

CAPÍTULO XXII

TEORÍA DE LA CRISIS Y REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Introducción

Los problemas que plantea la Seguridad Social pueden dividirse en *dos grandes áreas*. Por un lado, ha de considerarse el problema de *las pensiones* en caso de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez, es decir el pago de prestaciones económicas regulares en caso de supervivencia, invalidez o muerte. Por otro lado, destaca el problema que plantea la *asistencia sanitaria*. Vamos a tratar de forma separada ambos problemas, aunque dedicaremos una atención especial al tema de las pensiones, dado que constituyen el problema actualmente de más trascendencia, tanto en España como en el extranjero, por la importancia de las obligaciones que se han asumido y las dificultades que plantea todo proceso de reforma en esta área.

Así pues, dedicaremos un primer apartado al *diagnóstico* del problema que plantea la Seguridad Social en el campo de las pensiones tanto desde el punto de vista *técnico* como desde el punto de vista *ético*. A continuación establecemos la *contradicción inherente* a todo sistema estatal de Seguridad Social y presentaremos el *modelo liberal de Seguridad Social* que estimamos más adecuado. En cuarto lugar, propondremos un *proceso de reforma* de la Seguridad Social que, orientado al objetivo adecuado, minimice las tensiones de toda reforma, para terminar analizando cuál debe ser la *estrategia*, desde diferentes puntos de vista, más adecuada para que dicha reforma tenga éxito. Por último, dedicaremos un apartado exclusivo al problema que plantea la *asistencia sanitaria*.

Originariamente publicado en inglés con el título «The Crisis and Reform of Social Security: An Economic Analysis from the Austrian Perspective», en *Journal des Economistes et des Études Humaines: A bilingual Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 5, n.º 1, París y Aix-en-Provence, marzo de 1994, pp. 127-155. Una versión muy previa de este trabajo se publicó en el *Boletín de Estudios Económicos*, vol. XL, n.º 125, Deusto-Bilbao, agosto de 1985, pp. 327-378.

I. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

La crisis de la Seguridad Social, unánimemente reconocida, es de una doble naturaleza: por un lado, se trata de una crisis técnica, de naturaleza económico-actuarial; por otro, se trata de una crisis de naturaleza ética.

a) *Problemas técnicos*

1. Son los más fácilmente reconocibles. En concreto, hay que señalar cómo el *sistema financiero de reparto*, en que se basa la financiación de la Seguridad Social, *disminuye sustancialmente el ahorro global del país*. Esto sucede porque las pensiones son pagadas cada año con cargo a impuestos y cotizaciones que son detraídos coactivamente de los contribuyentes en cada ejercicio. De manera que se hace muy difícil ahorrar, no sólo porque la presión fiscal en forma de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social es ya casi insoportable, sino también porque la generalidad del público confía (o, por lo menos, confiaba hasta ahora) en que las generaciones futuras financiarán la Seguridad Social, de la misma forma que lo estamos haciendo los que ahora trabajamos.¹ Es muy difícil minimizar el perjudicial efecto que sobre la evolución de la economía nacional ha tenido esta influencia negativa de la Seguridad Social sobre el ahorro. Por ejemplo, la tasa de ahorro en España ha disminuido en porcentaje sobre el producto interior bruto de cerca del 27 por 100 en 1975 al 19 por 100 en 1992.² Puede

¹ Este principio teórico ha sido ilustrado empíricamente con el caso histórico del sistema americano de Seguridad Social en 1971 por Martin Feldstein en «Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation», *Journal of Political Economy*, 82, (sept.-oct. 1974). Además, algunos estudios de simulación indican que los sistemas de Seguridad Social de la escala observada en los años 1980 en muchos países desarrollados pueden reducir el stock de capital a largo plazo de estas economías en un 20-30% (véase, por ejemplo, Laurence J. Kotlikoff, «Social Security and Equilibrium Capital Intensity», *Quarterly Journal of Economics*, 93 (2), mayo 1979, pp. 183-207, así como A.J. Auerbach y L.J. Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 1987). Por el contrario, Gary Becker duda de que la Seguridad Social reduzca la tasa de ahorro privado (véase «The Family, Altruism and Public Policy», reunión de la Sociedad Mont Pèlerin, St. Vincent, Italia, septiembre de 1986, p. 9). En la nota 12 criticamos la racionalización neoclásica de los sistemas de Seguridad Social que propone Becker.

² Véase J. Huerta de Soto, «Experiencias Internacionales sobre la Crisis de la Seguridad Social», *Boletín de Estudios Económicos*, Volumen XL, Bilbao, agosto de 1985, pp. 327-378, en el que también me refiero a la bibliografía relativa a los casos de Suiza, Francia y Japón (p. 328), y también mis trabajos sobre este tema publicados en Estados Unidos («Employee benefits in a nascent democracy», *Digest* de la IFEB, vol. 18, n.º 8,

considerarse que esta caída del ahorro ha tenido un papel protagonista en la aparición y agravamiento de la crisis económica española que se ha manifestado sobre todo por el surgimiento de numerosos proyectos de inversión que han perdido su rentabilidad por falta de la necesaria oferta, a unos tipos de interés favorables, de recursos financieros reales ahorrados. Si el ahorro del país hubiera sido significativamente más elevado en la última década, gran parte de los proyectos de inversión que han tenido que ser abandonados o reestructurados habrían podido explotarse de forma rentable gracias a la abundancia de recursos financieros que todo aumento del ahorro real motiva y que permite financiar el comercio y la industria a tipos más bajos de interés.³

2. Igualmente, desde un punto de vista técnico económico, es importante aclarar que, con independencia de cómo funcione el sistema desde el punto de vista legal o jurídico, es una falacia pensar que las contribuciones empresariales a la Seguridad Social son pagadas por las empresas. En efecto, aunque debido a la regulación jurídica esto aparentemente no sea así, *desde un punto de vista económico, tales contribuciones son pagadas en última instancia por los propios trabajadores*, dado que las mismas forman parte del *coste laboral total* del empresario, y a éste le daría igual pagarlas directamente a sus trabajadores en vez de tener que hacerlas efectivas al sistema estatal de Seguridad Social. Este punto de vista capital fue ya desarrollado por Ludwig von Mises en 1922 al afirmar que «las contribuciones al seguro se realizan siempre a costa de los salarios, independientemente de que sean satisfechas por los empresarios o por los trabajadores. Lo que el empresario tiene que pagar por seguros grava sobre la productividad marginal del trabajo, y de este modo tiende a reducir la remuneración del trabajo».⁴

septiembre de 1981, pp. 11-13, Inglaterra («The Current Employee Benefit Situation in Spain», *Benefits International*, vol. II, n.º 11, mayo de 1982, pp. 14-17) y Portugal («Segurança Social Espanhola», *Egide*, II, n.º 8, octubre de 1982, pp. 12-15).

³En otra parte he tratado de integrar los efectos del ahorro derivado de los planes de pensiones con la teoría austriaca de los ciclos económicos, tal como ha sido desarrollada por L. von Mises y F.A. Hayek. Véase mi artículo «Interés, ciclos económicos y planes de pensiones», Congreso Internacional sobre Fondos de Pensiones, Madrid 1984, pp. 458-468, así como mi trabajo «La teoría austriaca del ciclo económico», *Moneda y Crédito*, n.º 152, Madrid, marzo de 1980 [en este libro, Capítulo XIII].

⁴«Denn die Versicherungsbeiträge gehen immer zu Lasten des Lohnes, gleichviel, ob sie von den Unternehmern oder von den Arbeitern eirgehoben werden. Auch das, was der Unternehmern für die Versicherung aufwenden muss, be Lastet die Grenzproduktivität der Arbeit und schmälert damit den Arbeitslohn.» Véase Ludwig von Mises, *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*, Gustav Fisher, Jena 1922

3. Por otro lado, y ya en una perspectiva más *técnica o actuarial*, la carga que supone la Seguridad Social para las generaciones activas está creciendo en espiral, como si de una bola de nieve se tratase. Éste es el resultado inevitable del envejecimiento paulatino de la población, que hace que aumente en términos relativos el número de personas jubiladas en relación con el número de personas activas que están trabajando. Actualmente, en nuestro país, puede considerarse que por cada dos personas que trabajan existe un pensionista, estimándose que a principios del próximo siglo cada trabajador activo deberá mantener a un pasivo, si es que se sigue con el actual sistema de Seguridad Social.⁵ Además, la inflación presiona constantemente para que se revaloricen las pensiones en curso de pago.

y 1932, Philosophia Verlag, Munich 1981, p. 442. La traducción inglesa puede hallarse, por ejemplo, en la página 430 de la excelente edición inglesa, *Socialism: An Economic and Sociological Analysis*, traducida por J. Kahane, Liberty Classics, Indianápolis 1981. Casi 30 años después, von Mises desarrolló la misma idea con mucho mayor detalle, no sólo en términos mucho más generales, refiriéndola a toda «conquista social» (v. *Human Action*, 3.ª edición, Henry Regnery, 1966, p. 617), sino también analizando concretamente la cuestión acerca de quiénes soportan el coste de la Seguridad Social. Véase Ludwig von Mises, «Economic Aspects of the Pension Problem», Capítulo VII de *Planning for Freedom and Twelve other Essays and Addresses*, Libertarian Press, South Holland, Illinois, 1.ª ed., 1952, 3.ª ed. conmemorativa, 1974, pp. 83-86. Finalmente, debemos mencionar una interesante ilustración empírica de este importante argumento realizada con los datos históricos de varios países por John A. Prittain en «The Incidence of Social Security Payroll Taxes», *American Economic Review*, marzo de 1971.

⁵ Esta tendencia es parecida a la que se produce en otros países desarrollados, si bien existen algunas diferencias. Por ejemplo, en Francia, había cuatro cotizantes por pensionista en 1974 y, sólo diez años después, en 1984, esta proporción se redujo a 3,4 cotizantes por pensionista. Actualmente sigue descendiendo aceleradamente a este ratio. En los Estados Unidos, había 17 trabajadores por cada pensionista en 1950; en 1970, sólo había tres personas que cotizaban por pensionista y se estima que, al comienzo de la próxima centuria, el ratio quedará reducido a dos personas activas por cada pensionista. Se estima que para el año 2040 dos quintos de la población total de Estados Unidos tendrán más de 64 años. Véase Laurence J. Kotlikoff, «Social Security», *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, ed. John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman, Macmillan, 1987, Vol. IV, p. 415. Esta tendencia se manifiesta igualmente en los países menos desarrollados de acuerdo con su crecimiento económico y cultural, el nivel de vida y la mejora de la sanidad y el consiguiente descenso de la natalidad. El aumento de las expectativas de vida y el gradual envejecimiento de la población parece, históricamente, acompañar a las etapas avanzadas del proceso de desarrollo económico. Véase mi «Crisis de la Seguridad Social y el papel de los planes de pensiones privados en su reforma», en *Prospects for Social Insurance and Private Employee Benefit Plans*, Actas del 23 Congreso Internacional de Actuarios, Vol. II, Helsinki 1988, pp. 477-498.

