

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y CRISIS ECONOMICA

Por Victorino ORTEGA

La Seguridad Social en su situación actual es insuficiente y está mal gestionada. Gasta poco en comparación con los países de la Comunidad Económica Europea; gasta mal los recursos de que dispone; amplios sectores se encuentran desprotegidos; su sistema de financiación es excesivamente gravoso para las empresas, especialmente para las pequeñas, medianas y más intensivas en trabajo, convirtiéndose en una forma de penalización del empleo y en factor perjudicial para la competitividad de las empresas españolas (Programa Electoral del PSOE, p. 22, 1982).

1.—¿QUE OPINAN LOS ESPAÑOLES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL?

Cualquier reforma más o menos en profundidad o la simple revisión del actual sistema de la Seguridad Social debería iniciarse con el objetivo prioritario de dar satisfacción a las aspiraciones y a las necesidades que experimentan la mayoría de los españoles.

En la medida en que el Programa Electoral del PSOE recogía esas aspiraciones, vemos que tenemos una Seguridad Social calificada de **insuficiente** porque deja desprotegidos a amplios sectores y de **mal gestionada**, porque gasta mal los recursos. Además el mismo sistema de financiación grava en exceso a la pequeña y mediana empresa, penalizando la creación de nuevos puestos de trabajo. Se trata, pues, de un diagnóstico del PSOE que el Gobierno socialista ha hecho suyo y que está en la base de la revisión o reforma que los socialistas se han comprometido a realizar.

1.2.—Resultados de una encuesta

Según los datos de un sondeo —primavera de 1982— realizado por en-

VICTORINO ORTEGA

cargo de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES), el 87 por ciento de los entrevistados desea que no se reduzcan los gastos de la Seguridad Social en las **pensiones**; lo mismo piensan el 81 por ciento respecto a los gastos en **sanidad** y el 72 por ciento en lo referente al subsidio de desempleo. Estos porcentajes, pues, muestran una clara inclinación de los españoles a favor de las prestaciones sociales frente a otro tipo de servicios.

Más aún, un 51 por ciento de los entrevistados opina que debería gastarse más dinero en la Seguridad Social, frente a sólo el 5 por ciento que piensa se debería gastar menos. Y casi un tercio —el 30 por ciento de los consultados— estaría dispuesto a pagar más al Estado, si el dinero se destina a mejorar las prestaciones sociales (1).

No obstante la opinión mayoritaria de los entrevistados (un 65 por ciento de los que contestaron), de que la Seguridad Social española no funciona adecuadamente y de que “despilfarra” el dinero de los contribuyentes, ante la cuestión de si se debe ir a un cambio radical del sistema actual de Seguridad Social o a una simple reforma, el 59 por ciento es partidario de introducir un cambio **gradual** partiendo del sistema actual y administrando mejor los recursos. Sólo una tercera parte se inclina por una **ruptura** total del sistema vigente.

1.3.—Opiniones cualificadas

Un grupo de especialistas, catorce catedráticos de Derecho Laboral, se han pronunciado en la revista “Papeles de Economía Española” sobre los principales problemas que a su juicio tiene planteados la Seguridad Social, así como sobre las medidas o reformas que se deben introducir.

Por lo que respecta a la constatación de los problemas o defectos del sistema actual de Seguridad Social, hay una gran coincidencia en las opiniones. Los expertos laboristas destacaron los siguientes defectos o problemas prioritarios:

- La excesiva complejidad del sistema, que se observa, sobre todo, en su alto grado de fragmentación y en la hipertrofia normativa.
- Los cauces inadecuados de financiación y la falta de eficacia recaudatoria, así como su manifiesta incapacidad de gestión.
- La falta de calidad o suficiencia de algunas prestaciones y la existencia de importantes bolsas de desprotección.
- El envejecimiento continuo de la población, y, por consiguiente, el aumento de pensionistas y el número de años en que lo son.
- La escasez del trabajo como bien, y, por consiguiente, del salario como fuente de cotización, esto es, como base de cuotas o de impuestos.

(1) Cfr. Francisco ALVIRA MARTIN y José GARCIA LOPEZ, *La Seguridad Social y los españoles*, “Papeles de Economía Española”, nn. 12-13, 1982, p. 34.

