

LA REFORMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES: DIFICULTADES DE LEGITIMACIÓN POLÍTICA Y DESACTIVACIÓN ESTRATÉGICA DEL DEBATE

Elisa Chuliá (*)

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas del siglo XX hemos asistido, y contribuido con nuestro comportamiento, a cambios de alcance global difícilmente predecibles sólo poco tiempo antes de que se manifestasen. Pero no todos los cambios trascendentales para las sociedades industrializadas avanzadas que se han verificado durante ese período se han resistido a la predicción. No ha sido impredecible, por ejemplo, el progresivo y acelerado envejecimiento de la población europea como consecuencia del rápido descenso de la natalidad en el último tercio del siglo y del aumento continuado de la esperanza de vida. Aun cuando este fenómeno demográfico constituye un gran éxito social, plantea problemas de diverso tipo, entre ellos, cómo garantizar la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones basados en las transferencias de renta entre los ocupados y los jubilados (sistemas de pensiones de reparto). Puesto que las pensiones representan la principal partida del gasto en protección social de los estados de la Unión Europea, las dificultades financieras de los sistemas de pensiones inciden directamente en la discusión sobre el futuro de los estados del bienestar y del denominado “modelo social europeo” (cuadro 1).

Por muy previsible que resultara, ya hace unas décadas, la creciente presión financiera a la que el acceso a la jubilación de las voluminosas cohortes nacidas en los años cincuenta y sesenta iba a someter a los sistemas de pensiones “maduros” (es

decir, con altas tasas de cobertura y una oferta de prestaciones relativamente generosa), los gobiernos de los estados del bienestar no han mostrado ni prisa ni entusiasmo en la introducción de reformas que, en mayor o menor medida, implicarían una reducción de las prestaciones percibidas por los pensionistas (futuros y, a veces también, presentes). A esta renuencia subyace una lógica contundente: mientras que los costes políticos de las reformas recaen sobre los gobernantes que las adoptan, en forma de protestas sociales, descenso de índices de popularidad y pérdida de votos, los beneficios (la sostenibilidad financiera del sistema en el medio y largo plazo) se reparten entre todos los actores políticos y la sociedad.

2. LOS TRES VECTORES DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

No obstante, desde finales de los años ochenta la reforma de los sistemas de pensiones ha figurado en la agenda política de todos los gobiernos europeos. El alcance y los métodos de tales reformas han variado considerablemente, evidenciando la ausencia de soluciones universales ante los problemas comunes a los que se enfrentan los sistemas públicos de pensiones. Ahora bien, a pesar de la diversidad de las fórmulas institucionales a las que se ha recurrido para contener el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones, la mayor parte de los cambios ha respondido a tres objetivos: 1) ajustar mejor la cuantía de las pensiones al esfuerzo

CUADRO 1
**GASTO EN PENSIONES EN PORCENTAJE DEL PIB Y PORCENTAJE
 DEL GASTO EN PENSIONES SOBRE EL GASTO TOTAL
 EN PRESTACIONES SOCIALES (2001)**

	GASTO EN PENSIONES SOBRE PIB (EN PORCENTAJE)	ASTO EN PENSIONES SOBRE GASTO TOTAL EN PRESTACIONES SOCIALES (EN PORCENTAJE)
UE-15.....	12,5	47,5
Bélgica.....	11,2	43,3
Dinamarca.....	10,7	37,4
Alemania.....	13,1	45,8
Grecia.....	13,3	50,1
España.....	9,7	49,7
Francia.....	13,2	46,5
Irlanda.....	3,7	26,4
Italia.....	14,7	59,8
Luxemburgo.....	10,1	49,3
Holanda.....	12,9	50,1
Austria.....	14,2	51,3
Portugal.....	11,4	54,4
Finlandia.....	10,9	43,8
Suecia.....	11,4	37,2
Reino Unido.....	11,8	44,8

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, 8/2004.

contributivo realizado por sus perceptores, 2) promover la capitalización parcial (pública o privada) de los recursos para la financiación de las prestaciones y 3) prolongar las carreras laborales mediante el retraso de la edad de jubilación.

