

ITALIA

Privatización versus defensa de los servicios públicos



Pese a la creencia de que el gasto público es excesivo, actualmente Italia figura en último lugar entre los países de Europa en casi todas las áreas del gasto en protección social. La única excepción es el sistema público de pensiones, que ahora es el blanco de una ofensiva privatizadora. Sin embargo, los intentos de privatizar la prestación de los servicios públicos han sido mitigados por los esfuerzos de la sociedad civil.

Jason Nardi

Lunaria/Sbilanciamoci!

Tommaso Rondinella, Elisabetta Segre

Tendencias actuales del gasto social

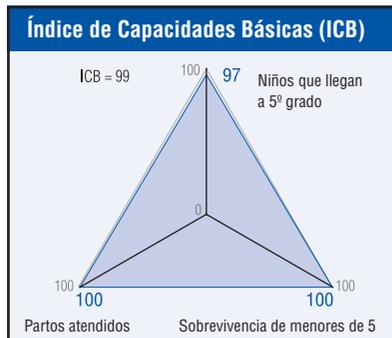
La creencia común en Italia es que el gasto público es excesivo, no sólo en términos absolutos, sino también en relación con otros países industrializados. No obstante, de hecho los países europeos gastan en promedio más de lo que se gasta en Italia. La única excepción es el caso del gasto relacionado con las pensiones, ya que en cuanto a asistencia y seguridad sociales Italia ocupa los últimos puestos entre los países europeos. Uno de los aspectos más críticos radica en que, como es un país envejecido, los italianos ahora pagan cada vez más por sus ancianos sin que exista un recambio generacional que pueda producir suficientes ingresos para cubrir todos los gastos de la seguridad social.

El gasto en protección social representa aproximadamente 25% del PBI. Durante los últimos cinco años creció a un ritmo relativamente elevado, aunque a un paso menor si se lo compara con períodos anteriores. El incremento promedio en términos nominales entre 2001 y 2005 fue de 4,9%, frente a 5,2% entre 1996 y 2000 y a 6,5% entre 1990 y 1995. La relación entre el gasto social y el PBI creció 1,6 puntos porcentuales durante los últimos cinco años, de 24,5% en 2001 a 26,1% en 2005 (Pizzuti, 2007)¹. La mayor parte de ese incremento, sin embargo, se debe al menor ritmo del crecimiento del PBI. En 2005, por ejemplo, el PBI italiano aumentó 0,1%, pero para poder mantener los mismos servicios el gasto público debía aumentar al menos a la par que la inflación, o sea 2,4%.

La mayor parte del incremento en el gasto de la protección social se debe a las instituciones públicas. No obstante, el gasto de las instituciones privadas (que representa la actividad de las instituciones sociales sin fines de lucro y las intervenciones de las empresas a favor de sus empleados) creció más en 2005 que el gasto público (4,4% frente a 3,5%).

El gasto social privilegia las pensiones

Si consideramos los distintos sectores, durante la última década se produjo un franco descenso del

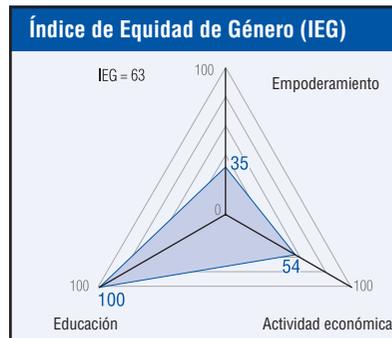


sector de la seguridad social a favor del sector de la salud, mientras la asistencia social permaneció estable. No obstante, la seguridad social aún representa más de dos tercios del total del gasto social, habiendo descendido de 72,2% en 1995 a 68,5% en 2005. En función del PBI, la seguridad social absorbe 17,7% del 26,1% del PBI que representa el gasto social total. La mayor parte de esto corresponde a las aportaciones jubilatorias (14,6% del PBI) mientras la totalidad de las prestaciones por enfermedad, maternidad, desempleo, integración salarial y asignación familiar combinadas constituyen 1,7% del PBI. El gasto en salud representa 6,4% del PBI italiano, el cual aumentó considerablemente durante la última década a partir de 4,8% en 1995. Su principal componente son los servicios hospitalarios, que representan 43% del gasto en salud y absorben la mayor parte de ese incremento. Finalmente, la asistencia social es el componente que menos cambió, ya que permaneció estable en el entorno de 2% del PBI.

Italia y la UE

La comparación con otros países europeos es posible únicamente para 2004. El gasto social global en Italia fue 1,4 puntos porcentuales por debajo del promedio de la UE-15² (25,2% del PBI frente a 26,6%) y si se fijara en 100 el gasto per cápita según la paridad del poder adquisitivo de la UE-15, el gasto italiano sólo alcanzaría 86,7³.

Con respecto a otros gastos sociales exceptuando las pensiones, Italia presenta niveles muy bajos, por debajo de la mayoría de los países euro-



peos. Este es el caso de la salud, para la cual Italia gasta casi un punto porcentual del PBI menos que el promedio. Pero mucho peor es el patrón para las políticas de asistencia, como las medidas de apoyo a las familias y los desempleados, así como para la vivienda y la exclusión social. En estos ámbitos, Italia figura en el último lugar de la clasificación europea.

