

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**SERIE PUBLICACIONES
ANÁLISIS LABORAL N° 3**

¿UN SISTEMA A PUNTO DE DESAPARECER?

LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA

Dr. Alfred Pfaller

C 98 - 03005

FUNDACION FRIEDRICH EBERT

Dario Urzúa 1763 ■ Santiago ■ Chile

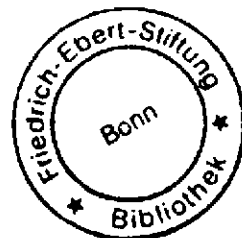
Teléfono (562) 341 40 40 ■ Fax (562) 223 24 74

SERIE PUBLICACIONES

ANÁLISIS LABORAL N° 3

¿UN SISTEMA A PUNTO DE DESAPARECER?
LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA

Dr. Alfred Pfaller



C 98 - 03005

* *Dr. Alfred Pfaller, Sociólogo y Dr. University of Pittsburgh. Editor responsable de la revista Política Internacional y Sociedad de la Fundación Friedrich Ebert, Bonn.*

¿UN SISTEMA A PUNTO DE DESAPARECER? LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA

Dr. Alfred Pfaller

El presente texto que presentamos a continuación, fue parte de una serie de seminarios-talleres que se realizaron a propósito de la visita del colega Dr. Alfred Pfaller a Chile durante la primera quincena del mes de abril de 1997. Estos eventos fueron organizados por el área laboral-sindical de la Fundación Friedrich Ebert en el país y contó con una concurrida asistencia de especialistas y dirigentes sindicales convocados por este tema. La Fundación Friedrich Ebert estima que el artículo del colega Pfaller, crítico y polémico, es una importante colaboración al debate sobre la Seguridad Social, y particularmente al debate sobre la transformación y viabilidad de los sistemas de pensiones, cuestión que en el caso chileno cuenta con una historia de más de 16 años de implementación. Chile es uno de los primeros países en adoptar transformaciones radicales al interior de estos sistemas de pensiones, basado en la capitalización individual de los imponentes y con una administración privada de los mismos, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El estudio y la observación comparativa -guardando las distancias y diferencias entre estas experiencias-, de un sistema integral de Seguridad Social como el alemán, constituye a nuestro entender, un importante aporte al entendimiento y esclarecimiento de un tema de vital importancia, para vastos sectores de la población de nuestros países.

Dr. Jaime Ensignia

Director de Proyectos Laborales y Sindicales

Fundación Friedrich Ebert, Chile

Junio 1997

¿UN SISTEMA A PUNTO DE DESAPARECER? LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA

Alfred Pfaller

- I. LOS PRINCIPIOS BASICOS: SEGURO Y REDISTRIBUCION
- II. EL ESTADO BENEFACTOR EFICIENTE, LA EROSION DEL ESTADO DE BIENESTAR
- III. EL ALZA DE LOS COSTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- IV. ¿PRETENSIONES EXAGERADAS O NECESIDADES CRECIENTES?
- V. TENDENCIAS DISPARES DE CRISIS
 1. Previsión: Desarrollo demográfico desfavorable
 2. Seguro obligatorio de enfermedad: El difícil racionamiento de la "salud"
 3. Seguro de cesantía: Sobrecarga producto de crisis ocupacional
 4. Ayuda social: Consecuencia del problema de la crisis de empleo
 5. La progresión hacia una crisis generalizada y sus dimensiones políticas
- VI. OPCIONES POLITICAS Y SUS CONSECUENCIAS
 1. El marco de acción
 2. Reducción del volumen de prestaciones sociales del Estado benefactor
 3. Alza en las cotizaciones
 4. Aumento de la eficiencia
 5. Disminución de la dependencia del sistema de seguridad social
- VII. EL PROBLEMA CENTRAL: EL BLOQUEO POLITICO

I. LOS PRINCIPIOS BASICOS: SEGURO Y REDISTRIBUCION

El sistema de seguridad social en Alemania se compone, en rigor, de los tres grandes complejos de seguros contra los así llamados riesgos vitales, que son la vejez, la enfermedad así como el desempleo, aparte de la ayuda social como red general de sustento para todos aquellos que caen por entre las mallas del mercado y la seguridad social.

En un sentido más amplio, el sistema social del estado benefactor comprende también las transacciones financieras, así como los servicios, regidos de acuerdo al poder adquisitivo, que el estado sustrae parcial o completamente de la regulación a través del mercado para la satisfacción de necesidades básicas de la población.

Es por eso que son también objeto del apoyo estatal en Alemania la educación de los niños, incluida la etapa de formación profesional, así como en parte el sector vivienda.

Los diversos mecanismos de seguridad que brinda el estado benefactor alemán exigen, en diferente medida, la solidaridad de los ciudadanos y habitantes de Alemania.

El seguro de jubilación obligatorio vincula el monto de la prestación del seguro al monto de la cotización. No conlleva una redistribución, digna de destacar, desde los más "ricos" hacia los más "pobres".

Según el principio clásico de un seguro, el sistema, sin embargo, compensa el "riesgo" de dependencia de una jubilación entre los imponentes de vida "más larga" y aquellos "menos longevos". Debido a que las necesidades de consumo de los pasivos deben ser aportadas por los activos, es imprescindible también la solidaridad entre las generaciones. El pago de las pensiones en el sistema alemán de las imposiciones entrantes ("sistema de reparto") pone de manifiesto en forma explícita este requerimiento de solidaridad.

Asimismo, en el seguro de desempleo también entra a operar, para el común de los casos, el principio de la dispersión del riesgo. El monto de la cobertura del seguro se orienta al monto de las cotizaciones efectuadas. Para todos los imponentes se parte de la base del mismo riesgo de ser objeto de desempleo. El seguro contra el desempleo alemán, sin embargo, no estaba preparado para enfrentar el drástico aumento de casos de "contingencia" en el contexto de la reunificación alemana. Los recursos que faltaban para la cancelación de la sustitución de ingresos y el "fomento del empleo" debieron ser aportados por el "fondo general de

solidaridad" de la nación, es decir cubiertos por el presupuesto público. En ese sentido, se produjo en efecto en cierto modo una redistribución desde los estratos más altos (que pagan altos impuestos) hacia los estratos de ingresos más bajos.

El principio del seguro está combinado con el precepto de la *redistribución equitativa* en el caso del seguro obligatorio de enfermedad: las cotizaciones se orientan de acuerdo al nivel de ingresos, las prestaciones, sin embargo, se brindan estrictamente de acuerdo a las necesidades. Miembros del grupo familiar sin ingreso propio no cotizan, gozan, sin embargo, del total de la cobertura del seguro. Un 25 % de las prestaciones de las cajas de salud previsional son otorgadas a estos miembros del grupo familiar asegurados en forma gratis. Las cotizaciones más altas para el seguro obligatorio de enfermedad están un 45 % por encima de las cotizaciones promedio, es decir por arriba del costo real del seguro.

Analógicamente, también en el sistema estatal de educación gratuito se encuentra presente el principio de la redistribución. Este es alimentado por el contribuyente de acuerdo a sus ingresos y, sobre todo, de acuerdo a sus necesidades (vale decir, el número de hijos y la meta educativa a que éstos aspiran). Lo mismo puede decirse de otros beneficios y prestaciones gratuitas, como la seguridad pública, así como parte de la infraestructura de uso público, como, p. ej., parques o plazas de juegos infantiles.

El principio de la redistribución neta se encuentra en el funcionamiento de la ayuda social, así como en todos los demás tipos de subsidios o ayudas financieras para personas necesitadas.

