

HACIA UN SISTEMA MIXTO DE PENSIONES

Mariano Guindal
Mar Díaz-Varela

España se dirige a un sistema mixto de pensiones entre lo público y lo privado. Todos los expertos, al margen de su ideología, coinciden en que un sistema puro no es viable y nadie defiende una privatización de la seguridad social, por entender que no es posible ni técnica ni políticamente.

Ésta es la principal conclusión que se obtiene al analizar las respuestas de los nueve expertos y autoridades consultados por *Perspectivas del Sistema Financiero*. Nadie niega que España se dirige hacia un sistema mixto dentro del marco que determina la Constitución Española, y en el que se dice textualmente: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

A pesar de esta coincidencia, los matices son importantes. Así, el Secretario General de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, **Jerónimo Sanz**, afirma que «no le cabe la menor duda de que el futuro sistema de previsión social en España va a ser un sistema mixto en el que todo trabajador va a recibir una prestación del sistema público y la que le garanticen los sistemas complementarios».

En la misma línea se manifiesta el Secretario de Estado para la Seguridad Social, **Juan Carlos Aparicio**, quien asegura que es deseable el desarrollo del artículo 41 de la Constitución «sin tantos prejuicios ideológicos ni obstáculos normativos», y advierte que no es casual la cita expresa de la norma constitucional a este respecto.

Por su parte, la Directora General del grupo asegurador CASER, **Gabriela González-Bueno**, pronostica que en los próximos años vamos a ver un desarrollo vertiginoso de los planes de pensiones privados. «En la actualidad, los fondos de pensiones en España gestionan un patrimonio en torno al 4 por 100 del PIB. Sería desalentador desde un punto de vista económico, pero sobre todo social, que en el año 2015 no alcanzasen una dimensión

mínima del 25 por 100 del PIB. Esto supone que, como mínimo, los planes de pensiones multipliquen por diez sus recursos, en términos reales, en las próximas dos décadas».

Estas previsiones pueden parecer exageradas, pero no lo son si pensamos que una gran parte del ahorro privado terminará canalizándose por esta vía, tal como sucede en Estados Unidos, en Japón y en los países anglosajones y centroeuropeos, donde los fondos de pensiones se han convertido en la forma más común de ahorro para las familias.

En España, los sistemas de previsión social complementaria aún están en mantillas; aunque la evolución de los fondos de pensiones en los últimos años ha presentado un ritmo de crecimiento muy destacado tanto por el volumen de activos que gestionan como por el número de personas afectadas. Así, el número de activos se incrementó un 29,5 por 100 a lo largo de 1993, un 20,7 por 100 en 1994, un 24 por 100 en 1995, y un 40 por 100 en 1996. Pero, a pesar de estas cifras, muchos estiman que el *boom* de los planes de pensiones está aún por llegar en España.

Aunque los planes de pensiones se han desarrollado mucho en el último lustro, pasando de un patrimonio de medio billón de pesetas en 1990 a más de 3 billones de pesetas en 1996, todos los entrevistados coinciden en que el desarrollo alcanzado en la actualidad por los fondos de pensiones en España es totalmente insuficiente. El propio Secretario de Estado para la Seguridad Social subraya que «basta con compararnos con la media de los países de la Unión Europea para saber que aún estamos muy por debajo de los niveles deseables en términos de PIB o de comparación con otras fórmulas de ahorro».

Los datos que ofrece el Secretario de Estado de Economía, **Cristóbal Montoro**, son contundentes. En países con mucha menos población que España se están administrando patrimonios infinitamente mayores: en Holanda, 40 billones; en Suiza, 35; en Suecia, 10. España sólo supera a Bélgica, Noruega, Australia, Portugal y Grecia. «El crecimiento de los fondos de pensiones en España ha sido me-

nor del esperado», y ello se ha debido a la fuerte competencia proveniente de los fondos de inversión, «y sobre todo a las deficiencias de la Ley 8/1987, de Fondos y Planes de Pensiones, que sólo ha subsanado parcialmente la Ley 30/1995, del Seguro Privado». Este escaso desarrollo no sólo se debe al bajo nivel del patrimonio acumulado, sino también al bajo número de partícipes, que se sitúan por debajo de los dos millones de personas.

