

Entre Escila y Caribdis: Gobiernos, votantes y políticas de pensiones*

ELLEN M. IMMERGUT** Y KAREN M. ANDERSON***

RESUMEN

Este artículo ofrece un panorama de los principales debates teóricos en torno a los factores explicativos de las políticas de pensiones, así como un breve resumen de los resultados empíricos de un estudio sobre las reformas de los sistemas de pensiones acometidas en dieciséis países de Europa Occidental desde la década de 1980 hasta nuestros días¹. Se comparan tres enfoques básicos sobre las políticas de pensiones. El primero se centra en las instituciones políticas y el poder que confieren a los Gobiernos. Según este enfoque, un Gobierno fuerte constituye la clave para la reforma de las pensiones. El segundo enfoque enfatiza el poder de los votantes: como los recortes en las pensiones son impopulares, los Gobiernos se resisten a introducir reformas significativas en los sistemas de pensiones. Por último, un tercer enfoque subraya el papel que representan los grupos de interés, especialmente el apoyo o el rechazo a las reformas por parte de los sindicatos. Ninguno de estos enfoques resulta convincente si deja al margen la dinámica de la competencia política. Las reglas de la competencia política de cada país proporcionan incentivos y limitan la expansión o la reducción del Estado del bienestar.

* Traducción del inglés de Maite Casado.

** Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Humboldt de Berlín (República Federal de Alemania) (immergue@cms.hu-berlin.de).

*** Profesora de Ciencia Política de la Universidad Radboud de Nijmegen (Holanda) (k.anderson@fm.ru.nl).

¹ Expresamos nuestro agradecimiento a los participantes en este proyecto de investigación comparativa por su excelente trabajo, concretamente a María Asensio, Giuliano Bonoli, Elisa Chuliá, Eugénia da Conceição-Heldt, Maurizio Ferrera, Christoffer Green-Pedersen, Matteo Jessoula, Sven Jochem, Olli Kangas, Sanneke Kuipers, Michael Moran, Martin Schludi, Isabelle Schulze y Polyxeni Triantafyllou.

Durante más de dos décadas, los Gobiernos de los Estados industriales avanzados han venido lidiando con la reforma de las pensiones. Las presiones a favor de las reformas son muy conocidas: el aumento de la esperanza de vida, la caída de las tasas de fecundidad y el descenso del empleo y del crecimiento económico. Estos fenómenos limitan la capacidad de financiación de los sistemas públicos de pensiones, toda vez que cada vez menos cotizantes subvienen el coste creciente de las pensiones. Pero las presiones de reforma a las que están sometidos los sistemas públicos de pensiones no son sólo de carácter económico. Los actores políticos han comenzado a cuestionar la normativa y los supuestos políticos fundamentales que subyacen a los arreglos de las pensiones públicas. No obstante, la introducción de ajustes resulta difícil para políticos, funcionarios y técnicos porque, además de idear propuestas de reforma, los *policy-makers* deben procurar que esos planes se conviertan en leyes y asegurarse, a su vez, de que se ejecutarán estos proyectos. Por consiguiente, los procesos políticos y la política de pensiones representan cuestiones centrales en la reforma de las pensiones.

En este artículo centramos la atención en los principales enfoques teóricos que permiten analizar ese tipo de políticas de pensiones. En el primer apartado examinamos el papel de las instituciones políticas. A continuación, analizamos el papel que representan los votantes, y especialmente el temor de los políticos al castigo electoral por recortar las prestaciones de las pensiones. En el tercer apartado prestamos atención a los grupos de interés y los pactos sociales, así como al papel de las instituciones financieras. Por último, el cuarto apartado

ofrece un panorama de las opciones de reforma que se abren a los reformadores, mientras que el quinto expone las pautas de reforma que hemos identificado junto a nuestros colaboradores en un estudio sobre la política de pensiones en dieciséis países europeos (Immergut, Anderson y Schulze, 2007).

1. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Según un argumento básico sobre la influencia de las instituciones políticas en la reforma de las pensiones, se precisa un Gobierno poderoso para introducir reformas controvertidas. El debate ha girado, sin embargo, sobre qué es un Gobierno “poderoso”. Una aproximación entronca con la propuesta pionera de Lijphart (1999) de clasificar los sistemas de instituciones políticas en democracias “mayoritarias” o democracias “consensuadas”. Estos dos tipos de democracia difieren en el grado de concentración o dispersión del poder ejecutivo. En un sistema mayoritario, el poder político se concentra en el ejecutivo, y el poder ejecutivo tiende, de hecho, a recaer en un único partido. Reino Unido representa el principal ejemplo de gobierno mayoritario, al que, por ello, se le denomina también sistema “Westminster” de gobierno. Aunque bien diferente del sistema político británico, el español también contiene elementos mayoritarios, ya que su sistema electoral favorece la formación de Gobiernos respaldados parlamentariamente por un partido en mayoría.

En el otro extremo se hallan las democracias “consensuadas”. En este caso el poder político se encuentra más fragmentado entre el ejecutivo y el legislativo, diversas cámaras parlamentarias, estructuras federales y gobiernos multipartidistas. Suiza y Bélgica son ejemplos representativos. Históricamente, los creadores de las constituciones de estos países diseñaron “frenos y equilibrios” o “puntos de veto” fuertes, en respuesta a sociedades muy divididas (por ejemplo, por fracturas religiosas o lingüísticas). Tales instituciones de contrapeso o veto (que incluyen jefes de Estado, segundas cámaras, tribunales constitucionales o referendos) permitían a las minorías evitar la aprobación de políticas que rechazaban, capacidad que constituía una condición previa para formar parte de la comunidad política.

Immergut (1992) y Tsebelis (2002) han argumentado que los Gobiernos mayoritarios de un solo partido son “más poderosos” que los de coalición –formados por muchos “actores con capacidad de veto” (*veto players*)– o que los que afrontan múlti-

ples “puntos de veto” (*veto points*) institucionales. Por tanto, en los sistemas mayoritarios –con pocos puntos de veto y actores con capacidad de veto– debería resultar más fácil aprobar reformas de pensiones dirigidas a contener el gasto. Si, en cambio, los Gobiernos de coalición permiten la participación de muchos partidos en la toma de decisiones políticas y/o cabe utilizar varios espacios institucionales para vetar propuestas de reforma (como las segundas cámaras parlamentarias, por ejemplo), los cambios deberían resultar más dificultosos, también porque los grupos de interés tendrían más oportunidades de bloquear el proceso político.

2. LA “NUEVA POLÍTICA” DEL ESTADO DEL BIENESTAR: LA VENGANZA DE LOS VOTANTES

Un segundo enfoque, conocido como la perspectiva de la “nueva política”, se centra en el papel de los votantes (Pierson, 2001). Un aspecto importante de este argumento es la tesis de la “evitación de la culpa” (*blame avoidance*): dada la resistencia pública al recorte de programas de gasto social de amplia aceptación entre los ciudadanos, los políticos intentan evitar la culpa restando transparencia a los recortes. Esto se puede lograr a través de una estrategia de ofuscación, es decir, ocultando los recortes en oscuros cambios de las fórmulas de cálculo de las prestaciones o de la tributación, así como también introduciendo largos períodos de transición y cláusulas de antigüedad que posponen los recortes a un tiempo futuro, cuando los votantes hayan olvidado qué políticos fueron los responsables del cambio de la política. Una segunda estrategia para evitar la culpa podría consistir en “compartirla”. Si el Gobierno coopera con la oposición en el diseño de las modificaciones normativas, resulta más difícil que los votantes castiguen a un partido determinado, porque todos comparten la culpa. Una estrategia similar para compartir o “amortiguar la culpa” consiste en contar con el apoyo de expertos independientes o grupos de interés identificados con la defensa del Estado del bienestar (como los sindicatos o las organizaciones de pensionistas). La responsabilidad o culpa de los políticos se “amortigua” si estos árbitros neutrales o defensores incuestionables del Estado del bienestar acuerdan que la reforma es necesaria para mantener la viabilidad a largo plazo del sistema público de pensiones (Schludi, 2005).

