

El Estado de bienestar alemán después de la unificación

Alfred Pfaller
Fundación Friedrich Ebert, Bonn
Fax +49 / 228 / 88 34 32
e-mail: PfallerA@fes.de

Los rasgos esenciales del Estado de bienestar en la Alemania Federal

Desde un punto de vista institucional el Estado de bienestar alemán se basa sobre cinco pilares:

- A) los seguros públicos contra los riesgos esenciales de la vida (vejez/invalidez, enfermedad, desempleo transitorio)
- B) los subsidios directos e indirectos provenientes de los presupuestos estatales para personas necesitadas
- C) los gastos obligatorios de las empresas (en particular: continuación del pago de salarios a los trabajadores enfermos)
- D) educación escolar y universitaria, en gran medida gratuita, a la disposición de todos los residentes
- E) subsidios y exenciones tributarias para amplias capas de la población (familias con niños, ahorradores, compradores de vivienda propia y otros).

A estos pilares visibles se debe agregar uno disfrazado, que consiste en los subsidios a varias actividades económicas por sí solas no viables en el mercado (particularmente a la agricultura y a la minería de carbón). Considerando los montos financieros el primer pilar es con mucho el más grande (ver tabla 1).

Tabla 1: Volúmenes financieros de los subsistemas del Estado de bienestar alemán (1995)

Subsistema	Gastos (mil millones de DM)	% del producto interno bruto
seguros sociales	886	26
vejez/invalidez	(473)	(14)
enfermedad	(284)	(8)
desempleo	(129)	(4)
subsidios directos a necesitados	59	2
gastos obligatorios de las empresas	60	2
educación escolar/universitaria	104	3
subsidios diversos	164	5
directos	(86)	(2,5)
exenciones tributarias	(78)	(2,3)
suma	1273	38

La mayor parte de los gastos del Estado de bienestar alemán funciona según la lógica del seguro: los beneficios que se reciben son proporcionales al monto de las contribuciones pagados regularmente. Sólo el riesgo es distribuido por todos los contribuyentes. De este modo los afectados por el „siniestro“ están subsidiados por aquellos que contribuyen al seguro pero no incurrir un „siniestro“, como la pérdida del empleo o una vida prolongada tras la jubilación. Estos dos seguros sociales, que representan casi la mitad del Estado de bienestar en el sentido amplio no incorporan una redistribución significativa más allá de la distribución del riesgo, aunque hay cierta clase de personas que reciben una protección mayor que su cuota de contribuciones, como por ejemplo mujeres que interrumpen su empleo con motivo de maternidad o gente con una formación profesional prolongada.

El sistema de salud también sigue la lógica del seguro. Pero al mismo tiempo implica una redistribución significativa. Todos contribuyen según su capacidad individual financiera (hasta un tope) y reciben según su necesidad, derivada del estado de su salud. De este modo, no sólo los menos enfermos contribuyen a los gastos de los más enfermos según la lógica del seguro, sino también los con ingresos altos subsidian los gastos por enfermedad de los con ingresos bajos. Igualmente, los sin hijos o esposos dependientes subsidian a los gastos de los con hijos y esposos dependientes, ya que estos últimos no pagan cuotas al seguro. Se estima que un cuarto de todos los gastos de los seguros públicos de enfermedad beneficia a los familiares gratuitamente co-asegurados. El volumen total de la redistribución implícita en el sistema de salud está indicado por el hecho de que las cuotas más altas están 45 % por encima del promedio de las cuotas, y por ende del costo del seguro como tal (sin redistribución).

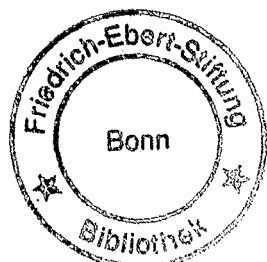
Una redistribución desde arriba hacia abajo se encuentra también, por supuesto en los diversos subsidios a personas necesitadas, entre los cuales se destaca la llamada „ayuda social“, vale decir un ingreso mínimo garantizado por prestaciones financieras del Estado a las personas cuyo ingreso no alcanza este mínimo. Pero la tabla 1 muestra que ésta es la parte más pequeña del Estado de bienestar alemán, correspondiendo a sólo un 2 % del producto interno bruto. Por otra parte, los diversos subsidios que se otorgan de manera directa o indirecta a personas con ingresos no muy bajos (modestos hasta elevados) casi triplican esta suma. Entre los beneficiados cabe destacar a los padres de niños - y desde luego los mismos niños. Obviamente, esto vale aún más por el sistema público de educación gratuita.

Como en muchos otros países Europeos, en Alemania el Estado de bienestar está estrechamente ligado al trabajo dependiente. Los seguros públicos contra los riesgos de la vida son una institución básicamente para los trabajadores asalariados y sus familias. Ellos son, en su gran mayoría, obligados a asegurarse con los sistemas públicos. Las cajas de enfermedad ofrecen la afiliación voluntaria, opción realizada por muchos. Los trabajadores asalariados pagan la mitad de la contribución a cada seguro, la otra mitad cotizan los patrones.

Esta conexión con el trabajo dependiente tiene consecuencias importantes.

- El sistema protege a los ciudadanos solamente en la medida en que tengan trabajo asalariado.

C 97 - 03974



- Las finanzas del sistema dependen de la cantidad de la gente empleada y sufren cuando el desempleo crece.
- Los costos del seguro social afectan al costo del factor trabajo para las empresas, entran a los precios de sus productos e influyen sus decisiones con respecto al empleo de trabajadores y a la localización de inversiones entre Alemania y el extranjero.

A este último aspecto le agrega importancia el hecho de que las contribuciones a los diversos seguros sociales se determinan cuasi automáticamente por las necesidades financieras de ellos (reflejando entre otros el envejecimiento de la sociedad, el desarrollo de las técnicas médicas o el alza del desempleo). La contribución patronal a los seguros no es considerada parte del salario bruto y no entra a las negociaciones colectivas, sino constituye una fuente independiente de costos. Ésto es el caso también de la obligación de las empresas de pagar salarios - dentro de ciertos límites - a los trabajadores enfermos.