Esta carga que suponen las pensiones para las personas que trabajan comienza a hacerse insoportable para el país en general y para el contribuyente en particular, agobiados por una clara recesión económica y por una presión fiscal creciente. De manera que cada vez es más dudoso que la Seguridad Social pueda pagar las pensiones a las que se ha comprometido, siendo concebible que llegue un momento en el cual las generaciones activas se desentiendan en mayor o menor grado de sus «obligaciones» en relación con los ya jubilados, dado lo pesado de la carga financiera que suponen las mismas. Por ello, parece claro que es necesario reformar profundamente el sistema actual de Seguridad Social, estableciendo paulatinamente uno nuevo en virtud del cual las clases pasivas que se vayan jubilando puedan valerse por ellas mismas sin tener que depender para nada de las generaciones jóvenes que sigan trabajando.

4. Tal vez el argumento más importante de la teoría económica contra el sistema de Seguridad Social es el que se deriva de su naturaleza *coactiva*. En realidad, el sistema estatal de Seguridad Social constituye uno de los casos más importantes de agresión institucional generalizada e indiscriminada contra los ciudadanos en los países occidentales.⁶ No se puede

Finalmente, debemos destacar que la Seguridad Social surge siempre del deseo de favorecer a los grupos próximos a la edad de jubilación que, sin haber efectuado contribución alguna, adquieren el derecho a recibir una pensión en momentos de la historia en que el envejecimiento de la población que describimos más arriba no se ha producido. Esta utilización demagógica de la Seguridad Social, con un coste inicial que aparentemente era fácil de soportar, junto con la destrucción de los hábitos de ahorro popular como resultado de la inflación y la política económica de tipo keynesiano son las principales razones que explican el surgimiento de la Seguridad Social pública en la mayoría de los países (v. Ludwig von Mises, «Pensions, the Purchasing Power of the Dollar and the New Economics», en *Planning for Freedom*, cit. Sing. pp. 86-93); y en el mismo sentido se manifestaba F.A. Hayek en 1933 para el cual «The systems of social insurance which, while saving incomes in old age and providing for sickness, accidents and unemployment provide for payments out of accumulated revenues rather than accumulated reserves, are, no doubt, a very important factor decreasing the aggregate supply of saving.» Véase su artículo «Saving», en *Profits, Interest and Investment*, August M. Kelly, Klifton 1975, p. 165.

⁶ Véase mi libro *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*, Unión Editorial, Madrid 1992, en el que, tras proponer una nueva definición de socialismo como «todo sistema de agresión institucional contra el libre ejercicio de la acción humana o función empresarial», desarrollo una teoría coherente sobre la imposibilidad teórica del socialismo y el intervencionismo, así como de sus inevitables efectos secundarios de ausencia de creatividad y coordinación, de corrupción y destrucción moral. Una versión inglesa del Capítulo 3 de este libro, con el título «Economic Analysis of Socialism», se presentó en la Primera Conferencia Europea sobre Economía Austriaca, celebrada en Maastricht del 9 al 11 de abril de 1992 (manuscrito pendiente de publi-

minimizar los efectos perversos de esta coacción, que de una manera masiva impide la libre y espontánea interacción humana y el desarrollo creativo de la empresariedad, en relación con todos los actores implicados en el sistema (empresas, trabajadores, jubilados, huérfanos, viudas, incapacitados y enfermos, compañías de seguros, instituciones financieras, hospitales, médicos, ahorradores e inversores).⁷ Esta coacción no sólo produce una profunda desviación de la asignación del trabajo y el capital, con su negativa repercusión sobre el ahorro,⁸ sino que también, y esto es lo más importante, impide el descubrimiento empresarial, y la generación y transmisión creativas de la información necesaria para aportar nuevas y originales soluciones a los innumerables problemas que origina la institución de la Seguridad

cación). Mi teoría del socialismo es el resultado natural de la combinación del análisis austriaco de la empresariedad desarrollado principalmente siguiendo el modelo de Israel M. Kirzner, con la teoría de la coacción como principal característica definidora del socialismo, que debo a Murray N. Rothbard y Hans H. Hoppe (véase de éste su libro *A Theory of Socialism and Capitalism*, Kluwer Academic Publishers, Amsterdam 1989, p. 2). Incidentalmente, es muy fácil observar que, dentro de la conocida clasificación de los tipos de intervención trazada por Rothbard, los sistemas de Seguridad Social constituyen un caso típico de coacción *binaria*, en el que el Estado «impone un *intercambio* forzoso *entre* el sujeto individual y el propio Estado» (M.N. Rothbard, *Power and Market; Government and the Economy*, Institute for Humane Studies, Menlo Park 1970, pp. 9 y 135-136).

⁷ La Seguridad Social «is the target of complaints from all sides. Persons securing payments complain that the sums are inadequate to maintain the standard of life they had been led to expect. Persons paying Social Security taxes complain that they are a heavy burden. Employers complain that the wedge introduced by the taxes between the cost to the employer of adding a worker to his payroll and the net gain to the worker of taking a job creates unemployment. Taxpayers complain that the unfunded obligations of the Social Security system total many trillions of dollars, and that not even the present high taxes will keep it solvent for long. And all complaints are justified.» Milton y Rose Friedman, *Free to Choose; A Personal Statement*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York 1980, p. 102. En la página 106 de la misma obra, Friedman, partiendo del análisis de Becker que criticaré en la nota 12, señala el problema fundamental al afirmar que «the difference between Social Security and earlier arrangements is that Social Security is compulsory and impersonal -earlier arrangements were voluntary and personal. Moral responsibility is an individual matter, not a social matter. Children helped their parents out of love and duty. They now contribute to the support of someone else's parents out of compulsion and fear. The earlier transfers strengthened the bonds of the family; the compulsory transfers weaken them.»

⁸ Véase el brillante análisis austriaco de los efectos de la Seguridad Social sobre la asignación del capital y el trabajo realizado por Roger W. Garrison, «Misdirection of Labor and Capital under Social Security», *The Cato Journal*, Vol. 3, N.º 2, Otoño de 1983, pp. 513-529.

Social estatal. De este modo, los desequilibrios sociales se van agravando continuamente y los planes individuales carecen de coordinación.⁹

b) Problemas éticos

Los problemas técnicos, económicos y actuariales comentados en el apartado anterior no surgen solos, sino que están acompañados de importantes y graves problemas de naturaleza ético-política. En concreto, el sistema de Seguridad Social se basa en un paternalismo trasnochado, es insolidario por fomentar las tensiones y conflictos entre las generaciones, gravemente perjudica por su rigidez las posibilidades de desarrollo humano y profesional de las personas de la tercera edad, y se basa en unos conceptos de «justicia social» y «redistribución de la renta» que los liberales no pueden compartir. Comentaremos por separado cada uno de estos problemas.

1. El sistema estatal de Seguridad Social se basa en la *idea paternalista* de que las personas son, por naturaleza, imprevisoras y que, por tanto, es necesario establecer un sistema obligatorio y omnicompreensivo de Seguridad Social. Sin embargo, esta idea carece totalmente de fundamento en los tiempos actuales. Y es que es difícilmente comprensible cómo, por un lado, se considera a los ciudadanos lo suficientemente maduros y responsables como para votar y elegir libremente a sus gobernantes, mientras que, por otro lado, se les considera incapaces de solucionar por sí mismos el problema de su retiro. Esto significa que los argumentos paternalistas a favor de la Seguridad Social, en un entorno democrático como aquel en el que actualmente nos desenvolvemos, *implican la clara paradoja de que «la cosa pública» se ordene de acuerdo con la voluntad*

⁹Véase el Capítulo 19 sobre «La Previsión Social» del libro de F.A. Hayek *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, 5.ª ed., 1991, pp. 352-375. Hayek concluye: «Pocas dudas caben de que, tratándose de problemas de tanta magnitud como, por ejemplo, la prestación de servicios médicos a toda la nación, la organización única no constituye el método más eficiente para utilizar la totalidad del conocimiento disponible y menos aún para conducir a un rápido desarrollo y divulgación de los nuevos conocimientos. Como en muchos otros campos, la misma complejidad de la tarea requiere una técnica de coordinación que no se apoya en el consciente dominio y control de las partes por una autoridad directora, sino que está guiada por un mecanismo impersonal» (p. 360, n. 10). En la misma línea de pensamiento, véase el más desarrollado y profundo análisis de Israel M. Kirzner contenido en su «The Perils of Regulation: A Market Process Approach», *Discovery and the Capitalist Process*, Routledge, Londres 1991, pp. 136-145.

*que unos votantes que el propio legislador considera incapaces para ordenar sus propios asuntos.*¹⁰

La labor del Estado podría quedar limitada, por tanto, al nivel mínimo de asistencia social que se estimara necesario, en relación con aquella minoría de la población que, por diversas razones (imprevisión, mala suerte, etc.), llegara a la vejez sin haber cubierto por su cuenta las necesidades más imprescindibles. Pero lo que parece absurdo es que, como sucede en la actualidad, porque una minoría de la población no hubiera sido capaz de proveer a tiempo para su jubilación, se imponga a la totalidad de ésta la participación de forma coactiva en un sistema estatal que les impide dedicar una gran parte de sus recursos para la vejez de la forma que estimen más rentable y conveniente. La Seguridad Social, por tanto, *implica un ataque a la libertad de cada ciudadano* igualmente grave al que supondría el que, por el hecho de que una minoría de la población tuviera dificultades para procurarse el alimento, se estableciera un sistema por el que se obligara a la *totalidad* de la población a comer en cuarteles. La falta de ética es especialmente grave, además, si se recuerda que, como se ha indicado anteriormente, la totalidad de las contribuciones a la Seguridad Social las pagan en última instancia los trabajadores, por lo que puede afirmarse que se les está privando de una parte importante de sus ingresos, que no pueden dedicarlos así a asegurar su jubilación de la forma que estimen más adecuada a sus circunstancias particulares.¹¹

2. Hay que recordar que siempre que una economía libre es intervenida mediante regulaciones estatales de carácter coactivo, se fomenta la aparición de conflictos y tensiones entre diferentes grupos de la sociedad que sustituyen en mayor o menor medida al entramado de intercambios voluntarios y pacíficos que es propio de toda sociedad libre. Esto es especialmente claro en el caso de la Seguridad Social. En efecto, hasta que no apa-

¹⁰ Esta idea la expuso por primera vez Ludwig von Mises en 1949, *Human Action*, 1.ª ed., Yale University Press, p. 613. F.A. Hayek la retoma íntegramente al afirmar, once años más tarde, que el sistema de Seguridad Social produce «la paradoja de que la misma mayoría cuya presumible inhabilidad para escoger por sí misma de manera correcta constituye el pretexto para administrarle una gran parte de sus ingresos es invocada desde el punto de vista de su capacidad colectiva para determinar la forma en que han de gastarse las rentas individuales» (*Los fundamentos de la libertad*, cit., p. 358).