Sin embargo, el Secretario de Estado nos anuncia que tiene como objetivo «impulsar decididamente el ahorro finalista a largo plazo a través de este instrumento, en especial los planes de empleo, que contaban sólo con 251.000 partícipes a finales del año 1995».

También nos anuncia que uno de los primeros cambios que el Ministerio de Economía va a llevar a cabo va a ser «revisar el porcentaje de deducción y el máximo de un millón conforme a la tasa de inflación y en determinados supuestos».

Montoro argumenta que el gobierno buscará el consenso con otros grupos parlamentarios para tratar fiscalmente «la parte de capitalización de los derechos consolidados del partícipe como incremento patrimonial en el momento de percepción de la prestación».

Especialmente interesante es la opinión que sobre este particular aporta el portavoz económico de CiU, **Francesc Homs**, no sólo por ser el impulsor de los «Pactos de Toledo», sino por ser el socio parlamentario del partido gobernante, y, por tanto, quien tiene capacidad de dar la mayoría necesaria para aprobar las futuras leyes. El diputado catalán defiende la necesidad de «permitir ciertas dosis de liquidez en casos excepcionales y la movilidad entre los diversos instrumentos sin consecuencias fiscales». También defiende la necesidad de «incorporar de forma efectiva la actualización automática y periódica, de acuerdo con el índice de precios al consumo, del límite financiero máximo de aportación a planes de pensiones».

Homs mantiene que cuando el partícipe perciba la prestación en forma de capital, sería necesario que «la parte de la prestación que se corresponda con las aportaciones realizadas sea considerada como rendimiento del trabajo, mientras que la parte que corresponda con la capitalización de dichas aportaciones tribute como incrementos de patrimonio». Lo mismo ocurriría cuando la aportación se recibiera en forma de renta periódica.

El Secretario General del Círculo de Empresarios, **Vicente Boceta**, es rotundo al afirmar que «el ahorrador se está inclinando más por los fondos de inversión debido a su mayor flexibilidad de disposición y, hoy por hoy, a su rentabilidad más elevada».

Es cierto que la implantación de los planes de pensiones privados es muy reciente en nuestro país y que su crecimiento todavía no ha alcanzado

su velocidad de crucero. Sin embargo, todos los expertos consultados coinciden en señalar que los ocho años de vida que tienen son tiempo suficiente para hacer un análisis crítico que permita averiguar las razones por las que esta forma de ahorro no ha tenido el auge que han experimentado otras alternativas. No hay que olvidar que en España ha aumentado considerablemente el ahorro de las familias, que ha pasado del 10,9 por 100 de la renta disponible en 1994 al 12,5 por 100 en 1995, margen que se ha mantenido en 1996 y que, con toda probabilidad, se mantendrá en 1997, dada la atonía que manifiesta el consumo privado.

Como afirma el Director General de la Oficina Presupuestaria, José Barea, gran parte de este ahorro no se va a canalizar a través de las cuentas corrientes de cajas y bancos dada la baja rentabilidad que ofrece la renta fija. Tampoco los mercados de valores son una opción excesivamente atractiva para la mayor parte de los ciudadanos, que temen los vaivenes de la Bolsa.

Por tanto, éste es un factor que hay que tener en cuenta. Sobre todo, si se suma a que los españoles ya no confían en el sistema público de pensiones, como pone de manifiesto Francisco Alvira, «sólo un 6 por 100 de los españoles no quiere planes de pensiones porque confía en el sistema público» y, además, tienen miedo a una vejez pobre.

Pero esta situación aún no se ha traducido en un aumento espectacular de los planes de pensiones, probablemente por una combinación de factores: falta de información, incertidumbre, medios económicos, o simplemente porque no son competitivos con otros productos financieros que ofrecen más liquidez y mejor tratamiento fiscal de los rendimientos en el IRPF.

Todos los encuestados coinciden en la necesidad de que se saquen conclusiones de la experiencia de los últimos ocho años y se obre en consecuencia.

Así, el Secretario de Estado para la Seguridad Social considera fundamental «su perfeccionamiento jurídico dotándoles de mayor seguridad y relevancia normativa. En segundo lugar, adaptar su fiscalidad a la de otras fórmulas tal vez más atractivas. Y, finalmente, crear una mentalidad social más favorable hacia la acción individual».