Simplificando mucho, estos tres “vectores de reforma” descansan sobre los siguientes razonamientos: el refuerzo de la contributividad tiende a disminuir la cuantía media de la pensión y a incentivar la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores mayores; la capitalización de recursos para el pago de pensiones descarga la presión sobre el sistema de reparto y puede proteger ante los riesgos derivados de su debilitamiento financiero; por último, el retraso de la edad de jubilación efectiva implica que los trabajadores contribuyen más tiempo a la financiación del sistema y perciben menos tiempo prestaciones.

Las reformas de los sistemas de pensiones, emprendidas por los gobiernos europeos en los últimos años, pueden ser descritas y analizadas a la luz de los avances que han implicado en estos tres

vectores. Así, por ejemplo, Italia, el país de la UE que destina una proporción mayor de su gasto en prestaciones sociales al pago de las pensiones de jubilación, centró su reforma de 1995 en el primer y el tercer objetivo. En efecto, la reforma estableció la transición gradual de un sistema público de prestación definida a otro, también público, de contribución definida. De este modo, las pensiones del nuevo sistema no quedan ligadas a los salarios percibidos (o a las bases contributivas), sino a las contribuciones individuales aportadas al sistema. Asimismo, se eliminó gradualmente la posibilidad de jubilarse con una pensión completa tras haber cotizado al sistema durante 35 años e independientemente de la edad, al tiempo que se aumentó la edad legal de jubilación masculina de 63 a 65 años, y la femenina de 58 a 60 años.

En Suecia, paradigma de estado del bienestar socialdemócrata, se aprobó en 1999 una reforma del sistema de pensiones basada fundamentalmente en el primero y el segundo de los tres vectores señalados. De acuerdo con la nueva normativa, los nacidos desde 1954 en adelante se incorporan a un nuevo sistema de pensiones que distribuye las contribuciones en dos partes: aproximadamente el 80 por 100 se destina al sistema de reparto, mientras que el resto se deposita obligatoriamente en cuentas privadas de capitalización individual. La pensión a la que da derecho esta doble contribución se combina de una parte estatal, basada en las contribuciones al sistema (pero que también toma en consideración el criterio actuarial de la esperanza de vida media en el momento de acceder a la pensión) y una parte privada, que resulta de los ingresos efectuados en los fondos privados y los rendimientos que hayan proporcionado.

3. REFORMAS LIMITADAS Y DESACTIVACIÓN DEL DEBATE PÚBLICO EN ESPAÑA

Las reformas efectuadas en España desde que, en abril de 1995, todos los partidos con representación parlamentaria aprobaron el acuerdo conocido como “Pacto de Toledo” también han seguido la dirección de los tres vectores señalados (1). Ahora bien, la adopción de medidas en prevención de la insuficiencia financiera del sistema contributivo de pensiones ha ido de la mano de la consolidación de mejoras de las prestaciones más bajas, reforzando así una tendencia que los gobiernos socialistas impulsaron decididamente durante los años ochenta: la reducción del diferencial entre las pen-

siones contributivas de mayor y menor cuantía que concede el sistema de la Seguridad Social (2).

Sobre la base de consenso entre los partidos políticos y los agentes sociales alcanzada en el Pacto de Toledo, el primer gobierno de Aznar y los sindicatos UGT y CCOO suscribieron un acuerdo que, al tiempo que avanzaba hacia el objetivo de mayor contributividad de las pensiones (recomendación 9 del Pacto), creaba las condiciones para capitalizar recursos excedentes de las cotizaciones (recomendaciones 1 y 2). De acuerdo con la Ley 24/1997 sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social en la que se tradujo aquel acuerdo, desde el 1 de enero de 2002 las pensiones de jubilación se computan con arreglo a las bases de cotización de los últimos quince años (en lugar de ocho) previos al momento del alta como jubilados. La modificación del porcentaje aplicable a la base reguladora, de tal forma que los quince primeros años dan derecho al 50 por 100 (en lugar de al 60 por 100), obedece asimismo al objetivo de conseguir un mejor ajuste contributivo entre cotizaciones y prestaciones. Por otra parte, la asignación de la financiación de los gastos en sanidad y servicios sociales a los Presupuestos Generales del Estado posibilitó la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el año 2000.