¹¹ Ludwig von Mises concluye que «Social Security does not enjoin upon the employers the obligation to expend more in buying Labor. It imposes upon the wage earners a restriction concerning the spending of their income. *It curtails the worker's freedom to arrange his household according to his own decisions*» (cursiva mía), *Human Action*, 3.ª ed. revisada, Henry Regnery, Chicago 1966, p. 617.

recieron los sistemas estatales de Seguridad Social basados en el reparto y en la idea de que las personas jóvenes que trabajan deben financiar las pensiones de los ya jubilados, el problema de la jubilación se solucionaba por diversos caminos, pero sin crear tensiones y conflictos entre unas generaciones y otras. Estos conflictos generacionales son especialmente graves hoy en día, y de hecho parece muy difícil tomar una decisión relativa al sistema de Seguridad Social sin que aparezcan *tensiones y roces entre la generación trabajadora y la generación ya jubilada*. Como el sistema, por razones técnicas, no se puede mantener, se achaca implícitamente la culpa del problema a los pensionistas, a los que cada vez es más pesado sostener financieramente.¹²

¹² Disiento de la racionalización neoclásica que Gary Becker hace del sistema estatal de Seguridad Social. Según Becker, refiriéndose a este asunto, «children would be *happy* (!) to enter into a social compact with their parents whereby the children support their parents when old at current levels in return for a commitment to the current level of public support for children» (*A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge 1991, p. 373). En mi opinión, el análisis de Becker contiene un error metodológico, ya puesto de manifiesto por los teóricos de la Escuela Austriaca de Economía en el análisis crítico de la escuela neoclásica-walrasiana que ellos desarrollan a propósito del debate sobre la imposibilidad del cálculo económico en el socialismo. Concretamente, debemos criticar el excesivamente miope análisis del equilibrio estático y el concepto de «racionalidad» utilizado por Becker, así como el planteamiento puramente maximizador de tipo robbinsiano que siguen los agentes en el conocido análisis que Becker hace de la familia. Este típico planteamiento metodológico de la Escuela de Chicago ha sido recientemente criticado con gran brillantez por Israel M. Kirzner en su «Self-Interest and the New Bashing of Economics» (*Critical Review*, Vol. 4, Nos. 1-2, Invierno- Primavera de 1990, pp. 38-39, recogido en su libro *The Meaning of Market Process*, Routledge, Londres 1992, pp. 207-208). El análisis de Becker parece ser una simple racionalización *ad hoc* de los fenómenos agregativos, basada en la idea de que «people get what they want». Una teoría dinámica del proceso social puesto en marcha por la creatividad empresarial y los esfuerzos coordinadores de los seres humanos reales, con un universo abierto de sentimientos, creencias, fines y valoraciones, está completamente ausente del análisis beckeriano. Esto explica que, en la típica tradición cientista de la Escuela de Chicago, la agresión institucionalizada en que se basa la Seguridad Social no sea nunca mencionada por Becker ni parezca inquietarle lo más mínimo. Además, piensa que ha contribuido a «understand the widespread government interventions into family arrangements» (*ibidem*, p. 379), así como la manera en que «public expenditures on the elderly, together with public expenditures on children's education and other human capital, can fill the void left by the breakdown in the social norms» (*ibidem*, p. 370). Becker parece confundir la crucial distinción hayekiana entre el derecho de familia en sentido material, que se ha formado por evolución, de acuerdo con la conocida teoría de Carl Menger sobre la formación de las instituciones, con la legislación de los decretos estatales orientados a establecer los sistemas públicos de Seguridad Social. El primero es producto no pretendido y espontáneo de la interacción

La situación es muy semejante a la que se provoca cuando el mercado laboral deja de ser libre y, como consecuencia de todo tipo de restricciones institucionales y sindicales, el paro aparece. Surgen entonces los conflictos y tensiones entre los diferentes grupos sociales, puesto que aquellas personas que trabajan ven amenazados sus puestos de trabajo por los jóvenes y las personas que no quieren jubilarse, y se presiona constantemente para que aparezcan disposiciones retrasando la edad de incorporación al trabajo y adelantando la jubilación, en grave perjuicio de los grupos sociales afectados (jóvenes y personas mayores).

Puede concluirse, por tanto, que la Seguridad Social es un instrumento de desestabilización en las sociedades modernas, que hace peligrar su progreso armonioso y pacífico, dando lugar a graves tensiones y conflictos de difícil solución.

3. Especialmente preocupante es la situación de las personas que de forma rígida e inflexible son jubiladas de acuerdo con las disposiciones que regulan la Seguridad Social. Uno de los aspectos más negativos del sistema estatal de Seguridad Social es su carácter rígido y uniforme para toda la población. No se entiende por qué no se permite que cada empresa, institución o persona particular diseñe libremente la transición de la vida de trabajo a la vida de jubilado, de la forma que se considere más adecuada a las circunstancias y menos perjudicial a las partes implicadas. En una sociedad libre surgirían *espontáneamente* los más variados sistemas de jubilación que permitirían a cada ciudadano *elegir* la forma más adecuada de pasar a la jubilación, apareciendo instituciones, como las de la jubilación paulatina y el trabajo a tiempo parcial de los jubilados, que minimizarían los graves traumas psicológicos y físicos que en el ámbito de la Seguridad Social experimentan las personas mayores de nuestra sociedad cuando se jubilan. Como

social, mientras que el segundo es una típica manifestación de la agresión institucionalizada y deliberada (i.e. socialismo) sobre un área específica del cuerpo social, con todos los típicos efectos de la imposibilidad teórica de alcanzar ciertos fines, ausencia de coordinación y de los ensayos creativos de nuevas soluciones, y sistemática corrupción moral. Por esta razón debemos afirmar que la realidad parece ser cabalmente lo contrario de lo que sostiene Becker: la Seguridad Social, lejos de «filling the void left by the breakdown of social norms», ha sido una de las principales fuerzas que han llevado a la corrupción y destrucción de los valores morales y de las normas sociales. La expansión de la Seguridad Social, así como del socialismo en sus diferentes ramas y manifestaciones, se halla mucho más íntimamente ligada al error científico del constructivismo y a la histórica presión política de ciertos grupos privilegiados que a la desaparición espontánea de los tradicionales valores de la familia (véase especialmente el último párrafo de la nota 5).

Hayek ha escrito certeramente, «resulta especialmente aleccionador que los dos principales sectores que el Estado aspira a monopolizar -el seguro de vejez y el de enfermedad- ofrezcan, cuando todavía no se ha impuesto el completo control estatal, progresos rápidos y espontáneos. Nos encontramos con una variedad de experimentos que quizá proporcionen nuevas soluciones a necesidades de cada día, soluciones que ninguna actividad planificadora hubiera podido entrever.»¹³

4. Por último, hemos de criticar la idea de que la Seguridad Social al menos sirve al ideal de «justicia social», al redistribuir la renta a favor de los grupos sociales menos favorecidos. En primer lugar, hay que señalar que, desde un punto de vista económico, *el efecto de las políticas de redistribución de la renta es muy perjudicial precisamente para los grupos sociales menos favorecidos*. Esto es así porque en una sociedad libre es imposible distinguir los procesos de producción de los de distribución de la renta. En una economía de mercado, se produce en función de los beneficios que se espera obtener, de manera que es imposible modificar los resultados a través de políticas de redistribución de la renta sin afectar gravemente al proceso productivo mismo. Es decir, las políticas de redistribución de la renta desincentivan gravemente la energía de los agentes productivos del país y por tanto empobrecen al conjunto del mismo y en especial a sus clases menos favorecidas. Además, no hay nada de progresivo en unas políticas de redistribución de la renta que lo único que persiguen es impedir que las personas de niveles de renta más bajos puedan ascender hasta los puestos más altos de la escala social.

Como bien ha demostrado Hayek, la idea de «justicia social» es especialmente peligrosa y debe ser criticada por todo liberal. En primer lugar, el concepto de justicia social carece de significado y es esencialmente incompatible con los principios que deben regir una sociedad libre. Como acabamos de indicar, una economía libre da lugar a un desarrollo económico armonioso y dinámico, pero motiva una desigual y siempre cambiante distribución de la renta. Todo intento de igualar los resultados del proceso de la libertad sólo podría llevarse a cabo una vez, puesto que se acabaría con el proceso mismo y con los fundamentos de la sociedad libre que defendemos. Además, el ideal de justicia social implica el conceder al Estado unos poderes de tal amplitud sobre la vida de sus ciudadanos, que son absolutamente incompatibles con el ideal liberal. En una sociedad libre no debe haber más justicia que la constituida por unas leyes de carácter general que se apliquen de forma abstracta a todos los ciudadanos e

¹³ F.A. Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, cit., cap. 19, pp. 360-361.

impidan conocer a *priori* cuál va a ser el resultado específico y concreto de la interacción entre los mismos. La única igualdad que deben defender los liberales es *la igualdad ante la ley* tal y como la acabamos de definir, pero en ningún caso una igualdad en los resultados, que es de raíz incompatible con la libertad y que se basa en un concepto de «justicia social» espúreo y falso.¹⁴

c) La contradicción inherente de la Seguridad Social¹⁵

El sistema estatal de la Seguridad Social se encuentra, desde sus orígenes, sometido a una contradicción insoluble que es la causa de todos sus problemas. Y es que el sistema de Seguridad Social pretende a la vez ejercer funciones de «seguro» y de «asistencia social», que son entre sí radicalmente incompatibles.

La Seguridad Social tiene una función de «seguro» cuando paga prestaciones en función de unas fórmulas que determinan pensiones más altas para aquellos que han pagado contribuciones más elevadas a lo largo de un periodo de tiempo más prolongado. Además, estas prestaciones son pagadas a los beneficiarios con independencia de que los mismos las necesiten o no. Estas características (prestaciones en función de las contribuciones y pagos de las mismas con independencia de las necesidades) son comunes a la Seguridad Social y al seguro privado, que se fundamentan en este sentido en los mismos principios.

Pero es que, a su vez, la Seguridad Social pretende conseguir o ejercer una función de «asistencia social». Esta función se ejerce cuando se pagan prestaciones a colectivos que se considera están más necesitados, con independencia (o teniendo menos en cuenta) la cuantía de las contribuciones y el periodo durante el cual se han efectuado los pagos. Además, de acuerdo con esta función «social», se pretende llevar a cabo un proceso de redistribución de la renta que se estima justo y que, como hemos visto más arriba, no puede compartirse desde la óptica liberal.

Los dos objetivos que acabamos de describir a menudo se suelen denominar en los trabajos especializados como el objetivo de la «equidad individual» (seguro) y el objetivo de la «equidad social» (asistencia social).

¹⁴ F.A. Hayek, *El espejismo de la justicia social*, Vol. II de *Derecho, legislación y libertad*, Unión Editorial, 2.ª ed., Madrid 1988 [3.ª ed., 1994].

¹⁵ Éste es casi el título del importante libro de Peter J. Ferrara del que me he servido ampliamente en este apartado. Véase Peter J. Ferrara, *Social Security: The Inherent Contradiction*, Cato Institute, San Francisco 1980.

Sin embargo, estas dos funciones son estricta y fundamentalmente incompatibles, y el resultado de que se trate de llevar a cabo las mismas a través de la institución de la Seguridad Social hace que desde el punto de vista individual la Seguridad Social sea un «seguro» altamente deficiente, y desde el punto de vista social, un instrumento de «asistencia social» muy defectuoso e injusto. Y es que no es posible conseguir a la vez objetivos propios del «seguro privado», que se fundamenta en el principio de conceder prestaciones en función de las contribuciones realizadas y con independencia de la necesidad individual del beneficiario, y objetivos de justicia social y distribución de la renta, que implican facilitar prestaciones a las personas necesitadas, con independencia de que hayan o no contribuido al sistema.