Si se considera como objetivo central del Estado de bienestar moderno la „prosperidad para todos“, vale decir la participación adecuada de todos los ciudadanos en la prosperidad generada por la economía nacional, hay que ampliar la perspectiva. Las varias medidas institucionalizadas que se encuentran resumidas en la tabla 1 son netamente insuficientes para cumplir con esta meta. Que de hecho se haya llegado muy cerca a la prosperidad para todos en los años 60 y 70 no era una consecuencia del conjunto de seguros, subsidios y bienes públicos. Era una consecuencia del pleno empleo a salarios „aceptables“. Desde mediados de los años 70 el desempleo abierto y disfrazado ha llegado a afectar una minoría cada vez más grande de la población. Las instituciones formales del Estado de bienestar no han podido evitar que se aleje el nivel de consumo de esta minoría significativamente del nivel promedio, aunque han asegurado que las necesidades básicas (salud, comida, acceso a la formación escolar, en parte vivienda) estén satisfechas.

La evolución de los veinte años pasados ha puesto de relieve los límites del Estado de bienestar alemán. Solamente en combinación con el pleno empleo a salarios „aceptables“ ha podido asegurar para (casi) todos los ciudadanos en todas las etapas del ciclo de la vida un nivel de prosperidad que corresponda a la fuerza de la economía nacional. En la medida en que „la economía“ le confrontaba con una marcada cantidad de víctimas del mercado, su efectividad se reducía cada vez más a dos funciones: (a) a la protección contra la miseria y (b) la continuación del estatus económico adquirido más allá de la vida activa.

El impacto de la unificación

La unificación de los dos Estados alemanes en 1990 se manejó de tal manera que los alemanes del Este obtenían el derecho de participar inmediatamente (si bien no en cada caso plenamente) en los diversos sistemas del Estado de bienestar de la Alemania Federal. Como consecuencia, los gastos de estos sistemas se elevaron dramáticamente, mientras que sus ingresos provenientes de los „Nuevos Estados“ eran completamente insuficientes para pagar por este alza de gastos. Los saldos fueron financiados por aumentos en las cuotas, vale decir los porcentajes de los salarios brutos a pagar a los seguros sociales, y por asignaciones de los

presupuestos estatales, las cuales se financiaron a su vez en parte por créditos y en parte por un alza de impuestos.

La discrepancia entre nuevos gastos y nuevos ingresos del Estado de bienestar se debe en su mayor parte a la caída dramática del empleo que se produjo en Alemania Oriental cuando su economía fue expuesta de un día para el otro a la competencia alemana occidental, europea y global dentro del marco de la unión monetaria con Alemania del Oeste. Todos los que perdieron su fuente de trabajo llegaron a ser clientes del Estado de bienestar. A muchos de ellos se les sacó del mercado de trabajo y les jubiló prematuramente. De esta manera se obtuvieron estadísticas de desempleo menos alarmistas, pero se aumentaron considerablemente los gastos del sistema público de las pensiones. No obstante, la parte de la fuerza laboral que se quedaba sin verdadero empleo en el mercado de trabajo era suficientemente grande como para constituir una carga adicional muy alta también para el seguro de desempleo. Muchos de ellos no fueron declarados cesantes con derecho correspondiente a un ingreso sustituto proveniente del seguro, sino que mantenían formalmente su puesto de trabajo y seguían recibiendo salarios. Por una gran cantidad de cesantes se crearon empleos temporarios estatales con salario reducido. Otros eran integrados en varios esquemas de capacitación, también recibiendo ingresos. Todos estos gastos de tipo poco ortodoxo eran y siguen ser pagados por el seguro de desempleo (la Institución Federal por el Trabajo).

Al mismo tiempo, la caída del empleo en Alemania del Este significaba que llegaron a ser relativamente modestas las contribuciones provenientes de allí a los seguros sociales. Quedaron saldos que debían ser financiados por excedentes generados en la parte occidental. Tales transferencias Oeste-Este alcanzaban una magnitud de 19 mil millones DM en los sistemas de pensiones para empleados y obreros (1996), correspondiendo a unos 5 % de los gastos totales de estos sistemas, y de 38 mil millones DM (1992 y 1993) en el seguro de desempleo, correspondiendo al casi 50 % de sus gastos totales.

En síntesis se puede decir que la de-industrialización brutal a la cual se sometía a los „Nuevos Estados“ fue compensado por la incorporación de las víctimas a las estructuras del Estado de bienestar occidental. Fue compensado hasta tal grado que para la mayoría de los Alemanes Orientales la unificación les trajo un alza significativo en el nivel de consumo comparado con el período anterior de pleno empleo. En los primeros años después de la unificación las transferencias financieras provenientes de Alemania Occidental pagaron casi la mitad del consumo de los nuevos ciudadanos orientales. Aún en 1996 en Alemania del Este se consumió y se invirtió cincuenta por ciento más de lo que se produjo.

Las instituciones del Estado de bienestar de la Alemania Federal han cumplido con la **tarea** gigantesca de incorporar los 17 millones ciudadanos nuevos sin base económica aún remotamente adecuada. Se les han incorporado sin bajar más que marginalmente los **estándares** del Estado de bienestar. La sociedad alemana federal ha movilizad los recursos financieros necesarios. Objetivamente era un acto de solidaridad estupendo, pero no era enteramente producto expreso de un sentimiento de solidaridad en la población alemana occidental. Se debió en gran parte al manejo político del gobierno del Chanciller Federal Helmut Kohl, quien confrontó la población con el hecho consumido de las nuevas cargas financieras.

Las cargas adicionales no le metieron en una crisis al Estado de bienestar alemán. Pero sí que contribuyeron a una evolución crítica que tiene sus raíces propios, más profundos.

La crisis de los costos

Tiempo antes de la unificación ya empezaba a desarrollarse la crítica al Estado de bienestar en Alemania, como también en otros países occidentales. Esta crítica tenía dos temas centrales:

1. El Estado de bienestar les quita a la gente el espíritu de la iniciativa propia, sofoca la voluntad al esfuerzo económico, asegurandoles un estandard de vida elevado casi como un regalo de la colectividad. De este modo se debilita el motor generador de la prosperidad.
2. El Estado de bienestar cuesta demasiado. La carga financiera que impone es insoportable, daña a la competitividad de la economía nacional o por lo menos a la competitividad del factor trabajo y debilita la disposición al esfuerzo económico tanto del empresario como del trabajador altamente calificado.