El segundo gobierno de Aznar consiguió firmar un nuevo acuerdo sobre pensiones en 2001 con CCOO, la CEOE y CEPYME. Con él dió otro paso adelante en la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social al definir los complementos por mínimos de las pensiones contributivas como prestaciones no contributivas, permitiendo así la liberación de más recursos para el Fondo de Reserva. A este avance en el segundo vector de reforma, el acuerdo de 2001 añadía otro en el tercero, toda vez que reflejaba la voluntad de los firmantes de incentivar la permanencia en el mercado de trabajo de los mayores de 60 años, así como la jubilación gradual y flexible. La Ley 35/2002, desarrollada en dos Reales Decretos del mismo año, introduce incentivos muy potentes para retrasar voluntariamente la edad de jubilación. No cabe, sin embargo, pasar por alto que esa misma normativa también crea reglas potencialmente favorecedoras de comportamientos contrarios al abrir la opción de jubilarse parcialmente a partir de los 60 años, compatibilizando trabajo y pensión, y reconocer la posibilidad de jubilarse gradual y flexiblemente a los trabajadores que no han cumplido los 65 años.

Los firmantes del acuerdo de 2001 renunciaron, en cambio, a proseguir avanzando en el primer vector de reforma y, en contra de lo que cabía esperar, no extendieron el período de cálculo de la base reguladora de las pensiones contributivas. Esta renuncia, junto con el aumento de las pensiones mínimas por encima del IPC, que tanto los gobiernos del PP como el actual del PSOE han decretado en los últimos años, y que, a la postre, refuerza el componente redistributivo del sistema, muestran el limitado progreso que ha experimentado la contributividad.

Contra el telón de fondo de las reformas aprobadas en otros países como Suecia, Italia, Alemania y Austria, e incluso Portugal y Francia, los cambios introducidos en el sistema español de pensiones durante la década de vigencia del Pacto de Toledo resultan notablemente conservadores. Esta comprobación puede sorprender, habida cuenta de que muchos expertos y organismos internacionales sitúan a España entre los países con una tendencia más acusada de envejecimiento de la población y un mayor riesgo de sufrir desequilibrios financieros en la provisión de las pensiones públicas (3). ¿Cómo cabe entonces explicar el limitado alcance de las reformas? La combinación de tres argumentos permite ofrecer una respuesta plausible a esta pregunta.

En primer lugar, el hecho de que España registre un gasto público en pensiones en términos de PIB inferior a la media de la UE dificulta la legitimación política de reformas orientadas a la contención de los gastos en esta partida. De acuerdo con los datos más recientes que provee Eurostat, entre 1995 y 2001 el gasto en pensiones español medido en porcentaje de PIB no sólo se ha mantenido más de dos puntos y medio por debajo de la media europea (UE 15), sino que ha descendido ligeramente (cuadro 2). En segundo lugar, la combinación de crecimiento de las afiliaciones a partir de mediados de 1995 y desaceleración del ritmo de altas de pensiones como consecuencia de

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES, EN PORCENTAJE DEL PIB
(1995-2001)

	1995	1997	1999	2000	2001
España.....	10,3	10,3	9,9	10,0	9,7
UE-15	12,8	12,9	12,6	12,6	12,5

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, 8/2004.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE AFILIADOS AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES CONTRIBUTIVAS (1995-2004)

