

La política socialista de pensiones de jubilación (1982-1996): entre gradualismo y redistribución

ROSALÍA MOTA*

RESUMEN

El análisis de las políticas de pensiones de los Gobiernos socialistas entre 1982 y 1996 permite argumentar que las reformas emprendidas combinaron gradualismo y redistribución, tratando de resguardar los objetivos programáticos de las restricciones económicas. Cuando enfrentaron dificultades para financiar un aumento del gasto en pensiones, los ejecutivos socialistas implementaron políticas que simultáneamente contuvieron y redistribuyeron el gasto posible hacia aquellos pensionistas con rentas más bajas. A pesar de las difíciles circunstancias económicas en las que iniciaron su mandato, los Gobiernos de Felipe González primaron los objetivos políticos a la hora de diseñar sus estrategias de reforma del sistema de pensiones.

dilemas se enfrentaron? ¿Qué influencia adquirieron los cálculos electorales en la política de pensiones? ¿En qué medida limitaron las circunstancias económicas los proyectos políticos en esta área?

El argumento que se desarrolla en este artículo subraya la importancia del "color" del partido en el gobierno para el diseño de la política de pensiones. Los socialistas hubieron de adaptar sus reformas a las condiciones económicas de los ochenta. Pero la menor capacidad de maniobra impuesta por la inflación y el déficit público no se tradujo en un abandono de la identidad redistributiva que enfatizaba en su discurso programático el PSOE. Antes bien, los Gobiernos emprendieron reformas de reordenación del gasto a favor de las pensiones de jubilación situadas en los escalones más bajos del sistema. Su política de pensiones de jubilación fortaleció el principio de suficiencia en el ingreso, ofreciendo un nivel más elevado de consumo presente a los jubilados de rentas más bajas, y de consumo diferido a aquellos sectores de población más desfavorecidos en el mercado de trabajo. Cuando temieron el efecto electoral negativo que podían provocar los conflictos con los sindicatos y el desgaste en las tareas de gobierno, aceleraron el ritmo de reformas redistributivas, expandiendo el gasto. En definitiva, los socialistas mantuvieron sus compromisos

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se examinan el calendario y el contenido de las principales reformas que los Gobiernos socialistas entre 1982 y 1996 emprendieron en el sistema de pensiones¹. ¿Cuáles eran las visiones predominantes respecto al objetivo y a la configuración de este pilar del Estado del bienestar español? ¿Qué cambios introdujeron estos Gobiernos en el perfil distributivo de las pensiones? ¿A qué

jubilación (Mota, 2002). La tesis tomó como caso la experiencia española desde inicios de la década de los cuarenta hasta principios de los años noventa. Los materiales empleados en la investigación fueron estadísticas, legislación, documentación gubernamental, sindical y empresarial, comparencias y discursos de responsables políticos, debates parlamentarios, encuestas de opinión y artículos en prensa. El análisis de estos materiales se complementó con catorce entrevistas a dirigentes políticos y expertos.

* Profesora de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid) (rosaliamota@terra.es).

¹ Una parte importante de los argumentos que se sostienen en este artículo han sido extraídos de la tesis doctoral de la autora sobre los efectos que las características del régimen político y la orientación partidista de los Gobiernos tienen sobre el diseño distributivo del sistema de pensiones de

redistributivos con los sindicatos y con sus bases sociales, a pesar de las dificultades económicas por las que atravesaba el país.

2. EL LEGADO DE REFORMAS ANTERIORES

El sistema público de pensiones es el resultado de medidas de política social que han ido tomando a lo largo del tiempo diferentes regímenes políticos y Gobiernos democráticos de distinto signo ideológico. Cambios normativos que han tenido lugar como consecuencias de iniciativas políticas pasadas son así heredados por los Gobiernos presentes, dificultando o facilitando las reformas que éstos quieran emprender (Hecló, 1974; Pierson, 1993). A su vez, estas reformas afectarán a la evolución del número de pensiones y de la pensión media no sólo durante el mandato de éste (o incluso ni siquiera en ese mandato si su permanencia en el gobierno es corta), sino también en un futuro, constituyendo legados que Gobiernos sucesivos habrán de considerar en su política de pensiones.