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Pero tal vez ha sido José Cabrera Bazán quien ha puesto el dedo en la llaga al señalar como principal problema a resolver “la injusticia social de las desigualdades protectoras, al mantenerse el binomio cotización-prestación, como eje de la relación aseguradora y producirse inevitablemente el fenómeno de ingentes colectivos humanos cuya protección es nula o, al menos ridícula, dadas sus escasas rentas laborales. La consecuencia es además lógica: a más rentas, mayor cotización y mayores y mejores prestaciones, y viceversa, dándose finalmente el resultado de que reciben menos protección quienes más lo necesitan, quebrando el principio de solidaridad del que tanto alardea verbalmente la sociedad contemporánea” (2).

Llama enormemente la atención la notable coincidencia de los especialistas en Derecho Laboral, no sólo a la hora de detectar y diagnosticar los principales problemas de la Seguridad Social, sino también a la hora de sugerir las medidas que se deben tomar a corto plazo, para solucionar gradualmente los problemas planteados.

No renuncian la mayoría de ese grupo a una reforma en profundidad del sistema actual de Seguridad Social, pero son partidarios a corto plazo de una reforma gradual, es decir, de ir detectando y remediando los fallos concretos del mal funcionamiento del sistema actual. Entre otros motivos porque como indica el profesor Luis Enrique de la Villa, “es inútil intentar cualquier reforma del sistema que no parta de la corrección de los defectos de organización y funcionamiento del actualmente vigente” (3).

Lo que ocurre es que existen dos desafíos que urgen la reforma en profundidad de nuestra Seguridad Social. Por una parte, lo que para el profesor y parlamentario Fernando Suárez González es un problema prioritario de nuestra Seguridad Social, “su ineludible adaptación a las previsiones constitucionales, puesto que —como se sabe— las coordenadas del actual sistema no concuerdan con las líneas básicas trazadas en la materia por la Constitución de 1978”. Es decir, el desafío de desarrollar el art. 41 de la Constitución que obliga a extender a **todos los ciudadanos** el régimen público de la Seguridad Social.

Y por otra parte, el Gobierno socialista se encuentra con el desafío que supone la gran insatisfacción y descontento en todos los sectores implicados en la Seguridad Social: **los empresarios**, como afirma el presidente de UNESPA, Félix Mansilla, se quejan del exceso de su aportación y de la escasa relación entre eficacia y coste; **los trabajadores**, piensan que es muy pesada su contribución, y manifiestan que la calidad de los servicios que reciben es muy baja; **el Gobierno** se preocupa por el peso del fraude, en ciertas prestaciones, y por la necesidad de adecuar el importe de su financiación

(2) Cfr. “Papeles de Economía Española”, o.c., p. 426.

(3) Ib., o.c., p. 440. Este autor piensa que es acertado concentrarse primero en los problemas de racionalización y mejora de la Seguridad Social y que se acometa la reforma cuando se haya comprobado cuáles son las necesidades de ésta, partiendo así del dato previo de un correcto funcionamiento del sistema en vigor.

VICTORINO ORTEGA

(que es bajísima en comparación con Europa), a niveles comunitarios, lo que vendría a acentuar el déficit público. Y **todo el mundo**, en general, está preocupado, porque las cosas de la Seguridad Social se han disparado, coincidiendo con una crisis económica prolongada que no permite generar nuevos recursos" (4).

El primero de estos desafíos obliga a plantearse la reforma de la Seguridad Social en el marco estricto de la Constitución. Y el segundo desafío exige situar cualquier revisión o cambio del sistema de la Seguridad vigente en el contexto de la crisis económica.

2.—LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Todo hace prever que el cambio de sistema de la Seguridad Social va para largo a juzgar por los escasos resultados a que llegó la Comisión Tripartita (Gobierno-Sindicatos-Organizaciones Empresariales) creada a tenor del punto V.2 del Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) (5).