	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004
Trabajadores afiliados a la Seguridad Social (millones)	12,31	12,93	14,43	15,65	16,13	16,61	17,08
Pensiones contributivas (millones).....	6,97	7,28	7,51	7,68	7,75	7,82	7,88
Afiliados/pensiones.....	1,77	1,78	1,92	2,04	2,08	2,12	2,17

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, marzo 2005 (www.mtas.es).

la jubilación de las cohortes de menor volumen nacidas en la guerra civil y la inmediata posguerra (las denominadas “generaciones huecas”) se ha traducido en el aumento de la ratio afiliados/pensiones (cuadro 3). Si en 1995 se situaba en 1,77, en 2004 alcanzaba 2,17, recuperando el valor de los primeros años ochenta. En tercer lugar, como resultado del factor anterior y de la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, ésta ha experimentado un superávit que ha permitido dotar por encima de lo previsto inicialmente el Fondo de Reserva: a finales de 2004 acumulaba más de 19.000 millones de euros, equivalente a 2,6 por 100 del PIB y a algo más de cuatro mensualidades de la nómina de las pensiones (4).

Estas circunstancias perfilan un escenario escasamente favorable a la adopción de reformas susceptibles de ser interpretadas como recortes de las prestaciones. El fundado temor a que, no ya la propuesta de un partido político a favor de cambios en las reglas de acceso o cálculo de las pensiones, sino que la mera referencia a los problemas financieros del sistema de la Seguridad Social en el plazo de algunos años suscite las críticas inmediatas de los adversarios políticos, empuja hacia la desactivación estratégica del debate sobre las pensiones. No deja de resultar curioso que de los tres

vectores que han dominado las reformas de los sistemas de pensiones europeos, el que en España ha recibido probablemente un mayor impulso durante la última década ha sido el que ha podido ser legislado a través de medidas fiscales, más ocultas a la discusión pública y menos visibles. En efecto, la mejora de los incentivos fiscales para las aportaciones a los fondos de pensiones ha estimulado fuertemente la capitalización privada de recursos destinados a complementar las pensiones públicas, como refleja la evolución del patrimonio y del número de partícipes de los fondos (cuadro 4) (5).

En la medida en que la ratio afiliados/pensiones siga evolucionando favorablemente, las perspectivas de que el gobierno afronte las dificultades de legitimación política, reactive el debate y promueva reformas del sistema orientadas a ajustar el previsible crecimiento del gasto en pensiones parecen hoy día bastante inciertas. De hecho, más allá de la reducción de los incentivos fiscales a las aportaciones a fondos de pensiones y a su rescate, conocemos muy poco acerca de los planes en política de pensiones del actual ejecutivo de Rodríguez Zapatero.

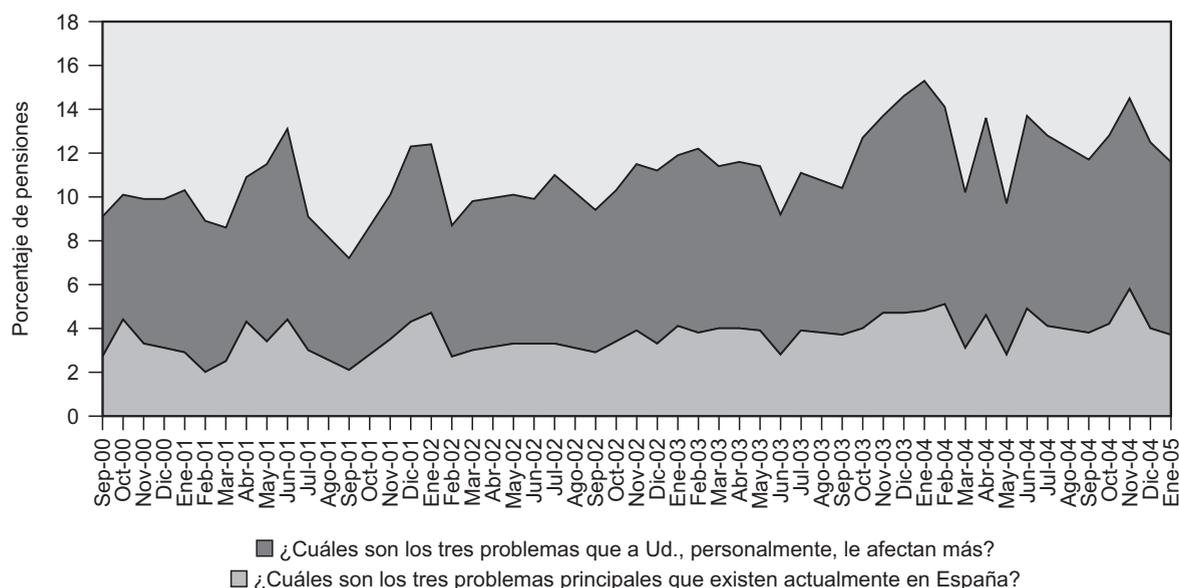
En definitiva, la prosperidad económica de la última década y el acuerdo más o menos tácito entre

