**Título**: La maduración del sistema de reparto. El derecho a una vejez digna después de una vida de trabajo.

**Autor**: Rocío Gallego Losada[[1]](#footnote-1)

**Sumario**:

* Introducción.
* Las pensiones públicas de jubilación en España.
* Las cifras de la crisis.
* El debate social.
* Hacia donde se dirige: opción cero, medidas transitorias o medidas de urgencia.
* El Pacto de Toledo. Ley 24/1997 de 15 de julio.
* Reparto frente a capitalización. Público frente a privado. Solidaridad frente a individualismo.

**Resumen**:

El presente artículo analiza una de las causas, quizás la más importante, del “potencial” desarrollo de la previsión social complementaria en materia de retiro en España: el problema de la financiación del sistema público de pensiones basado en el sistema de reparto. Partiendo de la estructura actual del sistema contributivo, planteamos en primer lugar la maduración del sistema mostrando las cifras más significativas, así como el debate abierto en la sociedad con sus diferentes puntos de vista, que se concretan en propuestas y medidas generalmente divergentes, siendo una de las más conocidas el llamado ‘Pacto de Toledo’. Para finalizar se plantean los sistemas de capitalización y reparto como extremos de controversias ideológicas.

**Palabras clave:**

Pensiones, jubilación, Seguridad social, Pacto de Toledo, reparto, capitalización, previsión social.

La maduración del sistema de reparto. El derecho a una vejez digna después de una vida de trabajo.

Rocío Gallego Losada

**Introducción**

Durante los últimos años se ha producido, en la mayor parte de los países, un fuerte auge de los sistemas de previsión social complementarios, auge que ha sido propiciado por la crisis de la Seguridad Social. Para un individuo, el deseo de pertenecer a un régimen de pensiones complementarias para la jubilación, nace de la inadecuación presunta o efectiva de la pensión que el individuo espera recibir de la seguridad social.

La financiación del sistema público de pensiones basado en el reparto es, posiblemente, el problema más importante al que se enfrenta la sociedad y la economía española para este final de siglo y comienzo del siguiente. “Podemos afirmar que en los países industrializados, los sistemas públicos de Seguridad Social están pasando por una etapa de profunda crisis, de tal importancia que incluso está removiendo los pilares del modelo de Estado de Bienestar, a cuyo amparo habían nacido y adquirido auge los sistemas de previsión públicos”.[[2]](#footnote-2)

Es absolutamente claro y manifiesto que la revisión del sistema actual de pensiones es un paso ineludible si se quiere garantizar en el futuro el cumplimiento del artículo 50 de la Constitución, que proclama que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

“La Seguridad Social reconoce que no puede garantizar el actual nivel de pensiones, o lo que es lo mismo, que estas prestaciones puedan seguir sustituyendo a prácticamente la totalidad del salario que el trabajador percibía mientras estaba activo, como ocurre en la mayoría de los casos. Por tanto, la Seguridad Social recomienda a los españoles que acudan a los sistemas privados para complementar la pensión, si quieren asegurarse una prestación alta”.[[3]](#footnote-3)

La primera cuestión que nos viene inmediatamente a la cabeza tras leer los párrafos anteriores es ¿por qué está sucediendo esto?

# Las pensiones públicas de jubilación en España

Para poder analizar el porqué, hay que conocer antes como se estructura la protección social en España. La previsión social en materia de jubilación de nuestro país es pública, obligatoria y está gestionada por el Estado. La política de redistribución de rentas, a través de la que se manifiesta la seguridad social, es la base del sistema de reparto sobre el que se asientan hoy las pensiones. Dicho sistema consiste en distribuir en forma de prestaciones sociales el conjunto de los ingresos recaudados durante el ejercicio, que provienen fundamentalmente de las cotizaciones de la población ocupada.

Dos son las fuentes de financiación de la Seguridad Social. De un lado, las cotizaciones de los trabajadores y los empresarios y, de otro, las aportaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado. Además el sistema de Seguridad Social español presenta dos diferentes niveles de protección, la contributiva y la no contributiva o asistencial. En esta segunda, no se exige un período mínimo de cotización para tener derecho a ella, y va dirigida a aquéllos que tienen una carencia de recursos, no sólo ellos, sino la unidad familiar con la que conviven. Abarca la sanidad pública, las pensiones asistenciales y otras prestaciones no contributivas.

En las primeras, las denominadas contributivas, la Seguridad Social se estructura en un sistema profesional y contributivo, sólo aplicable a la población cotizante en base a la renta salarial y a las cotizaciones sociales, con unas prestaciones proporcionales a las cotizaciones previas. Las pensiones futuras se causan sobre la base de cotizaciones pasadas pero se financian con las cotizaciones futuras: mecanismo escindido de causación de derechos y financiación de los mismos.

¿A quién da cobertura el sistema contributivo? A un tramo de rentas salariales equivalentes a unas 5 veces el salario mínimo o a dos veces el salario medio en convenio. A partir de ese tramo, ya no cubre la Seguridad Social. Por lo tanto, cualquiera que quisiera tener una cobertura por encima de ese máximo marcado por dos máximos, tanto el tope máximo de cotización como el tope máximo de pensión, tiene que buscar otras fórmulas individuales de aseguramiento o cobertura. El tope máximo de cotización está evolucionando en función, desde casi siempre, del IPC previsto. Por lo tanto, es algo importante en nuestro sistema. No asegura todos los niveles de renta salariales, todas las cuantías.

Dentro de las pensiones contributivas hay unas pensiones mínimas que, si no alcanzan la cuantía, la pensión que devenga se les complementa. El complemento de mínimos requiere una prueba de necesidad y, en consecuencia, no es un complemento para todo el mundo.

En la protección contributiva se apoya la piedra angular del sistema de reparto: una generación sufraga el mantenimiento de las prestaciones a cambio de un compromiso (garantizado legal y efectivamente por el Estado) equivalente en el futuro. Por lo tanto se transfieren rentas de los individuos productivos (trabajadores) a los improductivos (pensionistas, desempleados, incapacitados).[[4]](#footnote-4)

Pero para todo un grupo de expertos, como José Barea, José Manuel González-Paramo y Juan Velarde[[5]](#footnote-5), nuestro sistema de jubilación presenta una notable falta de equidad, tanto intergeneracional como intrageneracional, debido en el primer caso a que factores tan determinantes como el aumento del desempleo, la disminución de la actividad y el envejecimiento de la población recaen enteramente sobre los cotizantes, y en el segundo caso a la fragmentación del sistema de la Seguridad Social en una serie de regímenes especiales (general, autónomos, agrario, hogar y clases pasivas) lo cual da lugar a diferencias de trato entre individuos de la misma generación.

Sin embargo y aún a pesar de las numerosas críticas y advertencias que se han hecho desde todos los sectores de la sociedad en los últimos años para dar un cambio radical y profundo a esta situación y afrontar el problema de forma definitiva, todos los grupos parlamentarios consensuaron en el año 1.995, lo que se ha venido a llamar “el Pacto de Toledo”, que no es ni más ni menos que una solución transitoria por la cual, y en base a una serie de recomendaciones realizadas en ese documento y a medidas puestas en marcha por el Ejecutivo, se afirma que el actual sistema público de pensiones se mantendrá vigente hasta el año 2.020. Pero, y después, ¿qué?.

Durante los últimos años, muchos han sido los debates sobre la viabilidad de dicho sistema tal y como lo conocemos. Se han escuchado todo tipo de opiniones, desde el alarmismo más exagerado hasta el optimismo más ciego. Lo que si es claro es que las cifras no mienten.

Las cifras de la crisis

*A. La deuda de la Seguridad Social se ha disparado en estas dos últimas décadas*

Si en el año 81, la deuda de la Seguridad Social no llegaba a los 50.000 millones de ptas., a finales de 1997 ha alcanzado los 177.253 millones de ptas., lo que supone un déficit del 0,23% del PIB. (Fuente: Seguridad Social, Marzo 98)

*B. El fuerte incremento del gasto de protección social en el PIB*

De 1980 a 1994, el gasto en protección social incrementó su participación en el PIB en 5,4 puntos porcentuales.