Otro indicador de la calidad del gasto social es la proporción de las transferencias monetarias y de servicios dentro de la totalidad de las prestaciones sociales. En Irlanda, Reino Unido, Suecia y Dinamarca la proporción de las prestaciones de servicios es de aproximadamente 40%, mientras en Italia está en torno a 25%, una de las más bajas de Europa, lo cual demuestra una preferencia por las transferencias monetarias en lugar de la prestación de servicios.

La amortiguación de la seguridad social

Existe un desequilibrio evidente en la composición del gasto en protección social de las distintas áreas, particularmente en la protección contra otros riesgos que no sean la vejez. Un análisis minucioso de las políticas sociales revela que el sistema amortiguador de la seguridad social es un "conjunto no sistemático y prácticamente ingobernable de instrumentos caracterizado por la superposición constante" (Presidencia del Consejo de Ministros, 1997). Las incoherencias son de dos tipos: una sectorial, ya que los empleados de las empresas más grandes están más protegidos por la fuerza que poseen sus representantes sindicales; y otra dimensional, según si el empleo es permanente o temporal y si se cumplieron los requisitos de aportación en los períodos anteriores al desempleo (Pizzuti, 2007).

La calidad de seguro que presentan los planes de beneficios por desempleo generan una cobertura

1 Cabe señalar que, a diferencia de otros países europeos, el gasto social también incluye pagos de cesantía. Por lo tanto, el valor real para 2005 debe ser de 24,7%.

2 Los 15 países miembros de la UE antes de la expansión de 2004.

3 <epp.eurostat.ec.europa.eu>

insuficiente o ausente ante los riesgos de pérdida de empleo que corren los trabajadores ocasionales o los jóvenes que han trabajado por poco tiempo. Asimismo, el sistema italiano carece por completo de medidas de protección para los 'trabajadores atípicos', o sea aquellos que trabajan bajo marcos contractuales introducidos en 2003 que apuntan a una mayor flexibilidad del mercado laboral. Estos contratos quedaron sin redes de seguridad social, lo que resulta en una mayor precariedad, sumada a la flexibilidad.

El gasto global destinado a la amortiguación de la seguridad social no asciende a más de 1,5% del PBI, y las políticas de desempleo activas representan 0,5% del PBI. La escasez de recursos para la seguridad social se demuestra por la cantidad de prestaciones que existen para las personas desempleadas como porcentaje del ingreso de las personas activas. Italia presenta un gasto levemente superior al de los nuevos estados miembros de la UE, pero muy inferior al de los países del norte. Las prestaciones de desempleo como porcentaje del ingreso son inferiores a 10% en Italia, mientras los promedios de la UE son de 18% para la UE-15 y de 15% para la UE-25.

La presunta 'prueba' para la privatización de la seguridad social

Una de las novedades más destacables del sector de la protección social es la privatización del sistema de pensiones. El tema es muy complejo y no atañe sólo a consideraciones de bienestar social.

La necesidad de aplicar reformas drásticas en el sistema de pensiones público y obligatorio debido a su inviabilidad financiera es un asunto que comenzó a tener importante resonancia pública a comienzos de la década de 1990. Básicamente, son tres los factores utilizados como 'prueba' de esta necesidad: los graves desequilibrios contables en el Instituto Italiano de la Seguridad Social (INPS), el envejecimiento demográfico y la próxima jubilación de la llamada generación del *baby boom*⁴. Estos factores se emplean para justificar la reducción de los beneficios garantizados por el sistema público y para pasar al sistema privado de pensiones. La opinión pública italiana está profundamente convencida de que hay que hacer algunos sacrificios para permitir que el sistema sobreviva. Pero no se le dice a la opinión pública que detrás de estas 'pruebas' existe una fuerte parcialidad.

En primer lugar, un motivo importante del desequilibrio contable del INPS radica en que el mismo está encargado de brindar otras prestaciones de seguridad social que deberían pagarse mediante los ingresos fiscales generales. El estado de cuentas del INPS incluye gastos que no tienen que ver con las pensiones; los ingresos y los gastos relacionados con el sistema de las pensiones están más que equilibrados. Además, el gasto de las pensiones se expresa en términos brutos, lo que significa que parte de ese dinero volverá al Estado como ingresos tributarios.

4 En la década de 1960, la natalidad aumentó debido a la mejoría del nivel de vida. Se prevé que las personas que pertenecen a esta generación se jubilen a mediados de la década de 2030.

En segundo lugar, no sólo hay que tomar en cuenta a la población envejecida, sino también a quienes actualmente están desempleados, especialmente porque la tasa de desempleo no está descendiendo. Finalmente, la jubilación de la generación del *baby boom*, que comprende aproximadamente a 60.000 personas, implicará un pico de gastos dentro de 20 años o más, mientras está previsto que las reformas incorporadas entren plenamente en vigor en 2010.