Es el segundo tema que ha llegado a dominar el discurso político en Alemania y a formar la base para demandas cada vez más fuertes de reducir el Estado de bienestar. Y de hecho, las cuotas obligatorias pagadas por empleados y empleadores al seguro social (vejez, enfermedad y desempleo) subieron de 26,5 % del salario bruto promedio en 1970 a un 39,2 % en 1994. Tomando como base el costo total de una hora de trabajo para el empleador, en 1972 un 44 % correspondía a „costos sociales“ (cuotas para el seguro, salarios pagados por tiempo no trabajado, subsidios y otros). En 1994 este porcentaje llegó al 56 %.

Al mismo tiempo la pobreza en Alemania creció, haciendolo óbvio que con todo su volumen financiero el Estado de bienestar no es suficientemente efectivo.

Aunque las opiniones acerca de la naturaleza y la magnitud de las reformas deseables difieren mucho, hay un amplio consenso respecto a la necesidad de reformas. Surgen varias preguntas:

- con respecto a las causas del alza de los costos y del retroceso en la efectividad del Estado de bienestar
- con respecto a las consecuencias que van a tener los costos altos si no son reducidas
- con respecto a las opciones para responder a las nuevas condiciones.

¿Porqué han aumentado tanto los gastos del Estado de bienestar alemán? Los costos de la unificación son **un** factor. Se les agregó a comienzos de los años 90 a tres factores ya presentes hace mucho tiempo. Son

- la dinámica demográfica desfavorable
- el desarrollo de métodos cada vez más costosos de combatir enfermedades

- el alza del desempleo en etapas, que comenzó después de la primera crisis del petróleo en 1973/4 y se aceleró en los años 90.

Sin embargo, estos tres factores desarrollaron su dinámica expansiva sobre la base elevada creada por las reformas de los gobiernos socialdemócratas en los años 60 y 70.

Los costos del régimen pensional suben continuamente porque son cada vez menos contribuyentes que pagan por la pensión de un jubilado. En 1970 100 contribuyentes tenían que financiar las pensiones de 37 jubilados, en 1993 de 45 y en el año 2000 se estima que ya deben pagar para 52 jubilados. Los retirados viven más tiempo, mientras que el número de los contribuyentes no crece porque la población ya no crece y hace unos años también porque el número de los empleados de tiempo completo ha bajado.

El crecimiento relativo de la población vieja también contribuye al alza de los costos del sistema de salud. Sin embargo, el factor más importante aquí es la dificultad de limitar los gastos para algo que es considerado derecho fundamental del ser humano, la salud. La previsión pública para la enfermedad se basa en el principio de que no debe ser el poder de compra que decida sobre la posibilidad del individuo de reconstituir su salud y de proteger su vida. Todas las posibilidades de la medicina deben ser al alcance tanto del pobre como del rico. Entonces, ¿cómo limitar los gastos, cuando la medicina desarrolla métodos de combatir la enfermedad cada vez más sofisticados y caros? Aunque es inevitable poner límites, pueden concebirse sólo como frenos a la expansión incesante de los gastos y no como topes fijos.

El tercer factor que ha venido aumentando los gastos del Estado de bienestar alemán, el desempleo masivo, tiene efectos mucho más allá de las cuotas a pagar por el seguro del desempleo. En Alemania muchos de aquellos que pierden su puesto de trabajo quedan sin empleo por más tiempo que reciben pagos del seguro de desempleo proporcionales a sus últimos salarios. Pasan a la responsabilidad de la llamada „ayuda social“, pagada de los presupuestos municipales. Así aumentan la presión sobre ellos también. Además los desempleados faltan como contribuyentes a las cajas de jubilación y de enfermedad, aumentando aún más la presión sobre las cuotas (laborales y patronales) de aquellos que todavía trabajan y cotizan. Finalmente, la falta de empleos adecuadamente remunerados es la causa principal del crecimiento de la pobreza en una sociedad cada vez más rica como sigue siendo la alemana - a pesar de un Estado de bienestar que consume más de un tercio del producto interno bruto.

El Estado de bienestar es una invención social para responder a problemas creados por la sociedad moderna, con su alto grado de división de trabajo, sus tendencias fuertes de individualización, vale decir la disolución de la familia como unidad de producción y cada vez más también de consumo, y sus valores básicos de la igualdad de los ciudadanos. Ahora bien, los problemas que siempre han constituido el objeto del Estado de bienestar han asumido aspectos nuevos. El Estado de bienestar ha respondido con mayores gastos de acuerdo a sus principios de funcionamiento. Se puede decir que frente a estos problemas ha mostrado su efectividad, ya que lograba a movilizar los recursos necesarios para solucionarles.

Pero también apareció este problema nuevo del desempleo masivo de larga duración, para la solución del cual el Estado de bienestar no fue diseñado y que sigue acentuándose sin ser

atendido adecuadamente. A primera vista parecería lógico, pues, concentrarse en la búsqueda de maneras como aplicar los principios fundamentales del Estado de bienestar a este problema nuevo, para reestablecer esta „prosperidad para todos“ que corresponde al imagen normativo de la sociedad afluyente moderna y de la cual depende, a la larga, su legitimidad.

Sin embargo, no es este problema que domina el discurso político sino el volumen de recursos movilizados por el Estado de bienestar para poder cumplir con sus tareas, para proteger a los ciudadanos contra los riesgos financieros de la vejez y la enfermedad y contra la miseria abierta (si bien no contra la pobreza entendida en relación a los estándares de vida vigentes). Son los logros del Estado de bienestar que se presentan como el problema principal, como el nuevo desafío para la sociedad alemana (y otras sociedades europeas). La proposición de que es excesivo el Estado de bienestar actual implica la proposición de que los problemas solucionados por él son menos importantes que los problemas generados por él. Es hecha explícita esta proposición en la acusación frecuente de que se financia un grado de seguridad social que ya nada tiene que ver con los riesgos esenciales para los cuales fue originalmente creado. Que la sociedad se concede tal „lujo“ no sería malo en sí, pero la noción del Estado de bienestar super-generoso se asocia a la noción de que son determinados grupos de la sociedad que deben financiar la generosidad y de que estos grupos ya no pueden o ya no quieren hacerlo.