Sin embargo, a partir de ese intento fallido de racionalizar y mejorar el funcionamiento del actual sistema de la Seguridad Social, cualquier revisión o cambio que se introduzca deberá hacerse con una clara orientación y adaptación al modelo constitucional, si es que se puede hablar de un nuevo modelo constitucional, porque "los principios constitucionales ya están en vigor, y condicionan toda medida que se tome en orden a la reforma y retoque del actual sistema. Pese al carácter programático del art. 41 de la Constitución, es generalmente admitido que cuando políticamente se decide actuar en un campo determinado, se está ya condicionado por el texto constitucional, que ya no cabe ignorar so pretexto de que no se está haciendo más que mejorar lo que actualmente existe" (6).

Y ¿cuáles son esos principios constitucionales o líneas de acción que marcan la orientación de cualquier política de la Seguridad Social? Al margen de las elucubraciones más o menos técnicas a que da pie la Constitución, pienso con el profesor Efrén Borrajo que las bases para cualquier política de la Seguridad Social que se emprenda, se encuentran en los arts.: 41, que trata de la obligación constitucional del poder público de mantener "un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos..."; 43, que "reconoce el derecho a la salud" de todos los españoles frente al poder público; y 50, que se refiere al derecho a pensiones suficientes que tienen todos los ciudadanos al llegar a la tercera edad.

(4) *Ib.*, o.c., p. 478.

(5) Cfr. Seguridad Social (Documentos), separata de "Papeles de Economía Española", nn. 12 y 13, 1982.

(6) Cfr. M. Carlos PALOMEQUE LOPEZ, "Papeles de Economía Española", o.c., p. 433.

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Precisamente "en la confluencia de estas tres líneas se ventila, nada más y nada menos, que el contenido institucional y el volumen de acción protectora —valga la expresión— de la Seguridad Social, y, dentro de ella, de las acciones que pueden cobijarse bajo esa rúbrica, que tiene un sentido inequívoco, de **régimen público** de la Seguridad Social" (7).

Dejando de lado el comentario acerca de la gran dispersión de los preceptos constitucionales referentes a la Seguridad Social (puede verse el estudio citado de E. Borrajo), lo que me interesa más poner de relieve aquí, es la necesidad y hasta la urgencia de iniciar la reforma del actual sistema de la Seguridad Social.

En primer lugar, porque como han detectado los expertos en nuestra Constitución los derechos sociales (cap. 3, título I) "son sólo principios que tienen el fin de orientar al legislador, al juez y a quienes actúan en nombre del poder público, pero que sólo pueden ser reconocidos como tales derechos cuando una ley así lo establezca" (8).

Dicho en otros términos, "la Constitución española no consagra tanto el derecho de los españoles a la Seguridad Social cuanto el deber del Estado de estructurarla. Con la importantísima consecuencia de que aquel derecho, reconocido sólo indirectamente, no está garantizado por la protección que se ha venido a denominar **máxima** (la del art. 53.2), ni siquiera por la denominada **media** (art. 53.1), sino por la protección mínima del art. 53.3" (9).

En consecuencia, congelar "sine die" la reforma de la Seguridad Social a que obliga la Constitución, supone admitir o tolerar que un buen número de ciudadanos españoles no puedan ejercitar el derecho a la sanidad, a la Seguridad Social, etc., por quedar desprotegidos en el actual sistema vigente.

En segundo lugar, urge modificar el sistema actual de la Seguridad Social por todo lo dicho en el primer apartado de este artículo, porque la mayoría de los españoles piensan que funciona mal, se presta al fraude y al despilfarro por una mala gestión. Pero es que además mientras que no se emprenda la revisión de la Seguridad Social, los "superprincipios" constitucio-

(7) Efrén BORRAJO DACRUZ, *El modelo constitucional de la Seguridad Social en España*, "Revista de Trabajo", enero-marzo 1982, n. 63, p. 31.

Textos de la Constitución: Art. 41: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres."

El art. 43 dice: "1.—Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2.—Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto."

El art. 50 dice: "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad..."

(8) Cfr. Luis SANCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, 2.^a ed., 1981, p. 177.

(9) Cfr. Fernando SUREZ GONZALEZ, *La Seguridad Social y la Constitución de 1978*, "Papeles de Economía", o.c., p. 121. También Alfredo MONTOYA, *Ejercicio y garantías de los derechos fundamentales en materia laboral*, "Revista de Política Social", n. 121, enero-marzo 1979, págs. 315 y ss.