Por un lado, el deseo de perseguir el objetivo de justicia social o de asistencia social a través de la Seguridad Social afecta claramente al principio de «equidad individual» (seguro), ya que, como hemos visto, la financiación de la Seguridad Social por reparto afecta muy negativamente al ahorro y a la economía del país y crea una dinámica que hace imposible el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Y dado lo pesado de la creciente carga financiera que suponen los pasivos, llega un momento en que la Seguridad Social ha de reducir las prestaciones y no se perciben las pensiones que los beneficiarios esperaban en función de las contribuciones que habían realizado al sistema en el pasado. Además, el contribuyente individual a la Seguridad Social deja de percibir la rentabilidad financiera que, de tratarse de un verdadero sistema de seguro privado, obtendría de los recursos ahorrados para asegurar su jubilación.¹⁶

Esta desigualdad entre lo que se contribuye y lo que se obtiene del sistema motiva que el mismo ineludiblemente sea construido sobre la base del concepto de coacción y obligatoriedad para todos los ciudadanos. Y ello porque no podría esperarse que funcionara un sistema como el de la Seguridad Social mediante la incorporación al mismo de forma voluntaria: aquellos contribuyentes que recibieran una cuantía de prestaciones superior a sus contribuciones se mantendrían en el sistema, mientras que aquellos otros cuyas contribuciones fueran superiores a las prestaciones recibidas saldrían de él, de manera que no podría mantenerse el equilibrio financiero del mismo.

Además, el hecho de que el sistema estatal de la Seguridad Social haya

¹⁶ Este principio teórico lo ilustran Peter J. Ferrara y John R. Lott, Jr. en «Rates of Return Promised by Social Security to Today's Young Workers», *Social Security; Prospects for Reform*, ed. Peter J. Ferrara, Cato Institute, Washington 1985, pp. 13-32.

de ser por su propia naturaleza coactivo implica, para muchos, que el único órgano adecuado para su gestión sea la Administración del Estado (central o autonómica). Esto somete al sistema a una serie de influencias políticas que lo hacen *esencialmente inestable*: los políticos se encuentran tentados a utilizar el programa para conseguir sus propios fines, a expensas, muchas veces, de los propios participantes en el sistema y de la economía general del país. Los casos de compra de votos a corto plazo mediante modificaciones, reformas o aumentos demagógicos de las prestaciones de la Seguridad Social se encuentran a la orden del día en muchas democracias occidentales, y entre ellas en la española. Hay que señalar que esta tendencia afecta tanto a los partidos que se encuentran en el poder como a los de la oposición.¹⁷ Así, es curiosa la situación española, en la que algunas voces de la oposición, en vez de criticar la reforma iniciada por la Administración por ser demasiado tímida y no ir demasiado lejos en el proceso de liberalización del sistema, pretenden mantener el concepto de Seguridad Social tal y como lo hemos conocido hasta ahora, ocultando los graves problemas técnicos y éticos que inevitablemente le afectan.

Por otro lado, la Seguridad Social no cumple sus objetivos de «equidad social», puesto que el pago de las prestaciones se realiza con independencia de que los beneficiarios las necesiten o no. Así, en muchos casos, personas jóvenes que se encuentran en los niveles de renta más bajos y que están luchando por sacar adelante a su familia se ven obligadas a detraer una parte sustancial de sus ingresos para financiar las pensiones de personas ya mayores que están menos necesitadas de ingresos, o están recibiendo pensiones muy sustanciales por varios canales a la vez.¹⁸

¹⁷ Según Hayek, «es fácil comprender que el completo abandono del carácter actuarial del sistema, al reconocerse el derecho a una renta 'adecuada' a favor de cuantos alcanzan cierta edad (y de todos los que se hallan necesitados o incapacitados), renta que viene determinada corrientemente por la mayoría (de la cual los beneficiarios forman una parte sustancial), *transforma la total organización en arma política que juega a favor de los demagogos cazadores de votos*» (*Los fundamentos de la libertad*, cit., p. 365).

¹⁸ Ahora bien, como Milton y Rose Friedman han demostrado gráficamente, «In addition to the transfer from young to old, Social Security also involves a transfer from the less well-off to the better-off. True, the benefit schedule is biased in favor of persons with lower wages, but this effect is much more than offset by another. Children from poor families tend to start work—and start paying employment taxes—at a relatively early age; children from higher income families at a much later age. At the other end of the life cycle, persons with lower incomes on the average have a shorter life span than persons with higher incomes. The net result is that the poor tend to pay taxes for more years and receive benefits for fewer years than the rich—all in the name of helping the poor!», *Free to Choose*, cit., pp. 106-107.

Como conclusión, es claro que los elementos de «seguro» que existen en la Seguridad Social abortan sistemáticamente y hacen ineficaz el programa de «asistencia social» que pretende llevar a cabo la Seguridad Social, y viceversa.

No se puede entender la problemática de la Seguridad Social ni se puede emprender una reforma seria de la misma mientras no se comprenda la contradicción esencial entre los objetivos que se pretende conseguir con la Seguridad Social. *Y no puede concebirse ninguna reforma seria de la Seguridad Social que no se fundamente en el principio básico de separar ambos objetivos y conseguirlos a través de instituciones diferentes.*

El objetivo de «equidad social» debe perseguirse inicialmente¹⁹ a través de un sistema estatal de asistencia social, financiado a través de los presupuestos generales del Estado (es decir, mediante el «sistema de reparto»), que proporcione prestaciones a los beneficiarios en función de su situación de necesidad y garantice a todo ciudadano *necesitado* la obtención de una pensión mínima.

Por el contrario, la provisión de pensiones por encima del nivel mínimo necesario, en función de los deseos y la capacidad económica de cada ciudadano, así como del número de años en que haya contribuido y la cuantía de las contribuciones respectivas, debe efectuarse a través de un sistema basado en *seguros de vida y planes de pensiones privados individuales y colectivos*, y, por tanto, en los principios y técnicas propios del sector privado asegurador.

Sólo de esta manera se conseguirá cumplir dos objetivos considerados como altamente necesarios en nuestra sociedad sin contradicciones ni problemas económicos graves. Y toda reforma parcial del sistema estatal de la Seguridad Social ha de realizarse teniendo siempre en mente la idea clave de que en el fondo de todos los problemas se encuentra la contradicción señalada y que, por tanto, el camino correcto de la reforma consiste en la identificación de esta contradicción y en la minoración y gradual superación de la misma.

¹⁹ Digo «inicialmente», porque el gobierno es también muy ineficaz en la prestación de ayuda a los necesitados, y no puede competir técnica y económicamente en esta tarea con un ejército de empresarios competidores que dedican sus esfuerzos e ingeniosidad a descubrir las necesidades actuales de los pobres, hallando y provando constantemente nuevas formas de satisfacerlas en cualquier circunstancia específica de tiempo y lugar. En el campo específico de la solidaridad humana, la libre interacción y empresarialidad humana, es decir, la caridad privada, es mucho más eficaz y ética que la coacción sistemática del gobierno (es decir, el socialismo).

II. EL MODELO IDEAL DE SEGURIDAD SOCIAL DESDE UN PUNTO DE VISTA LIBERAL

Los problemas técnicos y éticos que se han comentado en el apartado anterior se evitarían si los recursos financieros para pagar las pensiones de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez procedieran de tres fuentes distintas: en primer lugar, un nivel de *asistencia social*, de carácter mínimo, proporcionado por el Estado con carácter subsidiario y solamente para aquellos que no hubieran podido, por el motivo que fuere, proveer tal mínimo por su cuenta. En segundo lugar, estarían, con carácter dominante, las pensiones provenientes de los *seguros de vida y planes de pensiones privados* de naturaleza individual y colectiva; y en tercer lugar, habría que mencionar el *ahorro individual* que cada uno hubiera logrado crear a lo largo de su vida.

Los *planes de pensiones privados* son sistemas privados que surgen a nivel de empresa, grupos de empresa, organizaciones profesionales, etc., en virtud de los cuales se va creando un *fondo financiero* durante la vida activa de los trabajadores, que es capaz de hacer frente al pago de las pensiones vitalicias de jubilación una vez que dichos trabajadores se hayan jubilado. Igualmente, el fondo permite el pago de las prestaciones previstas en el plan en caso de fallecimiento o invalidez (pensiones de viudedad, orfandad e invalidez).

Este sistema, de descripción tan sencilla, que ha surgido de forma espontánea²⁰ y ha alcanzado un enorme desarrollo en la mayor parte de los países industrializados de Occidente, permite solucionar simultáneamente dos graves problemas: por un lado, hace posible aumentar significativamente

²⁰ «Resulta paradójico que el Estado pretenda justificar la planificación centralizada en una esfera en que tal vez con más claridad que en ninguna otra se advierte que las nuevas instituciones no fueron fruto de un plan preestablecido, sino el resultado de un proceso gradual y evolutivo. Nuestro moderno concepto de prevención de los riesgos mediante el seguro no es creación de alguien que de modo consciente y tras encararse con la necesidad haya ideado una solución racional. Estamos tan familiarizados con la mecánica de los seguros, que parece natural pensar que cualquier hombre inteligente, tras una pequeña reflexión, descubriría pronto sus principios. El desarrollo histórico de los seguros proclama cuán erróneo es pretender que su ulterior progreso haya de realizarse exclusivamente por el cauce estatal. Se ha dicho con acierto que 'nadie montó los seguros marítimos en la forma en que posteriormente se crearon los seguros sociales' y que la actual técnica actuarial se debe a 'múltiples aportaciones de personas, unas anónimas y otras conocidas, que poco a poco elaboraron un sistema de tal perfección, que resulta enormemente superior a las más perspicaces creaciones de cualquier mente individual'» (Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, cit., p. 360).

el ahorro global del país, favoreciendo con ello la salida de la crisis y el desarrollo económico; y, por otro lado, soluciona los otros problemas técnicos y éticos de la Seguridad Social ya comentados, y que se derivan básicamente del hecho de que una generación se esté haciendo cargo de la otra mediante el sistema financiero de reparto.

El efecto favorable sobre el ahorro se produce porque las cotizaciones que actualmente se realizan a la Seguridad Social por parte de los empresarios y los trabajadores, y que son destinadas inmediatamente a los jubilados que las reciben en forma de pensiones, irían a parar a unos fondos de pensiones que aumentarían enormemente los recursos financieros disponibles para la economía nacional. Ello impulsaría la inversión, sacando adelante empresas y proyectos económicos que hoy no tienen viabilidad por falta de los necesarios recursos financieros. El sistema de planes de pensiones privados haría posible a medio plazo: 1) *financiar las pensiones de jubilación sin producir tensiones* ni problemas financieros ni afectar negativamente al ahorro global del país, sino todo lo contrario, fomentándolo; 2) *reducir los costes laborales*, disminuyendo la tasa de paro del país, dado que, mediante el sistema actuarial de capitalización, realizando unas contribuciones más reducidas que las que actualmente se efectúan a la Seguridad Social, podría garantizarse el mismo nivel de pensiones que hoy en día se pagan; este efecto es muy fácil de entender, puesto que actualmente no se obtiene rentabilidad alguna de las cotizaciones que se pagan a la Seguridad Social, mientras que, por el contrario, en el sistema de planes de pensiones privados la rentabilidad financiera de las cotizaciones que constituyen los fondos es muy importante y minora significativamente el coste total final de las prestaciones; 3) *aumentar el salario real de los trabajadores* como consecuencia del impulso económico que se verificaría en el país y que sería resultado de la mayor afluencia de fondos financieros a la inversión productiva a tipos más bajos de interés.²¹

Pero es que, además, el sistema de planes de pensiones privados solucionaría el problema que actualmente supone el que una generación se haga cargo de la otra, acabando con las inevitables tensiones y conflictos sociales a que da lugar el actual sistema de Seguridad Social y que ya hemos comentado.