II. EL ESTADO BENEFADOR EFICIENTE, LA EROSION DEL ESTADO DE BIENESTAR

Tres grandes logros son considerados como los principales éxitos del modelo de estado benefactor alemán:

- la superación de la característica y antes ampliamente difundida pobreza de personas en la tercera edad;
- la cobertura de la población con atención médica y odontológica a un nivel relativamente alto;

- la eliminación en gran medida de barreras de tipo económico (aunque no necesariamente psicológico-culturales) que antes impedían el acceso a la educación superior; con ello se logró establecer, formalmente, el principio de la igualdad de oportunidades en la etapa de preparación para la vida laboral de una manera hasta ahora desconocida.

En efecto se puede afirmar que tanto el sistema de salud previsual como el de educación se logró desvincularlos del nivel de ingresos. Este tipo de "bienes" - desde luego siempre escasos - sólo son otorgados hoy en día en áreas periféricas, según el "principio de crowding out", de acuerdo al mayor o menor poder adquisitivo.

Para las áreas esenciales existe, en el sistema de salud, un régimen de racionamiento igualitario y para la educación superior un sistema de selección orientado al rendimiento.

En el caso de la vivienda, sin embargo, la cobertura de las necesidades básicas de espacio habitacional no fue de la misma manera compensada por la falta de poder adquisitivo. Si bien es cierto que el estado social alemán fomenta el acceso de grupos familiares de bajo poder adquisitivo al mercado de la vivienda a través de subsidios dirigidos, no ha sido capaz de cubrir la demanda de espacio habitacional en una forma cuantitativamente satisfactoria.

Ante las regulaciones existentes, tampoco la demanda de viviendas subvencionadas por el estado no trajo, por lo visto, consigo las correspondientes inversiones en la construcción de viviendas particulares con el fin de arrendamiento. En 1993 existían en Alemania cerca de un millón y medio de hogares sin una vivienda propia. Asimismo, el número de personas sin un techo donde vivir se calculaba en alrededor de 450.000.

Los mecanismos del sistema de seguridad social alemán, subsumados en su conjunto bajo el término de "estado benefactor", no persiguen asegurar para toda la población un elevamiento de su poder adquisitivo en general. Tampoco pretenden sustituir el poder adquisitivo privado como el más importante criterio de acceso al estándar de vida material. El bienestar, constatado y difundido en Alemania desde los años 60 entre amplias capas de la población, no fue tanto resultado del sistema social estatal, sino más bien producto de las oportunidades que el mercado laboral pudo ofrecer a las personas en edad activa en el país. El estado benefactor se

encarga de asegurar las oportunidades de ingreso derivadas del mercado laboral contra los riesgos vitales individuales. A aquéllos, sin embargo, que a través del mercado laboral no adquieren, directa o indirectamente, a través de los lazos de solidaridad familiar, el derecho a un estándar de vida "aceptable", éste sólo garantiza un nivel de existencia mínimo al nivel de la ayuda social, que - con excepción de las áreas salud, educación y, en parte, vivienda - se ubica muy por debajo del nivel de vida promedio.

La proporción de la población cuyo estándar de vida no o apenas sobrepasa el nivel mínimo de subsistencia a nivel de la ayuda social ha aumentado por cierto en los últimos años considerablemente. En los antiguos estados federados, esta cifra se duplicó de 850.000 beneficiarios a fines de 1980 a un millón 770.000 personas a fines de 1990. A fines de 1992, dos millones 340.000 personas, es decir el 3 % de la población, eran en total en Alemania beneficiarios de la ayuda social. Si además se contabilizan todas las personas que en el curso de un año percibieron algún tipo de prestaciones de la ayuda social, las cifras se duplican.

El gran número de beneficiarios de la ayuda social puede considerarse como una prueba de fuerza para el sistema de seguridad social en Alemania. Una prueba que este sistema hasta ahora ha resistido.

Bajo otra perspectiva, este recargo puede ser, sin embargo, también interpretado como signos de las limitaciones de este sistema. Como forma de asegurar a todos los ciudadanos una participación adecuada en el bienestar del país, el estado benefactor en su forma actual ya no basta. Para ello se requiere de empleo casi pleno con sueldos que no se ubiquen demasiado por debajo del promedio nacional. Sólo en conjunto con tal situación, el sistema de seguridad social pudo ser un elemento, en un sentido más amplio, de un estado de bienestar eficiente.

La evidente erosión de estas condiciones ha disminuido en forma considerable la capacidad de funcionamiento del estado benefactor alemán. Aunque a los mecanismos de este estado benefactor debe ser atenuadas, respecto a la limitación de sus metas, una alta capacidad de rendimiento.

III. EL ALZA DE LOS COSTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En 1993, la suma total de las prestaciones que, en forma directa, fueron otorgadas a hogares particulares a través del presupuesto público o a través de los diversos sistemas de seguridad social, alcanzó a 990 mil millones de marcos, el 31 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país. A esta cifra hay que agregar otros 70 mil millones de marcos por concepto de desgravaciones fiscales, lo que eleva esta cifra al 34 % del PIB. El monto por habitante (¡no por grupo familiar!) alcanzó a 13.000 marcos. El gasto del estado en educación, de cien mil millones de marcos, tampoco está incluido en esta cifra.

Si se incluyen todas las prestaciones sociales del estado, el volumen de gastos del estado benefactor alemán alcanza a un millón 160 mil millones de marcos (el 37 % del PIB).

El mayor rubro dentro de la cuenta de gastos del estado benefactor lo constituyen los costos de la jubilación, que en 1993 alcanzaron a cerca de 400 mil millones de marcos, es decir el 40 % del total de las prestaciones sociales directas en sentido estricto (es decir, sin incluir la educación).

Otro 35 % de los gastos corresponde a desembolsos para combatir enfermedades, así como a subsidios para el aseguramiento del ingreso en caso de enfermedad (incluidos subsidios para daños a la salud como consecuencia de accidentes).

Las medidas conocidas como "fomento del empleo", es decir el subsidio al desempleo de personas cesantes combinado con una política activa hacia el mercado laboral con el fin de evitar mayor cesantía, absorbe el 13 % del presupuesto para gastos sociales directos. La ayuda social, en tanto, significó el 5 %.

El 7 % restante de las prestaciones sociales directas, como asimismo las desgravaciones fiscales en forma de asignaciones sociales pueden subsumirse en gran medida bajo el título de ayudas o de asignaciones para la educación de los hijos.

Si se observa la evolución de la proporción del gasto social en el PIB con el correr de los años (sin incluir los costos de la educación), se puede constatar un incremento continuo a principios de la década del 70, es decir al inicio de la era socialdemócrata. Desde entonces ha habido una continua disminución hasta el momento de la reunificación alemana, que elevó nuevamente este gasto en forma repentina a un nivel similar al alcanzado en 1975.

Al fin y al cabo, sin embargo, son los hogares particulares, que en su calidad de imponentes, contribuyentes y consumidores finales, solventan los gastos del estado social. Para el debate político acerca de los costos y las prestaciones del estado benefactor, existen, en todo caso, dos elementos particularmente visibles dentro de la cadena de financiamiento de este sistema que son de una gran importancia: Por una parte, se trata de la proporción del sueldo bruto que el trabajador debe cotizar como imposiciones sociales, que a su vez le es restado de sus ingresos.

La otra parte la constituyen los aportes del propio empleador, que para los empresarios significan gastos adicionales al costo salarial, y que en el debate público son tratados como un recargo adicional al salario bruto convenido, objeto de negociación colectiva.

Se parte de la base de que la disminución de la carga por concepto de seguridad social podría en parte favorecer, al menos, no los sueldos, sino el margen de fijación de precios de los empresarios, es decir, su competitividad.

El recargo del sueldo promedio bruto en Alemania con cotizaciones por concepto de seguridad social e impuestos creció, en el territorio occidental, del 22,6 % en 1970 al 36,2 % en 1995.