Las reformas en la política de pensiones pueden estar orientadas bien hacia una estrategia de mantenimiento de ingresos, bien hacia otra de suficiencia en el ingreso (Myles, 1984; Palme, 1990). El objetivo del mantenimiento de ingresos, sobre el que se construyen los sistemas contributivos, consiste en sustituir las rentas que el trabajador ya no es capaz de obtener mediante su participación en el mercado de trabajo. Las pensiones contributivas generadas a través de un sistema de reparto redistribuyen la renta a lo largo del ciclo vital de una persona, como mecanismo de solidaridad de los trabajadores en activo hacia los jubilados, pero sin alterar básicamente la estructura distributiva creada por el mercado. Por ello las cuantías de las pensiones de jubilación son desiguales, reproduciendo las diferencias de ingresos existentes entre los contribuyentes durante su vida laboral (reflejadas, a su vez, en las cotizaciones que éstos han ido realizando al sistema). Por el contrario, las reformas guiadas por una orientación de suficiencia en el ingreso tienen por objetivo proporcionar a todas las personas jubiladas una renta que les permita evitar el riesgo de pobreza, independientemente de cuál haya sido su nivel de renta durante su vida activa. Por ello, estas reformas no persiguen establecer un vínculo de proporcionalidad entre la cuantía de las pensiones y las cotizaciones realizadas, sino redistribuir el gasto en pensiones entre los pensionistas.

Cuando los socialistas llegaron al gobierno en 1982, el gasto en pensiones tenía un peso considerable dentro del sistema de Seguridad Social². Las reformas que se habían producido desde finales de la década de los setenta habían empujado al alza el gasto, fundamentalmente como consecuencia de la maduración del pilar contributivo, la ampliación de la cobertura y la mejora de su intensidad protectora. A finales de la década de los setenta se empezó a producir la entrada de nuevos pensionistas con el período de cotización completo exigido por la reforma de la Ley de Bases de 1967 (diez años), Ley por la cual se estableció en España un sistema de seguridad social propiamente dicho. Además, el hecho de que las nuevas pensiones que se fueron reconociendo estuvieran calculadas sobre salarios más elevados originó automáticamente el crecimiento de la pensión media. Durante la década de los setenta se habían producido asimismo modificaciones en la normativa de las cotizaciones que impulsaron el progresivo acercamiento entre lo que efectivamente cotizaban los trabajadores en activo y sus salarios reales (González y Vicente, 1985).

También desde 1977 se habían ido incorporando al sistema contributivo de pensiones colectivos profesionales que no disponían de cobertura o que se mantenían al margen del sistema público, integrados en diversas mutualidades (por ejemplo, religiosos y religiosas de la Iglesia Católica o determinados profesionales, como farmacéuticos). La ampliación de la afiliación se tradujo pronto en un incremento de la población que disfrutaba efectivamente de una pensión, al aplicarse paulatinamente los períodos mínimos de cotización exigidos (Sánchez, 1999). La creación en 1960 de unas pensiones asistenciales, dirigidas a ancianos mayores de 69 años sin acceso al sistema contributivo de jubilación y carentes de medios económicos para la subsistencia, también aumentó la cobertura del sistema público de pensiones, aunque de una forma mucho más limitada³. A su vez, las mejoras en la intensidad protectora se produjeron, sobre todo, por la elevación de las cuantías de las pensiones asis-

² En 1982 el gasto en pensiones representaba el 54% del gasto de Seguridad Social (elaboración propia de acuerdo con el Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995). Las pensiones de jubilación representaban la partida más importante del sistema de pensiones, absorbiendo la mitad del gasto, el 52%.

³ Desdentado Fernández y González-Sancho (1986) han señalado que estas pensiones asistenciales no estaban configuradas como derechos subjetivos, debido a que existía un amplio margen de discrecionalidad en su concesión.

tenciales (Cruz Roche, 1991: 207) y por la aplicación de una política de revalorizaciones en beneficio fundamentalmente de las pensiones mínimas, establecidas en 1974. Como resultado de esta política de revalorización selectiva (no existía un mecanismo de revalorización automática), las pensiones mínimas fueron las únicas que aumentaron su poder adquisitivo, mientras que la pérdida de poder adquisitivo fue mayor cuanto más alta era la cuantía de la pensión (Vicente, 1984: 66 y Mota, 2002: 230).