VICTORINO ORTEGA

nales, como la justicia, la igualdad (art. 1.1) y el de que todos los españoles "son iguales ante la ley" (art. 14), etc., seguirán siendo papel mojado de la Constitución.

En concreto, el texto del art. 9 de la Constitución que dice: "Corresponde a los poderes públicos **promover las condiciones** para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; **remover los obstáculos** que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", no tendrá aplicación si el poder público no inicia una profunda reforma del sistema vigente de la Seguridad Social.

3.—CRISIS ECONOMICA Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el apartado anterior me he pronunciado a favor de la revisión y modificación del actual sistema de la Seguridad Social, para que se remuevan los obstáculos e impedimentos que hacen que los "superprincipios" constitucionales de justicia social, igualdad social, igualdad ante la ley, se queden en meros principios abstractos, sin una traducción real en auténticos derechos sociales que los ciudadanos pueden ejercitar y ejercitan de hecho.

Sin embargo, soy partidario también de una modificación de la Seguridad Social, no sólo progresivamente **gradual** y partiendo de la mejora del sistema vigente, sino apoyándose en análisis serios y objetivos de la crisis económica en que nos encontramos envueltos. Y esto lo afirmo porque si alguna reforma tiene que ser realista en términos económicos y financieros es la reforma de la Seguridad Social, dado su elevado costo y el déficit que arrastra.

Hablar de crisis económica es ya un tópico, pero hablar de la crisis económica y la crisis de la Seguridad Social conjuntamente, puede ser incluso hasta una novedad. Respetando otras opiniones creo que el equipo del profesor Fuentes Quintana ha elaborado un buen estudio sobre el tratamiento que se debería dar a los problemas de la Seguridad Social. El Gobierno socialista haría bien en tenerlo muy presente.

Si algo aparece claro en el mencionado estudio es que "la crisis económica y la crisis de la Seguridad Social constituyen no sólo fenómenos coincidentes, sino estrechamente relacionados" (10). Una visión global de cuáles han sido los efectos de la crisis económica la tenemos en el cuadro n.º 1.

Tres son los indicadores de la grave crisis económica reflejada en el cuadro n.º 1: el fuerte descenso del crecimiento del PIB de 1973 a 1981; el aumento de la inflación, y, sobre todo, el incremento del paro. Todo sistema

(10) Cfr. Fuentes QUINTANA, José BAREA TEJEIRO, Bernardo GONZALO y Antonio GARCIA de BLAS, *Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española*, "Papeles de Economía Española", o.c., p. 24.

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CUADRO N.º 1

EFECTOS DE LA CRISIS:
EVOLUCION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA Y OCDE

| | ANTES DE LA CRISIS ECONOMICA (Media años 1961-1973) | | EN LA CRISIS ECONOMICA (Media años 1974-1981) | | EN 1981 | |
|----------------------------|---|--------|---|------------|---------|--------|
| | OCDE | España | OCDE | España (1) | OCDE | España |
| | Incremento real del PIB | 5,0 | 7,5 | 2,3 | 1,7 | 0,7 |
| Incremento de la inflación | 4,0 | 12,3 | 10,4 | 17,8 | 10,6 | 14,5 |
| Tasa de paro | 3,0 | 2,9 | 5,3 | 8,4 | 6,6 | 15,4 |

(1) El período de crisis en España comprende sólo los años 1975 a 1981.

Fuente: OCDE, "Perspectivas Económicas OCDE". España, "Contabilidad Nacional. Encuestas Población Activa", INE. "Papeles de Economía", nn. 12-13.

de Seguridad Social se apoya en el **principio del reparto**. Cuando la producción de un país, como ocurrió en España en el período 1963-1973, aumenta a un ritmo del 5-7 por ciento anual acumulativo, es evidente que se pueden atender las necesidades de la Seguridad Social y también la inversión de capital que exige toda economía.

Sin embargo, ese ritmo de crecimiento ha pasado ya a la historia. Y hoy nos movemos a un crecimiento del 0,5 por ciento como aparece en el cuadro n.º 1 para 1981 o del 1,25 por ciento en 1982. Con un crecimiento tan bajo es evidente que ni se pueden atender las mayores prestaciones o gastos (por el desempleo, por las ayudas familiares, por la política de jubilaciones anticipadas) de la Seguridad Social, ni se pueden atender la mayor demanda de inversión (plan de reconversión industrial, de inversión tecnológica) y ayudas a la exportación.