Tabla 1: Recargo de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, sobre la base de un sueldo promedio bruto de un trabajador en Alemania (Alemania Occidental)

1970	22,6 %
1975	26,8 %
1980	28,3 %
1985	31,5 %
1990	30,6 %
1995	36,2 %

Sólo la cotización de los trabajadores por concepto de los tres grandes complejos de seguros dentro del sistema de seguridad social alemán (jubilación, seguro de enfermedad obligatorio y seguro contra el desempleo) significan hoy el 20 % de recargo sobre el ingreso bruto. En 1970, esta proporción era de alrededor de un 13 %. Para el seguro de jubilación se debe cancelar casi el 10 % del ingreso bruto (1970: el 8,5 %),

para el seguro de enfermedad alrededor del 7% (1970: 4 %) y para el seguro contra el desempleo cerca del 4% (1970: el 0,7 %).

Si a esto se agregan los aportes cancelados por cuenta del empleador y se interpreta esta cifra como pérdida de ingreso neto, el ingreso neto promedio sería hoy en día un 85 % más alto, si no existieran cotizaciones a la seguridad social ni impuestos.

Los ingresos ante impuestos serían un 50 % más altos. En 1970, esta proporción habría alcanzado sólo a un tercio.

Tabla 2: Imposiciones a la seguridad social (aportes del afiliado y del empleador) en Alemania Occidental, en porcentaje del sueldo bruto

	Seguro de pensiones	Seguro de enfermedad	Seguro de desempleo	Total
1970	17	8,2	1,3	26,5
1975	18	10,5	2	30,5
1980	18	11,4	3	32,4
1985	19,2	11,8	4,1	35,1
1990	18,7	12,5	4,3	37,4
1994	19,3	13,4	6,5	39,2

Los empresarios sacan por cierto otras cuentas. Para ellos, las cotizaciones a la previsión significan costos, que deben solventar en forma adicional a los salarios. De igual manera que en el caso de las imposiciones de los trabajadores, estos costos aumentaron de un 13 %, sobre la base de un sueldo bruto, al 20 % en 1994. Las imposiciones por concepto de seguridad social no constituyen, sin embargo, la totalidad de los costos adicionales a los salarios.

A estos se deben sumar prestaciones sociales acordadas en negociaciones tarifarias, es decir no obligatorias legalmente, así como el pago de sueldos por trabajo no realizado (se trata aquí de una cuenta, basada en un principio ficticio-formalista, según el cual la remuneración corresponde a los cinco días hábiles de una semana laboral normal, y no a una semana promedio realista).

En total, los costos adicionales a los salarios ascienden en la parte occidental de Alemania al 80 % del ingreso bruto (el cual ya contiene, por

cierto, los aportes del empleador a la seguridad social). En 1972, estos costos eran de sólo un 56 %.

Estas cifras no dejan de surtir su efecto en el debate político acerca del estado benefactor.

IV. ¿PRETENSIONES EXAGERADAS O NECESIDADES CRECIENTE?

Dentro del sistema de seguridad social que otorga el estado benefactor alemán se pueden diferenciar tres líneas principales de críticas que apuntan a que:

1. La seguridad social a través del sistema de estado benefactor se ha encarecido demasiado. Los altos costos ponen seriamente en peligro la competitividad internacional de Alemania para las empresas radicadas en el país, así como en general la de Alemania como emplazamiento industrial.

2. La seguridad social a través del sistema de estado benefactor se ha encarecido demasiado, pues ya se han alcanzado, si es que incluso ya no sobrepasado, los límites que significa la carga financiera para los ciudadanos. Como consecuencia, se advierte una disminución en la disponibilidad individual a cotizar. La tendencia a la evasión de impuestos y de imposiciones sociales aumenta drásticamente.

3. A pesar de una carga financiera cada vez mayor, el sistema de seguridad social está cada vez menos en condiciones de evitar los casos de "emergencias sociales". Un número cada vez mayor de personas se ve ante la situación de caer al nivel mínimo de subsistencia de la ayuda social. También surge cada vez más la duda, si el nivel de prestaciones del seguro de jubilación podrá mantenerse.

El tema dominante es, sin embargo, el de los límites de la financiación. Este tema es abordado de diferentes maneras, en cuanto a las causas, así como a las vías de correcciones a seguir. En la percepción pública, hay tres esquemas de interpretación:

(a) El estado benefactor ha sido en algunos aspectos importantes demasiado generoso. Financia demasiadas prestaciones que no cumplen con ningún efecto de protección social. Tanto el catálogo de beneficios

como el volumen de gastos deben ser reducidos a un nivel razonable. Esto no sólo llevaría consigo la carga necesaria para el contribuyente, sino que relevaría además recursos para un mejor enfrentamiento y la solución de las necesidades reales de protección social de la población.

(b) El sistema trabaja en forma ineficiente. Absorbe demasiados recursos financieros para su propia administración; además, permite un abuso excesivo de parte de sus clientes, así como de los socios contratantes. Una organización más eficiente significaría un alivio notorio para el sistema, sin que el volumen real de las prestaciones deba ser restringido necesariamente.

(c) Las exigencias crecientes al sistema de seguridad social son, sin duda, legítimas. Los límites, sin embargo, de su *financiabilidad* han sido alcanzados, si no superados. Es por ello que es inevitable efectuar recortes también a prestaciones deseables desde el punto de vista social. Una variante aún más extrema de este esquema de interpretación parte incluso del supuesto de que la competencia internacional obligará a reducir aún más el margen de financiamiento para la seguridad social: Esto significa que lo que antiguamente era posible, a futuro simplemente no será posible de realizar.

Queda aún por determinar si en efecto el estado de bienestar alemán ha llegado realmente a los límites de su capacidad de financiamiento. Por otro lado, no se pueden negar los problemas crecientes con la aceptación política, así como con la capacidad de rendimiento del sistema de seguridad social del estado benefactor. Qué evolución subyace a estos problemas es lo que el siguiente capítulo pretende analizar en principio en forma separada para los diferentes rubros del sistema.

V. TENDENCIAS DISPARES DE CRISIS

1. Previsión: Desarrollo demográfico desfavorable

El monto en relación al sueldo bruto a cotizar en el seguro obligatorio de pensiones se incrementó, como ya hemos mencionado, de un 17 % en 1970 a más del 19 % en el año 1985. Ese es el nivel que, tras una breve baja al 17,5 %, ha vuelto a alcanzar hoy en día. No obstante, este alza no parece dramática, se constata una tendencia que, según pronósticos, en las próximas décadas alcanzará dimensiones

alarmantes - no sólo en Alemania, sino en la mayoría de los países de la OCDE. Si en 1970 por cada cien cotizantes había 37 pasivos, en 1993 ya eran 45. Para el año 2000 se calcula 52 jubilados por cada cien activos, y para el año 2030, cuando los cotizantes, ahora en edad de 30 años, tengan según la ley derecho a jubilarse, la relación será de 96 pasivos por cada cien activos.

2. Seguro obligatorio de enfermedad: El difícil racionamiento de la "salud"

Las cotizaciones al seguro obligatorio de enfermedad, por su parte, registraron en los últimos 15 años un continuo aumento de un 65 %. Los gastos para la atención de salud (menos para la prevención de enfermedades) se incrementaron con mayor rapidez que el producto interno bruto. Como una de las razones podría considerarse la mayor frecuencia de enfermedades y demanda de atención médica producto del incremento de la edad promedio de vida de la población. Para el periodo entre 1980 hasta hoy este supuesto no puede, sin embargo, comprobarse empíricamente. La tasa de enfermedad fluctuó, sin una tendencia clara, entre el 4,6 % y 5,7 % de los asegurados (cotizantes y familiares). A futuro incidirá el envejecimiento de la población. Por de pronto, la principal causa para una mayor sobrecarga económica radica en el aumento de los costos de tratamiento por cada caso de enfermedad. Esto, por otra parte, tiene dos razones que no son fáciles de analizar separadamente y de evaluar en su significación respectiva. Una de ellas es el avance en las posibilidades que ofrece la medicina para combatir enfermedades. Para hacer un uso efectivo de éstas, a menudo se requiere de un mayor esfuerzo - en el uso de equipamiento técnico, de personal calificado, medicamentos así como tecnología farmacéutica.