Para el Director General de Ibercaja, **Amado Franco**, «debería desarrollarse un programa de información y divulgación promovido por los poderes públicos para que interesen a la generalidad de la población estos instrumentos».

Para el Secretario General del Círculo de Empresarios, debería «posibilitarse sin coste alguno la movilidad entre los fondos a partir de los seis primeros meses».

Y para la Directora General del Grupo CASER, es fundamental dar mayor liquidez a los fondos de pen-

siones, sobre todo en casos excepcionales, como enfermedad y desempleo.

El Secretario de Estado de Economía coincide con todas estas opiniones y se muestra rotundo al afirmar que «la fiscalidad debe primar la formación de ahorro a largo plazo que supone un plan de pensiones». (Tal vez habría que recordar en este punto que existen formas de ahorro a largo plazo que no gozan de ventajas fiscales.) También anuncia que se derogará el artículo 28.3 de la Ley 8/1987, que implica la doble imposición para las aportaciones más allá de los límites mencionados. Afirma que se dará liquidez cuando se produzca una situación objetiva de estado de necesidad perentoria del participante, reduciéndose las penalizaciones para quienes llevan más tiempo. «El objetivo del gobierno es que los planes privados de pensiones se extiendan a la mayoría de la población. El desarrollo de estos instrumentos incrementa la tasa de ahorro neto de la economía, lo que facilita la inversión y la creación de empleo».

Montoro es contundente al señalar que «es de gran interés para España, desde el punto de vista social y económico, un rápido desarrollo del sistema de previsión social privado complementario del público, y por ello, se justifican los incentivos fiscales a estos instrumentos».

Pero, a pesar de estas buenas intenciones, no hay que olvidar que el sistema de previsión privado no va a alcanzar nunca el desarrollo de los de Estados Unidos o Japón, donde el sistema público es muy limitado. En España, el alto nivel de cobertura del sistema público ha dejado muy poco espacio para el desarrollo de la previsión social complementaria, por lo que se podría considerar un gran éxito si en el año 2020 los planes de pensiones pagasen 33 pesetas de cada cien que se abonaran a los pensionistas, como pronostica Gabriela González-Bueno. Actualmente, por cada cien pesetas que se pagan en pensiones sólo una proviene del sector privado.

Los expertos son contundentes al afirmar que el fuerte crecimiento que se espera para los planes de pensiones en los próximos años «no va a ser suficiente para alcanzar el nivel de desarrollo de la previsión social complementaria de los países de nuestro entorno a menos que se reduzcan las cotizaciones sociales a la seguridad social», lo cual no parece viable dada la situación deficitaria del sistema.

A pesar de estas limitaciones, se espera que en 1997 se incremente notablemente el número de ciudadanos que decidan participar en un fondo de pensiones. La razón es sencilla. El acuerdo alcanzado el pasado 9 de octubre entre gobierno y sindicatos para desarrollar el «Pacto de Toledo», y que el próximo mes de abril se convertirá en ley, no ha dejado satisfecho a nadie. Aunque los firmantes consideran que garantiza el sistema público de pro-

tección social, lo cierto es que todos los expertos estiman que si el «Pacto de Toledo» por sí mismo era insuficiente para resolver los problemas financieros del sistema público, este acuerdo aún lo es menos.

De hecho, las medidas acordadas no suponen ningún ahorro a corto y medio plazo, ya que se han apartado las reformas que producían mayor ahorro, como es el retraso de la edad de jubilación o la penalización de las jubilaciones anticipadas. Por el contrario, se han puesto en práctica las iniciativas que suponían mayor gasto, como mejorar las pensiones de las viudas y de los huérfanos.

Este acuerdo no fue respaldado por el mundo empresarial a pesar de que sus contribuciones constituyen la principal fuente de ingresos de la seguridad social. También ha desencantado a la mayor parte de los grupos parlamentarios, incluido al socialista, quienes esperaban reformas más audaces.

Aunque ningún grupo se ha atrevido a criticar abiertamente el pacto entre el gobierno y los sindicatos por razones electorales, lo cierto es que la mayor parte de los diputados que constituyeron la ponencia del llamado «Pacto de Toledo» estiman que al sacar la reforma fuera del Parlamento, ha quedado desvirtuada y ha entrado en una vía muerta.