²¹ «A man who is forced to provide of his own account for his old age must save a part of his income or take out an insurance policy. A nation cannot prosper if its members are not fully aware of the fact that what alone can improve their condition is more and better production. And this can only be brought about by increased saving and capital accumulation.» Ludwig von Mises, «Economic Aspects of the Pension Problem», *Planning for Freedom*, cit., pp. 92-93.

La creación de fondos de pensiones durante la vida activa de los trabajadores permitiría que éstos, una vez jubilados, *no dependieran de las generaciones más jóvenes*, sino de los fondos que ellos mismos hubieran generado durante su etapa activa. Se trata, simplemente, de aplicar al nivel público el elemental principio de auditoría de costes, en virtud del cual los costes han de reconocerse en el momento en que se producen, y no después. Es decir, el coste de las pensiones de los jubilados ha de repercutirse a los productos producidos cuando ellos trabajaban (sistema de planes de pensiones privados) y no a los bienes y servicios que hayan sido producidos posteriormente por otras personas que nada tienen que ver con dichos jubilados (sistema de Seguridad Social basado en el reparto). Al hacerse cada generación cargo de sí misma, se evitan los conflictos intergeneracionales, que carecen de solución y que han sido artificialmente creados por la Seguridad Social actual.

Finalmente, los planes de pensiones privados dan lugar a una rica variedad de soluciones y alternativas en el área del diseño de distintas fórmulas para determinar las pensiones, edad, sistemas de jubilación, etc. Los planes de pensiones privados constituyen un mecanismo que permite satisfacer las necesidades de *flexibilidad* sentidas en el seno de cada empresa y hacerlas compatibles con un tratamiento mucho más flexible y *humano* del problema de la jubilación desde el punto de vista del trabajador.

¿Cómo solucionarían el mercado el problema de instrumentar los planes de pensiones privados? En principio, es absurdo teorizar *a priori* sobre cómo solucionarían el mercado el problema de satisfacer la demanda de cualquier bien y servicio en general y de planes de pensiones privados en particular.²² Sin embargo, guiándonos de la mayor experiencia que existe en otros países, así como del incipiente desarrollo del sector en nuestro país, podemos distinguir dos grandes grupos de instrumentos de financiación de pla-

²² Por supuesto, no podemos poseer hoy el conocimiento que se creará por los empresarios en el futuro para resolver todos los problemas y desafíos relacionados con la propuesta privatización de la Seguridad Social. Sin embargo, en este concreto campo, somos particularmente afortunados, ya que podemos servirnos de importantes indicaciones con observar simplemente la pasada evolución de los seguros de vida y de los planes privados de pensiones. Como Kirzner ha afirmado con toda precisión: «The circumstance that precludes our viewing the future of capitalism as a determinate one is the very circumstance in which, with entrepreneurship at work, we are no longer confined by any scarcity framework. It is therefore the very absence of this element of determinacy and predictability that, paradoxically, permits us to feel confidence in the long run vitality and progress of the economy under capitalism». Israel M. Kirzner, *Discovery and the Capitalism Process*, The University of Chicago Press, Chicago 1985, p. 168.

nes de pensiones privados, según que se utilice o no una compañía de seguros de vida. De acuerdo con el primer sistema, en la póliza de seguros o contrato de plan de pensiones se incluye el reglamento del plan en las condiciones particulares, en las que se regulan con todo detalle las prestaciones y distintos extremos del plan de pensiones. También puede utilizarse un fondo de pensiones, dotado o no de personalidad jurídica, gestionado por un gestor profesional y con la intervención de una entidad financiera bancaria para la realización y el depósito de las inversiones. Estos fondos de pensiones no asegurados suelen utilizarse en relación con colectivos suficientemente grandes, en los cuales la estabilidad técnica previsible es mayor y en los que, por tanto, no es tan importante el aseguramiento.

Las principales ventajas de los instrumentos de financiación ofrecidos por las compañías de seguros de vida son de naturaleza técnica y de naturaleza administrativa. Desde el punto de vista técnico, hay que tener en cuenta que las compañías de seguros de vida vienen dando solución, de forma óptima desde hace casi dos siglos, a un problema idéntico al que ahora se plantea con los planes de pensiones privados, es decir la garantía de capitales o pensiones en caso de supervivencia o muerte. La institución del seguro de vida ha cumplido a la perfección su papel en circunstancias económicas e históricas que, muchas veces, han sido tan adversas que no han sido soportadas por otras instituciones financieras sin la ayuda financiera del gobierno. Ello ha sido posible gracias a un conjunto de *principios* actuariales, financieros y contractuales que se han ido desarrollando y consolidando durante muchas generaciones y que siguen evolucionando de manera espontánea.²³ Desde el punto de vista administrativo, las compa-

²³ Claro que la tradicional institución de los seguros de vida también puede corromperse, especialmente cuando sus principios se abandonan más o menos bajo el pretexto de una «desregulación financiera» o la mezcla con extrañas instituciones bancarias. Un ejemplo histórico de esta corrupción en la industria del seguro de vida es el protagonizado por John Maynard Keynes durante los años en que fue presidente de la National Mutual Life Assurance Society de Londres. Bajo su presidencia, promovió no sólo inversiones *ad hoc* en renta variable en vez de los tradicionales título de inversión de renta fija, sino también unos principios contables no ortodoxos al valor de mercado e incluso la distribución de dividendos a los tenedores de pólizas con caro a beneficios no realizados. Todas estas típicas agresiones keynesianas contra los principios tradicionales de los seguros de vida estuvieron a punto de costar la insolvencia de su compañía al llegar la Gran Depresión. La negativa influencia de Keynes sobre el sector de los seguros de vida en Inglaterra puede apreciarse aún hoy y, en cierta medida, también ha afectado al mercado americano. La vuelta a los principios básicos tradicionales en la institución de los seguros de vida es condición indispensable para cualquier reforma

ñas de seguros de vida están acostumbradas a utilizar unos procesos uniformes e informáticos para un número sustancial de pólizas que, junto con los servicios actuariales y financieros que les son propios, hacen posibles economías de escala en la gestión de los planes de pensiones muy significativas. Por último, las compañías de seguros de vida ofrecen una variedad muy grande de contratos de planes de pensiones privados que satisfacen las distintas necesidades que existen en el mercado (contratos de rentas diferidas, depósitos en administración, etc.).

No obstante lo anterior, cabe concebir muchos casos particulares en los cuales un fondo separado de la empresa y no asegurado sea considerado como lo más adecuado. Se trata, sobre todo, del caso de empresas de gran tamaño, en las que los fondos respectivos por sí solos serían comparables, incluso, a las compañías de seguros de vida más potentes. Sin embargo, hay que insistir en que, aunque el fondo no esté contratado con una compañía de seguros de vida, hay que actuar en todo momento como si de una compañía de seguros de vida se tratase. Es decir, utilizando los criterios actuariales, de solvencia y de conservadurismo financiero que son propios de este tipo de instituciones.

III. ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es preciso comenzar con algunas consideraciones sobre la problemática que plantea la estrategia política liberal para conseguir reformas y logros adecuados, no solamente en el campo de la Seguridad Social, sino también en cualesquiera otros de los que constituyen el ideario liberal.

a) Algunos principios estratégicos básicos

El peligro más importante de toda estrategia liberal es el de caer en el *pragmatismo político del día a día*, olvidando los objetivos últimos que se pretende conseguir en virtud de la supuesta imposibilidad política de su logro a corto plazo. Esta estrategia es muy peligrosa, y en el pasado ha tenido efectos muy perjudiciales sobre la ideología liberal. El pragmatismo ha motivado sistemáticamente que por conseguir o mantener el poder político se hayan consensuado y adoptado decisiones políticas en muchos casos

sería basada en la privatización del sistema estatal de Seguridad Social. Véase Nicholas Davenport, «Keynes in the City», en *Essays on John Maynard Keynes*, ed. Milo Keynes, Cambridge University Press, 1975, pp. 224-225.

esencialmente incoherentes con los que debieran haber sido los objetivos últimos desde el punto de vista liberal. Además, la exclusiva discusión de lo que era políticamente factible a muy corto plazo, relegando y olvidando totalmente los objetivos finales, ha impedido que se efectuase el necesario estudio detenido y proceso de divulgación de dichos objetivos, todo lo cual ha motivado una continuada pérdida en el contenido de la ideología liberal que en muchos casos ha quedado totalmente desdibujada y diluida por otros programas, intereses e ideologías.

La estrategia correcta para la reforma liberal ha de basarse, por tanto, en un principio de naturaleza *dual*. Esta estrategia consiste, por un lado, en estudiar constantemente y *educar* al público en los objetivos finales que se pretende conseguir a medio y largo plazo, y por otro lado en realizar a corto plazo una política de acercamiento hacia dichos objetivos que sea siempre *coherente* con los mismos. Solamente esta estrategia permite hacer a medio y largo plazo políticamente posible lo que hoy quizás parece muy difícil de alcanzar.²⁴

Volviendo ahora al tema que nos ocupa de la Seguridad Social, en los dos apartados siguientes vamos a proponer un proceso de reforma de la misma diseñado teniendo en cuenta la estrategia descrita.

b) Etapas de la reforma de la Seguridad Social

En el cuadro de la página siguiente se han recogido las cuatro etapas básicas de reforma de la Seguridad Social, las cuales evolucionan de forma natural de derecha a izquierda, es decir, de menos a más «progresistas» desde el punto de vista de la óptica liberal.

La primera etapa se caracteriza por la existencia de una Seguridad Social estatal clásica al estilo de Bismarck.

La segunda etapa se caracteriza básicamente por la reducción de las prestaciones garantizadas por el sistema estatal de Seguridad Social y, como consecuencia, la aparición de un cierto ámbito para el desarrollo de planes de pensiones privados. Igualmente, en esta segunda etapa puede considerarse que aparezca una disociación desde el punto de vista de la financiación del sistema de Seguridad Social, de manera que empieza a hablarse de una pensión mínima para todos los ciudadanos que se financia con cargo a los presupuestos generales del Estado y sobre la cual se superpone la

²⁴ Véase el clásico libro de William H. Hutt, *Politically Impossible ...?*, Institute of Economic Affairs, Londres 1971. [Una versión española de este libro se publicó en Unión Editorial con el título *El economista y la política*, Madrid 1974.]

ETAPAS DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (SS.)