CUADRO 4
FONDOS DE PENSIONES: EVOLUCIÓN DE PATRIMONIO Y PARTÍCIPES (1990-2004)

	PATRIMONIO (MILES DE EUROS)			PARTÍCIPES		
	Sistema individual	Sistema de empleo	Sistema asociado	Sistema individual	Sistema de empleo	Sistema asociado
1990	1.022.370	2.096.565	95.537	530.551	81.420	15.987
1992	2.560.696	3.863.564	180.003	875.041	166.592	26.358
1994	4.740.501	5.362.524	304.485	1.301.712	222.249	67.759
1996	9.091.426	7.842.974	506.912	1.838.804	267.174	72.669
1998	16.310.224	10.083.835	766.982	2.953.750	316.545	76.497
2000	21.494.220	15.553.271	812.290	4.402.708	463.519	72.601
2002	26.284.054	21.278.267	759.967	5.829.358	614.996	88.712
2004	36.977.292	24.990.830	838.153	7.239.960	1.280.203	79.586

Fuente: Inverco (www.inverco.es).

GRÁFICO 1
LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LAS PENSIONES COMO PROBLEMA



Fuente: Barómetros del CIS (Tamaño y composición de las muestras: aprox. 2.500 entrevistas a españoles de ambos sexos de 18 y más años. Se ha seleccionado el período desde septiembre de 2000 a enero de 2005 porque los barómetros anteriores a la primera fecha y posteriores a la segunda no incluyen siempre las dos preguntas examinadas.

los dos grandes partidos nacionales de soslayar la discusión del tema de las pensiones para evitar su (mal)uso electoral, y quizá también para privar a las fuerzas nacionalistas de un espacio de discurso en el que puedan manifestar sus reivindicaciones de transferencia de las competencias de la Seguridad Social, han conducido a un adormecimiento del debate público sobre la reforma de las pensiones. Los barómetros de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) proporcionan un indicio bastante sólido de la situación marginal que, según los ciudadanos, ocupa la cuestión de las pensiones en la agenda pública. Ante la pregunta “¿Cuáles son los tres problemas principales que existen actualmente en España?”, desde septiembre del año 2000 hasta enero de 2005 el porcentaje de entrevistados que ha mencionado “las pensiones” ha oscilado entre el 3 y el 4 por 100 (gráfico 1). El paro y el terrorismo han acaparado consistentemente los primeros puestos de esta lista, pero bastante por encima de “las pensiones” han quedado también cuestiones como “las drogas y el alcoholismo”, “la inseguridad ciudadana” o “la inmigración”