Pero no todos los observadores son tan pesimistas. El Director General de Caixa Galicia, **José Luis Méndez**, cree que «este acuerdo contribuirá de manera significativa a la consolidación y racionalización del sistema español de protección social. Las actuaciones definidas en esta reforma permiten paliar los importantes desequilibrios actualmente existentes entre ingresos y gastos, contribuyendo de este modo a una supervivencia futura que se encontraba gravemente comprometida». Especialmente significativo considera que se hayan separado las fuentes de financiación.

Francesc Homs es de la misma opinión. El acuerdo entre gobierno y sindicatos es el primer paso, «necesariamente habrá que adoptar más decisiones». Lo mismo opina el Director General de El Monte, **Juan Pedro Álvarez**, quien señala que «la reforma consensuada resuelve con un cierto grado de acierto los problemas actuales, pero no los problemas futuros».

Hacia una ley nacional de previsión social

La Comisión de Economía del Congreso de los Diputados ha optado por crear una Subcomisión Parlamentaria para estudiar y desarrollar el punto 14 del «Pacto de Toledo», que dice textualmente en su primer párrafo: «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».

El grupo parlamentario vasco, de acuerdo con el catalán y el popular, insisten en que se consensue entre todas las fuerzas parlamentarias una ley sobre sistemas de previsión social complementarios. Ésta debería definir la liquidez de los planes y fondos de pensiones.

Hay algunos grupos parlamentarios que incluso estiman que habría que aprovechar esta ley para dejar la puerta abierta para que en el futuro, y cuando la situación lo permita, quedara abierta la posibilidad de que los trabajadores puedan tener la opción de destinar una parte de sus actuales cotizaciones sociales a un plan privado.

El mismo Secretario de Estado para la Seguridad Social, Juan Carlos Aparicio, afirma que desarrollar el marco constitucional supone «efectivamente que los trabajadores españoles puedan disponer de márgenes de renta y salario aplicables a los sistemas complementarios. De poco serviría un buen cuadro jurídico y fiscal si no existen márgenes de ahorro que lo hagan operativo. Y desde esa capacidad económica real, la libertad de opción siempre es deseable».

Más prudente se muestra el Secretario de Estado de Economía, quien afirma que «es dudoso que dicha opción sirviera para desarrollar con fuerza los planes privados... La idea de poder elegir, siempre atractiva, sólo tendría sentido en circunstancias financieras que hoy no se dan en la seguridad social».

El grupo parlamentario que sostiene al gobierno se muestra igual de cauto y estima que abrir ese debate en este momento sería la mejor manera de no consensuar nada, ya que a esta fórmula se oponen radicalmente los diputados de izquierda, tanto del PSOE como de IU. Se trata de una posibilidad que suscita una enorme polémica, ya que para muchos expertos abre las puertas para ahogar financieramente al sistema público y poner la semilla de la privatización a medio y largo plazo.

Donde es más fácil alcanzar un fuerte consenso político y sindical es en lograr un mayor desarrollo de los sistemas de previsión social complementarios a través de la negociación colectiva. Patronal y sindicatos coinciden en señalar que, en un momento en que las tasas de inflación son ya muy bajas —situación que previsiblemente se mantendrá con la configuración de la Unión Monetaria—, el salario diferido es, sin lugar a dudas, la mejor manera que tienen los trabajadores de participar en los beneficios de las empresas sin crear tensiones inflacionistas. La experiencia de los países centroeuropeos así lo ha demostrado.

Además, patronal y sindicatos son conscientes

de que ésta es la mejor manera de consolidar su protagonismo social y convertirse, a medio y largo plazo, en auténticos poderes económicos. Es la razón por la que ambas partes han decidido reforzar la negociación colectiva centralizándola en grandes convenios provinciales o de rama con el fin de implicar también a la pequeña y mediana empresa.