*C. El aumento del peso relativo del coste laboral destinado a cotizaciones sociales*

En los últimos cinco años, la aportación relativa de las empresas y trabajadores a la Seguridad Social ha crecido casi dos puntos, pasando del 27,1% en el año 91 al 28,7% en el año 96, sin que en estos años se haya producido aumento alguno de los tipo de cotización más allá de los de autónomos y regímenes especiales, salvo la elevación de un punto en 1992 de la cotización por desempleo, que fue compensada en el año 95 con una reducción de la misma cuantía y con carácter general, para contingencias comunes. En todo caso, este aumento se debe a los destopes de algunas bases y por la consideración de bases cotizables de determinados conceptos que antes no lo eran. (Fuente: Central de Balances del banco de España, 1991-96)

*D. Han aumentado considerablemente en las dos últimas décadas el número de pensiones contributivas y de pensionistas.*

El número de pensiones contributivas pasó de 4,4 millones en 1980 a 6,87 en el año 94, y el número de pensionistas ha pasado de 4,12 millones en el año 80 a 7,303 millones, dato del mes de Dic. del año 97. Asimismo las altas de pensiones que se han venido dando año a año han crecido más de un 40% desde el año 80 hasta el 94, llegando a 483.600 altas en el año 94, mientras que ese mismo año las bajas definitivas de pensiones fueron 355.400, lo que supone una brecha cada vez mayor en dicha distancia. (Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales)

*E. El número de cotizantes no ha crecido en la misma proporción que el número de pensionistas .*

Así, si en 1.990, el volumen de personas que cotizaban a la Seguridad Social ascendía a más de 12.100.000 personas, en 1994 se había reducido a poco más de 11.700.000, aunque parece haberse invertido esta tendencia, y en Agosto de 1997, contábamos con cerca de 12,8 millones de cotizantes; sin embargo, este crecimiento de cotizantes está neutralizado por el fuerte crecimiento de pensionistas en los últimos años.(Fuente: Seguridad Social, 1995 y Diario Cinco Días de 10 de Noviembre de 1997)

*F. Disminución drástica de la relación trabajadores/pensiones (tasa de dependencia)*

En tanto en 1.975 había casi cuatro trabajadores para pagar cada pensión[[6]](#footnote-6), en 1997 no se llegaba ni siquiera a dos, 1,78. (Fuente: Seguridad Social, Enero 1998)

*G. La eclosión en los años noventa de los contratos a tiempo parcial*

Si en los años 80, los ajustes laborales fueron los responsables de la reducción de la vida laboral media de un trabajador, en los noventa la eclosión de los contratos a tiempo parcial será la causa de que este descenso se vaya a acentuar en los próximos años. En la actualidad, el 7,5% de la población activa española tiene una jornada laboral inferior a las 30 horas semanales. A fecha de Enero de 1998, el sistema contaba con 432.788 contratos de baja cotización (aprendices y a tiempo parcial), que suponen el 3,28% del total de cotizantes, mientras que sólo un año antes, tenía el 2,76% (337.581 contratados) y hace dos el 1,95% (235.099 contratados)[[7]](#footnote-7).

*H. Envejecimiento de la pirámide de población española.*

Si a finales de este año 97 había en España unos 6.270.000 personas con 65 ó más años, en el año 2.010 serán 7.140.000 personas las mayores de esa edad. Además la población total sólo crecerá en 475.800 personas, prácticamente la mitad de los que se incorporen al intervalo superior a los 65 años. En el grupo de edad de 15 a 29 años pasará del 24,1 de la población en 1997 al 16,5% en el 2010. (Fuente: proyecciones demográficas realizadas por el INE)

*I. Reducción drástica de la tasa de natalidad.*

La caída de la natalidad es la responsable del envejecimiento de la población por la base de la pirámide. En los últimos años, hemos sido testigos en nuestro país de un acusado descenso del número de niños que nacen, situado en la actualidad en torno a 1,2 hijos de media por mujer, que nos coloca además en uno de los últimos lugares del ranking europeo. Y lo que es aún más grave, muy lejos del nivel necesario de reemplazo generacional, situado actualmente en torno a 2,1 hijos por mujer (1998).

*J. El adelanto de la edad de jubilación.*

En España, la edad de jubilación legal está fijada desde hace tiempo en 65 años, pero la realidad es que el retiro se produce –en media- entre los 61 y los 62 años. Además, la jubilación anticipada se ve estimulada por los compromisos firmados por las empresas en los convenios colectivos, afectando a 2.530.000 trabajadores, es decir, uno de cada tres trabajadores con convenio (un 34,6%, frente al 29,7% del año 94) Con cláusulas sobre jubilación obligatoria hay 347 convenios, que afectan a 1.010.000 trabajadores, un 13,8%. Esta capítulo prácticamente se ha doblado, ya que en 1995 sólo tenían tales cláusulas 609.000 trabajadores, y 466.000 en el año 1994. (Fuente: Ministerio de trabajo)

*K. El aumento de la esperanza de vida.*

Si en los años 40 las expectativas de vida eran de 50 años al nacer, y diez años a partir de los 65, en el decenio de los 90, la expectativa de vida al nacer es de 77 años, y el cobro de pensión de un jubilado se sitúa de media en casi 18 años, estos últimos datos sólo superados por Japón. (Fuente: elaboración propia en base a datos del INE)

*L. La generación de derechos de prestaciones más altas que las anteriores (efecto sustitución).*

Los nuevos pensionistas perciben prestaciones notablemente más cuantiosas que las de quienes abandonan el sistema por mortandad; este efecto de sustitución de pasivos suele costarle al sistema cerca de un punto de subida del crédito en pensiones al año. Los jóvenes de ahora están generando derechos a prestaciones más altas que las anteriores, porque el sueldo medio actual es muy superior que el de sus abuelos. Así, la pensión media anual ha pasado de 212.254 pts/año en el año 1980 a 980.000 pts/año en el comienzo del 98. Es el llamado *efecto sustitución*, que viene a decir que las pensiones per cápita de los pensionistas recientes son más elevadas que las de los pensionistas antiguos, y así cuando éstos fallecen son sustituidos por nuevos pensionistas con pensiones más altas. (Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales)

*M. El recurso a la invalidez.*

Las pensiones de invalidez tuvieron en los años 80 un crecimiento desmesurado, debido fundamentalmente a la política de desindustrialización que llevó a cabo el gobierno, que les llevó a alcanzar una cifra superior a 1,6 millones a finales de 1992, existiendo en ese momento una pensión de invalidez por cada dos de jubilación lo que, en principio, parece una cifra extrañamente elevada y sugiere una gran falta de severidad a la hora de conceder estas pensiones, que por otra parte, tienen un coste bastante elevado (Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1987-1993)

*N. El elevado fraude existente.*

Así, por ejemplo, según algunas estimaciones[[8]](#footnote-8) en 1986 no se pagaban cotizaciones sociales por el 27% de los trabajadores y aunque se han realizado intensas campañas para reducir dicho porcentaje, éste continúa existiendo y sigue estando a niveles muy elevados, con la subsiguiente merma en los ingresos financieros que ésto produce, acompañado de una morosidad del sistema que está entre el 5 y el 6%, al concluir el año 97. Por otro lado, la Incapacidad Temporal cuesta al año medio billón de pesetas (para 1998 está previsto un gasto de 519.000 millones de pesetas). De hecho, la Administración ha detectado, según la comisión antifraude del año 94, que la duración media de las bajas por accidente laboral o enfermedad profesional gestionadas por mutuas privadas es de 47 días, mientras que en el sistema público se registra una media de 206 días por proceso, con el consiguiente incremento del coste financiero. (Fuente: Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Seguridad Social para el año 1998 e Informe de la Comisión Antifraude, 1994)

*O. La elevada tasa de paro en España.*

La tasa de paro en España es, a datos de Noviembre de 1997, el 20,79% muy similar al 20,3% que marcó en 1984, hace ya 13 años. Esto demuestra la muy limitada capacidad de la economía española para crear empleo. La tasa de actividad sigue por debajo del 50%: 49,93%. El paro se sitúa en 2.093.888 personas (Noviembre, 1997), un 12,94% de los activos de la población (Fuente: Encuesta de Población Activa)

Aunque ser positivos parece complicado después de considerar estas cifras, parece claro que existe sin duda, en estos últimos años, una clara evolución favorable de la economía española –basado en un entorno relativamente optimista, con un crecimiento gradual del número de afiliados a la Seguridad Social, con la incorporación de parados al mundo laboral, y una situación de crecimiento sostenido del PIB y la productividad, con bajos tipos e inflación- , que se agregan a las recientes medidas tendentes a reducir aún más la pensión media y endurecer el acceso al cobro de prestaciones para hacer frente al problema; aún así, señalan los técnicos, no se logrará solucionar el problema y como mucho, esta situación ascendente y el paquete de medidas lograrán, si acaso, retrasar algo la fecha del crack.