El enfoque de la nueva política también hace hincapié en los efectos de los “legados políticos”

(*policy legacies*), es decir, en la inercia de situaciones creadas por decisiones políticas tomadas en el pasado. Uno de los tipos de legado político particularmente importante para la política de pensiones es el efecto "esclusa" (*lock-in*). Las disposiciones relativas a las pensiones implican necesariamente una planificación a largo plazo, y tanto quienes diseñan las políticas como quienes las adoptan y ejecutan se resisten a interferir en este proceso. Los mercados también responden a las políticas públicas; así, la existencia de un extenso sistema público de pensiones tiende a desplazar los planes de pensiones privados para empleados de determinados sectores y particulares. Y a la inversa, si la provisión del sistema público es escasa, la negociación colectiva y los planes privados llenarán ese espacio.

Se ha afirmado que el enfoque de la "nueva política" debilita la importancia de las políticas basadas en argumentos de clase social, así como de las organizaciones que representan a la clase trabajadora. En efecto, la expansión del Estado del bienestar como resultado de estrategias políticas de "acaparamiento" de todos los votantes desemboca en un apoyo amplio y general a los programas sociales. En consecuencia, los sindicatos y los partidos socialdemócratas ya no serían esenciales para la defensa del Estado del bienestar frente a las presiones a favor de reducirlo. En definitiva, en conjunto, el recurso a fórmulas técnicas para ocultar el recorte de las prestaciones, la importancia de los legados políticos y el declive del conflicto de clases vinculan el enfoque de la "nueva política" con estudios (fundamentalmente de corte cuantitativo) que postulan que "la política" (es decir, la ideología de los partidos) ha perdido importancia para el Estado del bienestar.

3. LAS COALICIONES SOCIALES Y LOS PACTOS CORPORATIVOS

Otros investigadores han explicado la diferente voluntad que muestran los grupos de interés clave a la hora de aceptar la reforma de las pensiones en virtud de los efectos de "retroalimentación" (*policy feedbacks*) que tienen las medidas políticas. Este argumento constituye una importante enmienda al enfoque de la "nueva política", puesto que subraya las condiciones bajo las cuales los actores interesados (*stakeholders*) pueden estar dispuestos a aceptar un recorte de las prestaciones. Los sindicatos son actores políticos para los que esos efectos de retroalimentación resultan particularmente importantes. En efecto, los diferentes tipos de políticas

sociales proporcionan distintos tipos de beneficios y recursos a los sindicatos como organizaciones. Las pensiones se pueden concebir como "salarios diferidos", lo que ayuda a explicar las preferencias sindicales en política de pensiones. Visto así, los sindicatos pueden estar dispuestos a aceptar modestos recortes en las pensiones futuras, que reducen los privilegios de los grupos protegidos en el mercado de trabajo, si entienden que tales recortes promueven la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y su capacidad para cumplir la promesa de salario diferido². Otros aspectos específicos del diseño institucional de las pensiones también proporcionan recursos organizativos a los sindicatos, en particular las disposiciones que les atribuyen capacidad de participar en la administración del sistema. Este factor explica, por ejemplo, la resistencia de los sindicatos suecos a reducir el seguro de desempleo gestionado por ellos mismos y su aceptación simultánea de recortes en las pensiones futuras. En otros países, como por ejemplo en Francia, la administración del sistema de pensiones ha representado una fuente importante de puestos de trabajo para los propios sindicatos (Bonoli y Palier, 1997; Béland, 2001). Asimismo, ha proporcionado a los líderes sindicales una base poderosa de poder político y un medio de influencia en la administración, como en Alemania³.

Por último, en concordancia con la tesis de la evitación de la culpa, la cooperación de los sindicatos y una actitud conciliatoria del Gobierno hacia ellos puede constituir un elemento crítico para el éxito de las reformas. Los políticos y técnicos italianos que cooperaron con los sindicatos en la reforma del sistema de pensiones tuvieron más éxito a la hora de llevar el proceso legislativo a buen término que los que adoptaron una línea combativa. Desde una perspectiva más general, Ferrera y Rhodes (2000) han destacado el resurgimiento del "corporatismo" en el Sur de Europa, esto es, la intensificación de la cooperación entre sindicatos, Gobiernos y organizaciones empresariales a través de "pactos sociales".

3.1. Variedades de capitalismo

La investigación sobre el papel de los sindicatos y las asociaciones patronales ha dado un nuevo giro con la aproximación teórica conocida bajo la expresión "variedades de capitalismo" (*varieties of*

² Véase Anderson (2001 y 2002); también Anderson y Lynch (2006), y Anderson y Meyer (2003).

³ Véanse Ebbinghaus y Hassel (2000), y Brugiavini et al. (2001).

capitalism, VoC). Esta aproximación, que centra la atención en las ventajas comparativas que proporcionan los distintos tipos de economías (Hall y Soskice, 2001), adquiere mucho interés para explicar las reformas de las políticas de pensiones. Primero, el enfoque VoC sugiere que las discusiones sobre la necesidad objetiva de recortar la cuantía de las pensiones requieren un escrutinio más crítico. La mayoría de los países europeos occidentales son “economías de mercado coordinadas”. A diferencia de las “economías de mercado liberales” como Reino Unido o Estados Unidos, estos países compiten económicamente sobre la base de una producción de alta calidad más que de unos salarios bajos. Por consiguiente, los beneficios sociales (como las pensiones) forman parte del paquete de incentivos que estimula a los trabajadores a invertir en cualificación y a los empleadores a proporcionar formación de alta calidad, lo que añade valor a la economía (Ebbinghaus y Manow, 2001; Estévez-Abe *et al.*, 2001; Estévez-Abe, 2002). De este argumento se desprende que a la hora de valorar la necesidad de la reforma del sistema de pensiones sea necesario analizar “el grado de inserción” de las políticas de pensiones en las instituciones sociales y económicas, que incluyen a los sectores financieros y bancarios, al sistema de relaciones industriales, a la organización empresarial e industrial, así como a los mecanismos y las políticas de coordinación y cooperación dentro y entre esos grupos, actores y sectores corporativos.

El enfoque VoC sugiere también una segunda idea importante: el sistema de pensiones se incardina en el sistema financiero, y la organización del sistema de pensiones tiene repercusiones en las inversiones privadas y en el mercado de productos financieros de un país. De ahí que no sorprenda que grupos representativos tanto del sector financiero como de las aseguradoras hayan participado activamente en las discusiones sobre la reforma de las pensiones (Bonoli y Shinkawa, 2005). De hecho, buena parte del debate sobre las pensiones probablemente no se entiende sin tener en cuenta la evolución que se está produciendo hacia la integración económica y la desregulación financiera. Por un lado, muchos expertos en políticas de pensiones esperan resolver los problemas de financiación aprovechando el crecimiento y los rendimientos potenciales de la inversión en los mercados financieros globales. Por otro lado, los esfuerzos por incorporar el ahorro de las pensiones –tanto públicas como privadas– a los mercados financieros se inscriben en una estrategia para mejorar la posición competitiva internacional de los mercados financieros nacionales y regionales europeos⁴.

⁴ Véanse Clark (2003) y Clark y Whiteside (2003).