Otra razón radica en el uso de los nuevos métodos, más costosos, incluso en aquellos casos en que desde el punto de vista médico son de una utilidad dudosa (y su facturación - la calculación de sus costos - en parte también un tanto engañosa).

Ambas razones, tanto la explosión de los costos justificada desde el punto de vista médico y aquella que puede considerarse simplemente abusiva, tienen un trasfondo en común. La demanda de atención médica no está sujeta a la limitación por el poder adquisitivo individual, ni se rige tampoco por preferencias individuales en el mercado. Organizada en forma

colectiva, el sistema se ha vuelto en gran medida poco flexible en cuanto a los precios. La "salud" no está considerada un bien escaso que puede ser de alguna forma racionado. Por lo contrario, a todos los ciudadanos les es concedido el derecho absoluto a la salud, y para su satisfacción se debe hacer el correspondiente esfuerzo material. Calculaciones de costos no tienen por principio cabida dentro de esta norma. Esto por supuesto ofrece a los oferentes de prestaciones en el mercado de la salud una gran posibilidad para el aumento de sus ventas. Sobre todo si logran vender como "salud" sus bienes y servicios en el sentido de este derecho básico garantizado por la sociedad. El aprovechamiento de esta oportunidad es facilitado, por otra parte, por el hecho de que los expertos, reconocidos en materias de salud que a la vez son los encargados de diferenciar entre lo necesario, desde el punto de vista médico, y lo superfluo, forman ellos mismos parte de los oferentes. Es decir, pueden utilizar su privilegio institucionalizado de expertos en beneficio de su propio provecho material. En otras palabras: el sistema del seguro de salud corre, por su misma estructura, el peligro de convertirse en una especie de "autoservicio" para médicos, la industria farmacéutica, laboratorios médicos etc. Debido a que, por otra parte, la presión sobre los costos, resultante de la dinámica esbozada, pone a prueba los límites del financiamiento de este sistema, la lucha por la reducción de los costos se concentra, lógicamente, en la definición de qué es "necesario desde el punto de vista médico". El lado de la demanda, representado por las cajas de seguros médicos, se ve enfrentado a su contraparte de la oferta, en persona de los oferentes de medicamentos y equipamiento médico. Ambos lados tratan por cierto de ganar a los médicos como aliados.

Tras la fachada de querer contrarrestar el uso abusivo del sistema, es decir la diferenciación entre lo "necesario" y lo "superfluo" desde el punto de vista médico, se esconde sin embargo también el propósito de relativizar el concepto del derecho a la "salud" en sí. Es decir, reducirlo al nivel de lo meramente posible en términos económicos. Quien quiere entonces "más salud", es relegado al mercado libre y a las limitaciones de su propio poder adquisitivo.

3. Seguro de cesantía: Sobrecarga producto de crisis ocupacional

El mayor alza en las cotizaciones a la seguridad social se ha registrado en las imposiciones al seguro de desempleo, las que se cuadruplicaron entre 1970 y 1994. La razón es obvia y radica en el incremento de la cesantía, tanto en Alemania como en muchos otros países de la OCDE. La cesantía en Alemania occidental alcanzaba a principios de los años 70 a 200.000 hasta 300.000 personas. Por cada cesante había en ese entonces entre 70 y 90 imponentes. En 1994 había, sólo en Alemania occidental, 2,6 millones de desempleados. Hoy en día hay también por cada cesante sólo diez cotizantes.

Al cada vez más notorio debilitamiento del mercado laboral alemán tras cada ciclo coyuntural desde los años 70, en 1990 se agregaron, adicionalmente, los costos de la reunificación alemana. 1,1 millón de cesantes sólo en el territorio oriental de Alemania redujeron la cuota de cotizantes a cesantes incluso a una relación de 8:1 para toda Alemania.

A través de diversas medidas adicionales, el sistema - vale decir, la Oficina Federal del Trabajo - previno también en los nuevos estados federados a muchas personas de una cesantía abierta.

El número de estas personas alcanzaba a principios de 1993 a cerca de dos millones. Los correspondientes gastos significaron casi el doble de las prestaciones equivalentes a aquéllas por concepto de subsidio de cesantía. Desde entonces, el volumen de medidas conocidas como de fomento del empleo ha disminuido algo, aunque aún sigue siendo, sin embargo, considerable.

4. Ayuda social: Consecuencia del problema de la crisis de empleo

El deterioro continuo de la situación laboral en Alemania no sólo ha afectado seriamente, pese a su recuperación en parte en forma cíclica, la disponibilidad de recursos financieros para el seguro de desempleo. También ha debilitado en forma significativa el rendimiento de este elemento protector, garantizado por el estado benefactor. Como consecuencia de ello ha aumentado sobre todo la anteriormente mencionada demanda de los beneficios de la ayuda social. La sobrecarga de este subsistema del estado benefactor alemán debe ser, por otro lado, interpretado como una consecuencia más del desempleo masivo.

No obstante, no tiene una incidencia directa sobre el aumento de las cotizaciones a la seguridad social, significa un recargo de los presupuestos públicos y reduce así el margen de financiamiento para otros fines (incluida la reducción de los impuestos).

5. La progresión hacia una crisis generalizada y sus dimensiones políticas

La visión esbozada hasta aquí debería haber dejado en claro que los tres subsistemas más importantes dentro del sistema de seguridad social en Alemania enfrentan una situación de crisis, con diferentes orígenes y entre sí independientes. Se trata del problema del desempleo masivo, que ya se prolonga por mucho tiempo, de la desfavorable evolución demográfica y del hasta ahora no resuelto racionamiento del bien "derecho a salud". Las consecuencias financieras de estas tres problemáticas, a las que se agrega como problema específico la unificación alemana abarcando el total de estos tres subsistemas, se suman y desencadenan una crisis generalizada de financiamiento del estado benefactor.

Esta crisis de financiamiento debe ser considerada, sin embargo, a primera vista como una crisis política: El aumento de las cotizaciones a la seguridad social se enfrentan a tal resistencia que no parecen viables bajo las condiciones políticas existentes. Si son implantadas, a falta de alternativas a corto plazo, surgen rápidamente fuerzas políticas que ponen seriamente en cuestión la persistencia del estado benefactor con su actual nivel de prestaciones. Cuánto obedece la reducción de las bondades del estado social a necesidades económicas, es otra pregunta, que por cierto no es fácil de responder. Un peligro desde el punto de vista económico sólo resulta, por el momento, de la negativa (política) de la ciudadanía de acomodar los costos derivados de los ajustes en forma económicamente sólida. Una acomodación sólida debería consistir en restringir las exigencias individuales de consumo a un nivel adecuado ex ante - y no recién como consecuencia de un proceso de crisis económica.

Una carga adicional de los costos para la seguridad social a cuenta de los empresarios, sin que éstos fuesen compensados en algún otro frente de gasto, sería, p. ej., una forma poco sólida de financiar más prestaciones del estado benefactor. Lo mismo vale para la ampliación de los déficits estatales. Una redistribución, sin embargo, de, digamos, viajes de vacaciones hacia medicamentos o subsidios a ingresos de ciudadanos

mayores no encierra en sí nada de poco sólido, ni de amenazante para la estabilidad ni competitividad.