Porque este sobrevendrá, antes o después. Según las perspectivas financieras[[9]](#footnote-9) con el horizonte situado en el año 2.025, el escenario demográfico español sugiere un progresivo y fuerte empeoramiento de las tasas de dependencia de la población española. El ligero aumento de la población total en los próximos treinta años, oculta un envejecimiento apreciable, ya que la población de 65 y más años aumentará en más de 2,5 millones de personas, un 43% respecto a su nivel de 1995. Incluso considerando un escenario macroeconómico moderadamente optimista, especialmente en lo referente a la creación de empleo –a un ritmo del 1% anual-, la proyección de efectivos humanos arroja un aumento simultaneo del nº de pensionistas y cotizantes, y un deterioro de la relación entre ambos, pasando ésta de 1,73 cotizantes por pensión en 1995 a 1,56 en el 2025.

La proyección de gastos e ingresos que realiza el mismo estudio para dicho tramo temporal, implica que el déficit imputado del sistema pasará de 1,5 billones de ptas. en 1995 hasta los 5,2 billones de ptas. (en ptas. del año 95) en el 2025. En porcentaje del PIB, esto significa un deterioro de 1,3 puntos.[[10]](#footnote-10)

Donde coinciden prácticamente todos los autores es en el hecho de que la quiebra del sistema de reparto viene originada fundamentalmente por el desequilibrio existente entre el número de pensionistas y cotizantes y más concretamente por el envejecimiento de la población. La maduración del sistema está haciendo que se ponga en entredicho la viabilidad del sistema de reparto por parte de muchos autores. Y no sólo se pone en entredicho por los citados autores, sino por una gran cantidad de españoles, que cada mes cotizan a la Seguridad Social y a la vez se preguntan si llegarán a cobrar la pensión que les corresponde en el momento de su jubilación.

El debate social

“Las pensiones son asunto demasiado importante para que nos dejemos llevar por una ciega confianza en nuestros gobernantes. Si un gran banco, una compañía eléctrica, una aseguradora, una empresa pública están obligados en España a provisionar las obligaciones que hayan contraído para con sus jubilados y sus trabajadores, o a capitalizarlas con un fondo de pensiones externo, no veo por qué el Estado haya de tener bula, sobre todo a la vista de sus antecedentes penales en esta materia”[[11]](#footnote-11).

Cuando el tema de la previsión y la acción social se pone sobre la mesa existe una clara convergencia de deseos e intereses por parte de todos los agentes sociales y componentes de la comunidad, ya sean tanto trabajadores como empresarios, Gobierno y pensionistas. Todos están de acuerdo en mejorar la Seguridad Social, su cobertura, las pensiones, las prestaciones,... Pero cada uno a su manera, con su planteamiento llevado hasta la mesa de negociación, donde obviamente surge la confrontación.

Los que exigen la reforma del sistema, argumentan que es insostenible a largo plazo, por el problema demográfico, en primer lugar, y por el déficit público que deberá afrontar la generación joven actual. Los defensores del actual sistema señalan que no se debe reformar un sistema que actualmente genera superávit.

Este debate sobre las pensiones forma parte de uno mayor sobre el Estado del Bienestar, que no sólo está teniendo lugar en España, sino también en toda la Unión Europea y en todo el mundo.

El debate social que se deriva del tema de las pensiones públicas es quizá el más importante, inquietante y discutido con el que se enfrenta la sociedad española en este final de siglo. Vayamos al origen, a la base, y planteémonos la pregunta clave de esta disyuntiva, ¿es socialmente deseable mantener un sistema de pensiones públicas?.

La justificación de los planes públicos de pensiones es, para Ignacio Zubiri Oria, sencilla. Para Zubiri, “existen planes obligatorios de pensiones porque es probable que en ausencia de ellos, muchos individuos fueran poco previsores y llegada la edad de jubilación se encontraran en una situación de pobreza. En esa situación sólo habría dos posibilidades. Permitir que quien por imprevisión o elección racional carece de recursos, soporte las consecuencias de sus actos o que, a pesar de que su situación se derive de sus decisiones, el sector público le transfiera renta para garantizar su subsistencia. Dada que la primera opción es inaceptable, por criterios éticos de las sociedades avanzadas, la segunda opción impone a los demás un coste: la renta que debe ser transferida para aliviar la situación de pobreza y compensar su falta de previsión. Los programas de pensiones eliminan este coste, obligando a todo el mundo a prevenir el futuro, pagando mientras estás activo lo que va a consumir en su jubilación”.[[12]](#footnote-12)

Lo que parece quedar plenamente justificado tras la lectura de este párrafo es la obligatoriedad de las pensiones, pero no su forma de instrumentalización, que podría ser tanto pública como privada. Quizás la obligatoriedad tiene, en todo el mundo, más carácter público que privado, ya que es una prerrogativa del poder público el establecer normativas y procedimientos de obligado cumplimiento para la totalidad de los ciudadanos, pero no es una condición necesaria que su instrumentalización sea también pública, ya que existen excepciones, como el caso chileno.

Lo que si se deriva de la afirmación de Zubiri, y básicamente el resto de autores están de acuerdo, es que el Estado es el responsable de la eliminación de la pobreza en la ancianidad, ya que no se puede dejar a nadie vivir en la miseria o incluso morir por carencia de recursos, ni siquiera cuando esta situación es consecuencia directa de su comportamiento.

Dado que es socialmente deseable mantener un sistema de pensiones de jubilación, debe ser igualmente deseable que la pensión sea digna, es decir, que permita vivir a los jubilados sin estar rayando la línea de la pobreza o el mínimo de subsistencia. Por lo tanto se debe arbitrar un mecanismo que permita afrontar los últimos años de nuestra vida de la manera más agradable y pudiente que seamos capaces de conseguir, y más importante, que el sistema sea capaz de conseguir para nosotros. Porque toda una vida de cotizaciones a un sistema sin futuro generará generaciones futuras de jubilados empobrecidos y engañados, que no encaja en el escenario de años venideros que deben plantearse las sociedades más desarrolladas. Pero para que esa pensión sea digna significa asumir un coste creciente, porque el número de jubilados es cada vez mayor, y además vive más tiempo, y simplemente, mantener el poder adquisitivo de éstos creará otro de las grandes debates sobre la viabilidad del sistema y su eficacia. Además, entre las medidas tendentes a reducir o contener el déficit y con el objetivo de mantener el sistema de reparto vivo un poco más de tiempo, se busca reducir más la pensión media[[13]](#footnote-13), ampliar el número de años que se necesitan para cobrar las prestaciones y endurecer las condiciones de acceso. No parece que case muy bien el objetivo de garantizar pensiones con un poder adquisitivo estable con el otro objetivo básico de la economía española: una Seguridad Social equilibrada. Obviamente, demostrar la cuadratura del círculo no es nada fácil.

¿Y quién financia el déficit de la Seguridad Social? ¿El Estado? ¿Los trabajadores? ¿Los empresarios? ¿Incrementamos los impuestos o las cotizaciones sociales? ¿Quién se queda con la patata caliente?

Los empresarios ya afirman que su porcentaje de carga social por cada trabajador es muy elevada[[14]](#footnote-14), y que obviamente, este es un grave inconveniente para la creación de empleo, y por lo tanto para la marcha de la economía. Ciertamente, la empresa aporta la proporción más relevante de la cotización total pero hay muchas razones para pensar que esto se repercute, al menos en parte, en forma de menores salarios brutos para los trabajadores.