Sobre cómo repercuten los mayores costos de la Seguridad Social en la exportación tenemos el siguiente dato: "Suponiendo que un exportador español tuviera idéntica tecnología y costes idénticos a los de un exportador comunitario, el coste de la Seguridad Social para la empresa española es un 87 por ciento mayor que el coste de su competidora europea en este renglón. En un momento en que la exportación es una prioridad de todos los países, el peso adicional, tan importante, de la Seguridad Social española frena nuestras exportaciones, hace perder competitividad a nuestras empresas e, indirectamente, frena la creación de empleos en los sectores exportadores, en los que les suministran a éstos, etc." (11).

Nos encontramos, pues, ante una tensión, un conflicto entre las necesidades de la economía que demanda fondos para la inversión, y las necesidades cada vez mayores de la Seguridad Social, cuyo déficit va en aumento, y

(11) Cfr. Félix MANSILLA, "Papeles de Economía Española", o.c., p. 478.

VICTORINO ORTEGA

que demanda cantidades cada vez mayores, para atender las prestaciones sociales.

En definitiva nos encontramos ante un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir: "Mayor gasto de la Seguridad Social → menos fondos disponibles para inversión → menor crecimiento de la producción → menos empleo → más gasto de Seguridad Social... y vuelta al punto de partida, continuando un proceso acumulativo de crisis económica y crisis de la Seguridad Social cada vez más intensas y profundas." (12)

A la misma conclusión o círculo vicioso llegamos si tomamos como punto de partida del análisis de la crisis económica el elevado aumento del desempleo. Es un efecto de la situación de crisis económica en que nos movemos, pero termina en un factor más de la crisis de la Seguridad Social, pues, rompe las dos relaciones que son básicas en el funcionamiento de la Seguridad Social. Estas son: La relación OCUPADOS / NO OCUPADOS y la relación COTIZANTES / PARADOS-PENSIONISTAS (13), de la que nos da una visión global el cuadro n.º 2.

CUADRO N.º 2

RELACIONES POBLACION COTIZANTE/PENSIONISTAS (1982)

| | <i>Cotizantes</i> (a) | <i>Pensionistas</i> (b) | <i>a/b</i> |
|---------------------------------|--------------------------|----------------------------|------------|
| REGIMEN GENERAL | 6.989.787 | 2.293.512 | 3,04 |
| R. E. Autónomos | 1.418.565 | 366.968 | 3,86 |
| R. E. Ferroviarios | 76.947 | 90.875 | 0,84 |
| R. E. Minería del Carbón | 52.010 | 63.349 | 0,82 |
| R. E. Agrario | 1.690.615 | 1.282.530 | 1,31 |
| R. E. Empleados del Hogar | 341.496 | 84.519 | 4,04 |
| R. E. Mar | 109.184 | 78.322 | 1,39 |

Fuente: "Papeles de Economía Española", nn. 12-13, 1983.

Comentando el cuadro n.º 2 que refleja la relación COTIZANTES / PENSIONISTAS en 1982 se ha indicado que existen algunos colectivos o regímenes especiales que gravan en exceso a la Seguridad. Tal sucede "con el régimen especial agrario y el régimen especial del mar (con una relación COTIZANTES / PENSIONISTAS próxima a la unidad: 1,31 para el primero y 1,39 para el segundo), incluso esa relación cae por debajo de la unidad para dos regímenes especiales (minería del carbón: 0,82, y ferroviarios 0,84) (14).

(12) *Ib.*, o.c., p. 25.

(13) *Ib.*, o.c., p. 26. Cuando se analizan con detenimiento estas dos relaciones, uno llega al convencimiento de que no hay sistema de Seguridad Social que resista un continuo crecimiento del paro.

(14) *Ib.* o.c., p. 38.

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Pero si a esa relación de cotizantes / pensionistas se añaden los parados, nos encontramos con que la situación se agrava. En un sistema de Seguridad de reparto, como es el actualmente vigente, el año 1974 tres cotizantes tenían que correr con el costo de un parado o jubilado. En el año 1981 dicho costo caía únicamente sobre dos cotizantes. Todo lo cual nos da una idea del gran aumento de la población pensionista y de la población desempleada.