Para el Director General de Ibercaja, Amado Franco, las empresas podrán estimular la creación de planes cuando no pongan en peligro su propia continuidad, «siendo capaces de absorber por esta vía incrementos de productividad que parcialmente se puedan destinar a un salario diferido frente a un salario presente». Pero, al mismo tiempo, advierte que es necesario instrumentar medidas cautelares para que garanticen su solvencia y rentabilidad, ya que una mala gestión de aquéllos podría hacer que las pérdidas que se produzcan terminen retornando a las empresas.

Para otros observadores, las empresas deberían tener la posibilidad de ofrecer unilateralmente a los trabajadores que lo deseen un plan de pensiones sin necesidad de conseguir un consenso laboral negociado. También es interesante destacar que la negociación colectiva es básica en la previsión social, ya que a través de ella se puede evitar discriminar a los trabajadores de mayor edad o afectados por dolencias físicas, que de otra manera podrían ser excluidos por el sector privado.

Para el Secretario de Estado de Economía, se trata de «un instrumento de perfeccionamiento de las relaciones laborales. Los planes de empleo y los seguros colectivos son instrumentos que permiten al trabajador mejorar sus relaciones con la empresa, de la que depende su futuro económico y su bienestar...; por tanto, incrementan el sentido de la responsabilidad de los empleados y dan a los sindicatos un nuevo protagonismo en la empresa y en la economía nacional que es bienvenido».

El Director General de Caixa Galicia, José Luis Méndez, aporta la experiencia de las cajas de ahorros en este asunto, que, en su opinión, ha dado buenos resultados. Francesc Homs considera también que «ésta es, en buena parte, la clave del futuro crecimiento del ahorro por parte de las clases medias e incluso de las rentas laborales más bajas... y nos permitiría afrontar una mejor revisión del sistema público de pensiones en el futuro».

No para todos las cosas son tan sencillas, y así lo advierte Juan Pedro Álvarez, Director General de El Monte, quien señala que la consideración de las aportaciones a los planes de pensiones como salario diferido «tiene entusiastas defensores y detractores...», la creación de planes de pensiones a través de la negociación colectiva podría suponer un incremento de los gastos para las empresas y, por otra parte, podría servir de ayuda para cubrir la necesidad actual, y sobre todo futura, de los planes de pensiones. Sin olvidar que son una fuente impor-

tante de ahorro». Por tanto, en su opinión, habría que buscar un equilibrio entre ambos extremos.

Hacia un sistema mixto

Este cúmulo de circunstancias es lo que hace pensar a todos los expertos que el futuro de las pensiones en España se encamina hacia un sistema mixto. Un equipo encabezado por José Antonio Herce, uno de los expertos más serios a la hora de abordar esta cuestión, ha realizado un estudio en el que se señala que esta fórmula tendría unas ventajas innegables.

La clave de la transición radica para Herce en la libertad de los individuos para optar por uno u otro sistema, quedando siempre en la mano de la política pública el control y la regulación del proceso. El estudio advierte que, además, todos los individuos que optasen por un sistema privado lo harían en realidad por ambos, ya que repartirían sus cotizaciones sociales entre los dos sistemas.

Del informe de Herce se desprende que el sistema público de pensiones, a pesar de los pactos políticos que se han hecho, tiene unas perspectivas a largo plazo sombrías. «De no hacerse nada, el déficit llegaría a ser del 6 por 100 del PIB en el 2050 y su deuda acumulada sería similar a la riqueza que el país desarrollase en ese momento». Ante esta situación, añade el informe de Herce, las reformas «dentro del sistema» se sucederían, probablemente, a cual más drástica.

Esta preocupación por el futuro del sistema público de pensiones la comparten la mayor parte de los entrevistados. Especialmente crítico se muestra el Secretario General del Círculo de Empresarios, Vicente Boceta, defensor a ultranza del llamado «modelo chileno», quien asegura que «es inevitable la quiebra del actual sistema de reparto puro». También reconoce que es inviable en estos momentos un sistema de capitalización puro o una privatización total de la seguridad social, por lo que, en su opinión, es inevitable «establecer cuanto antes un sistema de protección mixto basado en tres pilares, tal y como defiende desde hace cinco años el Banco Mundial. Estos pilares serían: uno de carácter asistencial, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y que iría destinado a cubrir las pensiones no contributivas y los complementos de mínimos; otro obligatorio, de capitalización individual, que sería gestionado por la iniciativa privada, y un tercero de capitalización voluntaria, que iría a complementar a los dos anteriores». Para Boceta, ésta es la única vía para salvar el sistema de previsión en España.