Pero la crítica no es analítica, es generalizada y ambigua. Insinúa cosas diferentes al mismo tiempo. Sugiere que la sociedad impone una carga excesiva a „la economía“, o en términos diferentes, que se preocupa del consumo a expensas de la producción. Pero sugiere también que la mayoría de contribuyentes paga demasiado para una minoría de clientes del Estado de bienestar, implicando que una reducción del Estado de bienestar beneficia al ciudadano promedio. En la última instancia, la mayor parte de los beneficios que distribuye el Estado de bienestar alemán es pagado por aquellos que los reciben y la mayor parte de lo que el ciudadano promedio paga por el Estado de bienestar se lo devuelve a él en forma de beneficios altamente apreciados (especialmente protección). Sin embargo, la correspondencia no es completa ni en cada caso inmediata y transparente. El Estado de bienestar alemán ha erigido varias fachadas y es difícil de ver con precisión lo que ocurre detrás de ellas. Además, el mecanismo que lleva al resultado distributivo final puede tener repercusiones graves sobre la economía. Y aunque los „clientes“ del Estado de bienestar autofinancian la mayor parte de la protección que reciben, queda una redistribución neta de la mayoría a ciertas minorías como también de otras minorías a la mayoría. Los que reciben más de lo que pagan no son todos necesitados. Pero la minoría que paga más tiende a tener ingresos altos.

Las fachadas que ha erigido el Estado de bienestar alemán han hecho que el debate sobre su reforma es bastante difusa y confusa. A este debate entran

- las consideraciones generalizantes acerca del Estado de bienestar exagerado, de la cuota estatal excesiva etc. como también de la pérdida de solidaridad
- temores concretos respecto a los costos de la mano de obra, especialmente en el contexto de la globalización económica

- la resistencia „instintiva“ de todo el mundo tanto frente al alza de las cuotas a pagar como frente a la restricción de los beneficios a recibir como consecuencias alternativas de las evoluciones esbozadas arriba
- los intereses distributivos de los varios grupos afectados por cualquier opción de cambiar los diversos esquemas del Estado de bienestar (médicos, jubilados, varios clases de cotizantes, varios clases de contribuyentes de impuestos, pacientes, industria farmacéutica etc.).

Puesto que el tema „hegemonal“, el punto general de referencia, del debate es la reducción de los costos del Estado de bienestar, el intento de meter orden en la confusión puede partir de las diferentes objetivos implicados en la „reducción de los costos“. Voy a hacer ésto en la sección siguiente, analizando las opciones que hay para conseguir cada uno de estos objetivos y las repercusiones de cada opción sobre los demás objetivos. Se quedará obvio, pienso, que cualquier reforma factible del Estado de bienestar consiste más que todo en un cambio de fachadas.

Opciones de reducir los costos del Estado de bienestar

Hablando de la disminución de costos del Estado de bienestar alemán se pueden distinguir cuatro objetivos diferentes:

1. costos para las empresas
2. costos para la mayoría de los ciudadanos
3. costos para minorías cuya carga financiera se considera excesiva
4. la cuota estatal

La evaluación de las varias opciones para reformar el Estado de bienestar depende esencialmente del objetivo que uno quiere alcanzar.

El primer objetivo: reducir los costos para las empresas

Como se mencionó, las cotizaciones de los tres grandes esquemas de seguro social se dividen en dos partes iguales, una pagada por el empleado, otra por el empleador. Además, el empleador está obligado, de pagar, ahora con un pequeño descuento, el salario a los empleados enfermos por seis semanas. Otros „costos sociales“ por las empresas han resultado de las negociaciones colectivas con los sindicatos. El total de los costos sociales es entre los más altos del mundo. En combinación con los altos salarios brutos se llega a un costo total por hora de trabajo que en los últimos años ha sido el más alto del mundo. Aún tomando en cuenta la alta productividad del trabajo en la industria alemana los costos por unidad producida son por encima de los en casi todos los países competidores. Muchos economistas vinculan esta situación con la revaluación de la moneda alemana a principios de los años 90. Sin embargo, tal explicación no ayuda al trabajador alemán en la competencia con los trabajadores de otros países. En el contexto vigente del desempleo dramático, cualquiera que sea su causa, es difícil rechazar la demanda de mejorar la competitividad de la mano de obra alemana - frente al

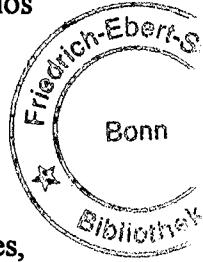
extranjero, frente al factor capital y frente al „do-it-yourself“. Y los costos sociales obligatorios se prestan como palanca ideal de conseguirlo.

Hay dos vías de liberar enteramente las empresas de estos costos. Una es que los empleados asumen el pago total de las cuotas de los seguros sociales, asignando además el pago de salarios a los enfermos al sistema del seguro social. La otra es el financiamiento del seguro social (ampliado por el pago de salarios en caso de enfermedad) por los presupuestos estatales, vale decir por impuestos. La segunda solución es la más clara para las empresas, pero sólo si los impuestos adicionales necesarias para sustituir las cuotas son cotizados directamente por los consumidores (impuestos sobre los ingresos, sobre el valor agregado o sobre la energía u otros insumos específicos) y no por las empresas. La primera solución constituiría una disminución significativa del salario real si no se compensa la transición al nuevo sistema con un aumento del salario por el monto de las cuotas patronales. En este caso, el cambio no les ayuda a las empresas inmediatamente. Pero alzas futuras de las cuotas ya no van a aumentar automáticamente los costos laborales, como actualmente. No obstante, puede ser que los sindicatos responden a alzas en las cuotas con demandas por salarios más altos para defender el poder adquisitivo de los trabajadores. Frente a esta posibilidad la otra solución (financiamiento por impuestos) parece más efectiva.