4.ª Etapa	3.ª Etapa	2.ª Etapa	1.ª etapa
<p>1. Asistencia Social (en base a necesidades demostradas y con cargo a Presupuestos Generales del Estado)</p> <p>2. Seguros de Vida y Planes de Pensiones Privados (Colectivos y voluntarios).</p> <p>3. Ahorro individual</p>	<p>1. Pensión mínima del Estado (Presupuestos Generales)</p> <p>2. Planes de Pensiones Privados. (Obligatorio hasta nivel 50% - 60% salario, voluntario por encima de ese nivel)</p> <p>3. Ahorro individual</p>	<p>Niveles:</p> <p>1. Pensión mínima del Estado (Presupuestos Generales)</p> <p>2. Pensión Contributiva S.S. (60% - 70% salario)</p> <p>3. Planes de Pensiones Privados (colectivos y voluntarios)</p> <p>4. Ahorro individual</p>	<p>Seguridad Social Estatal clásica</p> <p>Nivel único (90% - 100% salario)</p>
<p>posición relativa de distintos países:</p>	<p>SUIZA INGLATERRA</p>	<p>ESPAÑA</p>	<p>FRANCIA ITALIA</p>
<p>↓</p> <p>Sistemas <i>más</i> progresistas</p>		<p>(desde el punto de vista de la libertad individual)</p> <p>Sistemas <i>menos</i> progresistas</p>	

pensión garantizada por el sistema estatal de Seguridad Social. *La evolución de la primera a la segunda etapa es la que parece que de una manera tímida ha comenzado a iniciarse por parte de algunos gobiernos socialistas europeos actualmente en el poder (España, Italia, etc.).*

La tercera etapa se caracteriza por que, aunque se mantiene el sistema de adscripción obligatoria al sistema público de previsión social, éste se encuentra dividido en dos escalones. El primer escalón está constituido, como en la etapa 2.^a, por una pensión mínima garantizada por el Estado y financiada mediante los presupuestos generales de éste. Sin embargo, el segundo escalón, aun siendo obligatorio, se puede gestionar a través de seguros de vida y planes de pensiones privados, existiendo una Seguridad Social de gestión pública sólo con carácter subsidiario (caso de Inglaterra hasta ahora), o no existiendo ésta en absoluto (caso de Suiza).

La cuarta etapa responde al objetivo final hacia el que debemos orientarnos y que se basa, como ya se ha explicado, en reducir el papel del Estado a establecer un sistema asistencial que conceda subsidiariamente prestaciones mínimas sobre necesidades demostradas.²⁵ El resto de la previsión se efectuaría privadamente a través de seguros de vida y planes de pensiones *privados* individuales y colectivos.

A la vista del anterior esquema, es evidente que la reforma de la Seguridad Social, desde el punto de vista liberal, ha de reunir las siguientes características:

1) Debe suponer en todo caso un avance hacia la izquierda en el cuadro que estamos comentando, es decir, dirigido en todo caso hacia la etapa cuarta.

2) En ningún caso han de tomarse decisiones políticas que supongan un alejamiento total o parcial de esa dirección (criterio de coherencia con el objetivo final).

3) El modelo de reforma a corto plazo de la Seguridad Social debe ser claramente más atrevido que el proyectado por muchos gobiernos actuales. Es decir, *tenemos que establecer una estrategia a corto plazo de reforma de la Seguridad Social que permita pasar de la etapa uno a la tres directamente*. A continuación estableceremos los rasgos básicos de dicha reforma.

²⁵ Puede contemplarse una *quinta* etapa en la que incluso la ayuda a los pobres verdaderamente necesitados podría privatizarse y dejarse en manos de la caridad privada. Por las razones apuntadas en la nota 19, este sistema enteramente privado sería mucho más ético y eficaz que la intervención del gobierno, aun cuando desempeñara un papel muy limitado y puramente subsidiario.

c) *Líneas básicas del proyecto político liberal a corto plazo para la reforma de la Seguridad Social*

La reforma que se propone consiste en pasar de la etapa actual primera a la etapa tercera, dejando para más adelante, una vez que se hubiera consolidado la reforma, el estudio de un necesario segundo capítulo de la misma (paso de la tercera a la cuarta etapa).²⁶

La reforma liberal de la Seguridad Social debería efectuarse de acuerdo con las grandes líneas siguientes:

1) Regular y apoyar fiscalmente los planes de pensiones privados, favoreciendo su desarrollo e *incorporando a los mismos a todos los empleados jóvenes que comiencen su vida profesional*. Con ello se logra que el grupo actual de jubilados y activos se convierta en un grupo a extinguir poniéndose así un límite al agravamiento de los problemas actuales.

2) Ha de establecerse un primer escalón de pensión, de carácter mínimo (que se fije en un porcentaje del salario mínimo situado en torno al 50 por 100), cuyo pago ha de correr con cargo a los presupuestos generales del Estado. El segundo escalón puede continuar siendo, por ahora, de naturaleza obligatoria, hasta un nivel determinado (no superior al 50 por 100 del salario final). Sin embargo, *la gestión de este segundo escalón debe efectuarse a través de seguros de vida y planes de pensiones privados*, y solamente aquellas empresas que no establezcan voluntariamente su propio fondo contribuirán y seguirán formando parte del sistema estatal de Seguridad Social. Como es lógico, los seguros de vida y planes de pensiones privados podrán garantizar pensiones por encima del nivel mínimo obligatorio de este segundo escalón (50 por 100 del salario final).

3) Se ha de permitir que *una parte de las contribuciones que actualmente se realizan a la Seguridad Social vayan a parar a los planes de pensiones privados*. De acuerdo con la experiencia de otros países (Inglaterra y Chile), las empresas que *opten* por la gestión privada del segundo escalón verán reducidas sus contribuciones a la Seguridad Social, pero seguirán abonando a la misma unas cotizaciones reducidas, para ayudar a financiar las pensiones en curso de pago hasta su extinción.

4) La Seguridad Social y el Estado han de *continuar haciéndose cargo del pago de las pensiones* a los pensionistas ya jubilados, pensiones éstas

²⁶ Es ésta la reforma más urgente en muchos países de Europa continental y de Sudamérica. Para aquellos países que, como Suiza, USA, Chile, etc., están muy adelantados en las necesarias reformas, puede contemplarse el salto definitivo a las etapas 4.^a y 5.^a

que han de financiarse a través de los impuestos y mediante el resto de las contribuciones que sigan pagándose a la Seguridad Social.

5) Sería necesario dejar libertad para que las personas que están trabajando decidan si continuar en el antiguo sistema de Seguridad Social o trasladarse a un sistema nuevo basado en planes de pensiones privados. Para lo cual sería preciso reconocer un *bono equivalente al valor actuarial* de lo que se hubiera cotizado al sistema estatal de la Seguridad Social, en relación con aquellos empleados que, encontrándose en medio de su carrera profesional, decidieran incorporarse al nuevo sistema de planes de pensiones privados.

6) El actual colectivo de jubilados estaría constituido por un colectivo a extinguir de personas que desaparecería a lo largo de una generación. Ello implica que el *coste financiero de la transición al nuevo sistema iría disminuyendo* a lo largo de los años futuros, quedando liberado un importe creciente de contribuciones a la Seguridad Social que podría dedicarse a aumentar la dotación a los seguros de vida y planes de pensiones privados, a disminuir la carga global para las empresas y los trabajadores del mantenimiento de los dos sistemas (el nuevo de planes de pensiones privados y el antiguo a extinguir en relación con los pensionistas ya jubilados), o a cualquier combinación de estos dos objetivos.

7) En el plan que se propone en principio se prevé que aquellas empresas que no opten por gestionar a través de un seguro de vida o plan de pensiones privado el problema de la pensión de sus empleados sigan participando y contribuyendo a la Seguridad Social. Sin embargo, parece conveniente fomentar de tal forma la creación de planes de pensiones privados (a través de su tratamiento fiscal,²⁷ etc.), que el sistema estatal de Seguridad Social se convierta de verdad en un *sistema a extinguir* en los próximos años, por ser utilizado cada vez por un número mucho más pequeño de empresas (caso de Gran Bretaña).

8) Por último, se hará preciso regular si la transferencia al sistema nuevo de planes de pensiones privados será el resultado de una *decisión a nivel de empresa* (como ocurre en el caso de Inglaterra, en el que las empresas que decidan establecer un plan de pensiones privado deben cubrir a la

²⁷ Coincido plenamente con Roger Garrison cuando afirma que «Politically viable reforms may involve distortions of their own, such as the distortions associated with the tax-exempt status of retirement savings. These distortions, though lamentable, may be an unavoidable feature of any successful strategy designed to hasten the end of the coercive and inefficient Social Security program». Véase su «Misdirection of Labor and Capital under Social Security», *Cato Journal*, Vol. 3, N.º. 2, Otoño de 1983, p. 529.

totalidad de los empleados de la misma, sin distinguir entre si están o no próximos a la jubilación), o *a nivel individual* (como ocurre en el caso chileno, mucho más progresista en este sentido); uno y otro sistemas tienen sus ventajas e inconvenientes y exigen un análisis detallado desde el punto de vista técnico y político que sobrepasa claramente el ámbito de este trabajo.²⁸

²⁸ A continuación vamos a resumir las características de dos modelos de reforma de la Seguridad Social que apuntan hacia una dirección correcta y que pueden suponer una guía para la futura reforma de la Seguridad Social en muchos países europeos e hispanoamericanos.

La característica más importante de la reforma de la Seguridad Social británica radica en que permite contratar privadamente, fuera de la misma, gran parte de sus prestaciones. La historia de la lucha política a favor de la contratación privada de las prestaciones sociales comenzó en 1960. Inicialmente el Partido Conservador estuvo a favor del sistema de privatización y el Partido Laborista se opuso. Cada vez que un partido alcanzó el poder, estableció su propio programa de reforma de la Seguridad Social, modificando el sistema que había sido establecido por el otro partido en la anterior legislatura. Y así hasta que en 1978 en Gran Bretaña se estableció el sistema de contratación privada de prestaciones de la Seguridad Social más amplio que existe hasta la fecha, y que fue resultado de un consenso entre el Partido Conservador y el Partido Laborista.

Esencialmente, Gran Bretaña posee dos tipos de prestaciones de Seguridad Social. El primer escalón, de naturaleza obligatoria, paga un nivel mínimo de pensión, que es recibida por todos los trabajadores una vez que se jubilan, con independencia de sus ingresos y de la cantidad de contribuciones que hayan pagado. El segundo escalón, sin embargo, se calcula en función de los ingresos. La característica más importante del sistema inglés es que permite que las empresas contraten fuera del sistema estatal de la Seguridad Social a través de un instrumento privado de financiación de planes de pensiones, el segundo escalón de pensiones. Y esta posibilidad se permite siempre y cuando el plan de pensiones privado de la empresa proporcione prestaciones que sean al menos igual de buenas que las que los trabajadores hubieran recibido de haber permanecido en el sistema estatal de la Seguridad Social.

