral coa finalidade de abaratar e flexibiliza-lo despedimento, ó suprimi-la autorización administrativa e a negociación previa nos despedimentos que afecten a menos do 10% do cadro de persoal.

4. Reforma do INEM como axencia de colocación, sobre todo no referente ós salarios, á realidade económica das empresas e á evolución da actividade económica, mediante a súa descentralización e a posibilidade de aplicación dunha cláusula de descolgue dos convenios colectivos a aquelas empresas con dificultades económicas especialmente graves.

Esta reforma encontrouse coa oposición dos sindicatos, xa

que se facilita a creación de emprego "precario" e unha división aínda maior no mercado de traballo entre empregados fixos e temporais, cargando o custo do axuste sobre os traballadores a prol dos patróns. De feito, se os sindicatos aceptaron nos últimos convenios colectivos baixas taxas de crecemento dos salarios, é precisamente a cambio da renuncia á aplicación de certos aspectos da reforma. 