3.2. Presiones demográficas y presupuestarias

Ningún análisis de la política de pensiones estaría completo sin considerar la innegable “presión del problema” (*problem pressure*) que empuja la reforma. El envejecimiento de la población, vinculado a las decrecientes tasas de fecundidad y a la creciente longevidad, provocará un aumento de los costes de los programas de pensiones, planteando serias dificultades de solvencia financiera. Estas dificultades resultan particularmente graves en determinados tipos de programas de pensiones, pero ninguno queda excluido (como se verá en el siguiente apartado sobre el perfil del problema de las pensiones y las opciones políticas preferidas). De igual modo, las fluctuantes tasas de crecimiento económico y de rendimiento de distintos tipos de inversión alteran el contexto económico de la política de pensiones. En el caso de los países de Europa occidental que aquí se consideran, la integración europea y los criterios de Maastricht incrementan las presiones presupuestarias al provocar que incluso los déficit preexistentes cobren nueva importancia económica y política⁵.

Son muchos los economistas y científicos sociales que han subrayado la necesidad de la reforma de las pensiones⁶. Asimismo, numerosas organizaciones internacionales y autoridades nacionales en materia de seguridad social, entre ellas el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y el MISSOC (Sistema de Información Mutua sobre Protección Social en Europa), han señalado los problemas económicos, demográficos y presupuestarios que afrontan los sistemas de pensiones contemporáneos (Holzmann, 2000; Holzmann y Stiglitz, 2001). Efectivamente, Bonoli y Shinkawa (2005) sostienen que esta presión objetiva del “problema de las pensiones” –junto con el tipo de sistema de pensiones, que incide en las repercusiones políticas de esas presiones financieras– constituye el factor más importante a la hora de explicar la modalidad y el alcance de las reformas emprendidas en varios países de Asia, América del Norte y Europa.

⁵ Sobre la política de pensiones a escala europea, véanse De la Porte y Pochet (2002) y Anderson (2002).

⁶ Entre ellos Gruber y Wise (1999), Börsch-Supan y Miegel (2001), Disney y Johnson (2001), Feldstein y Siebert (2002), Rein y Schmähl (2004) y Clark, Munnell y Orszag (2006), por nombrar sólo unos pocos entre otros muchos.

3.3. Ideas, aprendizaje y discurso

En el otro extremo, una serie de estudios subrayan la importancia del "enmarque" (*framing*) conceptual. Los ciudadanos perciben la cuestión de los recortes de las pensiones de forma muy diferente en función del tipo de preguntas que se les hace en las encuestas o la información de que disponen (Boeri *et al.*, 2002). Schmidt (2000) sostiene que el discurso utilizado para justificar el recorte de las pensiones –y, en particular, el vínculo entre esa reducción y los valores nacionales– es esencial en la estrategia de reforma. Otros estudiosos han considerado también la influencia que las ideas heredadas tienen en las políticas sociales, económicas y de pensiones. En efecto, Hecló (1974) afirmó hace ya mucho tiempo que las políticas de pensiones eran más susceptibles al aprendizaje de los funcionarios que administran este sector de la política social que a la lucha partidista y al poder de los Gobiernos para sacar adelante sus propuestas⁷.

4. DEBATES Y OPCIONES POLÍTICAS EN EUROPA

En una de sus recientes publicaciones (*Pensions at a Glance*), la OCDE examina las dos funciones principales de los sistemas públicos de pensiones: la primera, proteger de la pobreza a los mayores, y la segunda, mantener la renta tras la jubilación (OECD, 2005). Los sistemas públicos no tienen por qué asumir toda esta carga, pero el papel de la política de pensiones consiste en asegurar que estas dos funciones se cumplen en cada país a través de la combinación de sistemas privados y públicos. Aunque en nuestro estudio nos centramos en los cambios legislativos introducidos en la política de pensiones –es decir, cambios en los sistemas públicos o en las normas de acuerdo con las cuales operan los planes de pensiones privados, tanto individuales como corporativos– el sistema de pensiones preexistente constituye obviamente el punto de partida de toda reforma.

Al comparar los sistemas de pensiones, es preciso prestar atención a los pilares público y privado, así como al modo en que los diferentes elementos

⁷ Marier (2005) retoma este enfoque sobre el poder de los funcionarios. Las investigaciones recientes subrayan cada vez más el papel del aprendizaje político y la difusión de las políticas. Véase, por ejemplo, Brooks (2005).

del sistema de pensiones realizan las dos funciones arriba señaladas. Una descripción cabal de estos sistemas requiere inicialmente analizar cuatro aspectos importantes: 1) la cobertura, 2) las prestaciones, 3) la financiación y 4) la administración. Con otras palabras, los sistemas de pensiones difieren: a) en cuanto al porcentaje de población cubierto con las pensiones de jubilación; b) en cuanto a la generosidad y al tipo de prestaciones que ofrecen; c) en cuanto al modo en que estas pensiones se financian, y d) en cuanto a la entidad administradora de las prestaciones y a la estructura administrativa del sistema (si distingue a contribuyentes y beneficiarios en grupos con distintos derechos y obligaciones).

En términos históricos, la cobertura y la administración (puntos 1 y 4) han sido cuestiones sumamente importantes. Sin embargo, hoy día los conflictos políticos y las recomendaciones políticas respecto de la política de pensiones se han centrado en las prestaciones y la financiación. Sin duda, como se verá más adelante, los cambios en las prestaciones y la financiación pueden suscitar discusiones sobre la cobertura y la administración. Las dos cuestiones más candentes del debate se refieren a la financiación de los sistemas de reparto y a la fórmula de la "prestación definida" frente a la de "contribución definida". En un sistema de reparto puro, la población en edad de trabajar cotiza a la seguridad social para financiar el pago de las pensiones actuales. Caben algunas variaciones de este modelo. Por ejemplo, los sistemas de reparto pueden incluir "fondos de reserva" para cubrir las fluctuaciones de costes provocadas por el número variable de beneficiarios y cotizantes, así como por los cambios en las prestaciones. El diseño de estos fondos de reserva es distinto según los sistemas, pero la idea básica es disponer de un depósito financiero que cubra una parte de los pagos presentes o futuros de las pensiones. Pocos sistemas públicos de pensiones de naturaleza contributiva se financian exclusivamente por medio de las cotizaciones. Los Gobiernos hacen a menudo aportaciones financiadas mediante impuestos generales para cubrir los déficit, compensar la bajada de los tipos de cotización o reintegrar las contribuciones de los trabajadores desempleados o de baja temporal.

En un sistema de "prestación definida", las prestaciones se determinan en virtud de una fórmula basada en el número de años de cotización y la media de los ingresos o de las bases de cotización. A menudo hay topes a los ingresos sujetos a cotización, así como al nivel de ingresos que generan derecho a pensión. En algunos sistemas, la pensión depende de los ingresos de cada año laboral

activo; en otros, las pensiones se calculan en función de los “mejores” años (en términos de ingresos) de entre un número determinado de años de trabajo remunerado (que suele oscilar entre cinco y veinte años); y en otros, las pensiones dependen del salario final previo al momento de la jubilación. Además, una vez calculada la pensión inicial del beneficiario, su cuantía se suele ajustar periódicamente en función de la evolución de los precios o salarios. Sin embargo, con independencia de estos criterios variables, los sistemas de “prestación definida” definen *a priori* el nivel de las pensiones futuras, aun cuando alguna parte de la fórmula de cálculo dependa de factores tales como la inflación, que no se puede anticipar.