El Director General de Ibercaja, Amado Franco, no es tan radical en sus planteamientos, aunque su visión del sistema público es muy crítica. En su opinión, los bajos índices de natalidad de España, uni-

do a que su población es una de las más longevas del mundo y al fuerte paro, así como a la precarización del trabajo y a la falta de cotizaciones por la tardía incorporación de los jóvenes al trabajo, provocan una crisis continuada del sistema público, «cuyo horizonte a medio y largo plazo no es muy halagüeño, lo que hace necesario que se complemente, ya que por sí solo no podría afrontar mantener unas jubilaciones adecuadas a una España moderna».

El Director General de Ibercaja considera que las medidas contempladas en el «Pacto de Toledo», aunque éstas se llevasen a sus últimas consecuencias, lo que no ha pasado hasta ahora, «hacen muy improbable que la seguridad social en el futuro pueda seguir manteniendo el nivel de las prestaciones que hasta ahora ha venido pagando, aunque parte de sus costes sean trasladados a los Presupuestos del Estado, que no hay que olvidar que también son deficitarios».

Para Amado Franco, la mejor salida es apostar por un sistema mixto que permita además capitalizar la economía española. Éste es un aspecto fundamental que también pone de manifiesto el informe de Herce y en el que hacen especial hincapié el Secretario de Estado de Economía, Cristóbal Montoro, y el portavoz de CiU, Francesc Homs. Herce afirma que la transición hacia un sistema mixto no sólo ampliaría las opciones de los individuos en función de su capacidad económica, sino que, además, el desarrollo de los sistemas de capitalización «proporcionaría los capitales para financiar en una parte sustancial la deuda acumulada por el sistema de reparto».

Gabriela González-Bueno, del grupo CASER, advierte del peligro que puede suponer que en un sistema mixto el sector privado «fagocite» el sistema público de pensiones, «lo cual quizá no sea conveniente y tampoco posible». En su opinión, «la sociedad española debe procurar la viabilidad del sistema público en el nivel que sea posible y fortalecer los sistemas complementarios. Éste es un sistema mixto que puede tener sentido».

Sin embargo, la Directora General de CASER no cree que sea bueno dejar a los trabajadores que opten por destinar una parte de sus cotizaciones sociales a un plan privado, ya que esto podría ahogar financieramente el sistema público. Su alternativa es que haya «un sistema público de aportación definida y obligatoria por parte de los trabajadores que permitiese una capitalización financiera. Sólo con una aportación del 5 por 100 de la base de cotización se podría generar un ahorro-inversión de más de un billón de pesetas al año. En diez años se superarían los 15 billones de pesetas».

La globalización de los mercados

Los expertos, cuando analizan el futuro de la se-

guridad social, no siempre tienen en cuenta la fuerte liberalización que está experimentando la economía impuesta por la globalización de los mercados. En sus opiniones, a veces, se echa de menos la necesidad de incrementar la competencia de las empresas. En el marco de la unión monetaria, donde los déficit públicos ya no serán posibles, el problema no es sólo la capacidad de los sistemas públicos de seguir pagando las futuras pensiones, sino también la necesidad de ir aligerando los costes laborales indirectos que encarecen productos y servicios de las empresas europeas, y merman su capacidad de competir con los países emergentes.

Hasta ahora, la reforma de las pensiones se ha realizado exclusivamente ante el miedo que produce una vejez pobre. Y, tal vez por esto, los sindicatos siempre se han opuesto con uñas y dientes a cualquier medida que representara un recorte de las pensiones, llegando a caer en la miopía al no distinguir que a veces es necesario podar las ramas para evitar que se quiebre el tronco.

Como afirma Herce, «nuestro sistema de pensiones se beneficia todavía de los favorables efectos que introdujo la reforma de 1985. Recuérdese que esta reforma —que, entre otros aspectos, hizo pasar de 2 a 8 el número de años utilizados para el cálculo de la base reguladora de la pensión— trajo como consecuencia la primera huelga general a la que se enfrentaría el primer gobierno socialista, promovida por CC.OO., y la ruptura entre el PSOE y la UGT. Esta reforma acabó con la aberrante práctica de la compra de pensiones».