En definitiva, a la altura de 1982, el sistema público de pensiones no garantizaba el mantenimiento de los ingresos de los trabajadores, debido fundamentalmente al alejamiento de las cotizaciones de los salarios y la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. Pero las pensiones tampoco proporcionaban una salvaguarda frente a situaciones de pobreza: la cuantía de las pensiones mínimas suponía apenas el 72% del salario mínimo interprofesional (SMI), y las pensiones asistenciales tan sólo alcanzaban el 19%⁴.

Además, a menudo, pensionistas con rentas elevadas, habiendo realizado escasos esfuerzos contributivos, se beneficiaban de la política de pensiones mínimas y revalorizaciones diferenciales a favor de las pensiones más bajas. En una investigación realizada por Bandrés y Cuenca (1996: 177) se demostró que pensionistas situados en las decilas octava y novena de renta percibían complementos de mínimos. Muchos de estos pensionistas pertenecían a los regímenes especiales de autónomos, agrario o de empleados de hogar, con proporciones de pensiones mínimas superiores a la registrada por el régimen general (Durán, 1984)⁵. En el régimen de autónomos eran elevadas las posibilidades de graduar a la carta el período de cotización por encima del mínimo, puesto que la afiliación era voluntaria, así como de realizar cotizaciones bajas durante el período de cómputo de la cuantía de la pensión, debido a la posibilidad de elegir la cuantía de la cotización. Se facilitaba así la denominada "compra de pensiones", que consistía en afiliarse al alcanzar la edad de 55 años y, tras 10 años de

⁴ Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1986 y del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1994.

⁵ La Ley de Bases de 1967 estableció la división entre el denominado desde entonces "régimen general", que agrupa a los trabajadores asalariados de la industria y los servicios, y los llamados "regímenes especiales", en los que están afiliados trabajadores asalariados de otros sectores de actividad, así como los trabajadores autónomos y los pequeños empresarios.

cotización mínima, acceder a una pensión de jubilación a los 65 años (Ministerio de Trabajo, 1985). En correspondencia con su historial de cotización, estos pensionistas obtenían pensiones de jubilación muy reducidas, recibiendo complementos de mínimos. La cuantía reducida de su pensión inicial no se debía, pues, al bajo nivel de rentas durante su vida activa, trasladado a sus cotizaciones, sino a la voluntad de asegurarse una pensión de jubilación a bajo precio. Estas transferencias negativas de renta se producían no sólo intrageneracionalmente –pensionistas por encima de la renta mediana se beneficiaban de políticas de suficiencia–, sino también intergeneracionalmente. Eran cotizaciones de trabajadores del régimen general las que, desde inicios de los setenta, financiaban buena parte de las pensiones de los regímenes especiales anteriormente citados, debido a su insuficiente presión contributiva (Gonzalo *et al.*, 1981).

3. EL MAPA DE IDEAS SOBRE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

A lo largo de sus catorce años de mandato, los ejecutivos de Felipe González afrontaron etapas marcadas por condiciones económicas adversas que les situaron ante el dilema entre igualdad y crecimiento. Los sucesivos Gobiernos interpretaron siempre que el mantenimiento de niveles excesivos de gasto social retrasaría la recuperación económica (Boix, 1996). La expansión del gasto tendría que financiarse bien con un incremento de las cotizaciones (lo que afectaría negativamente al empleo, al elevar los costes laborales, además del esfuerzo financiero que supondría para el núcleo de los trabajadores de la industria y los servicios), bien con un aumento de las aportaciones estatales al sistema de Seguridad Social (lo que, sin recursos fiscales adicionales, dispararía el déficit público). Sin embargo, los socialistas temieron que la disciplina presupuestaria necesaria para favorecer la inversión y la competitividad condujera a una mayor desigualdad social, arrebatándoles el apoyo de la población.