En cambio, en un sistema de “contribución definida” únicamente se especifica por adelantado el nivel de las cotizaciones, mientras que el nivel de las pensiones futuras depende de la cuantía de lo cotizado. Los sistemas de contribución definida pueden descansar sobre la capitalización o las “cuentas nocionales”. En el primer caso, las cotizaciones se invierten en una cuenta individual, y los pagos de las pensiones simplemente reflejan el crecimiento del capital en la cuenta hasta la jubilación, así como el plan elegido para percibir la pensión (mensual, en una única suma, etc.). En el segundo caso, las prestaciones se calculan sobre la base de las cotizaciones efectuadas a las cuentas nocionales. Ello implica que los gestores del sistema de pensiones hacen cálculos “como si” realmente se hubiera cotizado a una cuenta individual y se hubiera invertido el capital, suponiendo una tasa predefinida de rendimiento de las cotizaciones. En algunos sistemas, las reservas financieras se invierten de forma colectiva o individual, mientras que en otros no se invierten.

La evolución demográfica y económica esbozada previamente explica la creciente importancia de las cuestiones relativas a la financiación de los sistemas de reparto y a la disyuntiva entre sistemas de prestación definida y sistemas de contribución definida. A medida que aumenta el producto de la división entre el número de beneficiarios y el de cotizantes, mantener la financiación del sistema de reparto implica el aumento de las tasas de cotización para cubrir prestaciones del nivel de las actuales —en varios países europeos se prevé que las cotizaciones tendrían que duplicarse para el año 2050 (Feldstein y Siebert, 2002: 2). Para evitar recortes significativos de las prestaciones o incrementos sustanciales de las cotizaciones, se buscan formas de financiación que hagan más asequibles los pagos de las futuras pensiones. Sin embargo, el giro desde un sistema de reparto a otro total o parcialmente

capitalizado resulta difícil porque los cotizantes actuales de un sistema de reparto están pagando las pensiones de los jubilados actuales (por lo tanto, tienen una capacidad limitada para proveer fondos para su propia pensión futura). Así, para introducir la capitalización, los trabajadores actuales se verían obligados a pagar cotizaciones más altas con las que financiar tanto las pensiones actuales del sistema de reparto como sus propias pensiones futuras del sistema de capitalización. Esta doble carga sobre la cohorte de transición se conoce como “problema del doble pago”, y representa uno de los mecanismos principales que “ata las manos” a quienes diseñan las políticas de pensiones, empujándoles a mantener la financiación mediante el sistema de reparto.

Los planes de prestación definida son vulnerables a problemas semejantes. Las promesas de una determinada pensión en el futuro son más fáciles de mantener cuando el número de nuevos cotizantes aumenta más deprisa que el número de jubilados. A medida que la población envejece, y como la naturaleza del empleo ha cambiado (con el declive significativo del empleo industrial de por vida), los sistemas públicos y privados basados en prestaciones definidas han perdido estabilidad financiera. En el sector privado se aprecia en las últimas décadas un rápido movimiento desde los planes de prestación definida hacia los de contribución definida (Bridgen y Meyer, 2005). Sin embargo, en el sector público los intentos por cambiar las reglas del juego de las pensiones suelen implicar conflictos políticos abiertos. Con independencia de si son las autoridades gubernamentales las que toman la decisión de convertir un programa de pensiones de prestación definida en otro de contribución definida, de si es un resultado de la negociación colectiva o de lo que el mercado privado está dispuesto a ofrecer, el cambio desde las prestaciones definidas hacia las contribuciones definidas expone a los individuos a más riesgos en el mercado. Si los rendimientos de las inversiones son altos, este riesgo puede resultar ventajoso; si, por el contrario, no lo son, los pensionistas contarán con menos ingresos tras la jubilación.

Aunque los debates sobre los sistemas de reparto y los esquemas de prestación definida frente a los de contribución definida han suscitado la atención pública y el interés de los estudiosos, existen otras muchas propuestas para reducir los costes de las futuras pensiones y aumentar su sostenibilidad financiera. Por ejemplo, el estrechamiento del vínculo entre las pensiones y las cotizaciones representa una tendencia general. Ello implica modificar las fórmulas de cálculo de las pensiones,

de forma que éstas dependan más directamente de las cotizaciones, reduciendo así sus efectos redistributivos. El aumento del período de referencia para el cálculo de las pensiones y la exigencia de períodos más largos para tener derecho a ellas persiguen este objetivo de mayor proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones. Otros mecanismos para rebajar el gasto en pensiones incluyen cambiar la base de cálculo de la pensión del salario bruto al neto, reducir la tasa de sustitución, cambiar las fórmulas de indexación de las prestaciones o el estatus tributario de las pensiones, o simplemente prescindir de revalorizar las pensiones (o demorar su revalorización).

Existe una tendencia afín a la anterior que consiste en incrementar la igualdad de género, tanto la “negativa” como la “positiva”. Por una parte, y a menudo como resultado de las decisiones del Tribunal de Justicia Europeo⁸, muchos Gobiernos han reducido los privilegios de las mujeres, como la edad de jubilación más temprana, los períodos de cotización más cortos que los de los varones, o la igualdad de tasas de cotización pese a la mayor esperanza de vida femenina⁹. A este respecto, las limitaciones impuestas por el derecho comunitario han sido particularmente importantes en Holanda y Bélgica. La reducción de las pensiones de viudedad y de las personas dependientes también se están debatiendo en muchos países europeos. Además, como el empleo de la mujer destaca de forma desproporcionada en los sectores públicos y de “cuello blanco”, los recortes de los privilegios de los que han disfrutado en algunos países los funcionarios y los asalariados de esos sectores suelen afectar más a las mujeres. Por otra parte, para compensar las barreras económicas a las que se enfrentan a menudo las mujeres, los Gobiernos han propuesto también ampliar el tiempo que se puede dedicar a la crianza de los hijos sin perder derecho a la pensión. Del mismo modo, los esfuerzos por aumentar la universalidad de los sistemas de pensiones y la red de Seguridad Social con el fin de incluir a los trabajadores con ingresos bajos y a los que tienen trayectorias laborales irregulares (de nuevo, más mujeres que hombres) tienden a beneficiar a las mujeres.

⁸ Véase la Directiva 79/7/CEE de 19 de diciembre de 1978 sobre la Implementación Progresiva del Principio de Trato Igualitario para Varones y Mujeres en materia de Seguridad Social, así como la “sentencia Barber” de 1990, que amplía el significado del artículo 119 (sobre un trato igualitario).

⁹ Sin embargo, el Parlamento Europeo ha decretado recientemente que las cotizaciones de los varones y las mujeres deben ser iguales (Directiva 2002/73/CE).

Un enfoque diferente para abordar la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones consiste en incrementar los ingresos, por ejemplo aumentando la aportación estatal a los sistemas de pensiones a través de los impuestos generales o de impuestos especiales (IVA o impuestos sobre la energía, por ejemplo), si bien, como es obvio, esta opción eleva la carga impositiva general. Los Gobiernos han propuesto también fusionar diferentes esquemas o regímenes especiales de pensiones para eliminar inequidades, reducir los costes administrativos e incrementar la cobertura del sistema para que incluya a más personas de ingresos elevados, por ejemplo incorporando a los funcionarios a los regímenes generales o eliminando los privilegios de los que gozan los empleados del sector público.

Algunas medidas políticas adquieren potencialmente una gran repercusión porque reducen el período de percepción de las pensiones y amplían el de pago de cotizaciones. Esto se puede lograr retrasando la edad de jubilación o endureciendo las condiciones de la jubilación anticipada (Ebbinghaus, 2006). Asimismo, el aumento de la fecundidad, de la inmigración o de la participación en el mercado de trabajo se señalan como fenómenos clave para contrarrestar las repercusiones económicas del envejecimiento de la población (Esping-Andersen *et al.*, 2002).