Por su parte, ni sindicatos ni trabajadores verían con buenos ojos una subida de su cotización al sistema de la Seguridad Social, que rápidamente se traduciría en un enfriamiento del consumo y una reducción de la capacidad de ahorro, con el consiguiente efecto sobre la economía nacional. Y pasarle la patata caliente al Estado, significa en último extremo, incrementar los impuestos.

Donde si parecen estar todos los autores de acuerdo es en el hecho de que cuanto mayor sea el grado de cobertura que otorguen los sistemas públicos de pensiones, menor será el desarrollo de los sistemas privados de pensiones. Quizás por esta razón, los trabajadores de las categorías más bajas y los de las medias-bajas no han mostrado hasta ahora una necesidad de complementar sus pensiones públicas. Porque sus prestaciones de jubilación son muy elevadas frente a las cotizaciones al sistema, y suponen, para ese tipo de rentas, un porcentaje bastante elevado –entre el 70 y el 80%, en muchos casos- de su salario anterior a la jubilación.

Quizás por ese motivo, el debate abierto en la sociedad sobre la viabilidad del actual sistema de pensiones y su incierto futuro es el más dividido y discutido desde hace tiempo, como demuestran los resultados de la “Encuesta sobre pensiones” [[15]](#footnote-15) que dan un resultado de, prácticamente, el 50% en la cuestión planteada sobre la elección entre cotizar a la Seguridad Social para obtener una pensión de jubilación, o salirse del sistema de pensiones de la Seguridad Social e ingresar todos los meses ese dinero en un fondo de pensiones privado.

La polémica también llega a la definición de los regímenes y la carga que soporta cada uno dentro de la financiación del sistema. ¿Es socialmente deseable que el Régimen General financie a los demás regímenes –excepto al de autónomos-, y especialmente a los regímenes especiales? La respuesta no es sencilla, y conlleva aspectos sociales y económicos que difícilmente pueden ser dejados aparte, pero parece que es intención de todos los partidos políticos y del Gobierno, el ir aproximando los tipos de cotización de los regímenes especiales al del régimen general. Sin duda esto puede producir que los conflictos sociales con los colectivos más desfavorecidos en la pirámide económica –agricultura, minería, pesca- se recrudezcan y asistamos a un nuevo pulso de poder entre el Gobierno y los colectivos afectados, que obviamente trataran de defender su actual posición de ventaja respecto al régimen general, en lo referente a cotizaciones y prestaciones.

Por otra parte, las cotizaciones sociales incrementan significativamente el coste que para la empresa supone cada trabajador[[16]](#footnote-16), y por ello la “potencial” política del Gobierno de subvencionar las cotizaciones a los empresarios para apoyar el empleo indefinido se convierte en otro claro exponente de conflicto entre sindicatos, empresarios y Gobierno. Empleo frente a Seguridad Social. ¿Generar más empleo con mayor estabilidad o mantener el actual esquema de financiación de la Seguridad Social? La elección es sumamente complicada, ya que la interrelación existente entre ambas políticas es muy clara, y cualquier pequeña modificación en una de ellas afectará en gran medida a la otra.

La estructura territorial de la Seguridad Social y la caja única es uno de los aspectos más problemáticos a los que se debe enfrentar la sociedad española de finales de siglo. Es un hecho real que el sistema de la Seguridad Social está básicamente en equilibrio financiero, incluso con un ligero superávit en el régimen contributivo puro. Pero un análisis simple a la estructura de cotizantes y pasivos por comunidades autónomas revela que más de la mitad de las comunidades estarían prácticamente con el sistema quebrado de no existir caja única. También habría comunidades, no muchas, la verdad, con unas finanzas sociales muy saneadas. Dando por bueno que la tasa de dependencia media (1,78 cotizantes por cada pensionista, excluidos los perceptores de seguro de paro) supone absoluto equilibrio financiero, las comunidades que están con una tasa superior estarían con superávit financiero del sistema de pensiones, y las que estuviesen por debajo del 1,78, estarían en números rojos. De esta manera, sólo Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, C. Valenciana, Madrid, Murcia y Navarra, además de Ceuta y Melilla, tendrían superávit. El resto estarían por debajo de tal cantidad, y en un sistema financiero territorializado y autónomo, no podrían soportar el peso de las prestaciones. En la peor situación se encuentra la comunidad asturiana con 1,1 cotizantes solamente por cada pensionista, además de las dos Castillas, Aragón, Galicia, Cantabria y Extremadura. Pero un análisis por provincias nos enseña situaciones más dramáticas todavía. Hay una provincia (León) donde hay exactamente un cotizante por cada pensionista; y hay tres más, todas ellas limítrofes con León, que tienen menos de un cotizante por cada pensionista. Es el caso de Zamora (0,94), Lugo (0,88) y Orense (0,85). Pero las cada vez mayores competencias de las comunidades autónomas nos hacen presagiar un futuro muy negro para alguna de estas provincias, ya que la solicitud de las transferencias, sobre todo en lo referente a financiación y gestión de recursos –irpf, seguridad social- es cada vez mayor en comunidades como la catalana y la vasca, haciendo valer su privilegiada posición de pieza clave en la gobernabilidad de la nación. El conflicto entre comunidades puede hacerse más latente desde el momento que surja la discusión entre qué derecho prevalece más: si la gestión de los recursos propios o la idea de solidaridad entre regiones ricas y pobres.[[17]](#footnote-17)

“Desgraciadamente, muchas veces se polarizan las posturas, dificultando así un posible consenso en la sociedad. Son muchos los que creen que el problema es más político que técnico/financiero. Argumentan que el mantenimiento del Estado del Bienestar, y de las pensiones en particular, depende más de la voluntad de la sociedad que de su capacidad de seguir financiándolo. Aún si fuera así, es evidente que la voluntad está altamente correlacionada con la capacidad, y que ésta disminuye a medida que el Estado del Bienestar va consumiendo una proporción cada vez mayor de los recursos de la sociedad. Al final, la pregunta no es si debe o no haber un Estado del Bienestar, sino más bien cuál debe ser su alcance, es decir, cuál es el Estado del Bienestar posible.”[[18]](#footnote-18)

**Hacia dónde se dirige: opción cero, medidas transitorias o medidas de urgencia**

“Tal como se encuentra hoy estructurado el actual sistema, público y de reparto, no será viable más allá de principios del siglo próximo. Cualquier conjunto de reformas dirigidas a reforzar la viabilidad del sistema pasa por aplicar estrictamente el criterio de proporcionalidad, tanto entre cotización y prestación, como entre regímenes contributivos, así como por reducir el fraude”[[19]](#footnote-19)

Si, como afirma el párrafo anterior, el actual sistema de reparto, base de todo el sistema de pensiones de nuestro país, ya tiene fecha de defunción, ¿qué podemos hacer?

Tres son las posturas más comunes con las que nos vamos a encontrar, absolutamente divergentes una de otras. La llamada ‘opción cero’ significa seguir como hasta ahora –opción que entusiasma a la clase política por ser la más positiva, electoralmente hablando- sin aplicar ninguna medida ni reforma al sistema[[20]](#footnote-20). La opción cero es: congelemos las cosas como están y no modifiquemos esencialmente los programas de protección social. Pero esta postura no convence ni a los propios políticos, que reconocen graves deficiencias estructurales en la Seguridad Social[[21]](#footnote-21). En el caso poco probable de que todo siga su cauce, sin injerencias externas, nos encontraremos con un panorama poco alentador en el siglo venidero. Según los datos resultantes de todas las proyecciones realizadas hasta el horizonte del año 2020 ó 2025, la población envejece y el paro se mantiene hasta principios del próximo siglo –la creación de empleo sigue siendo la asignatura pendiente del actual gobierno-, y por lo tanto, la proyección de ingresos y gastos implica que el déficit imputado del sistema crecerá gradualmente hasta alcanzar, en el 2025, los 5,2 billones de ptas. (base=1995)[[22]](#footnote-22)