De todo cuanto antecede podemos deducir ya algunas conclusiones o, si se prefiere, reflexiones:

1.^a—La reforma del actual sistema de Seguridad Social tropieza con tres tipos de problemas: a) los problemas que la crisis económica proyecta sobre la Seguridad Social; b) los problemas que la propia Seguridad Social provoca o añade a la crisis económica; y c) los problemas que son específicos o inherentes al funcionamiento de la Seguridad Social.

2.^a—Cuando hoy se estudia esta problemática y se dice que lo importante y lo urgente es “la racionalización de la Seguridad Social”, se corre el peligro de abordar sólo el tercer tipo de problemas, los referentes al funcionamiento, y olvidar los otros dos tipos de problemas enunciados. Con el profesor Rodríguez Piñero, pienso que para solucionar la problemática actual de la Seguridad Social todos “los países han de encontrar, desde luego, soluciones a la crisis económica y soluciones a la crisis de la Seguridad Social al mismo tiempo, ya que la primera crisis determina la segunda” (15).

3.^a—Si nos situamos en la perspectiva de los efectos que tiene la Seguridad Social sobre el sistema económico, y, en concreto, sobre la crisis económica, cualquier revisión o reforma del sistema de Seguridad Social debe pasar por el análisis económico, con tal que se evite el que las prioridades económicas no se impongan a las exigencias sociales. En definitiva, hoy no se puede elaborar una política de la sanidad, de las prestaciones sociales, del empleo, al margen de la política económica, de la reconversión industrial, etc., sino de una manera global y bien conexiónada de las diversas políticas.

4.—LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PSOE

El hecho de haber comenzado este trabajo con una cita literal del programa electoral del PSOE me obliga a examinar, aunque sea brevemente, las grandes líneas de reforma de la Seguridad Social incluidas en dicho programa, que sigue siendo el programa del Gobierno.

Tres son los objetivos de la reforma que tiene en cartera el Gobierno de Felipe González:

1.—Incrementar inmediatamente la eficacia en la gestión de la Seguridad Social.

2.—Racionalizar y mejorar el actual sistema de prestaciones.

(15) Cfr. Miguel RODRIGUEZ PIÑERO, *La Seguridad Social ante la crisis económica*, en “Papeles de Economía”, o.c., p. 142.

3.—Extender progresivamente los beneficios de la Seguridad Social a todos los ciudadanos, como exige la Constitución.

Los dos primeros objetivos, como se ve, apuntan a una racionalización y mejora del actual sistema de Seguridad Social. Los dos objetivos son realistas, pues, tratan de hacer que el actual sistema “funcione mejor” antes de cambiarlo por otro. En relación con el primero de los objetivos, aunque la eficacia en la gestión no se identifica con la inspección y descubrimiento del fraude de las empresas, es laudable el esfuerzo del ministro de Trabajo por clarificar la situación de las empresas morosas (y fraudulentas) en el pago de las cuotas a la Seguridad Social.

Si en junio de 1981 los aplazamientos de las cotizaciones se cifraban en 93.942 millones de pesetas, y la morosidad del sistema se cifraba en 398.842 millones de pesetas (16), en junio de 1983 la morosidad de las empresas se había duplicado. Esta situación si bien es un indicador de la crisis de las empresas, también revela un aumento del fraude que no se puede tolerar.

Sin embargo, si de los objetivos (que ningún partido político, ni sindicato discute) se pasa a examinar las medidas previstas en el programa del PSOE, vemos que la reforma de la Seguridad Social se va a quedar muy corta, pues prácticamente se reduce a cumplir el segundo objetivo antes enunciado: racionalizar y mejorar el actual sistema de pensiones.

Pero es que dicha mejora va a consistir fundamentalmente en lo siguiente: a) “mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los pensionistas, mediante una ley sobre revalorización automática de las pensiones”; b) reducción en un 20 por 100 de la actual cotización empresarial para 1986 duplicando así la participación del Estado en la financiación del sistema; c) inclusión de diversos colectivos hoy desprotegidos en el seguro de desempleo, modificando la Ley Básica de Empleo.