De acuerdo con el sistema británico, cada trabajador que a través de su empresa contrató mediante un sistema privado el segundo escalón de la Seguridad Social, obtuvo una reducción anual de 227 libras de contribuciones, a cambio de renunciar al derecho a obtener una pensión anual del sistema estatal de la Seguridad Social de 40,53 libras (todos estos datos están calculados en función del salario medio que se obtenía en abril de 1978). En abril de 1983, el nuevo sistema cumplió 5 años y hasta la fecha se ha considerado que ha obtenido sus objetivos con éxito. *En 5 años más del 45 por 100 de los trabajadores británicos han contratado a través de planes de pensiones privados el segundo escalón de la Seguridad Social.* Y, lo que es más importante, el Estado británico ha reducido a *la mitad el valor actual de las obligaciones futuras que representaban las pensiones correspondientes al segundo escalón de la Seguridad Social, que ya se habían comprometido.* En su totalidad, puede estimarse que la disminución del valor actual de las obligaciones futuras de todas las pres-

d) Otros aspectos estratégicos

Es evidente que no será posible una reforma profunda de la Seguridad Social, tal como la que acabamos de proponer y necesitan la economía y la sociedad españolas, *mientras no se movilicen una serie de fuerzas sociales y políticas en pos de la misma*. Se trata de un proceso que es conve-

taciones de la Seguridad Social británica han disminuido en un 30 por 100 gracias a la adopción del sistema de contratación privado, y ello en un periodo de tan sólo *cinco años*. Estos resultados son altamente alentadores, puesto que ponen de manifiesto lo falaz de muchas voces que se consideraban lo suficientemente autorizadas como para manifestar la imposibilidad de establecer un sistema basado en la capitalización debido a su alto coste, si no es a lo largo de un periodo de varias generaciones (véase, por ejemplo, Michael T. Boskin, «Alternative Social Security Reform Proposals», informe preparado para la National Commission of Social Security Reform, 20 de agosto de 1982).

Señalemos que, originariamente, la elección para contratar fuera de la Seguridad Social las prestaciones de la misma no era de naturaleza individual, sino una opción que se concedía tan sólo a los empresarios. Es decir, son los empresarios los que pueden contratar a través de un plan de pensiones privado el segundo escalón de prestaciones de la Seguridad Social. Sin embargo, en muchos casos esta contratación es el resultado de la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores. En segundo lugar, los empresarios no pueden contratar a través de planes de pensiones privados a una parte de sus trabajadores, dejando a otra parte en el sistema estatal de la Seguridad Social. Si toman la decisión de establecer un sistema de planes de pensiones privado, deben hacerlo para la totalidad de sus trabajadores, incluyendo a aquellos que saldrían menos beneficiados del cambio por encontrarse más próximos a la jubilación, y cuyo coste a través de planes de pensiones privados es muy elevado.

En tercer lugar, hay que señalar que la reducción de contribuciones que implica el contratar fuera de la Seguridad Social el segundo escalón de prestaciones es idéntica para todos los trabajadores, con independencia de su edad y nivel de ingresos.

Las principales diferencias entre el sistema chileno y el británico son las siguientes:

En primer lugar, a diferencia de lo que ocurre en Gran Bretaña, la elección entre contratar privadamente las prestaciones sociales o no se realiza a nivel individual por parte de cada trabajador, y no a nivel de empresa como resultado de una decisión del empresario. *En este sentido, el sistema chileno es socialmente mucho más avanzado que el sistema británico.*

En segundo lugar, la reducción de contribuciones a la Seguridad Social para aquellos trabajadores que decidan contratar las prestaciones fuera de las mismas es de 10 puntos. Es decir, aquellos trabajadores que permanezcan en el sistema pagarán una contribución total del 27 por 100 del salario; aquellos que decidan contratar las prestaciones fuera del sistema estatal de la Seguridad Social pagarán una contribución del 17 por 100. De manera que el 10 por 100 de diferencia es el que en teoría se dedica a constituir los fondos de los planes de pensiones privados. Otra característica diferencial del sistema chileno es que se han emitido unos bonos por parte de la

niente diseñar de forma correcta.²⁹ Los puntos esenciales de la estrategia específica para reformar profundamente la Seguridad Social han de ser, por tanto, los siguientes:

1) *Tener un esquema claro y sencillo de adónde hay que ir y por qué.* Se trata, como ya hemos indicado, de tener un esquema claro de cuál debe

Administración para recoger el valor de las contribuciones realizadas hasta la fecha de la reforma de la Seguridad Social. De manera que estos bonos darán lugar a unas pensiones en la fecha de jubilación que irán a incrementar las que se obtengan del sistema privado. La reforma de la Seguridad Social chilena ha tenido un enorme éxito, puesto que en tan sólo un año, más del 50 por 100 de los trabajadores chilenos decidieron contratar a través de sistemas privados su Seguridad Social.

Hay que señalar que en los modelos chileno y británico se produce una reducción significativa de las contribuciones de aquellos trabajadores que a través de sus empresas o por ellos mismos deciden contratar el segundo escalón de prestaciones de la Seguridad Social a través de sistemas privados. Sin embargo, a pesar de la reducción, siguen manteniéndose contribuciones al sistema estatal de la Seguridad Social muy elevadas. Estas contribuciones son necesarias para que el sistema pueda seguir haciéndose cargo del pago de las pensiones en curso de pago de las pensiones correspondientes a aquellos trabajadores que están próximos a jubilarse y que no optan por pasar al sistema privado de Seguridad Social. El hecho de que la reducción de contribuciones sea sensiblemente inferior a la que actuarialmente correspondería pone de manifiesto que *la generalidad del público tanto en Chile como en Gran Bretaña ha estado dispuesta a pagar un coste total de contribuciones mayor, a cambio de contratar una parte significativo de las prestaciones sociales a través de sistemas privados.* Es decir, la gente está dispuesta a pagar por «salirse» del sistema estatal de la Seguridad Social; y ello es altamente favorable, puesto que permite incentivar la financiación del proceso transitorio de reforma de la Seguridad Social, y sobre todo seguir financiando las pensiones en curso de pago de todos aquellos para los que ha llegado demasiado tarde la necesaria reforma.

²⁹ Véase James Buchanan, «Dismantling the Welfare State», Capítulo 16 de *Liberty, Market and State; Political Economy in the 1980's*, Harvester Press, Gran Bretaña, 1986, pp. 178-185. Coincido con Buchanan en que cualquier programa de reforma de la Seguridad Social que haya de salir adelante debe basarse en convencer al público de que el cambio de las estructuras actuales beneficiará a todos (o por lo menos que nadie perderá), si bien pienso que el mecanismo de *contratación* privada o «desenganche» que yo propongo es más sencillo que su propuesta de «pagar» individualmente el valor actual de todas las obligaciones contraídas, financiando estos pagos mediante la emisión de deuda pública adicional (*ibidem*, p. 182). Además, el mecanismo que propongo parece ser el mejor para revelar las preferencias sociales sobre la reforma de la Seguridad Social, y especialmente si el público en general desea pagar voluntariamente mayores contribuciones a cambio de contratar una parte significativa de las prestaciones sociales a través de sistemas privados, como ha sucedido en los casos de Inglaterra y Chile, donde la mayoría de la población demostró que deseaban pagar para «salir» del sistema público.

ser el sistema ideal de previsión pública y privada. Este esquema ha de estar fundamentado en tantos estudios actuariales, estadísticos y económicos como sea preciso, pero en última instancia ha de cristalizar en una serie elemental de principios que ya hemos comentado, y entre los que cabría destacar:

— Que los problemas de la Seguridad Social tienen su origen en que mediante la misma se pretende conseguir objetivos *contradictorios* de equidad individual y de equidad social.

— Que el sistema de Seguridad Social actual no es el más adecuado para conseguir los objetivos de equidad social que pretende. Estos objetivos han de perseguirse a través de un sistema desarrollado de asistencia social.

— Que la mejor forma de alcanzar los objetivos de equidad individual es a través de las instituciones privadas que existen en el mercado y que se basan en las técnicas del seguro de vida, el mutualismo y la previsión privada individual y colectiva.

— Que el sistema de asistencia social ha de tener un carácter subsidiario y estar financiado con cargo a los presupuestos generales del Estado.

— Que el sistema de previsión individual ha de financiarse por los partícipes en el mismo (con independencia de que jurídicamente las correspondientes contribuciones las paguen las empresas o los trabajadores).

— Que la reforma debe emprenderse cuanto antes: todo paso dado en la dirección de cualquiera de estos principios es positivo.

— Que debe evitarse el transigir en algunos de estos principios a cambio de obtener otras ventajas a corto plazo en la negociación política o colectiva.

2) *Es necesario tranquilizar a los actuales jubilados.* Es una condición *sine qua non* para que tenga éxito cualquier reforma profunda. Tranquilizar a los actuales jubilados es imprescindible, puesto que se trata de un colectivo de importancia tal que puede abortar cualquier reforma democrática del sistema estatal de la Seguridad Social.³⁰

3) *Hay que educar al público.* Es necesario hacer una campaña que explique al público cómo funciona de verdad el sistema de la Seguridad

³⁰ «Political economists fulfil their proper role when they can show politicians that there do exist ways to close down the excesses of the welfare state *without* involving default on the contracts that this State has obliged itself to. This approach to reform not only meets ordinary precepts of fairness; it also facilitates the political leader's task of organizing the consensus necessary to allow any institutional changes to be made at all.» James M. Buchanan, «Dismantling the Welfare State», Capítulo 16 de *Liberty, Market and State*, cit., p. 184.

Social. La gente desconoce que las cuotas o contribuciones que se pagan a la misma son gastadas en cada ejercicio para pagar pensiones a los pensionistas ya jubilados y que, por tanto, la percepción de las pensiones en el futuro dependerá, si no se reforma la Seguridad Social, única y exclusivamente de las circunstancias políticas del momento y del comportamiento solidario de las generaciones más jóvenes.

Hay que hacer ver numéricamente al público activo las prestaciones que podrían constituir con el coste anual de la Seguridad Social, si es que las correspondientes contribuciones fueran a parar a un sistema privado fundamentado en la capitalización.³¹ Finalmente, es necesario explicar cómo es posible a lo largo de un proceso de adaptación traspasar la parte que sea necesaria de las prestaciones actuales de la Seguridad Social al sector privado, a la vez que se mantienen los derechos adquiridos de los que ya son pensionistas.³²

Sólo si el público en general conoce la verdad de la situación y lo que está en juego, y se explican las ventajas y los inconvenientes de los sistemas alternativos estará dispuesto a hacer el sacrificio que supone el man-

³¹ Veamos el siguiente ejemplo basado en datos reales referentes a España.

Supongamos las cifras de cotización de la empresa y del trabajador a la Seguridad Social en el caso de un trabajador especialista sin titulación superior (grupo 4) y con un salario bruto de 3,8 millones de pesetas al año. La cotización empresarial a la Seguridad Social es de 1.280.600 pesetas, y la del trabajador de 250.000 pesetas (es decir, un total de 1.531.400 pesetas).

Con estos datos de partida, y con el simple supuesto de que ese trabajador de 20 años permanece trabajando hasta los 65 años (45 años más) la inversión al 4,75 por 100 de interés anual acumulativo de sus cotizaciones (a cargo suyo y de la empresa), suponiendo que las cotizaciones se incrementen anualmente en un 3,2 por 100, de modo que se pueda sumar sus cotizaciones durante los años que le quedan de vida activa y colocándolas al mismo tipo de interés compuesto de 4,75 por 100 de interés real hasta el momento de su jubilación, *resultaría que el capital así formado ascendería a 406,76 millones de ptas. del mismo poder de compra que los actuales...*, cifra a la que se llega gracias al interés compuesto que es el que cabe aplicar, ya que se supone que no hay ninguna detracción de recursos que hacer por prestaciones que se necesiten. Es claro que si este tipo de cifras se conociesen por los trabajadores, la presión en favor de una privatización de la Seguridad Social sería muy grande por parte de los mismos (este ejemplo se ha adaptado del propuesto en el libro de Joaquín Trigo Portela y Carmen Vázquez Arango, *La economía irregular*, publicado en Barcelona en 1983 por el Servicio Central de Publicaciones de la Generalitat de Cataluña, pp. 181-190).