¿A expensas de quién se libera a las empresas? Si son los empleados que pagan el total de las cuotas y no son compensados con mayores salarios por cada alza, son ellos que sufren. Les queda menos ingreso disponible para el consumo. Pero la historia no termina aquí. Los salarios reales se determinan en el mercado de trabajo y en el mercado de los productos. Una disminución significativa de los costos laborales va a afectar el nivel de los precios, así que los salarios disponibles reales no sufren tanto como los salarios disponibles nominales. En la medida en que los costos menores mejoran a la larga la competitividad internacional de los trabajadores alemanes (lo que es dudable) se disminuye el desempleo y se aumenta el poder de la mano de obra en el mercado de trabajo. En la medida en que se emplea a más personas con calificación baja, ya que este tipo de trabajo resulta menos cara después de la reforma, se disminuyen los costos del seguro social (directamente del seguro del desempleo, indirectamente también de los otros dos).

Cual porcentaje de una disminución neta de los costos laborales beneficia a la larga al capital a expensas del trabajo es difícil de decir. Depende de varias circunstancias macroeconómicas. Pero esto es un problema aparte. La protección social no se disminuye cuando las empresas no pagan la mitad de las cuotas. Sin embargo, se disminuye cuando se reduce el pago de salarios para enfermos sin crear un seguro sustituto. Aún si los menores costos sean pasados - bajo la presión de la competencia - a los consumidores y por ende los salarios reales suban, quedaría un empeoramiento significativo para las personas de salud débil. Una redistribución similar a expensas de los más vulnerables se da, si se reduce e.g. la protección maternal en el trabajo. Un aumento del salario real de todos no reemplaza la protección de los débiles.

Si se financia el seguro social a la manera danesa con impuestos, muy probablemente van a ser los consumidores que pagan. Pero por otro lado ellos van a sacar ventaja de los menores costos de producción que se traducen en precios más bajos. Además queda aquí también el efecto positivo sobre el desempleo y por ende sobre los costos causados por él. Bien puede ser que todo el mundo gana. No obstante pueden concentrarse los costos sobre algunos sectores



económicos si se aumentan los impuestos por ejemplo sobre la energía causadora de CO₂. Pero costos sectoriales son por su naturaleza temporarios, desaparecen después del ajuste estructural.

También hay soluciones parciales. Se pueden disminuir las cuotas de los seguros sociales, reduciendo los beneficios a una „protección básica“. Para mantener el nivel de protección hay que recurrir a seguros privados entonces. El costo de ellos cae sobre los trabajadores - una reducción directa del salario real, si no está compensada por un alza salarial al momento del cambio. Pero en este último caso no se disminuyen los costos laborales para las empresas. La privatización parcial de la protección puede tener efectos distributivos muy importantes dentro de la „clase trabajadora“. Vamos a discutir éstos más abajo.

Otra solución parcial sería liberar solamente a los salarios bajos de las cuotas del seguro, pagándoles de los presupuestos estatales. Así se mejora la competitividad de la mano de obra menos calificada, se reduce - en la tendencia - el desempleo, lo que a su vez tiene los efectos positivos ya mencionados sobre los costos del Estado de bienestar.

Cabe agregar que todas las estrategias que logran a disminuir el desempleo y a acelerar el crecimiento demográfico, reduciendo así los costos del Estado de bienestar, también disminuyen los costos del trabajo alemán para las empresas.

El segundo objetivo: reducir los costos para la mayoría de los ciudadanos

La manera más simple de reducir los costos del Estado de bienestar para todos consistiría en disminuir el nivel de la protección social. Es la solución frecuentemente sugerida en la retórica neo-liberal. Pero la protección que brinda el Estado de bienestar tiene una prioridad muy alta para casi toda la población alemana. Cualquier pérdida de protección pública sería reemplazado, en la medida posible, por una protección privada. Los altos gastos de los alemanes por seguros privados, adicionales a los seguros sociales, respaldan a esta hipótesis. El argumento en favor de menos protección pública puede basarse solamente en la tesis que los sustitutos privados son más baratos. Para alcanzar ésto, los seguros privados deben ofrecer soluciones más eficaces o menos cargadas con subsidios implícitos para minorías.

La cuestión de la eficacia hace sentido en la previsión para la vejez y la enfermedad. En la primera un seguro privado puede ser más ventajoso si las condiciones demográficas son estables. Vamos a discutir ésto en seguida. En la previsión para la enfermedad parece más bien que el sistema alemán de las cajas públicas, que negocian los precios con médicos, hospitales, laboratorios etc. desde una posición muy fuerte, sabe alcanzar costos menores para los pacientes. No obstante, se podría suprimir cierto despilfarro y abuso si se introdujeran más opciones de participación en los costos, compensada por un descuento en las cuotas. Tales métodos no son ajenos al principio del seguro público.

Los seguros privados podrían resultar más baratos para aquellos que ahora subsidian con sus cuotas altas la previsión por otros, que pagan menos o nada. En la previsión para la vejez no son tan significativos tales subsidios implícitos. Pero la pregunta central es, si hay una voluntad política en favor de los subsidios (para madres económicamente inactivos, por ejemplo). En

caso de sí, la transición a un seguro sin subsidios implícitos debe ser complementada por esquemas explícitos de subsidiar la previsión de aquellos grupos. Lo que se ahorra en cuotas, se gasta entonces en impuestos adicionales, aunque la distribución de la carga detrás de la nueva fachada sería diferente. En caso de que no haya voluntad política en favor de subsidios, si podrían eliminar en el seguro público también.

La cuestión de los subsidios es mucho más significativa en la previsión para la enfermedad. Pero la lógica de la decisión es la misma. Si se mantiene el principio de que la salud no debe depender del ingreso, es indispensable imponer una carga de solidaridad a las personas con ingresos relativamente altos. Sin embargo, se podría disminuir gradualmente la solidaridad obligatoria aumentando la participación de los pacientes en los costos del tratamiento y de medicamentos. Ésto permitiría bajar o por lo menos estabilizar las cuotas.

Pero hay otra consideración. En la previsión para la enfermedad no es la mayoría que subsidia una minoría. Es más bien la mitad más próspera de los asegurados que subsidia a la mitad menos próspera. Sobre esta división se impone el subsidio en favor de los familiares dependientes. Por lo tanto, no es claro si es la mayoría que sacaría ventaja de una disminución de los subsidios implícitos.