La victoria socialista en las elecciones de 1982 generó expectativas muy amplias de expansión del gasto social y redistribución de la riqueza. La población identificaba como uno de los objetivos más importantes de la izquierda "reducir las diferencias económicas entre los españoles": 40 de cada 100 entrevistados así lo pensaban, frente al 16% que opinaban que una política redistributiva era propia

tanto de la derecha como de la izquierda (Alvira y García, 1982). Además, una política de pensiones de perfil redistributivo y expansivo representaba el experimento crucial para la identidad partidista de los socialistas, puesto que defendía los intereses de sus bases de apoyo más leales. Como han demostrado diversos autores, el voto de las clases medias al PSOE se fue desinflando con el tiempo, mientras que la clase obrera (trabajadores manuales de cualquier nivel de cualificación y empleados no cualificados) siguió constituyendo uno de sus grupos de apoyo fundamentales. También los jubilados mantuvieron su lealtad al PSOE⁶.

Durante la primera fase recesiva del ciclo económico –tras su llegada al gobierno en 1982 y hasta que las magnitudes macroeconómicas comenzaron a recuperarse en 1986–, y posteriormente, cuando a partir de 1992 el escenario económico mostró de nuevo tendencias recesivas, los socialistas fueron sensibles a objetivos de contención del gasto en sus políticas de pensiones. Tanto la reforma que se produjo en 1985 como las recomendaciones referidas a la mayor proporcionalidad de las pensiones con el esfuerzo de cotización realizado, contenidas en el Pacto de Toledo firmado por todas las fuerzas parlamentarias en 1995⁷, trataron de garantizar la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social⁸. En opinión de los dirigentes socialistas, las normas que regulaban el acceso a las pensiones contributivas y determinaban su cuantía presionaban el gasto de forma insostenible.

Los Gobiernos socialistas fueron también muy críticos ante las situaciones de redistribución negativa de renta que se venían produciendo en las pensiones contributivas. Mientras que, por un lado, pensiones actuarialmente injustas percibidas por pensionistas con rentas por encima de la mediana absorbían una parte creciente del gasto, existían otros aspectos insuficientes del sistema de pensiones para cuya solución había poco margen financiero de maniobra, debido a las restricciones que sobre el crecimiento de los ingresos imponían las circunstancias económicas.

Es decir, el diagnóstico sobre el sistema público de pensiones era que se gastaba de forma

⁶ Véase, por ejemplo, Feldman, Menés y García Pardo (1989) y González (1993).

⁷ Véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996: 56).

⁸ Véase Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1985: 169) y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996: 50).

insostenible y, además, había parte de gasto que originaba situaciones distributivas regresivas. Esta situación justificaba las demandas de reformas de suficiencia y redistribución. Los responsables socialistas temían que la situación financiera del sistema de Seguridad Social pudiese ser utilizada como justificación para un recorte del nivel de protección pública, y para la privatización del sistema. De esta forma, entendieron que las políticas de racionalización del gasto constituían un “seguro de vida” para el sistema público de pensiones: “la expresión «consolidación y estabilidad del sistema» tomó a partir de entonces carta de naturaleza” (Sánchez, 1997: 124)⁹.

La opción socialista por un sistema público se fundamentaba en tres pilares: 1) una modalidad contributiva de pensiones, cuyo fin fundamental consistiera en redistribuir la renta a lo largo del ciclo vital de los trabajadores, pero que también incluyera medidas de suficiencia de las pensiones para aquellos pensionistas con menores niveles de renta (a través, fundamentalmente, de las pensiones contributivas mínimas), y que se financiaría con cotizaciones sociales mediante un sistema de reparto; 2) una modalidad no contributiva, destinada a compensar la ausencia de rentas de aquellos jubilados que no pudieran acceder a las pensiones contributivas, y que ofreciera prestaciones con cargo a los Presupuestos del Estado; 3) por último, la provisión de pensiones se cerraría con pensiones de naturaleza libre y gestión privada, que servirían para completar voluntariamente las prestaciones del sistema público¹⁰. De hecho, el consenso alcanzado por todas las fuerzas parlamentarias en el Pacto de Toledo se basó en el rechazo explícito a la privatización de las pensiones; por tanto, a la sustitución de un sistema público presidido por criterios redistributivos, tanto intergeneracionales como intrageneracionales, por un sistema de capitalización individual obligatorio (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996: 49).