Las pensiones contributivas y derivadas de los ingresos

A partir de las consideraciones mencionadas, a mediados de la década de 1990 comenzó un proceso de reformas aún en curso. El objetivo es pasar de un régimen distributivo por el cual las pensiones derivadas de los ingresos apuntan a garantizar un índice de sustitución de 80% en muchos casos, a un régimen financiado con pensiones contributivas. Básicamente, eso implica abandonar un sistema basado en el principio de la solidaridad intergeneracional donde los trabajadores activos pagan por las pensiones de los trabajadores anteriores que contribuyeron con su crianza, su educación y la acumulación de la infraestructura esencial para su trabajo. En cambio, en el régimen financiado/contributivo cada trabajador es autosuficiente, ya que ahorra un monto de dinero que le otorga una pensión suficiente en el momento de jubilarse. La reforma ha reducido el sistema público de jubilaciones para las generaciones futuras a una transferencia de la seguridad social dirigida a evitar la pobreza extrema en la población de mayor edad. Su índice de sustitución garantizado es, en promedio, aproximadamente de 40%.

Fondos de pensión privados

Esto nos lleva al meollo del proceso que apunta a inducir a la gente a cambiarse a un plan de jubilación privada basado en fondos de pensión privados. Este propósito siempre se justifica con la idea de la inviabilidad del plan público en combinación con la supuesta 'evidencia' de que el mercado es, a largo plazo, más remunerativo que el sistema de previsión público (basado esencialmente en el crecimiento promedio del PBI en los últimos cinco años). El punto que no se menciona es la contradicción que existe en el mercado financiero que crece más rápidamente y en forma constante que la economía real. Este fenómeno representa un proceso redistributivo desde la economía real (compuesta por empresas, trabajo y salarios) hacia los dueños del capital financiero: los mercados financieros no crean riqueza, sólo la reencauzan. El resultado de este movimiento es la reducción de la proporción de los salarios en la economía a favor de la proporción del capital.

Los fondos de pensiones tienen un poder increíble en los mercados financieros: representan 30% de los instrumentos financieros presentes en la Bolsa de Valores de Nueva York. Quien tenga acceso a esta enorme cantidad de dinero tiene acceso a un enorme poder económico y político: no es casualidad que los fondos de pensiones sean administrados por el oligopolio financiero integrado por Merrill Lynch, Rothschild, Crédit Suisse, ABN AMRO y algunos

más (en Italia, un puñado de bancos – San Paolo, Unicredit, Generali, Arca, Fineco-Capitalia y Monte dei Paschi – gestionan 70% de los fondos).

A pesar de los esfuerzos de gobiernos pasados por fomentar el pasaje de la gente a un régimen privado, la privatización de las pensiones aún está en una etapa temprana, principalmente debido a la complejidad del cambio del régimen distributivo al régimen financiado que probablemente lleve generaciones para estar definitivamente instrumentado.

La defensa de los servicios sociales públicos

Otro proceso en curso está dirigido a reducir el universalismo de la seguridad social a favor de una estructura de mercado mediante la privatización de la prestación de servicios públicos tales como la educación, la atención médica, la distribución de energía, el transporte colectivo y el abastecimiento de agua. Aunque el proceso de privatización se ha presentado al público como inevitable y en cierto sentido 'científicamente comprobado' por los economistas, ha surgido un gran debate entre quienes creen que el mercado es la única forma de reducir las pérdidas generadas por la falta de incentivos de la estructura pública, y quienes destacan el papel singular de los servicios públicos sosteniendo que sencillamente no pueden convertirse en mercancías. De hecho, aunque su producción pueda ser factible (y rentable) para las empresas privadas, la naturaleza de estos servicios históricamente ha motivado al Estado a garantizar y proteger su provisión, manteniendo la producción o el proceso bajo el control democrático público.

Siguiendo principalmente las pautas de la Comisión Europea, el gobierno actual preparó una ley aprobada por el parlamento (el llamado proyecto de ley Lanzillotta, que lleva el nombre del ministro de Asuntos Regionales) relativa a la privatización de los servicios públicos locales. La versión final de la ley se distinguió bastante de la primera versión presentada al Parlamento. La labor constante de numerosas campañas de la sociedad civil no sólo impidió la realización completa de las intenciones del gobierno, sino que también allanó el camino al posible retorno futuro a la gestión local de importantes servicios públicos. ■

Referencias

- Andruccioli, P. (2004). *La trappola dei fondi pensione*, Nuova Serie Feltrinelli.
- AttacItalia (2007). *TFR o fondo pensione? Cosa davvero si nasconde dietro questa scelta*. <www.attac.it>
- Marano, A. (2002). *Avremo mai una pensione?* Feltrinelli.
- Marcon, G. and Zola, D. (2007). "European Unions of the People". *Eurotopia* número 4.
- Pizzuti, R. (ed) (2007). *Rapporto sullo Stato Sociale 2007*, UTET.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (1997). *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri)*.
- Sbilanciamoci! (2006). *La Finanziaria per noi. Le proposte di Sbilanciamoci! per il 2007*. Roma: Lunaria.