A una crisis financiera acumulativa del estado benefactor, que debe ser vista en primer lugar desde un punto de vista político, corresponde, por otra parte, la propia incapacidad del Estado de manejar y superar las exigencias que resultan hoy en día de la crisis ocupacional. Detrás de la crisis financiera del estado social no se esconde tampoco la disyuntiva clara de la población de preferir más consumo individual ahora y menos previsión y también menos solidaridad con los demás a futuro. Dos aspectos son además importantes para una comprensión adecuada de la crisis:

(a) la inercia de las normas institucionales existentes, y

(b) la segmentación institucionalizada del debate público, que impide que los aspectos y relaciones esenciales, sobre todo en vista a los trade-offs inevitables, se vuelvan transparentes mas allá de círculos de expertos.

Hay un tercer aspecto que, posiblemente, hay que agregar, que es el desmoronamiento de aquella coalición de intereses, por sobre las clases sociales, que en el pasado ha sostenido al estado benefactor políticamente.

Examinemos brevemente estos tres aspectos:

Inercia institucional: La presión financiera surge, entre otras causas, también por el hecho de que regulaciones existentes de condiciones de vida son mantenidas en su estructura básica, a pesar de que las condiciones externas se han vuelto desfavorables. Esto es particularmente evidente en el caso del seguro de pensiones, donde, dentro de la percepción dominante de la crisis, se parte de la base de mantener la "vida laboral normal".

Una prolongación de la vida laboral existe, por una parte, en las reflexiones y modelos teóricos, ésta sin embargo se enfrenta como punto de partida para una solución practicable inmediatamente con dos obstáculos: en primer lugar, las exigencias, arraigadas durante décadas, de los imponentes actuales de tener derecho a una jubilación "merecida", y, en segundo, la escasez de puestos de trabajo, que a su vez tiene que ver con la suposición rígida de "relaciones laborales normales" con sus correspondientes estructuras de remuneración.

Este último factor es sin duda también responsable del creciente recargo del seguro de desempleo. La distribución del crecimiento general del bienestar dentro de la macroeconomía es sostenido por un solo mecanismo que, sin embargo, bajo las condiciones económicas distintas, no puede dar el mismo resultado socialmente aceptable que antes. Las exigencias expresadas políticamente se orientan a estos mecanismos y sus formas de procedimiento.

Falta de transparencia institucionalizada: El debate importante en términos políticos no gira en torno al contexto global, ni acerca de las diferentes posibilidades de enfrentarlo y solucionarlo. Este se orienta más bien a los estrechos límites de las normas fijadas institucionalmente, así como a las exigencias, por así decirlo, casi sacrosantas ligadas a estas mismas.

El debate político se lleva de tal manera que se pelea en forma encarnizada por pequeñas parcelas, muy parciales y a primera vista obvias, como p. ej. el aporte propio del asegurado al costo de los medicamentos, y se dejan de lado estados de posesión más generales. En la discusión concreta, existe la tendencia a externalizar costos sin consideración y a cargarlos al sistema anónimo. Como el *estropado* sistema trata de evitar, a través de subterfugios y cargas a los diferentes sectores sociales, mayores daños, esto el debate segmentado no lo tiene en la mira. Le resulta tremendamente difícil evaluar los costos de los diversos modelos de solución al problema y de optar por una búsqueda racional hacia el "mal menor". En vez, la discusión se obstina y se aferra en los males parciales, tematizados a su turno. Se juegan varios juegos de sumas zero dejando de lado posibilidades amplias de juegos de sumas positivas, como así también no tomando en cuenta el riesgo de juegos de sumas negativas.

De este modelo de funcionamiento del debate político se desprende que en forma simultánea surgen reclamaciones acerca del aumento de las cargas, así como sobre la reducción de las prestaciones. Tanto la rigidez institucional como la segmentación afectan y reducen la capacidad del estado benefactor de acomodar nuevos problemas y contribuyen a la agudización de la crisis - primero en la percepción por parte de la ciudadanía, luego también en la realidad, ya que muchas vías posibles de solución se encuentran bloqueadas.

Erosión de la coalición pro estado benefactor: La disponibilidad para solucionar problemas que surgen en forma racional-pragmática así como de acomodar costos inevitables presupone una opción política de principio en pro del estado de bienestar. Esta decisión de principio fue sustentada antiguamente por una amplia coalición, compuesta también por los sectores decisivos de la economía.

Pues el estado nacional benefactor era un elemento constitutivo de aquel síndrome de estabilidad social, alta productividad, competitividad internacional y de una dinámica de crecimiento económico que favorecía a las empresas alemanas, dependientes en gran medida a su emplazamiento. Existen cada vez más signos de que esta etapa de este "modelo de acumulación" está llegando a su fin y que la inserción de muchas empresas dentro del estado nacional se está flexibilizando. Ante el aumento creciente de las opciones globales para el emplazamiento, como también del marco cada vez más global para la utilización del capital, la capacidad de funcionamiento del sistema nacional de utilización del capital pierde importancia para las empresas. En vez, aumenta el interés en ventajas primordiales para el emplazamiento, como en primera línea los bajos costos del emplazamiento. El estado, por su parte, se ve en una situación de competencia con otros estados, respecto a estas mismas ventajas de los emplazamientos. También desde su óptica, el aseguramiento del emplazamiento económico nacional cobra importancia ante la integración social. Este desplazamiento de las preferencias hasta ahora, sin embargo, no ha contribuido a retener eficazmente el aumento de los costos para los beneficios sociales. Pero indudablemente ha contribuido a elevar la percepción acerca de los "límites de financiamiento". Por otra parte, dificulta la reconstitución de un estado de bienestar en funcionamiento, ante la erosión debido a la crisis de empleo. Para la solución de este problema hoy en día no existe, sin embargo, la suficiente energía política.

VI. OPCIONES POLITICAS Y SUS CONSECUENCIAS

1. El marco de acción

Existen dos objetivos respecto a los cuales existe la urgencia de adoptar medidas: En primer plano está la meta de poner término al alza de los costos para cada cotizante y, en lo posible, de revertirla. Al mismo tiempo surge el problema de ajustar el nivel de prestaciones del sistema a un

aumento de la demanda y de las necesidades, o de asegurarlo ante el aumento de las necesidades a futuro.

2. Reducción del volumen de prestaciones del Estado benefactor

Esta opción general se puede diseñar, en forma ofensiva, a fin de reducir los costos o, de manera defensiva, para limitar las alzas esperadas de los costos. La reducción de las prestaciones del estado benefactor puede surtir, dependiendo de cómo sea compensada por la beneficiarios, diferentes efectos sobre el nivel de cobertura de acuerdo a las diferentes etapas de la vida que requieren de protección.

Según las prestaciones que sean reducidas y las medidas compensatorias que sean adoptadas, tendrán un efecto distinto sobre la repartición del bienestar en el país. Hasta qué punto y en qué diseño se dispone de esta opción, depende de la aceptación política de estas distintas repercusiones. Quisiéramos aquí esbozar el espectro de repercusiones para cada una de las áreas de cobertura del sistema de seguridad social.

Seguro de pensiones: Un retardo en el reajuste de las pensiones respecto a la evolución general de sueldos y salarios - o incluso una reducción de las pensiones mismas - puede aliviar a la actual generación de cotizantes. En primera línea se vería afectada por una eventual reducción de las prestaciones la actual generación de jubilados, que en el pasado realizó sus imposiciones confiando en el "contrato intergeneracional".