5. LA DINÁMICA DE LA POLÍTICA DE PENSIONES EN EUROPA OCCIDENTAL

La hipótesis de partida de nuestra investigación comparativa suponía que los Gobiernos fuertes (mayoritarios) son más eficaces a la hora de introducir reformas significativas de las pensiones que los Gobiernos que operan en marcos institucionales con más puntos de veto reales o más actores partidistas con capacidad de veto. Ahora bien, resulta desconcertante que algunos países con pocos actores con capacidad de veto y ningún punto de veto –como Reino Unido, Grecia y Francia– se echaran atrás ante reformas polémicas del sistema de pensiones cuando encontraron resistencia por parte del electorado. En el otro extremo, países con muchos actores con capacidad de veto y puntos de veto efectivos –como Finlandia y Suiza– han adoptado cambios legislativos de envergadura. Al mismo tiempo, el argumento de la amenaza electoral tampoco parece muy sólido: los Gobiernos han sido

capaces de acometer importantes reformas de las pensiones, en algunos casos, incluso inmediatamente antes de unas elecciones.

5.1. Reino Unido, Grecia y Francia

El sistema político británico ilustra el modelo Westminster de Gobierno "mayoritario". Los Gobiernos de un solo partido apoyados por mayorías parlamentarias estables ("manufacturados" en parte por el sistema electoral de distritos uninominales) contienen un solo actor "partidista" con capacidad de veto (el propio partido del Gobierno) y no tienen que sortear puntos de veto institucionales, dado que la Cámara de los Lores no puede vetar la legislación, sino sólo retrasarla. No obstante, ni siquiera estos Gobiernos "fuertes" han alcanzado sus metas políticas iniciales. Amenazados por la competencia de la alianza entre los liberales y socialdemócratas en los distritos electorales del sur de Gran Bretaña, los diputados *tories* insistieron en hacer concesiones a los electores de clase media, así como a los intereses de las industrias y empresas relacionadas con las pensiones. Así, Thatcher no pudo suprimir completamente el programa de pensiones públicas basadas en los salarios (*earnings-related pensions*), aunque sí reducir las cuantías de éstas y aumentar los incentivos para que se contrataran fuera del sistema público.

De forma similar, en Grecia el Gobierno conservador de Nueva Democracia recurrió a su mayoría parlamentaria para introducir recortes significativos en las pensiones a principios de la década de 1990, pero al final dio carpetazo a sus planes de reformas adicionales y de mayor alcance, como hicieron los Gobiernos de izquierda del PASOK en los años noventa y los primeros años de este siglo. Aunque las reformas mejoraron un poco la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, no se acometieron cambios estructurales. La unificación de varios regímenes se dejó al arbitrio de acuerdos voluntarios, y los modestos recortes que se hicieron en las ya generosas pensiones del sector público se contrarrestaron sobradamente con la introducción de mejoras en las pensiones del sector privado.

Los Gobiernos franceses son también fuertes, estables y están dotados de una serie de mecanismos institucionales que facilitan la aprobación de la legislación parlamentaria. En 1993, el Gobierno conservador de Balladur incrementó el período de carencia para tener derecho a una pensión contributiva y el período de referencia para calcular el importe de la pensión inicial, cambió las reglas de indexación,

incrementó las cotizaciones y creó un fondo especial para las pensiones no contributivas. En 2003, el Gobierno de Raffarin amplió el período contributivo, añadió incentivos para trabajar después de los 60 años de edad y "armonizó" varios aspectos de las pensiones del sector público, ajustándolas a las condiciones menos favorables del sector privado. En cambio, bajo el Gobierno del también conservador Juppé se impulsaron en 1995 normas que extendían los recortes de las pensiones al sector público y creaban planes de jubilación individuales opcionales en el sector privado, si bien no se llegaron a aprobar debido a las huelgas masivas que se convocaron en protesta contra las reformas previstas.

5.2. Suiza, Finlandia y Bélgica

Las instituciones políticas suizas son quizá las más "consociativas" de Europa Occidental, con un ejecutivo colegiado, un Parlamento bicameral y la posibilidad de vetar la legislación a través de referendos. Históricamente, los numerosos puntos de veto del sistema suizo ralentizaron la expansión del sistema público de pensiones. Sin embargo, en las décadas de 1980 y 1990 los puntos de veto proveyeron oportunidades a los adversarios de los recortes —en particular a los sindicatos y al Partido Socialista— para demandar "compromisos de modernización", como el *quid pro quo* para obtener la consolidación fiscal. Así, Suiza introdujo un segundo pilar obligatorio de pensiones ocupacionales, y mejoró la cobertura de las prestaciones tanto básicas como profesionales de los trabajadores menos protegidos, como las mujeres. Se introdujeron asimismo algunas medidas de contención del gasto, como la elevación de la edad de jubilación para las mujeres y la reducción del porcentaje aplicable a la base reguladora (en función de los años de cotización) para las pensiones ocupacionales. En cambio, otros recortes propuestos, como una mayor elevación de la edad de jubilación de las mujeres y el uso de la recaudación del IVA para mejorar la situación financiera del sistema de pensiones, fueron bloqueados en referendos.

Construidas al calor de los conflictos entre terratenientes conservadores y socialistas revolucionarios, las instituciones políticas de la democracia finlandesa han incluido tradicionalmente dos puntos de veto: el Presidente y el Parlamento, donde una minoría de un tercio de representantes podía vetar la legislación. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa se introdujeron reformas constitucionales que eliminaron esos puntos de veto, pero continuaron existiendo Gobiernos

respaldados por amplias mayorías parlamentarias (de varios partidos), de forma que la adopción de decisiones políticas dependía de muchos actores partidistas con capacidad de veto. No obstante, tras una serie de reformas graduales, los partidos políticos finlandeses introdujeron importantes cambios estructurales en su sistema de pensiones. Convierten la pensión nacional universal y de importe único en un programa residual basado en la previa comprobación de las rentas de los solicitantes; ampliaron las fórmulas de cálculo de las pensiones a los ingresos de toda la carrera laboral, redujeron el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión, añadieron más penalizaciones por anticipar la jubilación y flexibilizaron la edad de jubilación, disminuyeron los privilegios de los funcionarios e incorporaron al cálculo de las pensiones un "factor demográfico", con el fin de contener el aumento del gasto.

Al igual que en Finlandia, la reforma constitucional en la Bélgica bicameral redujo el número de puntos de veto en el Parlamento. Sin embargo, la bifurcación del sistema de partidos de acuerdo con criterios lingüísticos (cada partido se duplica en dos organizaciones, la flamenca y la valona) y los mecanismos de protección para los grupos lingüísticos (el procedimiento de "toque de alarma"¹⁰ en el Parlamento y la regla de paridad lingüística en las decisiones que adopta el ejecutivo) han trasladado la fractura lingüística al Gobierno. Por consiguiente, el diseño de la política de pensiones en Bélgica ha estado marcado por una reforma gradual, más que radical, a pesar de la enorme presión que ejercen los elevados déficit presupuestarios en el contexto de los requisitos de la Unión Monetaria Europea. Sin embargo, los partidos liberales han utilizado la competencia política para proponer algunas reformas significativas, entre ellas la creación de un "fondo de plata" diseñado para hacer frente a las repercusiones del envejecimiento de la población en el Estado del bienestar belga.