En el segundo grupo de opiniones nos encontramos con la denominada ‘postura del Pacto de Toledo’, que encuadra una serie de medidas transitorias y puntuales, en ningún caso definitivas, que deben ser revisadas cada tres o cuatro años para mantener una senda adecuada, y que para unos –los políticos, los sindicatos- garantizan la supervivencia del actual sistema público de reparto, y para otros –los técnicos y expertos- no sirven nada más que para atenuar la curva de déficit del sistema, pero no cambia su tendencia. Lo que afirman los críticos de esta segunda opción es que las recetas que se citan en el citado documento no son suficientes para que el actual sistema de reparto sea viable. Los que apuestan por un sistema de pensiones público de reparto, justo, equilibrado y solidario abogan por un aumento de los tipos de cotización para los salarios más altos, reducción de las pensiones más altas, aumentar al total de años cotizados para la determinación de la prestación e incluso, aumento de la presión fiscal para garantizar la supervivencia del sistema. Otros van más allá, dentro del marco del Pacto de Toledo, y alertan contra una política continuada de revalorización de las pensiones, ya que ven en peligro la viabilidad del actual sistema del bienestar.[[23]](#footnote-23)

En las antípodas de esta opción se encuentra aquel grupo de autores, técnicos y expertos para los que se necesita la aplicación de una serie de medidas urgentes que rompan con el actual planteamiento de las pensiones y su tendencia sin retorno. Y su cabeza más visible, José Piñera, el padre del sistema chileno de pensiones, afirma que se debe coger el toro por los cuernos, y “cree que son los políticos quienes deben afrontar el coste de reformar los sistemas de pensiones, pero políticos que no estén preocupados por las encuestas, sino que tengan espíritu de servicio y visión de largo plazo”. Está claro que hablar de recortes no es político.

Las divergencias que conviven en este tercer bloque van desde un planteamiento de un sistema de capitalización puro hasta un sistema mixto de reparto-capitalización, pero en lo que todos coinciden plenamente es en la urgencia de las medidas a tomar, ya que el actual sistema público de pensiones está abocado, sin remedio, a la quiebra y el Pacto de Toledo no hará más que postergar la crisis, y en ningún caso logrará evitarla. Por este motivo, cuanto antes se afronte el problema real y se busquen soluciones definitivas, mayores serán las opciones frente a la hipótesis de quiebra total.

Los críticos del sistema de capitalización argumentan la imposibilidad de su implantación en España debido al enorme coste social que conllevaría su aplicación, criterio que no comparte Piñera que considera que el déficit que supondría para España hacer frente a la sustitución del sistema actual por uno privado sería menor que el que se acumularía en los próximos años manteniendo el sistema de reparto.

De José A. Herce –profesor de la Universidad Complutense de Madrid- es la clasificación[[24]](#footnote-24) en dos tipos de medidas generales que afecten tan sólo a los nuevos pensionistas (medidas de maduración lenta) o al conjunto de las pensiones existentes (medidas de aplicación universal). Las primeras son aquellas que afectan a los nuevos pensionistas, reduciendo su número como consecuencia de condiciones más estrictas de accesibilidad y reduciendo el importe de las prestaciones, como por ejemplo, un aumento de la edad de jubilación, aumento de los años de cotización, penalizaciones/premios por jubilación a otra edad que la legal. Las universales afectan a todos los pensionistas y sus efectos sobre el balance del mismo son más intensos y rápidos: actualización de las pensiones causadas.

Colocándonos en un punto neutral, lo que si queda suficientemente claro tras la lectura de este punto es que el eje central del sistema de pensiones públicas no es otro que la modalidad contributiva, que es sobre el que recaen todas las criticas, reformas y especulaciones y que ha tenido como hito más reciente el denominado Pacto de Toledo.

**El Pacto de Toledo. Ley 24/1997 de 15 de julio**

El Informe conocido como ‘Pacto de Toledo’ fue aprobado por la Comisión de Presupuestos en su sesión del día 30 de marzo de 1995 y por el Pleno de la Cámara en su sesión del día 6 de abril de 1995. Este informe era el resultado de la Ponencia en la comisión de Presupuestos, constituida el 2 de marzo de 1994, por la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán, cuya finalidad era elaborar un informe sobre los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social española, a la vez que debía proponer las reformas que, en su opinión, eran necesarias para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y frenar el incremento de los déficits públicos en el presupuesto del Estado.

Para muchos no ha sido más que un compromiso firmado por los partidos políticos más representativos –PSOE, PP, IU y CiU- para que el tema de las pensiones no sea utilizado por ninguna de las formaciones políticas como arma electoral. La idea de que la reforma de las pensiones constituye un tema de Estado está arraigada tanto en la clase política como en la mayoría de expertos.

Resumidamente, el Informe apuesta por el mantenimiento del actual sistema de reparto intergeneracional, descartando el método de capitalización como alternativa a aquél, a la vez que aboga por la profundización progresiva de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, defendiendo la articulación de un sistema público de prestaciones económicas basado en tres modalidades de protección: dos públicas, contributiva y no contributiva y otra privada y voluntaria.

Lo que se han venido a llamar “recetas para mantener el sistema público” suponen un endurecimiento de los requisitos de acceso a las pensiones contributivas. Entre las recomendaciones más importantes destacamos las siguientes:

♦ Clarificación de las fuentes de financiación.

Las prestaciones contributivas deben financiarse únicamente con cotizaciones sociales y las universales se financiarían íntegramente con impuestos.

♦ Constitución de reservas.

Los excedentes que se puedan obtener en los ejercicios presupuestarios con superávit deberían ser utilizados para constituir fondos de equilibrio que financien los déficits.

♦ Ampliación del periodo de cálculo de las pensiones.

Se debe pasar progresivamente, un año por cada ejercicio, de los ocho años a los quince.

♦ Simplificación e integración de los regímenes especiales.

Reducir gradualmente el número de los regímenes especiales y lograr la plena homogeneización del sistema público de pensiones.

♦ Edad de jubilación.

Sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, se recomienda facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes lo deseen, exonerando total o parcialmente, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo.

♦ Mantener el poder adquisitivo.

Mediante la revalorización automática de las pensiones en función del IPC.

Pero la recomendación que más nos interesa en nuestro caso es la número 14, referente a los sistemas complementarios del sistema público. En ésta se señala que “el sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública. Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los *sistemas colectivos*. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva”.

Analizándola en profundidad vemos que su único y exclusivo objetivo es mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social Pública y en ningún caso, sustituirlas. Que se pretende ordenarla –legislativamente- y potenciarla. Y como único instrumento se proponen los incentivos fiscales. No es mucho, la verdad, para comenzar a desarrollar de una vez por todas los sistemas colectivos de previsión.

“Si bien es cierto que la importancia de los beneficios fiscales es de primer orden, pues los sistemas complementarios requieren fuertes contribuciones para poder garantizar un nivel de prestaciones similar al de la Seguridad Social, no es la única medida existente para fomentarlos”[[25]](#footnote-25)

¿Por qué las propuestas de reforma que han circulado en los últimos años, medidas para fomentar y potenciar los planes empresariales privados, no han llegado nunca a buen fin? ¿Qué ha sido de la propuesta de deducción de un 10% en la cuota del IRPF de las aportaciones a seguros colectivos, medida prevista entrara en vigor el 1 de enero de 1997? ¿O del estudio realizado por Trabajo para reducir las cotizaciones a los sectores intensivos en mano de obra, y de esa forma aliviar su estructura de costes y fomentar los sistemas de previsión empresariales?

El Pacto de Toledo se elevó a categoría de Ley –24-, el día 15 de Julio de 1997, con el nombre de ‘Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social’ (BOE nº 169 del miércoles 16 de julio de 1997, págs. 21.781 a 21.787).

Entre sus aspectos más destacados sobresale el aspecto de temporalidad que se le ha conferido a esta Ley y que puede interpretarse, por un lado, como dinamismo y rapidez de reacción frente a los cambios que se avecinan o, por otro, como simple inseguridad frente al futuro de la previsión social pública.

*“Conscientes los grupos parlamentarios de que la Seguridad Social tiene la obligación de adaptarse a las circunstancias sociales y económicas de cada momento histórico es preciso destacar dos elementos esenciales....: de un lado, la previsión de su vigencia temporal, que se extiende hasta el año 2000; y, de otro, el establecimiento de una Comisión Permanente que, integrada por las partes firmantes del acuerdo tiene como objetivo el análisis y seguimiento de la evolución del sistema de la Seguridad Social”.*

También establece los valores filosóficos o de principio sobre los que se asienta la Ley.