Los sindicatos tampoco han sabido aprovechar la regulación de los planes y fondos de pensiones de 1987, que proporcionan una vía cada vez más usada de previsión colectiva complementaria que puede ser de gran utilidad en el futuro.

Pero lo que realmente hizo saltar la chispa de la polémica que provocó la reforma fue que el entonces ministro de Economía, el socialista Pedro Solbes, afirmase en RTVE que o se reformaba la seguridad social a fondo o en veinte años no se podrían pagar las pensiones de los españoles.

Aquella voz de alarma provocó tal tormenta política que el grupo parlamentario catalán presentó una proposición no de ley para hacer un diagnóstico de la seguridad social y estudiar la delicada situación del sistema público de pensiones. El pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 15 de febrero de 1994, aprobó dicha iniciativa y decidió crear una ponencia en el seno de la Comisión de Presupuestos con el fin de elaborar un informe «en el que se analizarían los problemas estructurales de la seguridad social y se indicarían las principales reformas que deberían acometerse en los próximos años para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones».

Los trabajos de la ponencia concluyeron en el de-

nominado «Pacto de Toledo», alcanzado por todos los grupos parlamentarios en la primavera de 1995. Este acuerdo contiene una serie de recomendaciones dirigidas a garantizar un sistema público de pensiones «justo, equilibrado y solidario» de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución Española.

La obsesión de todos los grupos parlamentarios era eliminar el déficit de la seguridad social y garantizar el pago futuro de las pensiones públicas. Pero apenas se tuvo en cuenta la profunda metamorfosis que se está produciendo en el mercado del trabajo ni las consecuencias de la globalización de la economía, que obliga a tener empresas cada vez más competitivas y, por tanto, lo más libres posible de cargas sociales.

En realidad, las catorce recomendaciones del «Pacto de Toledo» van dirigidas a incrementar los ingresos de la seguridad social haciendo pagar más a las empresas, al acercar las cotizaciones de sus trabajadores a los salarios reales de éstos y al recortar las futuras prestaciones de los trabajadores.

Fue en este momento cuando se puso de manifiesto la enorme discrecionalidad con la que el poder político podía, puede y podrá actuar en el sistema público de pensiones. Ésta es la verdadera causa de que una gran parte de la población tema que las pensiones que recibirá cuando se jubile serán escasas. E incluso es el motivo de que teman que el hacerse planes de pensiones privados podría discriminarles negativamente a la hora de reclamar su derecho a cobrar la pensión pública que le correspondería por las aportaciones realizadas a la seguridad social durante su vida laboral.

La prioridad de la lógica política sobre las necesidades sociales se puso de manifiesto cuando la debilidad del entonces gobierno socialista, sumada al inicio de la campaña electoral, hicieron olvidar las recomendaciones del «Pacto de Toledo», que fueron metidas en un cajón durante más de un año. Fue necesaria la llegada del nuevo gobierno del PP para que se pusiera en marcha la reforma. Se intentó buscar un pacto con los agentes sociales, labor que resultó imposible, por lo que el Ejecutivo optó por buscar el consenso sólo con los sindicatos, marginando al mundo empresarial. De nuevo, la lógica política se impuso sobre las necesidades económicas.

El acuerdo, firmado finalmente el 9 de octubre de 1996 por el propio presidente del gobierno, José María Aznar, con los secretarios generales de UGT, Cándido Méndez, y de CC.OO., Antonio Gutiérrez, ha concretado las propuestas que el gobierno ha incluido en el proyecto de ley sobre la reforma de la seguridad social, que tiene vigencia hasta el año 2000, y que ha sido remitido a las Cortes, de cuya aprobación está pendiente.

Estas medidas han sido consideradas insuficien-

tes. Como afirma Antonio Redecillas, «a medio plazo volverán a detectarse los desequilibrios existentes, que de momento son mitigados, pero no resueltos definitivamente».

La opinión unánime de los expertos es que, con posterioridad al año 2000, será «necesario acometer nuevas reformas en la misma línea de actuación realizada hasta el momento: endurecer las condiciones reglamentarias para el reconocimiento de nuevas pensiones y revisar al alza —dentro de los límites que la situación económica permita— los recursos precisos para la financiación del sistema de pensiones».