En conjunto, la opción privada ofrece una fachada diferente, pero no abre una avenida a la reducción de los costos de la previsión para la mayoría de los ciudadanos - con la excepción de ciertas posibilidades en el sistema de pensiones, las cuales vamos a discutir más abajo. Por lo demás, la mayoría de los ciudadanos tiene cuatro caminos para llegar a costos menores.

1. El primer camino consiste en las posibilidades ya mencionadas de fomentar el uso económico de recursos en el sistema de la salud. Pero aún en el mejor de los casos este camino no va a llevar muy lejos.
2. El segundo camino consiste en la decisión política de reducir subsidios para minorías. Aunque hay subsidios que benefician a ciertos grupos de las clases medias (e.g. por la vivienda propia), el objeto más obvio de tal reducción son la „ayuda social“ y otras ayudas para los más necesitados. Sería una medida directa en contra de la solidaridad básica, con efectos graves para los grupos afectados. Pero el beneficio para la mayoría quedaría modesto, ya que las transferencias a los socialmente débiles constituyen una parte muy pequeña, aunque creciente, del Estado de bienestar alemán. Además es muy probable que la mayoría de los ciudadanos ni siquiera vaya a sentir el ahorro, porque éste va a desaparecer en la jungla no transparente de las finanzas públicas.
3. El tercer camino consiste en el aumento de la carga financiera de grupos que hasta ahora han quedado al margen de los sistemas de previsión del Estado de bienestar. Así podrían incorporarse a los seguros obligatorios los que trabajan a cuenta propia. La manera más radical de ampliar la base del financiamiento sería la transición a un sistema financiado enteramente por los presupuestos estatales, como es el caso, por ejemplo, en Dinamarca.
4. El camino más atractivo, sin duda, es la del crecimiento económico y demográfico. Este doble crecimiento mejora el balance financiero del Estado de bienestar, reduciendo sus gastos (menos desempleo) y aumentando sus ingresos (más personas empleadas, mejor

relación entre activos y jubilados). Es el camino preferido por todos pero parece sumamente difícil avanzar en él.

Excursus: Los problemas específicos de la previsión para la vejez

La previsión para la vejez es el elemento más caro del Estado de bienestar alemán. Pero el problema aquí es un poco más complejo que los discutidos arriba. Prácticamente todos los ciudadanos quieren una previsión adecuada para la vida después del tiempo económicamente activo. Pero las cuotas cada vez mayores que pagan al sistema no les aseguran esta previsión, ya que financian las pensiones de la generación actual de los jubilados, mientras que sus propias pensiones requieren de contribuciones de una generación activa futura. Puesto que deberán ser aun más altas las cuotas de entonces, se duda que serán pagadas. En esta situación parece más ventajoso un sistema en el cual cada uno financia su propia previsión, acumulando un monto de capital que va a liquidar después. El riesgo de una vida larga se cubre a través de un seguro que adquiere el capital acumulado, garantizando un cierta renta mensual vitalicia. En este sistema la suma que debe asignarse cada mes a la previsión para asegurar un cierto nivel de renta es menor actualmente que en el sistema vigente, porque una parte significativa del capital final se forma a través de los intereses que genera el capital ya ahorrado y no de las cuotas a pagar mensualmente. Parece que de este modo la previsión para la vejez resulta más segura y más barata. Una ventaja adicional es que sube la tasa de ahorro sobre el ingreso nacional, lo que beneficia a la inversión y, por ende, al crecimiento económico.

Desafortunadamente, las ventajas no son tan sólidas como parecen. Primero, la cuota mensual en el sistema del capital ahorrado es menor solamente cuando la tasa real del interés es relativamente alta y la del crecimiento económico modesta. Hay que ver que en el sistema actual se forma un derecho de participar en el producto social futuro en términos reales, no financieros. Más serio es otro problema. A la fase del ahorro durante la vida activa sigue la fase de la liquidación de los ahorros. Ahora bien, el envejecimiento de la población significa: cada vez más personas que liquidan sus capitales ahorrados, sin que crezca el número de las personas que ahorran. Si la población activa no limita cada vez más su consumo (voluntaria- o involuntariamente), el capital acumulado por los jubilados (y los derechos al consumo que ello debería conllevar) puede perder de valor. Si el sector privado activo no aumenta su tasa de ahorro, o el Estado o el extranjero deberían ahorrar más y comprar una parte creciente del patrimonio que los fondos de jubilación van a vender para pagar las rentas. Pero todos los países altamente industrializados, como también los países del Asia del Este y de Europa del Este se encuentran en una fase similar del ciclo demográfico. Sólo partes del tercer mundo estaría en la posición de compensar con un excedente de ahorros el deficit futuro de los países industrializados.

El problema puede agravarse si en la fase en la cual abunda el ahorro no se dan suficientes posibilidades para la inversión productiva (tal vez por falta de demanda de masas). Entonces se van a inflacionar los precios de las acciones, inmuebles etc. existentes - con el peligro de una recaída después al nivel „normal“.

Mientras que no exista un plan de contingencia para el caso de insolvencia generalizada de los fondos de jubilación, parece un riesgo bastante grande la transición a un sistema de previsión

para la vejez basado en la capitalización. La idea de que la masa financiera acumulada tenga un valor inmanente en los mercados de los bienes y servicios se basa en una ilusión monetaria.

Cabe agregar una solución que sí puede estabilizar el sistema y sus finanzas frente a la demografía adversa: la prolongación de la vida de trabajo. Ésto se puede introducir de forma graduada (trabajo a tiempo reducido) y sobre la base voluntaria. Esta solución presupone, sin embargo, que se adapte el mercado de trabajo a las nuevas exigencias y se termine con el desempleo (ver abajo).

El tercer objetivo: reducir los costos para ciertos grupos de la población

Quando se habla de la necesidad de liberar a los ciudadanos de la carga financiera cada vez más pesada del Estado de bienestar, a veces uno tiene la impresión de que se piensa en grupos determinados de la ciudadanía y no en la mayoría. Los empleados dependientes con ingresos relativamente altos y sin familiares dependientes contribuyen desproporcionalmente mucho al sistema de salud y probablemente también a las finanzas públicas en general. Además son probablemente no tan expuestos al riesgo del desempleo que otros, así que subsidian a este seguro también. Ellos tendrían una carga más liviana si se redujera la previsión obligatoria con sus elementos redistributivos a un nivel „básico“, dejando todo lo demás a la „responsabilidad individual“. Claro que les convendría - en términos financieros - también la reducción de la „ayuda social“ y otros programas específicos en favor de los necesitados. Pero como ya se mencionó, el impacto cuantitativo sería pequeño.