La opción de los socialistas por esta arquitectura del sistema de pensiones se convirtió en el horizonte de todas las reformas, tanto las dirigidas

⁹ En Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1985: 169) y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996: 49).

¹⁰ La Ley de Planes y Fondos de Pensiones, aprobada en 1987, constituyó la primera regulación específica de pensiones complementarias de carácter privado y basadas en el sistema de capitalización de aportaciones individuales. Por su parte, el Pacto de Toledo proponía la mejora de los incentivos fiscales de los planes de pensiones (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996: 57).

a la contención de gasto como aquellas que tenían por objetivo explícito la mejora de la cobertura e intensidad protectora del sistema de pensiones, que fueron siendo incorporadas a la agenda gubernamental en la medida en que la combinación de ciclo económico y capital político-electoral abría o cerraba la “ventana de oportunidad” para realizarlas. El “gradualismo” se convirtió así en una dimensión primordial en el mapa de ideas subyacente a las reformas implementadas por los sucesivos Gobiernos, entendiendo que políticas de gasto que se desvinculasen del margen de maniobra que las circunstancias económicas permitían serían una irresponsabilidad para la viabilidad futura del sistema público¹¹.

4. LAS POLÍTICAS DE MEJORA DE LA PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

La reforma de las pensiones de 1985 se inscribió, por tanto, en una primera fase de atención a las causas más inmediatas del desequilibrio financiero existente en un escenario de implantación gradual del modelo de tres pilares del sistema de pensiones y de mejora de la protección dispensada. De hecho, la reforma de 1985, conocida fundamentalmente por su carácter restrictivo, también introdujo medidas de mejora de la cobertura e intensidad protectora de las pensiones contributivas, y elevó la cuantía de las prestaciones asistenciales. Entre tales medidas se encontraba la supresión del requisito de alta (exigido para acceder a la pensión, independientemente del historial contributivo), la integración de lagunas de cotización en el cálculo de la cuantía de la pensión y el establecimiento de la revalorización automática de las nuevas pensiones según la inflación prevista, compensándose en las pensiones inferiores al salario mínimo la desviación entre inflación prevista y real. Además, en la agenda de los responsables gubernamentales se hallaba ya la creación de un nivel no contributivo de pensiones, aunque su puesta en marcha no fuera interpretada como una política prioritaria (Mota, 2002: 297). Diez años después,

¹¹ En la presentación del proyecto de Ley de la reforma de 1985, así como en la fundamentación del Pacto de Toledo, se recoge este gradualismo como estrategia necesaria para hacer compatibles viabilidad financiera y mejora de las pensiones. Véase Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1985: 141) y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996: 49-50).

en el Pacto de Toledo también se recogieron recomendaciones relativas al mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones y a la garantía de suficiencia de éstas, adoptando medidas como la elevación de la edad máxima de permanencia en la percepción de las pensiones de orfandad, o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996: 56-57)¹².

La reforma de las pensiones de 1985 elevó el período mínimo de cotización para acceder a una pensión de jubilación de diez a quince años (de los cuales, al menos dos deberían estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho). También amplió el período de cómputo de las cotizaciones para determinar la cuantía de la pensión de dos a ocho años, actualizándose las cotizaciones de los seis primeros años. Además, incrementó el control sobre las pensiones de invalidez. ¿Cuál es la evaluación que se puede hacer de los resultados de esta reforma?¹³. Los datos disponibles parecen evidenciar que la reforma de 1985 no pretendió recortar el gasto, reduciendo la protección, sino contenerlo. De hecho, el gasto en pensiones de jubilación creció, durante la segunda mitad de la década de los ochenta, a un ritmo prácticamente igual al que lo había hecho durante el primer quinquenio. Mientras que entre 1980 y 1985 la tasa de crecimiento medio anual fue del 5,5%, entre 1985 y 1990 el gasto creció a una tasa media anual del 5,8% (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996: 27). Lo que sí ocurrió como consecuencia de esas reformas, es que, a pesar de la desaceleración del crecimiento económico, el esfuerzo presupuestario en pensiones se mantuvo constante: alrededor del 7,3% del PIB (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996: 95). Por otra parte, la reducción de la intensidad protectora es discutible, toda vez que las reformas de mejora de proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones serían soportadas por los trabajadores en activo cuando se cambiaron las condiciones vigentes hasta ese momento, y en ningún caso por quienes en esa fecha fueran ya pensionistas (Martínez, 2000).