³² Véase el interesante artículo de Stuart Butler y Peter Germanis «Achieving Social Security Reform: A «Leninist» Strategy», *The Cato Journal*, Vol. 3, N.º 2, Otoño de 1983, pp. 547-556.

tener a aquellos que ya están jubilados y a la vez el que se vayan traspasando contribuciones al sistema privado.³³

4) Se trata de ir construyendo una *coalición de intereses* que sea lo suficientemente amplia y poderosa como para ir presionando hacia la reforma de la Seguridad Social. Los grupos más significativos que pueden formar parte de esta coalición son los siguientes: el mundo empresarial, puesto que sería el primer beneficiado de la reforma de la Seguridad Social, como consecuencia del gran incremento del ahorro y aumento de la oferta de recursos financieros que motivaría la aparición de un sistema de planes de pensiones privados, y que facilitaría y abarataría enormemente la financiación de los proyectos empresariales.

Hay que resaltar que el principal interés del mundo empresarial es éste y no la aparente reducción de costes que motivaría una reducción de contribuciones. Reducción de contribuciones que, por otro lado, parece imposible de lograr a corto plazo, puesto que, en todo caso, habrán de elevarse para hacer posible la financiación de las actuales prestaciones y el comienzo de la constitución de los correspondientes fondos de pensiones. Lo único que se prevé, por tanto, es un traslado del actual nivel de contribuciones o de una parte del mismo de los sistemas públicos a los sistemas privados. En este sentido, ayudar a identificar cuáles son los verdaderos intereses del empresariado en el campo de la Seguridad Social es esencial, puesto que la actual postura de muchos empresarios en este tema no es muy alentadora.

Dentro del mundo empresarial destacan las instituciones financieras, bancos, compañías de seguros de vida, cajas de ahorros, etc., como principales interesados en el desarrollo de los planes de pensiones privados. No se trata simplemente de que les convenga la ampliación de nuevos mercados, sino de que son las instituciones a las que, por naturaleza, les corresponde estar a la altura de las circunstancias en un momento tan importante como el que se avecina.

Finalmente, el grupo claramente más interesado en favor de la reforma es el constituido por la gran masa de trabajadores activos más jóvenes o alejados de la jubilación, que son los que sin duda alguna van a soportar, muchas veces de forma injusta, el peso cada vez más agobiante de la financiación de la Seguridad Social, si es que ésta no se reforma.

³³ Recomiendo vivamente, en relación con lo expuesto en este apartado, el libro editado por Peter J. Ferrara, *Social Security: Prospects for Reform*, Cato Institute, Washington 1985.

5) Por último, *es necesario debilitar a la oposición*. No hay mejor forma de debilitar a aquellos que se oponen a la reforma del sistema actual de la Seguridad Social que dar pasos en el camino correcto dirigido hacia la privatización de su ámbito, e ilustrar al público sobre las inexorables consecuencias negativas del sistema actual y sobre las ventajas del que se propone. Toda reforma de la Seguridad Social en la dirección correcta, por modesta que sea, va poniendo de manifiesto las grandes ventajas que los planes de pensiones privados ya tienen en aquellos países en los que han alcanzado un nivel de desarrollo apreciable, y crean unos intereses sociales a favor de su mantenimiento y expansión a los que es muy difícil resistir. Además, la educación del público puede iniciar unas demandas sociales que vayan restando su base al sistema actual y debilitando su resistencia.

En todo caso, es necesario no interrumpir la acción ni siquiera en los periodos de control de la legislatura por partidos intervencionistas. Esto es así porque incluso los gobiernos socialistas se ven forzados a adoptar medidas impopulares de reforma que aunque tímidas van orientadas en la buena dirección. Además, es precisamente en los periodos de oposición en los que es necesario establecer estrategias de resistencia y aclarar conceptos y objetivos para que puedan ser llevados a cabo más adelante.

IV. EL PROBLEMA DE LA ASISTENCIA SANITARIA

Se argumenta a menudo que hay importantes razones que aconsejan que exista un seguro de enfermedad obligatorio que mantenga un alto nivel público de salud, evite la extensión de las enfermedades contagiosas y minimice la posibilidad de que un ciudadano se convierta, debido al precario estado de salud, en una carga pública. Ahora bien, el hecho de que deba existir un seguro de enfermedad obligatorio *en forma alguna implica que éste haya de ser proporcionado en régimen de monopolio por el Estado*. Por el contrario, existen poderosas razones en contra del monopolio estatal en la esfera del seguro de enfermedad así como argumentos abrumadores que se oponen a la existencia de una asistencia sanitaria total y gratuita.

La argumentación en favor del servicio médico gratuito contiene normalmente dos graves y fundamentales errores. En primer lugar, se basa en el supuesto de que la necesidad de la asistencia médica cabe establecerla de modo objetivo y que puede y debe ser atendida en cada caso

prescindiendo de toda consideración económica; y en segundo lugar, que dicha cobertura es, en el aspecto financiero, posible, habida cuenta de que un completo servicio médico se traduce normalmente en una restauración de la eficacia laboral o capacidad productiva de los trabajadores beneficiarios, por lo que se cree así indudablemente que el sistema se «autofinancia».

Sin embargo, hay que resaltar que no existe baremo objetivo alguno para juzgar el cuidado y esfuerzo requeridos en cada caso particular.³⁴ A medida que la medicina progresa, se pone de manifiesto de forma más y más clara que *no existen límites* para la cifra que pudiera resultar provechoso gastar con vistas a hacer cuanto objetivamente sea posible en el campo de la salud.

Además, hay que señalar que en la valoración individual de todos los días, no es cierto que tenga una *prioridad absoluta* sobre otras necesidades todo lo que pueda hacerse para asegurar la salud y la vida. Partiendo de distintas consideraciones, aceptamos constantemente riesgos y decidimos si determinada previsión es o no rentable, ponderando si es mejor cubrir el riesgo o atender otras necesidades. *Ni el hombre más rico normalmente atiende cuantas exigencias el saber médico señala en favor de la salud, pues otros cometidos absorben su tiempo, energías y recursos.*

Alguien debe decidir, por tanto, en cada caso particular, si merece la pena el esfuerzo adicional de un despliegue supletorio de recursos a favor de la salud. La cuestión esencial se centra por tanto en el hecho de si el sujeto afectado es quien debe resolver si se halla o no capacitado para, mediante un sacrificio adicional, recibir mayor atención o si tal decisión debe ser adoptada en su nombre por el Estado.³⁵

³⁴ De nuevo, el primer economista que afirmó este hecho fue Ludwig von Mises, para quien «there is no clearly defined frontier between health and illness. Being ill is not a phenomenon independent of conscious will and of psychic forces working in the subconscious». Y concluye que «by weakening or completely destroying the will to work, social insurance creates illness and inability to work. In short, it is an institution which tends to encourage disease and to intensify considerably the physical and psychic results of accidents and illnesses». Ludwig von Mises, *Socialism, An Economic and Sociological Analysis*, cit., pp. 431-432.

³⁵ «In a field that is undergoing as rapid change as medicine is today, it can, at most, be the bad average standard of service that can be provided equally for all. Where systems of state medicine operate, we generally find that those who could be promptly restored to full activity have to wait for long periods because all the hospital facilities are taken up by people who will never again contribute to the needs of the rest.» F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, cit., pp. 299-300.

La solución ideal, desde un punto de vista liberal, en el campo de la asistencia sanitaria es, por tanto, muy semejante a la solución ya argumentada en relación con el área de las prestaciones económicas de la Seguridad Social. El objetivo ideal consistiría en que cada uno por su cuenta estableciera el régimen de asistencia sanitaria que estimase más adecuado comparando los costes económicos de cada posibilidad de cobertura y tomando una decisión en cada caso en virtud de sus circunstancias y valoraciones personales. El papel del Estado, como siempre, debería quedar reducido al mantenimiento de un nivel público de asistencia sanitaria de carácter asistencial para aquellas personas que, por falta de recursos, no pudieran garantizarse el nivel básico y mínimo de asistencia sanitaria que se determinara *a priori*.³⁶

La experiencia de otros países indica que el mercado es capaz de proporcionar a través de compañías de seguros de enfermedad, mutuas privadas y hospitales particulares, una medicina libre y privada que satisfaga niveles de asistencia sanitaria muy elevados.

Frente al esquema ideal de asistencia sanitaria descrito puede considerarse como un proyecto de reforma práctico y posible de conseguir políticamente a corto plazo aquel en el que se permita que la *gestión* de la asistencia sanitaria recaiga básicamente en manos privadas. *El monopolio estatal de asistencia sanitaria no es la mejor garantía de eficacia, flexibilidad y rapidez*. El precio a pagar a largo plazo será ciertamente muy alto en eficacia, costes y calidad de las prestaciones. Es necesario, por el contrario, propiciar el surgimiento de organizaciones no monopolísticas de naturaleza privada cuya concurrencia garantice la eficacia, y que la eficacia de cada sistema pueda ser contrastada con referencia a los demás.

Los sistemas monopolísticos de asistencia sanitaria constituyen siempre una amenaza a la libertad, por el poder exclusivo de prestación de servicios y de decisiones sobre la salud individual que dichos sistemas indudable-

³⁶ Un sistema de bonos o, mejor, un sistema mixto de bonos y contratación privada podría desarrollarse fácilmente para privatizar el sistema de seguro de enfermedad, sin perjudicar a nadie y reduciendo significativamente los excesivos costes e ineficiencias actuales. Entre la amplia literatura aparecida en este campo, mencionamos la siguiente: Goodman, J.C. y Musgrave, G. L., *Patient Power; Solving America's Health Care Crisis*, Cato Institute, Washington 1992; *Health Care in America; The Political Economy of Hospitals and Health Insurance*, ed. por H.E. Frech III, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco 1988; Bast, J.L., Rue, R.C. y Wesburg, S.A., *Why We Spend Too Much on Health Care*, The Heartland Institute, Chicago 1992; y respecto a la situación en el Reino Unido, todas las publicaciones del Institute of Economic Affairs relativas al tema.

mente significan y que implican siempre graves imposiciones a los individuos por parte de quienes los rigen. Es evidente que desde un sistema democrático no se puede despreciar la capacidad de elección de los individuos, sometiéndoles al férreo tutelaje del Estado en materia de salud, sin atentar contra las bases del sistema democrático de manera fundamental, y además no puede desconocerse que el sistema de monopolio estatal en el campo de la salud no es el más eficiente para procurar el rápido avance de la medicina así como el desarrollo de la técnica y la investigación, que como es bien sabido solamente logra sus éxitos como resultado de iniciativas de tipo privado.

En suma, la política liberal debe estar en contra de la socialización de la medicina y a favor de la gestión de los niveles de asistencia sanitaria que se consideren básicos a través de instituciones privadas que compitan entre sí en el mercado.