Pero también los actuales imponentes sólo podrán procurar a futuro un nivel adecuado de ingresos en la vejez a través de un seguro adicional de pensiones privado. La carga que significa la previsión no será para ellos entonces inferior a la actual. La distribución del ingreso, sin embargo, sería menos equitativa; pues los sectores de mayores ingresos no tendrían mayor dificultad en ahorrar adicionalmente respecto a los sectores de ingresos más bajos que no la tienen. Serían por lo tanto sobre todo estos últimos los que tendrían que contar en la vejez con una disminución de sus ingresos.

¿Optaría la actual generación de imponentes por un paso en esta dirección que también desvirtuaría el propio derecho a una jubilación? Por lo visto, la pérdida es aún más grave, cuanto más cotizaciones ya han sido impuestas al seguro de pensiones. El interés de los cotizantes de mayor edad es, por lo tanto, el de mantener intacto el contrato

generacional ojalá por el máximo de tiempo posible. Por eso resultaría difícil reunir una mayoría para una rebelión de los cotizantes. Esta constelación de intereses también será difícil de modificar a futuro, pues la preservación del sistema a su vez genera nuevos interesados en su preservación.

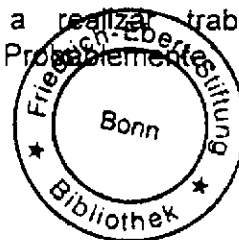
Seguro de enfermedad: Recortes en las prestaciones del seguro obligatorio de salud parecen pensables en forma de un mayor aporte del beneficiario mismo para las prestaciones del seguro, como asimismo a través de la restricción del volumen de prestaciones, sin embargo - y por definición como siempre - en vista a la garantía de una cobertura básica.

La primera variante agrava directamente la desigualdad en la distribución del ingreso (si bien no en forma significativa); el elemento redistributivo contenido en la estructura de las cotizaciones no surte su efecto en el caso de los aportes del propio beneficiario a las prestaciones del seguro. La atención médica de familias, así como de sectores de ingresos inferiores ya no es subvencionada tan equitativamente.

La segunda variante, por su parte, no sólo conduce a una mayor carga financiera para el asegurado, sino también a una menor atención de salud para personas de bajos ingresos. Una parte de la población recurrirá a la compra de prestaciones de salud por medios propios, cubiertas por el seguro obligatorio (sea en forma directa o a través de un seguro privado adicional). Una pequeña parte prescindirá voluntariamente de una cobertura adicional. Los más pobres, sin embargo, se verán de hecho obligados a renunciar a la fuerza a él. Una compensación sería en principio posible a través de subsidios directos, en dependencia de los ingresos, subvencionados a través de impuestos.

Un alza en los impuestos neutralizaría en parte una posible reducción en la carga de las cotizaciones a la seguridad social. De esta manera se lograría en todo caso una disminución dirigida de la carga para las empresas, sobre todo en el caso de que los impuestos adicionales deban ser costeados en primer lugar por los hogares particulares (a través del impuesto a la renta, el impuesto sobre las ventas, impuestos al consumo).

Seguro de desempleo: Un recorte al subsidio de desempleo o una reducción del plazo de pago del subsidio de cesantía afecta directamente la situación material de personas en el nivel inferior de la escala social. Esto arrastraría a cada vez más personas al borde de la pobreza y hace también a más personas dependientes de la ayuda social. Por otro lado, aumentará en tendencia la disposición a realizar trabajos con remuneraciones relativamente bajas. Probablemente trabajos



considerados hasta ahora "inferiores" gozarán de demanda en el mercado, y la cesantía descenderá.

La demanda de subsidios al desempleo se reducirá y el seguro se verá aliviado, más allá del efecto de la misma reducción de la prestación.

Cuán flexible en cuanto a los costos es en realidad la demanda de fuerza de trabajo, sobre eso sólo se puede especular. Hay, sin embargo, dos efectos que con toda seguridad se pueden prever como consecuencia de una reducción del subsidio de desempleo: Un empeoramiento notorio en la distribución del ingreso y (al menos en el contexto actual) un alivio aún menos perceptible para el estado benefactor; las cotizaciones al seguro de desempleo constituyen hoy en día sólo el 16 % del total del gasto social, con una tasa de cesantía ya relativamente alta.

Ayuda social: Más evidente aún que el recorte del subsidio de desempleo, la restricción de la ayuda social afectaría en mayor forma la situación económica de los sectores más pobres de la población.

Al igual que la reducción del subsidio de cesantía, ésta podría significar para algunos el aumento de la disponibilidad a aceptar trabajos por un mínimo de remuneraciones. Sin embargo, también aquí los efectos de alivio para el estado son sólo limitados. Una disminución del subsidio de desempleo en un 20 %, que para los afectados sería decisivo, significaría el alivio del presupuesto social de sólo un 1 %. Si se contabilizan los efectos indirectos, ésta sería tal vez mayor.

3. Alza de las cotizaciones

Los administradores del estado social alemán respondieron hasta ahora siempre ante las crecientes exigencias en primer lugar con la movilización de mayores recursos financieros. Aunque tampoco en la medida en que hubiese sido necesario para evitar el creciente *destronamiento* del sistema.

Para continuar a futuro con esta vía - ante exigencias cada vez mayores y déficits del sistema de bienestar, surgidos últimamente - dos cosas deberían ser garantizadas: La voluntad política de los imponentes y la competitividad de la economía alemana. Contrario al consenso predominante en el sentido de que los límites ya han sido alcanzados, ambas cosas son en principio realizables. En todo caso, una modificación profunda de las estructuras financieras sería deseable.

Por una parte, es necesario ampliar la base de financiamiento del sistema de seguridad social, hasta ahora muy ligado al concepto de "relación laboral normal", que cada vez incluye a menos partes de la población. Por la otra, la carga financiera debe ser mantenida para las empresas dentro de ciertos límites, de modo que no se produzca una transferencia demasiado cuantiosa de lugares de producción hacia emplazamientos más baratos; pues la creciente competencia a nivel internacional restringe en tendencia cada vez más el margen de fijación de precios de las empresas.

Por otra parte, es trabajoso calcular los límites de la carga financiera para las empresas en valores en marcos absolutos. Más importante es establecer un mecanismo que regule la fijación de los demás costos de trabajo, vale decir sobre todo los sueldos brutos, a los gastos por concepto de seguridad social fijados casi en forma autónoma para las empresas. Un mecanismo que haga de todos los costos de trabajo un objeto de negociación, sometiéndolos así en forma explícita a control. En las negociaciones colectivas en Alemania sólo se considera el "sueldo bruto" como parte de los costos de trabajo. La incorporación de los aportes a la seguridad social por parte del empleador en el proceso de fijación de sueldos no está lo suficientemente cimentada en la estructura de las negociaciones colectivas. El énfasis recae demasiado en la parte "visible" de la remuneración. El camino más seguro para institucionalizar una calculación global de los costos sería eliminar el aporte empresarial a la seguridad social y agregar este monto al sueldo bruto, a determinar a través de la negociación colectiva.

Asimismo, el pago del sueldo en caso de enfermedad podría correr por cuenta de las cajas de seguro médico, alimentadas entonces en forma exclusiva por las cotizaciones de los afiliados. También esta solución sería posible costearla con un único aumento de los sueldos brutos.

El precio de todo esto sería indudablemente una distribución del ingreso más desigual, ya que el financiamiento de la seguridad social sólo correría por cuenta del trabajador y no más por la totalidad de los consumidores. Quienes al fin y al cabo son quienes responden por los aportes empresariales, que son a su vez descargados sobre los precios.

También la base de financiamiento de los sistemas de seguros tendería - con la erosión progresiva de la relación laboral normal - a hacerse cada vez más estrecha. Además, no se puede descartar del todo el peligro que los trabajadores defiendan sus sueldos líquidos en tiempos en que las cargas sociales crecen y crecen.