El cuarto objetivo: reducir la cuota estatal

La parte del producto interno bruto que está reclamado o por el propio Estado o los sistemas públicos de previsión tiene una alta importancia en el discurso neo-liberal. Puesto que el sector público no está sumiso a la presión incesante hacia la eficacia que ejerce la competencia del mercado, él es considerado un peso muerto sobre la economía. Tal premisa hace inevitable la conclusión normativa de que una cuota estatal de 50 % es excesiva y que es urgente reducirla.

La manera más efectiva de conseguirlo consiste en la privatización de la previsión para la vejez y posiblemente para la enfermedad, ya que estos dos constituyen al paquete más gordo del Estado de bienestar. Lo que cuenta ahora como gastos públicos, será atribuido entonces a la previsión individual. Para evitar que personas desatiendan la previsión individual y lleguen a constituir una carga para la ayuda social, podrían ser obligadas, a la manera de los seguros obligatorios para dueños de automóviles o de casas.

Tal reforma radical conlleva varios problemas específicos. El más difícil es la transición en el sistema de pensiones, ya que la generación activa actual tendría que pagar por las rentas de los jubilados de hoy (o con cuotas o con impuestos) como también ahorrar el capital por sus propias rentas. Tal vez se podría solucionar este problema con una transición gradual: Se reduce la previsión pública pero no se la abandona de una vez, y se financian las rentas de aquellos que no han tenido la oportunidad de formar capital propio tanto con impuestos como

con créditos públicos, involucrando así también las generaciones futuras. Otro problema es el ya discutido de la seguridad de los fondos privados frente a la dinámica demográfica adversa.

Asumiendo que se logre solucionar a estos problemas, la privatización de la previsión no tiene que significar un retroceso social. Si se mantiene la voluntad política de subsidiar a los necesitados o a otros grupos específicos, estos subsidios se hacen explícitos en vez de implícitos. Por ejemplo, el Estado podría pagar para las personas con menores ingresos y/o con familiares dependientes la diferencia entre la cuota actual que demanda el seguro de enfermedad privado y la cuota considerada socialmente apropiado. Tal subsidio se podría dar en forma de rebaja del impuesto sobre el ingreso. En la substancia no se cambiaría nada. Pero la fachada sería otra. A la cuota estatal entrarían sólo los subsidios que antes eran implícitos, pero ya no el volumen total de la previsión. En la medida en que estos subsidios se deducen directamente de los impuestos a pagar, ellos ni siquiera aparecerían en la cuota estatal - una fachada aun más bella.

Claro, todas las demás maneras de reducir el volumen del Estado de bienestar (o de frenar su expansión) también causan un reflejo en la cuota estatal. Como se señaló arriba, son

1. una mejor eficacia, incluyendo una reducción del despilfarro y del abuso
2. la reducción de programas en favor de grupos específicos (ayuda social, vivienda, desempleo)
3. la disminución de la dependencia del Estado de bienestar, reduciendo el desempleo y revirtiendo el desarrollo demográfico.

El último punto señala el verdadero desafío para el Estado de bienestar alemán. ¿Cómo restituir el balance adecuado entre los procesos del mercado y los mecanismos complementarios y - originalmente sólo en pequeña parte - correctivos del Estado de bienestar?

Opciones de aumentar la efectividad del Estado de bienestar

El ingrediente central de la prosperidad general que se había alcanzado en Alemania como en los otros países altamente industrializados era el pleno empleo a salarios relativamente altos. Tanto el derecho al consumo individual corriente como el derecho al consumo después de la vida „activa“ se adquiría y sigue adquiriéndose a través del trabajo asalariado. Que (casi) toda la gente activa encuentre trabajo asalariado y que los salarios en general alcancen para un nivel de consumo no demasiado por debajo del promedio nacional, ésto se basaba en la escasez de la mano de obra. Esta escasez de mano de obra era el factor clave de la „prosperidad para todos“ en aquellos años que hoy son llamados los „dorados“. Asimismo, el resurgimiento de la pobreza después de la época „dorada“ tiene su raíz en la creciente abundancia de la mano de obra.

La causa central de esta abundancia creciente de la mano de obra es la reducción del crecimiento económico que se produjo a partir de la coincidencia de varias crisis a comienzos

de los años 70 en toda la OCDE con la excepción de Japón que llegó a sufrir esta experiencia unos diez años más tarde. El crecimiento económico ya no bastaba para mantener a lo largo una demanda por horas trabajadas suficiente para absorber, dentro de las pautas regulativas vigentes, la creciente oferta de mano de obra. Hay varias teorías que tratan de explicar la disminución brusca del crecimiento económico por todo el mundo occidental. Apuntan

- a la política monetarista que no considera suficientemente la demanda
- a las tendencias de saturación de la demanda y la creciente inclinación hacia el ahorro, ambos efectos de la prosperidad cada vez más alta
- al efecto inflacionario que tiene la expansión de la demanda en una situación caracterizada por una oferta cada vez menos flexible, debido a una acumulación de regulaciones y al poder creciente de grupos de presión rentistas
- a la atractividad disminuída de la inversión productiva en un mercado financiero deregulado y por ende dado a la actividad especulativa.

No es aquí el lugar de discutir estas teorías. Sólo cabe anotar que hoy se reconoce que el alto crecimiento prolongado de los primeros decenios de la posguerra correspondía a un período extraordinario en la historia del desarrollo capitalista y era basado en un síndrome de factores interdependientes que - una vez discompuesto - resulta muy difícil de reconstituir.

La pregunta entonces es, cómo crear un fundamento nuevo para el Estado de bienestar, un fundamento que no sea el crecimiento económico rápido. Hay tres estrategias básicas:

1. deregular el mercado de trabajo para que la oferta de la mano de obra se ajuste a las condiciones de la demanda
2. intervenir en el mercado de trabajo con el fin de asegurar la escasez de la mano de obra - base del precio relativamente alto que ella consigue en este mercado
3. desvincular en parte la asignación de ingresos del mercado de trabajo.