5.3. Suecia, Italia y Dinamarca

Las reformas emprendidas en Suecia e Italia son, por su magnitud, más sorprendentes que las adoptadas en sistemas políticos lastrados con pun-

¹⁰ Este procedimiento, recogido en el artículo 54 de la Constitución de Bélgica, establece que 3/4 partes de los diputados de un grupo lingüístico pueden bloquear una iniciativa legislativa con el argumento de que perjudica a las relaciones entre las comunidades (valona y flamenca) y provocar su devolución al Gobierno

tos de veto, como Suiza, Finlandia y Bélgica. La reforma sueca de las pensiones de 1994-1998 ha suscitado mucho interés internacional porque convirtió un sistema de reparto de prestación definida en un sistema de contribución definida basado en cuentas individuales nocionales, y complementado con planes de pensiones individuales obligatorios y de capitalización. La reforma ha reemplazado también la antigua pensión básica universal por una pensión mínima garantizada que se concede previa comprobación de insuficiencia de rentas de otras fuentes. Este resultado es chocante, dado que Suecia tenía un Gobierno minoritario de coalición, formado por cuatro partidos, cuando se adoptó la primera parte de la reforma (1994); por tanto, además de los cuatro actores partidistas con capacidad de vetar la reforma, contaba con un punto de veto parlamentario constituido por la oposición socialista. Incluso frente a la oposición sindical y a las demandas de sus bases a favor de suspender la reforma tras las elecciones de 1994, cuando el Partido Socialdemócrata (SAP) accedió al Gobierno, mantuvo el curso y, en cooperación con la oposición no socialista, desarrolló la normativa para ejecutar las reformas.

También en Italia, en la década de 1990, se introdujeron importantes cambios en la política de pensiones de la mano de Gobiernos de coalición multipartidista (compuestos, por tanto, por muchos actores partidistas con capacidad de veto). Lo que caracterizó a ambas reformas fue el consenso en torno a los altos costes, las desigualdades de trato a los pensionistas y la desincentivación laboral que generaba el sistema de pensiones hasta entonces vigente. Además, la transición de la "Primera" a la "Segunda República" en la década de 1990 –tras la operación "manos limpias" (*mani puliti*)– proporcionó a los Gobiernos algunas herramientas para contener la competencia política y ganar así efectividad en la adopción de políticas públicas. Es más, los requisitos de acceso a la Unión Monetaria Europea y la reacción de los mercados internacionales ante la inactividad política, con la devaluación radical de la lira, indujeron a los políticos a capacitar a los Gobiernos tecnocráticos para encontrar soluciones a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones como parte de los esfuerzos de consolidación presupuestaria. También los sindicatos (que en Italia destacan por su elevada representación de jubilados) empezaron a aceptar la necesidad de reformar las pensiones y cooperar con el Gobierno para pergeñar acuerdos de reforma. El resultado se plasmó en una serie de importantes medidas de recorte de costes y de reformas estructurales que cambiaron el sistema de pensiones italiano desde un sistema de un solo pilar (público) a un sistema

de varios pilares. Las reformas de Giuliano d'Amato y Lamberto Dini endurecieron de forma considerable las condiciones de acceso a las pensiones y las reglas de cálculo de las prestaciones, introduciendo las pensiones de contribución definida, basadas en cuentas nocionales que, además, toman en cuenta los factores demográfico (esperanza de vida) y económico (crecimiento del PIB) para garantizar un control continuado de los costes.

También Dinamarca es un sistema político caracterizado por la existencia de muchas instancias con capacidad de vetar las reformas impulsadas por los Gobiernos. La expansión del sistema de pensiones en las décadas de 1950 y 1960, y los posteriores debates sobre la naturaleza de la seguridad y los recortes de prestaciones en las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcados por conflictos partidistas y por un aprovechamiento de los puntos de veto, que condujeron a una situación de punto muerto. De ahí que Dinamarca, en claro contraste con Suecia, nunca fuese más allá de la pensión básica uniforme y universal, aunque ésta era relativamente generosa. Semejantes circunstancias proporcionaron una "gran oportunidad" para la expansión de la política de pensiones en la década de 1980, pero la crisis económica, la división del movimiento sindical y la oposición liberal al control sindical o estatal de las reservas de las pensiones empujaron la política de pensiones hacia la senda de las pensiones privadas ocupacionales establecidas mediante acuerdos colectivos.

5.4. España, Austria, Portugal y Alemania

El caso español ilustra claramente la ventaja de las instituciones políticas mayoritarias a la hora de introducir un cambio significativo en las políticas de pensiones. Los Gobiernos basados en mayorías parlamentarias absolutas, apenas constreñidos por puntos de veto institucionales, han podido aprobar recortes significativos y cambios estructurales a pesar de la oposición de los sindicatos. La reforma de las pensiones de 1985 (que endureció de forma considerable las condiciones de acceso a las pensiones contributivas) y la Ley de 1987 sobre los planes de pensiones (que introdujo una legislación marco para un segundo y un tercer pilar en el sistema de pensiones) fueron políticamente muy controvertidas, y los Gobiernos socialistas lograron su aprobación debido a su cómoda mayoría parlamentaria.

Sin embargo, también se aprecia otra pauta en la toma de decisiones. El sistema electoral español favorece a los pequeños partidos autonómicos,

y éstos se convierten en importantes actores con capacidad de veto cuando los partidos que ganan las elecciones generales no obtienen la mayoría absoluta, lo que convierte al Congreso de los Diputados en un importante punto de veto. Precisamente en esta situación política, el partido autonómico catalán CiU impulsó conversaciones y negociaciones con los partidos políticos para establecer *de facto* las "reglas del juego" de la política de pensiones en el Pacto de Toledo. Además, la opinión pública limitó la acción del Gobierno, toda vez que los recortes de las prestaciones y la "privatización" suscitaban amplio rechazo entre la población. Como el gasto social en España es inferior al de otros países europeos y el "problema" demográfico se ha ido paliando con la inmigración y la expansión del mercado laboral, los Gobiernos han ido conteniendo las propuestas de reforma del sistema de pensiones, aun cuando se las sugerían organizaciones internacionales como la OCDE. Además, parece probable que la rápida expansión del relativamente débil sistema de protección social durante la transición a la democracia haya reforzado en el imaginario colectivo la asociación entre democracia y Estado del bienestar, dificultando al Partido Popular la adopción de cualquier medida que pudiera calificarse de "anti-Estado del bienestar" por miedo a ser tachado de antidemocrático o neoconservador.

En cuanto a Austria, la configuración política se halla en proceso de transición desde un gobierno consociativo-corporatista hacia una pauta más convencional de gobierno de coalición. El resultado ha sido una serie de tentativas de reformas estructurales para reducir costes, desvirtuadas por los esfuerzos de los partidos dominantes por proteger a su clientela electoral: los agricultores, empleados del sector público y funcionarios que apoyaban al Partido Popular Austriaco (ÖVP), y los sindicatos de trabajadores de cuello azul que apoyaban al Partido Socialdemócrata de Austria (SPÖ). Los diputados sindicalistas y los representantes parlamentarios de algunos partidos también estaban dispuestos a romper la disciplina de partido y vetar la legislación. Sólo tras la formación de un nuevo Gobierno de coalición entre los conservadores del ÖVP y la derecha radical del Partido Liberal, liderado por Jörg Haider, —para cuyo respaldo parlamentario no se precisaba el ya decreciente número de diputados sindicalistas— se introdujeron una serie de medidas más sustantivas. Entre estas medidas destacaron el aumento de la edad de jubilación para las mujeres, el establecimiento de penalizaciones por jubilación anticipada, el aumento del período para calcular la base reguladora de la pensión hasta 40 años contributivos y la incorporación de los

subsistemas especiales para funcionarios y empleados del sector público al sistema general.