*“respeto a los compromisos adquiridos y los principios de solidaridad entre las generaciones, generalizando la pervivencia de una Seguridad Social pública de carácter contributivo”.*

Aún así se hace una llamada a la sensatez para que los desmesurados aumentos de gastos sociales de los últimos años no se institucionalicen.

## *“el propósito de que los incrementos del gasto se armonicen con los incrementos de la economía y los beneficios se atribuyan con los mayores cotas de racionalidad y contributividad”.*

Y concluye resumiendo de la siguiente manera.

*“Principios inspiradores de las medidas contenidas en la presente Ley han sido que la contributividad, equidad y solidaridad, como elementos configuradores de nuestro sistema de protección social, fueran reforzados para que, junto al imprescindible equilibrio financiero del sistema, se produjera el objeto fundamental perseguido por la norma: la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social”.*

**Reparto frente a capitalización. Público frente a privado. Solidaridad frente a individualismo**

El debate ideológico en nuestro país ha pasado de centrarse básicamente en torno al sistema de Seguridad Social, en cuanto manifestación más caracterizada y trascendente de la Política Social y mecanismo prioritario en la transferencia de rentas entre unas y otras capas de la población en los años ochenta[[26]](#footnote-26), a cuestionarse en los noventa la sustitución del sistema público de pensiones y reemplazarlo por uno nuevo, obligatorio, basado en el sistema de capitalización individual y administrado por firmas privadas, aunque en todos estos años siempre ha pervivido el mismo problema de fondo: la financiación del sistema de pensiones.

Ese mismo debate de los noventa entre reparto y capitalización es en esencia la ya continua discusión entre público y privado, y de fondo qué tamaño debe corresponder a cada uno. Además se complementa con la duda que surge del propio Pacto de Toledo y su capacidad para hacer frente a los problemas derivados del envejecimiento demográfico que se anticipa.

Ciertamente, en la evolución de los sistemas de Seguridad Social existe, tal y como ha sido destacado por la doctrina, una permanente pugna entre las distintas formas de protección social ofrecidas desde la Seguridad Social mínima, básica y obligatoria y los regímenes complementarios de protección, partiendo de la base de que, si los niveles obligatorios son suficientes la acción voluntaria queda limitada a reducidos colectivos privilegiados, pero si aquélla, por el contrario, no alcanza un índice satisfactorio de protección, los sistemas voluntarios proliferarán intentando salvar el hundimiento de la Seguridad Social básica.

Como señala José Miracle[[27]](#footnote-27) “La aparente disyuntiva entre los sistemas públicos y privados no es más que una faceta de un problema básico: la suficiencia de ahorro ya sea público o privado”

Lo que si está muy claro es que la viabilidad del sistema de pensiones preocupa a toda la sociedad de una manera muy importante. Por este motivo, han surgido con fuerza las propuestas de cambio, siendo sin duda la más importante la de la sustitución del sistema público de reparto por uno privado de capitalización.

|  |
| --- |
| Características de los sistemas profesionales de reparto y capitalización |
| ***Reparto*** | ***Capitalización*** |
| * Gestión pública
* Obligatorio
* Modelo solidario
* Las aportaciones de los trabajadores en activo se utilizan para pagar las pensiones de los pasivos
* El Gobierno garantiza una pensión asistencial no contributiva
* Actualización de la inflación por acuerdo político
 | * Gestión privada
* Obligatorio
* Modelo individual
* Las aportaciones de cada trabajador se acumulan en un fondo junto a los rendimientos que acumula
* El Gobierno garantiza una pensión mínima
* Actualización según la inflación de una forma virtualmente automática
 |

“En la elección entre un sistema de reparto y un sistema de capitalización, puede tomarse en consideración distintos planos o niveles, que van desde la superestructura ideológica predominante hasta la infraestructura demográfica y económica existente en la realidad concreta donde se pretende aplicar el modelo, pasando, naturalmente por los efectos económicos de uno u otro sistema.

En el plano ideológico, el sistema de capitalización en su forma más pura, es decir, de capitalización individual, se asocia a valores más cercanos a los propios del liberalismo, a la idea de solución individual de los problemas económicos y, en definitiva, a la economía de mercado o capitalismo, mientras que el sistema de reparto se vincula a las ideas de solidaridad, solución colectiva de los problemas económicos y, en definitiva, al socialismo.”[[28]](#footnote-28)

Los defensores más acérrimos del sistema de reparto hablan de la “solidaridad” como concepto clave y principal excusa del intervencionismo público en las pensiones de los españoles. Pero, ¿qué es preferible, por un lado el esfuerzo solidario o por otro, dejar que cada persona sea dueña y por lo tanto, libre de elegir su propio destino? Muchas veces libertad y solidaridad, como conquistas irrenunciables, se contraponen.

Los grupos de presión están bien definidos entre los partidarios del modelo actual de reparto –clase política, sindicatos- y los que prefieren el de capitalización –técnicos, sector bancario, entidades de seguros-. La clase política rechazó de plano el sistema de capitalización en el acuerdo del Pacto de Toledo -y su posterior desarrollo en forma de ley- básicamente por dos motivos: en primer lugar, por las razones sociales anteriormente indicadas, y por un motivo de menos peso ideológico, pero de mayor trascendencia, que es el enorme coste económico que supondría la transición de un sistema a otro. Por otro lado, “un sistema de pensiones privado y alternativo es una decisión política de enorme calado, que comporta para el Estado el dejar de controlar a una masa enorme de dinero, y sobre todo, de votantes”[[29]](#footnote-29).

Para José Piñera, padre del sistema chileno de capitalización, y autor de “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España”, cualquiera de las medidas tomadas por el Pacto de Toledo (elevar la edad de jubilación o los años necesarios para recibir una pensión, por ejemplo) significa perjudicar a uno de estos tres grupos: o los jubilados actuales, o los futuros o los que buscan empleo. “Ese es el dilema de hierro del sistema. La única alternativa es pasar de un sistema de reparto a uno de capitalización, en forma gradual y progresiva”.

Con esas bases y posturas, el pacto de Toledo mantiene el esquema de protección social pública, pero dotando cada vez de mayor importancia a las prestaciones complementarias.

Todos los estudios señalan una más que posible reducción en términos relativos de las prestaciones medias de la Seguridad Social que conducirá a un mayor desarrollo de los sistemas complementarios privados. La previsión social voluntaria dependerá de lo que sea la Seguridad Social básica. Para muchos, en el futuro, el autoaseguramiento cubrirá la mayoría de las prestaciones y los sistemas públicos de pensión quedarán restringidos a unos mínimos.

Si nos parece en ese sentido acertada la afirmación de Mariano Rabadán[[30]](#footnote-30) de que “todo lo que sea potenciar un Sistema Complementario, puede favorecer considerablemente al sistema público, ya que todo lo que suponga que parte del pago de prestaciones futuras no tenga que hacerse con cargo a las cuentas públicas o a las cotizaciones futuras de las empresas, liberará al sistema público y al Estado de una carga que, si tenemos en cuenta la evolución demográfica, va a ser muy fuerte”.

Pero con este planteamiento nos acercamos al tan temido concepto de limitar al sistema público a la simple provisión de pensiones mínimas, que en el juego de interpretaciones al que nos conduce el vocabulario político, se pueden confundir con las llamadas *pensiones dignas*. Porque ahora que el concepto del estado de Bienestar se achica, que uno de los objetivos prioritarios de cualquier gobierno es controlar y limitar el gasto público, cualquier acción dirigida a aligerar la pesada carga de las pensiones públicas es celebrada. Aunque, eso si, sin perder nunca el mango de la sartén.

Se detecta con facilidad que los principales demandantes de pensiones privadas han sido siempre aquellos colectivos con mayor descobertura sobre el salario que perciben en el momento de jubilarse con respecto a lo que le paga la Seguridad Social. Y es razonable pensar que esto va a continuar así, una gran demanda de pensiones privadas se producirá en paralelo al grado de reforma de la Seguridad Social. Sin embargo son precisamente las clases más bajas y las personas de mayor edad las más preocupadas por su pensión. Aún así, la mayoría de los expertos opinan mayoritariamente que la ciudadanía, en general, no está percibiendo de modo correcto los problemas del sistema de pensiones.