Sin embargo, cuando a los mismos entrevistados se les pregunta “¿Y cuáles son los tres problemas que a Vd. le preocupan más?”, los porcen-

tajes de mención a “las pensiones” se duplican, alcanzando en algunos momentos el 10 por 100 (gráfico 1). Observadas en un punto del tiempo, las diferencias en las frecuencias de las respuestas a una y otra pregunta quizá no sean estadísticamente significativas, pero a lo largo del período considerado son tan consistentes que permiten establecer una pauta clara. Así como todos los problemas antes mencionados (paro, terrorismo, drogas, inseguridad ciudadana o inmigración) registran, por lo general, una frecuencia más alta como “problemas de España” que como “problemas que a uno le preocupan más”, con “las pensiones” ocurre lo contrario. Los datos sugieren, por tanto, que el debate público sobre las pensiones está “deflactado”; que la opinión pública atribuye mayor relieve al tema que la que le conceden quienes habitualmente protagonizan la discusión pública, es decir, los dirigentes políticos, los agentes sociales y los medios de comunicación.

Las estadísticas ya referidas a la evolución de los fondos de pensiones indican que, al margen del debate público, muchos ciudadanos están adoptando estrategias individuales anticipando el posible deterioro futuro de las pensiones públicas. Quien dispone de recursos para el ahorro procura

suscribir un plan de pensiones para beneficiarse de los incentivos fiscales y complementar su pensión pública futura. Parece obvio que estas estrategias acabarán aumentando las desigualdades de renta intrageneracionales entre los jubilados futuros, un fenómeno que el sistema público de la Seguridad Social ha tratado tradicionalmente de combatir. Pero, aparentemente, el grueso de la ciudadanía, quizá aceptando los mensajes de confianza que lanzan ocasionalmente algunos representantes políticos y sindicales o interpretando benévolamente sus silencios, supone que el sistema de pensiones español mantendrá como mínimo su actual capacidad de protección social. Ciertamente, en febrero de 2005 aproximadamente uno de cada cuatro entrevistados en una encuesta del CIS creía que “en el futuro” el sistema de pensiones “empeorará”. Sin embargo, el 40 por 100 opinaba que “seguirá igual” y el 22 por 100 que “mejorará” (6). ¿Es razonable mantener estas perspectivas?

4. CÓMO REACTIVAR EL DEBATE SOBRE LAS PENSIONES

En los últimos años se han publicado diferentes proyecciones anticipando un escenario financiero muy sombrío para el sistema público de pensiones y restando, por tanto, crédito a las perspectivas de mantenimiento de su nivel de protección actual. Pero los supuestos de crecimiento del empleo sobre los que se basaban tales proyecciones se han revelado notablemente pesimistas (7). En otras palabras, la incapacidad de estas proyecciones de estimar el masivo crecimiento de la afiliación a uno o dos años vista ha puesto en cuestión su valor como pronóstico. Según Luis Garrido, el principal problema de estas proyecciones reside en que han tendido a extrapolar los actuales comportamientos laborales de la población a las generaciones venideras (8). No han evaluado la escasa probabilidad de que las trayectorias laborales de quienes se han jubilado en el pasado reciente y quienes se están jubilando en nuestros días se mantengan constantes en el futuro.

Siguiendo el argumento de Garrido, el “vuelco formativo” que han protagonizado las cohortes nacidas en España a partir de 1950 permite prever al menos dos cambios muy importantes, que no pueden obviarse durante más tiempo en la elaboración de las proyecciones financieras del sistema español de pensiones. El primero consiste en el aumento de la ocupación de la población entre los 25 y los 65 años. El mérito de buena parte de este

aumento corresponde a las mujeres, cuyo esfuerzo de formación a lo largo de las últimas cinco décadas sólo puede calificarse de impresionante.

Tanto por motivos de oferta como de demanda, la adquisición de formación favorece la ocupación. Por una parte, para los hombres y mujeres más formados aumenta el coste oportunidad (no sólo en términos retributivos, sino probablemente también de satisfacción personal) de no estar ocupados. Por otra parte, la educación protege de la expulsión del mercado de trabajo por motivos tanto de reestructuración del sistema productivo como de ciclos económicos adversos. Sobre esta evidencia se asienta el segundo cambio, ya apreciable en los últimos años, que puede incidir de manera muy importante en los ingresos y gastos del sistema de pensiones: el retraso de la edad de abandono del mercado de trabajo.