Se trata, pues, de una simple revisión del actual sistema de la Seguridad Social que no afronta el tercero de los objetivos: su adaptación a las exigencias de los arts. 41, 43 y 50 de la Constitución. Y esta omisión nos parece grave por un triple motivo:

1.—Porque al comprometerse el Gobierno simplemente a “mantener” el poder adquisitivo de las actuales pensiones, se da por supuesto que las actuales pensiones son suficientes.

2.—Porque se trata de medidas que no tienen conexión con la actual situación de crisis económica cuando, como hemos señalado, la crisis económica incide fuertemente en la crisis de la Seguridad Social y viceversa.

Todos sabemos que tenemos un sistema de Seguridad Social, “cuyas partidas principales —pensiones, asistencia sanitaria y desempleo— han alcanzado un ritmo de crecimiento próximo al 1 por ciento del PIB, incompa-

(16) Ver “Papeles de Economía”, o.c., p. 57. En junio de 1983 según datos del Ministerio de Trabajo las deudas de las empresas públicas y privadas con la Seguridad Social se aproximaban a los 800.000 millones. Cantidad en gran parte irrecuperable, pues, muchas de esas empresas morosas han desaparecido o se encuentran en quiebra.

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

tible con un desarrollo económico como el español en plena crisis y con una tasa de paro del 17 por ciento. Si el desarrollo económico responde en el futuro a las tasas del período (1979-1981), **éste sería absorbido prácticamente por el solo crecimiento de los tres gastos citados** (17).

Con esto quiero indicar que la reforma de la Seguridad Social debería constituir uno de los capítulos importantes del plan cuatrienal de planificación económica concertada que el Gobierno socialista ha iniciado ya.

3.—Porque el proyecto o propuesta de “medidas de racionalización y mejora de la Seguridad Social” (en cumplimiento del apartado V.2 del ANE) elaborado por la Administración, Sindicatos y Empresarios, quedó interrumpido con el cambio de Gobierno. Dejar en vía muerta las diversas propuestas de solución del Gobierno anterior, de la CEOE, de CC.OO. y de la UGT, nos parece un error.

Es evidente que la Seguridad Social no es un tema neutral, sino “un campo abierto a la beligerancia que divide a quienes a él se aproximan”. Tal beligerancia se puso de manifiesto en los diversos documentos elaborados por los sindicatos y la patronal CEOE firmantes del Acuerdo Nacional de Empleo. En estos documentos se advierte un denominador común: la conveniencia de estructurar el nuevo sistema de Seguridad Social, de acuerdo con el art. 41 de la Constitución en tres niveles:

— El nivel mínimo de Seguridad Social que se extiende a todos los ciudadanos y que debe estar financiado a través de los recursos públicos del Estado.

— El nivel profesional obligatorio y de extensión a toda la población activa española.

— El nivel complementario que ha de ser voluntario y libre. La financiación de este tercer nivel corre por cuenta de los beneficiarios exclusivamente.

Sin embargo, mientras los empresarios son abiertamente partidarios de que se introduzca cuanto antes este tercer nivel de Seguridad Social, los sindicatos sin negar que sea constitucional ven en este sistema voluntario y libre una tendencia, a su juicio peligrosa, de reprivatización de la Seguridad Social. Para la UGT “este nivel no debe entenderse comprendido dentro del concepto de Seguridad Social... y su posición es que el mismo se separe nítidamente de los niveles de protección pública” (18).

Para la CEOE, por el contrario, el tercer nivel de Seguridad Social “debe constituir una oferta (de prestaciones) que pueda abarcar, en principio, cualquier tipo de prestación e incluso de naturaleza coincidente con las otorgadas de la Seguridad Social obligatoria” (19).

En consecuencia, si el Gobierno no retoma el proyecto tripartito de “medidas de racionalización y mejora de la Seguridad Social” y lo integra en la anunciada “planificación concertada”, no logrará afrontar con profundidad la actual crisis que padece nuestra economía.

(17) *Ib.*, o.c.

(18) *Cfr.* Seguridad Social (Documentos), o.c., p. 125.

(19) *Ib.*, p. 51.