No es difícil derivar de lo anterior, la definición de dos clases de pensionistas: por un lado los que no puedan proveerse de una pensión privada, y por el otro, los que aparte de sostener su pensión pública, aportarán a cualquier sistema de previsión privada para completar su pensión en la vejez. Esa misma acusación es la que recae sobre el sistema de capitalización individual, visto como muy negativo socialmente por amplios sectores políticos, que afirman que los de mayor poder económico se saldrían del sistema público de reparto y se quedarían exclusivamente los de bajas rentas. Por otra parte una de las objeciones más señaladas por los críticos de la capitalización es su relativa incapacidad de proteger el ahorro-pensión, en este caso acumulado, frente a la depreciación monetaria ocasionada por la inflación. “Desde luego uno de los grandes problemas planteados en el funcionamiento de los sistemas privados de pensiones ha sido su instrumentación a través de regímenes de capitalización en los que no se ha conseguido todavía introducir eficaces mecanismos de revalorización de las pensiones a fin de hacer posible la lucha contra la inflación, lo que ha acentuado la inseguridad en la vejez del colectivo protegido por los regímenes complementarios”[[31]](#footnote-31).

Por su parte, los críticos del sistema de reparto afirman que para mantener el nivel de las prestaciones públicas tal y como hoy las conocemos, hay que exigir más cotizaciones, lo que presenta un círculo vicioso: menos trabajo y los que trabajan pagan más, peor financiación, natalidad baja, paro. Además en un sistema privado de capitalización la prestación que puede pagarse dependerá de la rentabilidad que se obtenga de los capitales invertidos mientras que en un sistema público de reparto dependerá del crecimiento económico del país y de la parte de la producción nacional que futuros gobiernos quieran o puedan recaudar para pagar las pensiones públicas. Cuanto más alta sea la rentabilidad implícita en un sistema público de pensiones tanto mayor será el incremento en las cotizaciones necesario para pagarlo; por tanto, si admitimos que ese crecimiento tiene un límite, mayor será también la probabilidad de que la insuficiencia de fondos fuerce a una reforma a la baja en el futuro.

Para tenerlo aún más claro, los sistemas de capitalización y reparto como extremos de controversias actuariales parten de “filosofías” opuestas respecto al papel y ámbito, de la cobertura de riesgo de vejez.

Para los sistemas de capitalización la regla fundamental es la equivalencia financiera entre el valor actual de los ingresos (cuotas o primas ) y gasto (de administración y prestaciones) de la entidad o sistema de previsión. Dado que la cadencia temporal, tanto de cuotas como de pensiones, está sometida a variables aleatorias (muerte o supervivencia de los afiliados), la igualdad antes indicada deberá referirse al valor actual probable de los ingresos y gastos.

Para los sistemas de reparto una condición previa es la duración indefinida de los sistemas de pensiones, y por consiguiente, la continua entrada de nuevos afiliados al sistema. Por dichas razones, y sin necesidad de constituir fondo alguno, cada generación de activos cotizará, en cada período, lo necesario para hacer frente a los gastos en pensiones del sistema.

Como podemos observar, se están descargando verdaderos arsenales ideológicos que dan consistencia a uno u otro punto de vista. Así, y dentro de la propia Unión Europea, nos encontramos con las posturas más divergentes. En su día los franceses defendieron a ultranza el sistema de reparto, no sólo para las pensiones públicas del ‘primer escalón’, sino también para las del ‘nivel profesional’ o ‘segundo escalón’, que en casi todos los países de la U.E., complementan de forma sustanciosa el nivel mínimo, cuando éste se haya limitado alrededor del conocido como de subsistencia[[32]](#footnote-32).

“Debe quedar claro que el desarrollo de los sistemas de capitalización en la Unión Europea no será, en sí mismo, una solución a los problemas que actualmente plantean los sistemas de reparto”. (*Libro Verde*)

Al otro lado del Canal de La Mancha, Frank Field, secretario de Estado de la Seguridad Social británica, planteó en el mes de marzo de el año 98, que la intención del Gobierno inglés es que todos los jubilados tengan una segunda pensión, complementaria a las prestaciones básicas proporcionadas por el Estado. Esa afirmación sugiere que el ejecutivo laborista es partidario de que la pensión complementaria sea obligatoria, y no, como hasta ahora voluntaria, lo que supondría una importante vuelta de tuerca en la privatización parcial del sistema.

Países como Alemania u Holanda, sufren una menor incidencia en el ajuste a la baja de sus prestaciones públicas debido a sus importantes niveles de cobertura de sistemas privados. Mientras que casos como el italiano se encuentran en procesos de revisión al objeto de endurecer las condiciones de acceso a la prestación y atenuar su cuantía[[33]](#footnote-33).

Lo que si debemos tener todos muy claro es que sea el sistema que sea el que salga adelante, el objetivo último debe ser el mismo para ambos, y que será el Estado, a través de las normas y leyes, en última instancia, el órgano que debe velar por el cumplimiento de ese derecho irrenunciable, que ya quedó recogido en la Exposición de Motivos para la racionalización de la estructura y acción protectora de la Seguridad Social de la siguiente manera:

*- Garantizar la viabilidad y mantenimiento del nivel de las pensiones.*

*- Garantizar la necesaria actualización futura de pensiones.*

Que bien podría resumirse en esta sola frase,

- *Garantizar el derecho a recibir una pensión digna.*

# BIBLIOGRAFÍA

Arenas, J. (1996), “Informe sobre la reforma del sistema de protección social”, Mayo.

Barea, J. (1996) Diario Expansión 25 de Mayo.

Barea, J. (1996) seminario ‘Futuro de las pensiones’, El Escorial, 9 Julio.

Domingo Solans, E. (1995) “Revisión Crítica del funcionamiento actual del sistema español de pensiones contributivas” Rev. Economistas, nº 68.

Gómez Pomar, J. (1997) Diario Expansión, 19 de Noviembre.

Herce, J.A. y Pérez Díaz, V. (1995) “La reforma del sistema público de pensiones en España”, Colección Estudios e Informes nº 4, Servicio de Estudios de “La Caixa”, Barcelona, dic.

Herce, J.A. (1996) “Perspectivas financieras al horizonte 2025”, junio.

Herce, J.A. (1996) “Propuestas de reforma de las pensiones: una evaluación ilustrativa” Rev. Economistas, Madrid, nº 68, año XIII.

Informe OCDE (1998) sobre España.

Inverco y Towers Perrin (1995), “Análisis de los sistemas de Pensiones” Informe.

Jiménez A., (1995) entrevista Rev. Mundo Seguro, sept.

Mº Trabajo y Seguridad Social (1996) “La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI”.

Miracle, J. (1993) “Posibilidades y límites de los Sistemas Complementarios” Rev. Dirección y Progreso, nº 131, Sept.-Oct.

Monereo Pérez, J.L. (1996) “Público y Privado en el sistema de pensiones”.

Pardo-Vivero, A. (1996) “Pensiones y déficits en la U. E.”, Rev. Actualidad Aseguradora, nº 31, Sept.

Rabadán, M. (1996) Entrevista en Actualidad Aseguradora, nº 31, Sept.

Rodríguez Braun, C. (1995) “De Emilio Botín a José Piñera” Diario 16, Lunes, 20 de febrero.

Ruiz Barbadillo, E. (1995) “Determinantes sociopolíticos en la emisión de la Norma referida a las provisiones para pensiones” Rev. Española de Financiación y Contabilidad. Vol. XXIV. nº 85, Abril-Junio.

Sanz Valdés, J (1996) “El compromiso del sector privado” diario ABC, Lunes 30-12.

Schwartz, P. (1995) prologo “La oportunidad española” del libro de José Piñera “Sin miedo al futuro. ¿Es posible la reforma de las pensiones en España?” Editorial Noesis.

SINTESIS, (1996) “Pensiones y Prestaciones por Desempleo” Fundación BBV, Bilbao, Marzo.

Tejerina Alonso, J.I. (1986) “Las prestaciones económicas. Especial consideración de las pensiones” Revista ICE Feb./Marzo.

Vaquero, A. (1997) “Los efectos de la Seguridad Social sobre la redistribución de la renta” Rev. Economistas, nº 75.