Si aumenta el empleo en las etapas intermedias y finales de las carreras laborales, la evolución de la ratio afiliados/pensiones durante los próximos años no disminuiría tanto como estiman algunas proyecciones que no consideran el impacto que los cambios en la composición educativa de las cohortes tienen en el empleo. Sería, no obstante, insensato aferrarse a este escenario menos pesimista para justificar la despreocupación y rechazar cambios. De hecho, la tendencia estructural que apunta hacia una mayor tasa de ocupación de la población española parece tan beneficiosa desde la perspectiva de los problemas de financiación del sistema español de pensiones, que su continuidad no se debería fiar a la inercia de la dinámica, sino incentivar institucionalmente.

La búsqueda y selección de estos incentivos debería satisfacer condiciones de eficacia y justicia. Aparte de la extensión del período de cotización sobre el que se calcula la base reguladora de la pensión, uno de los cambios que podría cumplir ambas condiciones consiste en la ampliación del período equivalente a una carrera de cotización completa, eliminando simultáneamente la que suele denominarse “edad legal de jubilación” y estableciendo, en todo caso, una edad de jubilación mínima por debajo de la que, desde el establecimiento del sistema contributivo de pensiones hace aproximadamente cuatro décadas y hasta la actualidad, permite acceder al 100 por 100 de la base reguladora de la pensión (65 años). Si progresivamente se extendiera el número de años que dan derecho a una pensión completa de los actuales 35 hasta, por ejemplo, 40 (como en Francia, sin ir más lejos),

es probable que la mayor parte de los trabajadores actualmente próximos a la jubilación no experimentarían pérdidas importantes, mientras que los pensionistas futuros tendrían un incentivo para permanecer en el mercado de trabajo hasta completar ese número de años. Por tanto, un cambio semejante supondría un estímulo eficaz al retraso de la edad de jubilación más allá de los 65 años.

Además, esta medida también se podría legitimar mediante argumentos de justicia intergeneracional. Si las generaciones que hoy engrosan la población empleada se han incorporado más tarde al mercado de trabajo porque han prolongado sus períodos de formación que, a su vez, les han permitido acceder a trabajos más interesantes, más productivos y menos penosos, justo es que se jubilen a una edad más avanzada que quienes no disfrutaron de esas condiciones y, en muchos casos, entraron a trabajar tan temprano que cotizaron durante más de 35 años al sistema público de pensiones, aunque luego éste les haya penalizado duramente por jubilarse antes de los 65 años. Por lo demás, una medida como ésta cabría perfectamente tanto en el Pacto de Toledo original, como en su desarrollo parlamentario más reciente (es decir, en el informe acordado en la comisión parlamentaria de seguimiento del Pacto que aprobó el Congreso el 2 de noviembre de 2003) (9) y reforzaría los vectores de reforma de los sistemas de pensiones que hoy día parecen más prometedores: el aumento de la contributividad de las prestaciones y el retraso de la edad de jubilación efectiva.

Que los gobiernos españoles no hayan emprendido grandes reformas estructurales del sistema público de pensiones, como reclaman recurrentemente algunos organismos internacionales (la OCDE, el FMI o el Banco Mundial), puede interpretarse como una decisión prudente. Al fin y al cabo, la evidencia acerca de la superioridad de los sistemas de pensiones por los que están apostando los países más reformistas (en los que la capitalización privada gana protagonismo en detrimento del reparto público) es discutible. Pero que no hayan aprovechado estos años de desahogo de la Seguridad Social para, además de mejorar las pensiones más bajas, avanzar más resueltamente en estos vectores de reforma más prometedores parece un comportamiento poco responsable.