En Portugal, el Presidente de la República y el Tribunal Constitucional representan puntos de veto institucionales, pensados, en buena medida, para garantizar la estabilidad política después de la transición democrática de 1974-76. Los ejecutivos portugueses carecen, por tanto, del poder del que gozan otros Gobiernos nacionales para sacar adelante reformas polémicas. Pero, además, la política de pensiones constituye uno de esos temas que marcan las diferencias entre los dos grandes partidos portugueses, el socialista (PS) y el socialdemócrata (PSD), por lo cual las propuestas de reformas más sustantivas (en concreto, el llamado *plafonamento*, es decir, la contribución obligatoria a fondos de pensiones de capitalización a partir de determinado nivel de ingresos) se han encontrado con una fuerte oposición parlamentaria. Ahora bien, puesto que todos los partidos reconocen la difícil situación financiera de la Seguridad Social, en los últimos años se han adoptado medidas para ralentizar el crecimiento del gasto en pensiones (entre ellas, la extensión del período de cálculo de la pensión a toda la carrera laboral).

Por su parte, el sistema político de la República Federal de Alemania encuentra su punto de veto más crítico para la negociación de legislación en la Segunda Cámara o *Bundesrat*, porque determina qué concesiones es preciso hacer a la oposición parlamentaria y/o a las ramas regionales de los partidos de la coalición gobernante. Si bien la negociación con estos actores con capacidad de veto ha generado algunas incongruencias y contradicciones en las políticas, el principal problema que afrontan quienes diseñan las políticas ha residido en las constricciones de la competencia electoral, que ha aumentado muy considerablemente desde la unificación de Alemania. Así, el Partido Socialdemócrata (SPD) prometió en las elecciones de 1998 eliminar el recorte de costes asociado al "factor demográfico" (introducido por los Gobiernos cristiano-demócratas) para, tras su victoria en las elecciones generales, acabar reduciendo la tasa de sustitución de las pensiones (es decir, el porcentaje que representa la pensión sobre el salario) por otros medios, concretamente mediante la "reforma Riestter". Esta última introdujo subsidios fiscales para las pensiones privadas, a cambio de reducir la tasa de sustitución de las pensiones del 70 al 60%. Sólo cuando la formación de la Gran Coalición zanjó la competencia política entre los dos grandes partidos en 2005, la CDU/CSU y el SPD se pusieron de acuerdo para retrasar gradualmente la edad de jubilación hasta los 68 años de edad.

5.5. Holanda, Irlanda y Luxemburgo

El sistema electoral holandés destaca como el más proporcional de Europa Occidental. De ahí que la competencia electoral sea intensa y que intereses muy diversos apenas hayan tenido dificultades para obtener representación parlamentaria. Por ejemplo, cuando la pensión estatal (AOW) se congeló en la década de 1980 y principios de 1990, se formaron dos partidos de pensionistas que lograron llevar la cuestión al Parlamento. En respuesta a esta nueva situación, el Partido Laborista y los liberales compitieron en la defensa de los intereses de los pensionistas y en el restablecimiento de la indexación de las pensiones. Sin embargo, esta tendencia expansionista se vio entorpecida por dos peculiaridades del sistema holandés. En primer lugar, por la influencia de los partidos confesionales en la política holandesa. Cuando, tras la Segunda Guerra Mundial, se establecieron las pensiones públicas y de empleo, la ideología católica corporativista era muy influyente. El Partido Católico insistió en la administración corporatista (por ejemplo, de organizaciones empresariales y sindicatos católicos), lo que dio lugar al surgimiento de un fuerte sector de pensiones ocupacionales, así como al establecimiento de una pensión básica, pero con criterios actuariales. La emergencia de este sistema dual ha implicado que el gasto público en pensiones haya sido menor de lo que cabría esperar en un sistema en el que prevalece la competencia política (aunque la deducción fiscal por las pensiones ocupacionales representa una partida importante de los presupuestos estatales). En segundo lugar, en tanto partido dominante y con una posición de pivote, los Gobiernos del Partido Cristiano-Demócrata (CDA) respondieron a la necesidad de consolidar el presupuesto y lograron imponer sus posiciones favorables a la contención del gasto a sus socios de coalición, si bien pagando elevados costes electorales. Esta decisión política causó enormes pérdidas a la CDA en 1994, lo que provocó la formación del primer Gobierno desde 1918 sin representación de un partido confesional.

Asimismo, la clave para entender la política de pensiones irlandesa es su sistema electoral y su sistema de partidos: la competencia electoral se ve refrenada por la existencia de un partido dominante (producto de la historia política y la estructura de clases de la República de Irlanda) y por el sistema electoral de voto único transferible. Como este tipo de voto fomenta la formación de alianzas electorales y la competencia entre candidatos del mismo partido, las campañas políticas tienden a centrarse

en temas locales más que en cuestiones de redistribución entre las clases sociales. Por consiguiente, en la posguerra, los limitados incentivos políticos para la expansión –junto a toda una serie de otros factores, entre ellos el sistema de partidos irlandés (basado en la cuestión nacional más que en fracturas socioeconómicas), la debilidad de la izquierda y la oposición tradicional de la Iglesia Católica a la intervención del Estado– desembocaron en la creación de un sistema de pensiones mínimo. Durante la tremenda expansión económica de la década de 1990, el aumento de las pensiones públicas siguió siendo mínimo, dependiendo de las necesidades y la lógica del “Tigre Celta”. Como parte de los pactos corporatistas de finales de la década de 1980 y 1990, los sindicatos acordaron disminuir gradualmente los aumentos salariales y los costes del sector público, especialmente de la sanidad. La política de pensiones se centró en mejorar las finanzas públicas, incrementando la base de ingresos para el primer pilar de las pensiones mediante la ampliación de la cobertura obligatoria a los autónomos y a los agricultores. Con el fin de fomentar la ampliación de la cobertura, se establecieron reglas de adquisición de derechos de pensiones ocupacionales, se introdujeron las pensiones individuales subsidiadas, y una mejor regulación del segundo y tercer pilar mediante la creación de una agencia nacional dedicada exclusivamente a las pensiones. Así, en Irlanda la competencia política no ha convertido a las pensiones en una cuestión electoral, ni tampoco proporcionó a los intereses particularistas poder de veto ante las propuestas políticas.

El sistema electoral de Luxemburgo cuenta con una fórmula de traducción de votos en escaños muy proporcional y establece un umbral electoral bajo para acceder a la representación parlamentaria. No es casual que, junto a Holanda, sea uno de los dos únicos países de Europa Occidental que ha presenciado la emergencia de un partido de pensionistas. Al mismo tiempo, sin embargo, su escaso número de escaños parlamentarios (60) y de distritos electorales (4) reduce radicalmente la proporcionalidad del sistema electoral y genera grandes disparidades de representación en las diferentes regiones. Además, un elevado número de beneficiarios potenciales del sistema de pensiones (inmigrantes y trabajadores del otro lado de la frontera) carece de derecho al voto. Frente al cada vez más acusado carácter combativo de la izquierda a finales de la década de 1970 (y tras experimentar su primer gran fracaso electoral desde 1919), el Partido Socialista Cristiano (CSV) consolidó los programas de pensiones para los trabajadores de cuello azul, los agricultores y los

autónomos a expensas de los empleados de cuello blanco –y también de los inmigrantes y trabajadores residentes fuera de las fronteras luxemburguesas–, convirtiendo el sistema público de capitalización en un sistema predominantemente de reparto. Aunque esta reforma abordó los problemas financieros de los programas de pensiones contributivas de los diferentes grupos profesionales, no resolvió el problema de las grandes desigualdades de derechos y obligaciones entre los trabajadores del sector privado y del sector público. Ello propició la creación del Partido para la Justicia de las Pensiones (ADR), que logró convertir las pensiones en la cuestión política más importante en cinco campañas electorales de las décadas de 1980 y 1990. De resultas de ello, los sucesivos Gobiernos de Luxemburgo han ampliado la cobertura del sistema público de pensiones y reducido su base actuarial, armonizando las pensiones de los empleados del sector privado y del sector público de tal manera que las de los nuevos funcionarios y empleados del sector público se calculan con una fórmula similar a la aplicada para los empleados del sector privado y, al mismo tiempo, extendiendo a todos los trabajadores la generosa regla de los 5/6 del último salario.