Es decir, que las reformas realizadas hasta el momento, si bien es cierto que han mejorado algunas ineficiencias y han corregido algunas injusticias, no han resuelto los tres principales problemas que sigue arrastrando el actual sistema de prevención social en España: las futuras pensiones no están aseguradas a largo plazo, el déficit de la seguridad social no ha desaparecido y los costes empresariales, lejos de haberse reducido, se han incrementado.

El Estado de bienestar en entredicho

Pero sería erróneo pensar que estos problemas solamente los tiene España. Recientemente, Alemania, Dinamarca, Suecia, Italia y Francia han reducido sus programas de protección social en desempleo, sanidad y pensiones, poniendo de manifiesto la crisis que atraviesa el llamado «Estado de bienestar» y el convencimiento político de que es necesario reformarlo si se quiere salvar.

El problema que se pone de manifiesto es hasta qué punto es posible mantener un «Estado de bienestar» en un mundo económico sin fronteras, en el que mercancías y personas pueden circular libremente. Si los estados se comprometen a garantizar una pensión mínima a todos los ciudadanos que viven en sus fronteras y que están necesitados, aunque no hayan cotizado nunca a la seguridad social, se está planteando un grave dilema. Sobre todo si se tiene en cuenta que las llamadas pensiones asistenciales que se pagan en Europa son muy superiores a los salarios medios que se pagan en el tercer mundo.

¿Quién impediría a un ciudadano de África, Asia o incluso de Latinoamérica instalarse en un país europeo para tener derecho a una pensión y mejorar así su nivel de vida? ¿Estamos planteando la Europa fortaleza, o acaso creemos que la globalización

de la economía sólo va a afectar a las mercancías y a los servicios y no a las personas?

Éstos son algunos de los elementos de reflexión que se deberían poner sobre la mesa cuando se es tan tajante al afirmar que siempre se mantendrán los sistemas públicos de previsión social.

Pese a todo, en España la situación no presenta la gravedad que en Alemania —donde los gastos sociales llegan a 84 billones de pesetas y representan el 41,3 por 100 del PIB—, ni está en quiebra como en Francia —donde el agujero de la seguridad social supera los 7 billones de pesetas—, ni es una carga tan grave para las empresas como en Italia —donde ya representa el 45 por 100 del salario bruto del trabajador.

Sin embargo, la situación de la seguridad social española sigue siendo preocupante. En 1995, el déficit se elevó a 789.000 millones de pesetas, y en 1996 se situó en 150.000. La deuda acumulada se estima en torno a los 2 billones de pesetas.

Para los sindicatos, esta situación todavía coloca a España en una posición ventajosa respecto a los competidores europeos. El gasto en pensiones, sanidad y desempleo se eleva al 24 por 100, frente al 28 por 100 de la media europea. Sin embargo, no hay que olvidar que lo más preocupante es la tendencia. En 1982, cuando el PSOE llegó al poder, el gasto social representaba el 18 por 100 del PIB. Es decir, que mientras los europeos en los últimos trece años han conseguido frenar y cambiar la tendencia de su gasto social para comenzar a reducirlo, en España seguirá creciendo a pesar de la reforma llevada a cabo.

Lo mismo sucede con las cotizaciones sociales. En España, las cotizaciones que pagan las empresas por sus trabajadores representan el 36,3 por 100 del salario bruto, cifra similar a la media europea. El problema es que la aportación que hacen los trabajadores es la más baja de toda Europa, ya que mientras las empresas aportan un 30,3 por 100, los trabajadores sólo pagan con su sueldo el 6 por 100 restante.

En un mundo sin fronteras económicas, en el que la competencia entre países para conquistar mercados es cada día más fuerte, el «Estado de bienestar» comienza a ser un grave *handicap*, por lo que es fundamental replantearse en profundidad todo el sistema de protección social.

Es en este contexto en el que cada vez encaja más un sistema de pensiones mixto como el que proponen todos los expertos, y que permitirá desarrollar fuertemente los planes y fondos de pensiones como el principal sistema de ahorro de las familias.