En definitiva, aunque la alarma inminente que se desprendía de algunas proyecciones financieras del sistema español de pensiones se ha revelado excesiva a la luz de la evolución reciente del

empleo, la desactivación del debate de las pensiones y el mantenimiento inalterado del diseño institucional no están justificados. Reavivar el debate de las pensiones exige introducir nuevos argumentos que desbloqueen esa posición mayoritaria de los partidos políticos y los agentes sociales, que, a tenor de la evolución de la afiliación durante los últimos años, relativizan la creciente carga financiera del sistema de la Seguridad Social, trasladan probablemente una confianza exagerada en su sostenibilidad sin mayores esfuerzos contributivos o fiscales y se muestran reacios a introducir reformas que supongan sacrificios a los futuros pensionistas y costes electorales a los partidos y líderes políticos. La manera más efectiva de desbloquear esa posición consiste en evaluar las oportunidades y los límites de crecimiento del empleo en los diferentes grupos de edad y, sobre esa base, estudiar qué medidas de reforma resultarían eficaces y justas, y por tanto, socialmente aceptables y políticamente legitimables.

NOTA

(*) UNED y FUNCAS.

(1) El "Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse", habitualmente referido como "Pacto de Toledo", fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (serie E, núm. 134) el 12 de abril de 1995.

(2) El primer gobierno socialista de Felipe González estableció a partir de enero de 1984 una pensión contributiva máxima que no revalorizó hasta 1989. En cambio, durante esos cinco años las pensiones más bajas fueron revalorizadas anualmente entre el 4,5 y el 8,3 por 100. En 1985, la pensión de jubilación máxima era 6,48 veces superior que la pensión mínima (para un beneficiario de 65 años con cónyuge a cargo). En 1990, era 4,4 veces superior, y en 2000, 4,3 veces superior.

(3) Véanse los informes más recientes de la OCDE y del Fondo Monetario Internacional sobre España. Asimismo en la monografía publicada por el Banco Mundial de Robert Holzmann, Robert Mitchell y Michael Rutkowski (eds.) (2003), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington, IBRD/WB, se afirma (pág. 43) que la evolución demográfica situará a mediados del siglo XXI a España probablemente en los primeros lugares de la lista de países europeos con un gasto en pensiones más elevado en relación al PIB.

(4) Datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en una nota de prensa de 18 de enero de 2005 (http://www.tt.mtas.es/periodico/historico_inicio.htm).

(5) Si en 1996 el límite de aportaciones a planes de pensiones deducibles de la base imponible del IRPF ascendía a 750.000 pesetas (aproximadamente 4.500 euros), esta cantidad fue incrementándose hasta los actuales 8.000 euros anuales, importe al cual los mayores de 52 pueden añadir 1.250 euros por cada año hasta llegar a los 65 (con un tope de 24.250). A estos incentivos se han añadido otros durante la etapa de gobierno del PP que afectan tanto a las aportaciones como al rescate del ahorro.

(6) CIS, barómetro de febrero 2005, estudio 2.594, pregunta 9.

(7) Véase, por ejemplo, José A. HERCE y Javier ALONSO MESEGUER (2000), *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, Barcelona, La Caixa. También otros autores con una visión menos crítica sobre la viabilidad financiera del sistema español de pensiones han infraestimado la evolución más reciente de afiliación a la Seguridad Social. Véase Felipe SERRANO PÉREZ, Miguel Ángel GARCÍA DÍAZ y Carlos BRAVO FERNÁNDEZ (2004), *El sistema español de pensio-*

nes. Un proyecto viable desde un enfoque económico, Barcelona, Ariel.

(8) Sus argumentos quedan recogidos y ampliamente desarrollados en Luis GARRIDO y Elisa CHULIÁ (2005), *Ocupación, formación y el futuro de la jubilación en España*, Madrid, CES.

(9) Publicado en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII legislatura, núm. 284.