6. CONCLUSIÓN

A lo largo y ancho de Europa, los Gobiernos están afrontando de diverso modo el problema de ajustar sus sistemas de pensiones a las dificultades financieras y fiscales que generan las cambiantes pautas demográficas y económicas. Pero ni a la debilidad de los Gobiernos ni al enojo de los votantes –las Escila y Caribdis de la mitología política– se les puede hacer responsables del bloqueo de la reforma de las pensiones: incluso los Gobiernos “débiles”, es decir, que operan en marcos institucionales caracterizados por múltiples puntos de veto y actores con capacidad de vetar las decisiones políticas, han aprobado reformas; e incluso colectivos representados por poderosos grupos de interés han tenido que asumir el recorte de las pensiones. Antes bien, los límites y las posibilidades de la reforma de las pensiones dependen del contexto de la competencia política, donde interactúan Gobiernos y votantes. Las dinámicas de la competencia política, incluyendo la presentación y justificación de las reformas a la ciudadanía, proporcionan incentivos para acometer reformas y determinan, en última instancia, los costes de la acción política.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, K. M. (2001), "The politics of retrenchment in a social democratic welfare state: Reform of Swedish pensions and unemployment insurance", *Comparative Political Studies*, 34, 9: 1063-1091.

– (2002), "The europeanization of pension arrangements: Convergence or divergence?", en DE LA PORTE, C. y P. POCHE (eds.), *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*: 251-284.

– (2004), "Pension politics in three small states: Denmark, Sweden, and the Netherlands", *Canadian Journal of Sociology*, 29 (2): 289-312.

ANDERSON, K. M. y J. LYNCH (2006), "International institutions and the policy preferences of organized labor: The effects of workforce ageing on union support for pension reform", *Comparative Politics* (en prensa).

ANDERSON, K. M. y T. MEYER (2003), "Social democracy, unions and pension reform in Germany and Sweden", *Journal of Public Policy*, 23 (1): 23-54.

BÉLAND, D. (2001), "Does labor matter? Institutions, labor unions and pension reform in France and the United States", *Journal of Public Policy*, 21(2): 153-172.

BOERI, T.; BÖRSCH-SUPAN, A. y G. TABELLINI (2002), "Pension reforms and the opinions of European citizens", *American Economic Review*, 92 (2): 396-401.

BONOLI, G. y B. PALIER (1997), "Reclaiming welfare: The politics of French social protection reform", en RHODES, Martin (ed.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, Londres, Frank Cass: 240-259.

BONOLI, G. y T. SHINKAWA (eds.) (2005), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

BÖRSCH-SUPAN, A. y M. MIEGEL (eds.) (2001), *Pension Reform in Six Countries: What Can We Learn from Each Other?*, Berlín, Springer.

BRIDGEN, P. y T. MEYER (2005), "When do benevolent capitalists change their mind? Explaining the

retrenchment of defined-benefit pensions in Britain", *Social Policy and Administration*, 39: 764-785.

BROOKS, S. M. (2005), "Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world", *International Studies Quarterly*, 49 (2): 273-294.

BRUGIAVANI, A.; EBBINGHAUS, B.; FREEMAN, R.; GARIBALDI, P.; HOLMUND, B.; SCHLUDI, M. y T. VERDIER (2001), "Learning from Welfare Reforms: The Case of Public Pensions" y "Unions and Pensions: Theory, Evidence, and Implications," en BOERI, T.; BRUGIAVANI, A. y L. CALMFORS (eds.), *The Role of Unions in the Twenty-First Century. A Report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti*, Nueva York, Oxford University Press: 187-233.

CLARK, G. L. (2003), *European Pensions and Global Finance*, Oxford, Oxford University Press.

CLARK, G. L.; MUNNELL, A. H. y J. M. ORSZAG (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford, Oxford University Press.

CLARK, G. L. y N. WHITESIDE (eds.) (2003), *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate*, Oxford, Oxford University Press.

DE LA PORTE, C. y P. POCHE (eds.) (2002), *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*, Bruselas, Peter Lang.

DISNEY, R. y P. JOHNSON (eds.) (2001), *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham/ Northampton, Edward Elgar.

EBBINGHAUS, B. (2006), *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford, Oxford University Press.

EBBINGHAUS, B. y A. HASSEL (2000), "Striking deals: Concertation in the reform of continental European welfare states", *Journal of European Public Policy*, 7, 1: 44-62.

EBBINGHAUS, B. y P. MANOW (eds.) (2001), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, Londres, Routledge.

ESPING-ANDERSEN, G.; GALLIE, D.; HEMERIJCK, A. y MYLES, J. (eds.) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford University Press.

ESTÉVEZ-ABE, M. (2002), "Negotiating welfare reforms: Actors and institutions in Japan", en STEINMO, S. y B. ROTHSTEIN (eds.), *Institutionalism and Welfare Reforms*, Nueva York, Palgrave: 157-183.

ESTÉVEZ-ABE, M.; IVERSEN, T. y D. SOSKICE (2001), "Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state", en HALL, P. y D. SOSKICE (eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press: 145-183.

FELDSTEIN, M. (ed.) (1998), *Privatizing Social Security*, Chicago/Londres, University of Chicago Press.

FELDSTEIN, M. y H. SIEBERT (eds.) (2002), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago/Londres, University of Chicago Press.

FERRERA, M. y M. RHODES (2000), "Recasting European welfare states: An introduction", *West European Politics*, 23 (2): 1-10.

GRUBER, J. y D. A. WISE (1999), *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago/Londres, University of Chicago Press.

HALL, P. A. y D. SOSKICE (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism*, Nueva York, Oxford University Press.

HECLO, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.

HOLZMANN, R. (2000), "The World Bank approach to pension reform", *International Social Security Review*, 53 (1): 11-34.

HOLZMANN, R. y J. E. STIGLITZ (eds.) (2001), *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, DC, World Bank.

IMMERGUT, E. M. (1992), *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge/Nueva York/Melbourne, Cambridge University Press.

IMMERGUT, E. M.; ANDERSON, K. M. y I. SCHULZE (eds.) (2007), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press.

LIJPHART, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/Londres, Yale University Press.

MARIER, P. (2005), "Where did the bureaucrats go? Role and influence of the public bureaucracy in the Swedish and French pension reform debate", *Governance*, 18 (4): 521-544.

OECD (2005), *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries*, París, OECD.

PIERSON, P. (ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Nueva York, Oxford University Press.

REIN, M. y W. SCHMÄHL (eds.) (2004), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

SCHLUDI, M. (2005), *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

SCHMIDT, V. A. (2000), "Values and discourse in the politics of adjustment," en SCHARPF, Fritz W. y Vivien A. SCHMIDT (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*, Nueva York/Oxford University Press: 229-309.

TSEBELIS, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Nueva York/Princeton/Woodstock, Princeton University Press.

WORLD BANK (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford, Oxford University Press.