Ante este peligro, entre otros, muchos empleadores alemanes prefieren conservar, a través de sus propios aportes a la seguridad social, su voz en la conformación del estado benefactor, para no dejar esto sólo en manos del estado y de los afiliados.

No parecen advertirse signos de que las diversas prestaciones del sistema de seguridad social no logran satisfacer las preferencias de la ciudadanía. Esta afirmación es contrarrestada por ese 27 % que un grupo familiar trabajador promedio de nivel de ingresos medio, compuesto por cuatro personas, cancela como cargas a la seguridad social a prestaciones de seguros privadas. El problema principal radica en la desvinculación en términos psicológicos de la obligación a cotizar y el nivel de exigencias a los beneficios: Nadie quiere alimentar uno mismo a la vaca, pero si ordeñarla. El vínculo se podría fortalecer si el nivel de exigencias es dirigido más directamente a una parte contratante privada. La privatización del seguro de pensiones establecería de modo mucho más visible pretensiones de propiedad que en el sistema actual, que establece una pretensión bastante alta de solidaridad en la nación (más adelante incluso entre las generaciones). Probablemente, la ciudadanía está más dispuesta a pagar su precio por estos derechos individuales sobre la pertenencia de su capital ahorrado. El problema, sin embargo, de cómo generar a futuro en forma real el consumo de un número de jubilados en expansión, no estaría aún resuelto.

En el sector de la salud, una privatización parcial resulta aún más problemática, pues con ello desaparecería el elemento de la solidaridad, incluido en el sistema, con los sectores de menos ingresos y las familias. Como mencionado anteriormente, esta dificultad se podría contrarrestar mediante beneficios, financiados a través de impuestos. La ventaja sería también aquí de carácter más bien óptico: las cargas para la salud no disminuyen para la mayoría de los ciudadanos, eso sí las cotizaciones obligatorias en un sistema anónimo. Sin embargo, es necesario al mismo tiempo tener claridad acerca del costo de tal procedimiento: La subvención directa de acuerdo al nivel de ingresos pone de manera más clara en evidencia la diferencia entre los que pueden costearse por sí solos los gastos de salud, y aquéllos que para ello requieren de ayuda estatal. En lugar del "derecho ciudadano" a la salud surge ahora el auxilio para los necesitados. A nivel simbólico esto significa sacrificar una importante porción de igualdad.

Una vía especial, para aumentar el volumen de cotizaciones al seguro de pensiones, quisiéramos no dejarla de mencionar para finalizar: Se trata de la ampliación de la base de cotizantes a través de la "importación" de personas en edad activa. Para que se produzca el efecto deseado, se deben proveer, sin embargo, suficientes posibilidades de empleo (véase inciso 5).

4. Aumento de la eficiencia

Acerca de cómo lograr una mayor cobertura de la seguridad social con los recursos financieros disponibles, o de garantizar la misma cobertura con un menor despliegue de recursos, es la pregunta que se plantea sobre todo en el sector salud. Las siguientes propuestas pueden servir para impulsar la discusión hacia adelante. Hasta qué punto, es una pregunta que aún debe quedar abierta.

1. Reducción de los costos burocráticos de transacción, es decir: un menor gasto y esfuerzo administrativo por parte del asegurador y de los encargados de otorgar las prestaciones.

2. Una fiscalización más eficiente de los encargados de otorgar las prestaciones y los asegurados. Mayores aportes propios para asumir el riesgo financiero de enfermedad puede ser una vía, que sin embargo no es fácil de introducir sin los consiguientes costos sociales. Mejores controles esconden el peligro de una mayor burocracia.

3. La reducción de monopolios y de cárteles de pensiones se puede lograr en el caso de los encargados de otorgar las prestaciones a través de la introducción de una mayor competencia. La pregunta es, cómo se puede institucionalizar la comparación de precios como criterio de selección; los afiliados no tienen de por sí interés en una prestación más barata (más bien todo lo contrario). Si se lograra solucionar este problema, habría que flexibilizar las restricciones de acceso existentes, a los diversos mercados de servicios de salud (p. ej. venta de medicamentos también fuera de las farmacias, importación libre de medicamentos).

4. Reestructuración del espectro de oferta de prestaciones, de tal manera que para necesidades prioritarias (es decir, de aquéllas que a través del proceso de formación de voluntad política han sido declaradas como prioritarias) estén a disposición más y para aquéllas menos prioritarias

menos recursos financieros. P. ej, se podría reducir la cobertura del seguro de salud para enfermedades por así decirlo "baratas", a través de una mayor participación mediante una cantidad fija del propio afiliado. Esto permitiría generar recursos adicionales para enfermedades graves (cáncer, múltiple esclerosis, esquizofrenia, etc.), que requieren de un tratamiento más sofisticado, así como para demandas de atención y cuidado de enfermos. Este esquema también podría implementarse como sistema opcional (alta protección contra riesgos de menor cuantía vs. alta protección en caso de contingencias graves).

Un esquema de cotización a través de tasas escalonadas podría ayudar a orientar a los afiliados según sus preferencias.

5. Menos dependencia del sistema de seguridad social

El mayor uso de los tres subsistemas de la seguridad social alemana - seguro de pensiones, seguro de desempleo y ayuda social -, así como la efectividad decreciente de la cobertura garantizada por el sistema resultan del hecho de que cada vez menos personas perciben su ingreso del mercado laboral. Una proporción cada vez mayor no encuentra un trabajo adecuadamente remunerado (medido en comparación al nivel de bienestar alcanzado en la sociedad) o es ya muy viejo para el mercado laboral. Esto trae como consecuencia que la base de las cotizaciones para los tres grandes sistemas de la seguridad social se hace cada vez más estrecha.

Si se lograra reintegrar una cantidad mayor de personas al mercado laboral (entendiendo que esto ocurra con una remuneración "adecuada"), se aliviaría la carga para el estado benefactor.

En cuanto al problema de la jubilación, la solución es obvia: Antiguamente un tabú, la llegada a la etapa de jubilación a una edad más avanzada está hoy en día cada vez más en el centro de la discusión. Para el sistema en general, esta solución sólo servirá de algo si se soluciona en sí el problema más amplio del desempleo masivo. De lo contrario, las personas en edad entre 65 y 70 años sólo privarían a los más jóvenes del acceso a puestos de trabajo.

No viene aquí al caso discutir en detalle posibles vías de solución para el problema del desempleo. Sin embargo, algunas observaciones pueden ayudar a esclarecer la relación entre diferentes vías estratégicas para la problemática del estado benefactor.

El "camino real" hacia el aumento del empleo pasa por un aceleramiento sostenido del crecimiento económico. Si la producción de bienes y servicios aumenta a futuro en mayor o a largo plazo incluso en la misma medida que el desarrollo tecnológico, que cada vez prescinde más de puestos de trabajo (como en las primeras décadas tras la posguerra), entonces estaría asegurado en principio el empleo pleno. Lamentablemente, este "camino real" se puede considerar tanto en Alemania, como en los demás países de la OCDE para los próximos años como bloqueado. En efecto, se puede hacer mucho para el crecimiento económico ni tampoco faltan propuestas buenas y otras menos buenas al respecto. Sin embargo, por el momento nadie cree en un éxito rotundo de una u otra de estas medidas.

Para ello, actualmente nadie tiene, bajo el punto de vista intelectual, lo suficientemente bajo su control el síndrome del crecimiento, ni mucho menos en el aspecto político.

A largo plazo, el problema del desempleo tenderá, sin embargo, a desagudizarse a pesar de una desaceleración en el crecimiento económico. Pues no parece del todo improbable que una proporción de la demanda, cada vez mayor, se traslade hacia el sector servicios, y el segmento de mercado, donde actualmente se racionalizan puestos de trabajo, se vea cada vez más restringido - similar al caso de la agricultura en su momento.