Zubiri Oria, I. (1997) “El sistema de pensiones español: problemas y perspectivas de reforma”, Rev. Economistas nº 75.

1. Profesora Titular. Universidad Rey Juan Carlos

Departamento: Economía Financiera y Contabilidad

e-mail: rocio.gallego@urjc.es [↑](#footnote-ref-1)
2. Emiliano Ruiz Barbadillo, en el artículo “Determinantes sociopolíticos en la emisión de la Norma referida a las provisiones para pensiones”, publicado en la “Revista Española de Financiación y Contabilidad”, Vol. XXIV, nº 85, Abril-Junio 1995, págs 1.061-1.075. [↑](#footnote-ref-2)
3. Declaraciones de D. Julio Gómez Pomar, Director General de la Tesorería de la Seguridad Social, en la inauguración de unas jornadas sobre los planes y fondos de pensiones, publicadas en el Diario Expansión, del día 19 de Noviembre de 1.997. [↑](#footnote-ref-3)
4. Alberto Vaquero, Profesor Dpto. Hacienda Pública del Centro de Estudios Superiores Ramón Carande, en el artículo “Los efectos de la Seguridad Social sobre la redistribución de la renta”, publicado en la revista “Economistas”, Nº 75, 1997, págs 190 a 197. [↑](#footnote-ref-4)
5. Todas estas opiniones se hallan recogidas en SINTESIS, un documento divulgativo que recoge las principales ideas y las primeras conclusiones del libro “Pensiones y Prestaciones por Desempleo” promovido por la Fundación BBV, y que fue publicado en Bilbao, en Marzo de 1.996. [↑](#footnote-ref-5)
6. Datos elaborados por Ignacio Zubiri Oria, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco en base a datos recogidos de Banco de España, Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Barrada e INE. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver “La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI”, conjunto de estimaciones del Gobierno sobre el futuro de la Seguridad Social. [↑](#footnote-ref-7)
8. Muro y otros (1988). [↑](#footnote-ref-8)
9. Guión de José A. Herce y Víctor Pérez Díaz, basado en “La reforma del sistema público de pensiones en España”, de la Colección Estudios e Informes nº 4, del Servicio de Estudios de “La Caixa”, Barcelona, dic. 1995. [↑](#footnote-ref-9)
10. Para esta estimación, los anteriores autores, consideran que las pensiones medias crecerían en términos reales entre el 1% y el 2% anuales, lo cual, junto al aumento del nº de pensiones, a un ritmo del 1,4% anual, explica el creciente déficit (los ingresos crecen al 2,3%). [↑](#footnote-ref-10)
11. Pedro Schwartz, en la introducción –La oportunidad española- del libro de José Piñera “Sin miedo al futuro. ¿Es posible la reforma de las pensiones en España?” , publicado por la Editorial Noesis. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ignacio Zubiri Oria, en el artículo titulado “El sistema de pensiones español: problemas y perspectivas de reforma”, publicado en la Revista ‘Economistas’, nº 75, 1997, págs. 44-64. [↑](#footnote-ref-12)
13. El informe de la OCDE sobre España del año 1998 considera que “las prestaciones de pensiones son todavía demasiado generosas respecto a las cotizaciones y que la elevación de 8 a 15 años del periodo que se computa para calcular la cuantía de la pensión es demasiado corta”. [↑](#footnote-ref-13)
14. La empresa española pagaba a finales de 1997 el 23,6% de las cotizaciones sociales por un trabajador perteneciente al grupo 1, mientras que la deducción del empleado alcanzaba el 4,7%. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fuente: Analistas Socio-Políticos, 1995. (base=1.213) [↑](#footnote-ref-15)
16. Por ejemplo, un trabajador con un sueldo medio de 4,6 millones brutos al año, se lleva líquido a su casa 3,3 millones netos, pero la empresa está pagando por él 6,1 millones, y de esa cantidad, 1,8 millones de ptas. son recibidas por la Seguridad Social. (Fuente: CEOE). [↑](#footnote-ref-16)
17. Según el antiguo director de la Oficina Presupuestaria, José Barea, se debe rechazar la posibilidad de romper la unidad de la gestión económica de la Seguridad Social, porque repercutiría en el sistema de pensiones contributivo, que acusaría la separación de la competencia en cada comunidad autónoma. (Fuente: Diario Expansión de 25 de Mayo de 1996, pág. 30) [↑](#footnote-ref-17)
18. Dentro del informe presentado por Inverco y Towers Perrin a la Comisión Parlamentaria que estudió las posibles reformas del sistema actual de pensiones públicas desde el año 1995, llamado “Análisis de los sistemas de Pensiones”, pág. 8. [↑](#footnote-ref-18)
19. Conclusión nº 4 del Informe “Pensiones y prestaciones por desempleo” de la Fundación BBV, que con un conjunto de otras cinco más, constituyeron la denominada Declaración de Bilbao (21 y 22 de septiembre de 1995) [↑](#footnote-ref-19)
20. El anterior secretario general de la Seguridad Social, Adolfo Jiménez, manifestaba en Septiembre de 1995, en la revista ‘Mundo Seguro’ –págs. 59 y 60- “queremos mantener el sistema de reparto mientras las reservas lo permitan, y sólo en caso contrario, nos plantearíamos cambios”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Conclusión del informe sobre la reforma del sistema de protección social, presentado por el ministro de Trabajo, Javier Arenas, en el mes de Mayo de 1996. [↑](#footnote-ref-21)
22. ‘Perspectivas financieras al horizonte 2025’ del guión “La reforma de las pensiones en España” de José A. Herce –Director de FEDEA y Profesor de la Universidad Complutense de Madrid- Madrid, junio 1996. [↑](#footnote-ref-22)
23. Declaraciones realizadas por el ex director de la Oficina Presupuestaria, José Barea, en el seminario titulado ‘Futuro de las pensiones’ celebrado en El Escorial el 9 Julio de 1996. [↑](#footnote-ref-23)
24. Esta aparece en el art. “Propuestas de reforma de las pensiones: una evaluación ilustrativa” publicada por la revista del Colegio de Economistas de Madrid, nº 68, año XIII, págs. 45-46. [↑](#footnote-ref-24)
25. Jerónimo Sanz Valdés (Secretario General de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social) en el art. “El compromiso del sector privado” publicado en el diario ABC, Lunes 30-12-96, pág. 39. [↑](#footnote-ref-25)
26. José Ignacio Tejerina Alonso, Técnico de la Admón. de la Seguridad Social, en el art. “Las prestaciones económicas. Especial consideración de las pensiones” publicado en la revista ICE Feb./Marzo 1986, págs. 131 a 142. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ver su artículo “Posibilidades y límites de los Sistemas Complementarios” publicado en la revista “Dirección y Progreso”, nº 131, Sept.-Oct. 1.993, págs. 7-10. [↑](#footnote-ref-27)
28. Eugenio Domingo Solans, en el art. “Revisión Crítica del funcionamiento actual del sistema español de pensiones contributivas” publicado en la revista ‘Economistas’ nº 68, 1995, págs. 6-9. [↑](#footnote-ref-28)
29. Carlos Rodríguez Braun, catedrático de Historia del Pensamiento Económico de la Universidad Complutense en el art. “De Emilio Botín a José Piñera”, publicado en Diario 16, el Lunes, 20 de febrero de 1995. [↑](#footnote-ref-29)
30. Entrevista con Mariano Rabadán, presidente de Inverco, en Actualidad Aseguradora, Nº 31, Sept. 1996, págs. 16 a 18. [↑](#footnote-ref-30)
31. José Luis Monereo Pérez en su libro ‘Público y Privado en el sistema de pensiones’, 1996, págs. 177-179. [↑](#footnote-ref-31)
32. Antonio Pardo-Vivero en el art. “Pensiones y déficits en la U. E.”, Actualidad Aseguradora, Nº 31, Sept. 1996, pág. 4 –sección opinión-. [↑](#footnote-ref-32)
33. José Miracle en su artículo “Posibilidades y límites de los Sistemas Complementarios” publicado en la Revista “Dirección y Progreso”, nº 131, Sept.-Oct. 1.993, págs 7-10. [↑](#footnote-ref-33)