La primera estrategia requiere que se reduzca la ayuda financiera para desempleados. Así son forzados aceptar empleos a salario bajo. A la „cultura de la dependencia“ entre los recipientes de ayuda social se opone la obligación a la iniciativa propia. Esta estrategia puede crear empleo, pero también va a crear más pobreza entre los que trabajan y como consecuencia posiblemente también entre los retirados, porque crece el riesgo que muchas personas no van a haber adquirido derecho a una renta adecuada.

Sin embargo, so podría hacer tal sociedad al estilo estadounidense más compatible con el principio de la justicia social, si se logra hacer el ingreso bajo una experiencia temporaria y compartida por la mayoría de la fuerza laboral. Ésto requeriría una ofensiva de capacitación continua para todos, para que todos tengan oportunidades básicamente iguales no solamente a la hora del nacimiento sino durante toda la vida activa (ver Gøsta Esping-Andersen: „Towards

a Post-industrial Welfare State“, in: Internationale Politik und Gesellschaft - International Politics and Society 3/1997).

La segunda estrategia, cuyo objetivo es asegurar de nuevo la escasez de la mano de obra, puede servirse de dos métodos.

A) una adjudicación más igualitaria del total de horas de trabajo demandadas (y remuneradas) entre los miembros de la fuerza laboral

B) empleo público, financiado con recursos tributarios, absorbiendo así la cantidad de mano de obra que sea necesaria para llegar a la escasez deseada en el mercado de trabajo.

La tercera estrategia proporciona un ingreso adicional a aquellos trabajadores que reciben una remuneración demasiado baja en el mercado laboral libre. Este ingreso adicional podría provenir del Estado, quien lo financia mediante impuestos, o de un patrimonio que se adjudica a todos los ciudadanos.

Pueden clasificarse las varias estrategias según su efecto sobre el Estado de bienestar y sobre la igualdad económica entre los ciudadanos.

	más desigualdad	menos desigualdad
Más Estado de bienestar	status quo (desempleo alto, ayuda social generosa)	empleo público, ingreso combinado
Menos Estado de bienestar	deregulación del mercado de trabajo	redistribución del trabajo

Se ve que la única estrategia que hace caso tanto al principio fundamental de la „prosperidad para todos“ como a la inquietud por la expansión financiera del Estado de bienestar es la reducción concertada, o más bien cartelizada, de la oferta de mano de obra. Esta estrategia también lo hace más fácil prolongar la vida económicamente activa y de estabilizar así el sistema de pensiones. Tal efecto puede derivarse también de un aumento del empleo público (estrategia 2: estrategia B) y de la tercera estrategia arriba mencionada (deregulación del mercado de trabajo más ingreso combinado).

La dinámica política

Es fácil de apreciar que cualquiera de las estrategias que disminuyen la desigualdad requiere una redistribución significativa o del ingreso o del patrimonio. En el caso de la redistribución de las horas trabajadas son los „poseedores“ de empleo los que tienen que brindar sacrificios. Tienen que soportar recortes salariales, ya que la redistribución del trabajo implica la redistribución del total de los salarios ligado al monto total del trabajo. En los casos del aumento del empleo público y del ingreso adicional pagado por el Estado son todos los ciudadanos, incluyendo la gran mayoría de los trabajadores, que debe pagar más impuestos,

aunque parte de estos impuestos adicionales será devuelto en forma de servicios y bienes públicos adicionales (producidos por los empleados públicos adicionales) o de bienes y servicios privados más baratos (asociados a los salarios bajos en el mercado de trabajo deregulado).

Son los costos redistributivos que hasta ahora han hecho todas las opciones igualitarias poco atractivas para la política. La redistribución dentro de la "clase obrera" que estas opciones implican, es especialmente difícil de legitimar si al mismo tiempo se registra una cuantiosa redistribución de los ingresos salariales hacia los ingresos procedentes de patrimonio y actividad empresarial. Si bien sería posible aumentar los impuestos sobre tales ingresos, esto tendría que limitarse al hogar como unidad económica. Fútil sería el intento de reducir mediante impuestos la rentabilidad de la empresa privada. Esto sólo llevaría al éxodo del capital privado, ya que en la economía globalizada de hoy el capital es bastante resistente a la redistribución.

Pero la primera estrategia, la „americana“, tampoco va a encontrar suficiente respaldo político. No obstante la retórica de la necesidad de una reforma a fondo del Estado de bienestar hay un bloqueo político generalizado que no permite pasos significativos en cualquier dirección. Ni siquiera el choque de la unificación alemana con sus costos inmensos ha podido derrumbar esta fortaleza basada en el cuasi-corporatismo de la política alemana. Sin embargo, la presión de los problemas, esbozada arriba, monta. Ya que ajustes a fondo están excluidas, se ha establecido la tendencia de correcciones pequeñas combinadas con una búsqueda „desesperada“ por nuevas fachadas. El efecto cumulativo de las correcciones marginales disminuye el elemento solidario/redistributivo del Estado de bienestar - a expensas de los grupos más vulnerables. Por ejemplo, diversos subsidios explícitos no son adaptados en tiempo al desarrollo de los precios y los ingresos, o se aumenta la participación de los pacientes en los costos de los medicamentos. Pero en suma, estas medidas no constituyen un abandono „frío“ de la solidaridad básica institucionalizada en el Estado de bienestar alemán. Y es poco probable que van a hacerlo en el futuro previsible.

Sin embargo, el mismo bloqueo político tiene la consecuencia que la erosión de esa „prosperidad para todos“ que ha contribuido a la legitimidad fundamental de la República Federal de Alemania continua. Mientras se levanta la bandera del „Modelo Social Europeo“ para oponerlo al „Darwinismo social“ de EE.UU. se admite que el desempleo con todos sus deprivaciones sico-sociales llega a constituir el destino duradero para más y más personas. Se defiende - con cierto éxito - a las instituciones, pero no se asegura su efectividad frente al nuevo desafío. En Estados Unidos por lo menos la pobreza es una condición transitoria para gran parte de las personas que caen víctima a ella.