También la evolución demográfica podría contribuir a una distensión de la situación laboral (si se deja de lado la perspectiva de una inmigración masiva). Hasta que se produzca una nueva situación de equilibrio por sí sola, el pleno empleo debería tratar de reestablecerse a través de medidas destinadas al mercado laboral, asegurándolo después contra consiguientes aumentos de la productividad, sin embargo, sin retener el avance tecnológico (lo que igualmente sería ilusorio), tendiente a economizar puestos de trabajo. Para ello se vislumbran los siguientes puntos de partida:

- (a) Las posibilidades de empleo existentes y el nivel de remuneraciones, dependiente de ellas, se distribuyen por la vía de la reducción de la jornada laboral entre todos aquellos que buscan empleo. Para quienes tienen empleo, esto significa prescindir de un ingreso que de otra forma percibirían, pero para eso también más tiempo libre. El alivio a través de esta política de las cargas al seguro de desempleo y eventualmente también al seguro de

pensiones, haría posible compensar incluso en parte, en términos monetarios, la pérdida de ingresos.

- (b) El estado amplía la demanda de actividades laborales con sentido (directamente o a través de subvenciones) y contribuye con eso a un aumento del bienestar nacional. Los costos del trabajo a cancelar, éste los costea a través de los recursos economizados por vía del ahorro del subsidio al desempleo, así como de impuestos adicionales. Lo último sería a considerar como el precio para el aumento del bienestar y la disminución de la pobreza. Sin embargo, el problema de la alta carga de las expensas sociales se vería agudizado aún más.
- (c) Los sueldos al final de la escala de remuneraciones son reducidos significativamente, de modo que puestos de trabajo adicionales creen su demanda en el mercado. Esto puede significar tal vez una baja de la ayuda social a un nivel inferior, de modo que quede fijada por debajo del nivel de un sueldo mínimo. El efecto sería la distensión del mercado laboral, del seguro de desempleo y, eventualmente, del seguro de pensiones. El problema de la desigualdad, sin embargo, se acrecentaría (fenómeno de los "working poor"). Para minimizar este efecto, los recursos economizados podrían ser utilizados para una cobertura social básica, parcial o entera, de la que también podrían beneficiarse quienes perciben una remuneración. Con una mayor aceptación social se mitigaría también el efecto de alivio para el sistema de transferencia. Al menos se proporcionarían más bienes y servicios que en la situación actual. La determinación de los límites del trade-off entre el gasto para la transferencia y el monto del ingreso mínimo asegurado sólo se puede efectuar en forma empírica.

VII. EL PROBLEMA CENTRAL: EL BLOQUEO POLITICO

Pese a todos los problemas económicos y la creciente competencia internacional, el ingreso per cápita aumentó en el territorio occidental de Alemania también en los años 80 y 90. Sin embargo, no con la misma rapidez que en las décadas anteriores. No es la economía la que, hoy en día, pone menos recursos a disposición para su distribución. La así llamada crisis del estado social resulta de la forma en que la sociedad - a través de la política - organiza en términos reales e interpreta

ideológicamente la distribución del aumento del bienestar que todavía existe.

Como demostramos, el usufructo en mayor medida del estado de bienestar tiene dos fuentes:

1. Tendencias a la redistribución dentro de las estructuras de consumo individuales: alejarse del consumo discrecional a libre disposición, hacia mayores exigencias previsionales (por una tercera edad prolongada y en pos de la salud);
2. La distribución "desigual" del aumento de la productividad, producto del mercado laboral orientado hacia cada vez más altas tasas de productividad, y con ello el surgimiento de un número cada vez mayor de perdedores dentro del esquema de la modernización.

Los mecanismos del estado social operan de tal forma que tratan de acomodar el primer y de corregir el segundo aspecto. Con ello, sin embargo, tocan con sus propias barreras de legitimidad. Las exigencias concretas que el estado benefactor plantea al consumo individual "merecido", ya no son reconocidas. Surgen entonces mecanismos de defensa que - similar a una alergia en el organismo - generan los verdaderos problemas. Por una parte, surge una tendencia a sobrecargar a las empresas, debido a que la limitación exigida al consumo individual es considerada como "poco social" y no es aceptada plenamente. Por otra parte, surge una percepción exagerada de crisis donde la defensa no surte su efecto ante la realidad.

Una superación de los nuevos desafíos en forma "no alérgica", sólo puede resultar a través de una reorganización profunda de los mecanismos de distribución dentro de la sociedad. Esta reorganización debería solucionar dos problemas:

- (a) El problema de la legitimidad: A este podría servir un mayor desplazamiento de la previsión hacia la esfera de los derechos privados adquiridos legalmente (una asignación más explícita de "esfuerzo" y "derechos").
- (b) El problema de los resultados aceptados socialmente: Aquí habría que partir por el nivel del mercado laboral; la raíz del problema

radica, pues, en la la distribución del aumento de la productividad ante un crecimiento económico lento.

La política no ha estado hasta ahora a la altura de esta tarea. Ni siquiera ha sido capaz de tratar el tema adecuadamente. La presión acumulada de este problema podría, sin embargo, moviilizar a futuro las energías políticas necesarias y romper tanto con las barreras ideológicas, como con las de intereses políticos. A tal optimismo, que merece reservas, se opone por cierto la erosión de la antigua coalición nacional en pos del estado de bienestar, antes mencionada.

**PUBLICACIONES ÁREA LABORAL-SINDICAL
DE LA
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, CHILE**

I- DEBATE SINDICAL

1. Política sindical e integración económica, Mayo 1995.
Ernst Breit

2. La experiencia del sindicalismo alemán en los procesos de negociación colectiva y el rol del Estado en la política social, Julio 1995.
Ernst Breit

3. NAFTA-MERCOSUR y políticas sindicales, Agosto 1995.
Mario Alburquerque/ Gabriel Sanhueza

4. Modelo económico e inserción internacional de Chile, Noviembre 1995.
Eugenio Rivera

5. Chile y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y sindicatos en los países asiáticos, Abril 1996.
Hernán Gutierrez/Gerhard Reinicke

6. El debate sobre la Seguridad Social en América Latina. La posición del sindicalismo de la región, Noviembre 1996.
Jaime Ensignia

7. El Estado en la economía social de mercado. El modelo y la realidad alemana, Julio 1997.
Alfred Pfaller

II-. ANÁLISIS LABORAL

1. Modernización de las relaciones laborales en el Chile actual, Mayo 1996.
Malva Espinosa/Mario Velásquez/Emilio Morgado
2. Transición democrática y movimiento sindical en Chile, Mayo 1997.
Adolfo Arrieta/Jaime Ensignia
3. ¿Un sistema a punto de desaparecer? La Seguridad Social en Alemania, Junio 1997.
Alfred Pfaller

III-. ANÁLISIS POLÍTICO-COYUNTURAL

- El socialismo chileno frente al siglo XXI. El 25avo congreso del Partido Socialista de Chile, Julio 1996. Jaime Ensignia

IV-. LIBROS

- Relaciones laborales y modelos de acción sindical. Experiencias europeas y latinoamericanas, ILET-FES, 1994. Jaime Ensignia/Malva Espinosa/Luise Rürup (Ed.)
- CHILE-MERCOSUR y estrategias sindicales en la región, 1996. Jaime Ensignia/Heinrich Sassenfeld (Ed.)
- El nuevo sistema de pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina, UAHC-PET-FES, 1997. Jaime Ruiz-Tagle (Ed.)
- Modernización de las relaciones laborales. Un desafío para la VIII región, 1997. Jaime Ensignia/Heinrich Sassenfeld (Ed.)