¹² Gran parte de las recomendaciones del Pacto de Toledo fueron recogidas en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1997, aprobada ya bajo mandato del Partido Popular. Véase Herce (2000).

¹³ Para más detalles sobre los efectos de la reforma, véase Mota (2002: 285-293). En esas páginas se reflejan, además, argumentos enfrentados sobre las consecuencias en cobertura e intensidad protectora de la reforma de 1985.

Simultáneamente, se pusieron en marcha políticas que redistribuyeron el esfuerzo presupuestario hacia las pensiones de cuantías más bajas. Estas medidas perseguían atajar las situaciones fraudulentas anteriormente mencionadas de cobro de una pensión de jubilación, encareciendo la compra de pensiones y la elevación artificial de las bases de cotización que realizaban muchos contribuyentes del régimen de autónomos cuando se acercaban al momento del alta como pensionistas. El impacto de las modificaciones varió en función del tipo de régimen de la Seguridad Social. Monasterio, Sánchez y Blanco (1996) defienden en este sentido que la reforma de 1985 disminuyó la alta tasa de rendimiento que los trabajadores de regímenes especiales por cuenta propia, especialmente el de autónomos, obtenían de sus escasas cotizaciones. Por tanto, evalúan positivamente la reforma de 1985, por cuanto encareció la posibilidad de apropiarse de una pensión desproporcionadamente alta en relación con el esfuerzo contributivo realizado. Es decir, reforzó el carácter proporcional de las pensiones de jubilación para aquellos pensionistas que disponían de un mayor nivel de renta del que habían trasladado a sus cotizaciones. Mejoró de esta forma la progresividad del sistema.

Los socialistas diseñaron y ejecutaron también reformas para eliminar la pauta de regresividad que la mejora de las pensiones mínimas venía introduciendo, al ser percibidas éstas por algunos pensionistas que no habían trasladado a sus cotizaciones su alto nivel de renta. En principio, un Gobierno dispone de dos instrumentos principales para acabar con estas situaciones de percepción indebida de pensiones mínimas. Por un lado, puede establecer controles de renta en la percepción de pensiones mínimas para asegurarse de que éstas sólo van a beneficiar a personas que no disponen de otras rentas para vivir. En 1983 ya se había ampliado la prueba de existencia de rentas en el acceso a los complementos de mínimos, de modo que también se tuvieran en cuenta las rentas de capital, y no sólo las de ingresos por trabajo superiores al SMI, como se había establecido en 1981. Por otro lado, también se pueden impedir las situaciones de fraude que se dan en la percepción de pensiones mínimas, elevando el esfuerzo contributivo de aquellos pensionistas que infravaloran sus cotizaciones. Un mayor esfuerzo contributivo por parte de estos sectores aproxima sus condiciones de cotización a sus niveles reales de renta, y consecuentemente eleva sus pensiones iniciales. Además, este mayor esfuerzo contributivo evita trasladar a otros trabajadores de menor renta la financiación de esas pensiones mínimas.

Durante todo el período de gobierno socialista, se llevaron a cabo reformas para incrementar la presión contributiva en aquellos regímenes especiales en los que existía una mayor proporción de pensionistas con un historial contributivo alejado de sus niveles reales de renta, y de esta forma elevar sus pensiones iniciales de tal modo que no tuvieran acceso a las pensiones mínimas¹⁴. Estas reformas se produjeron por efecto de la elevación de los tipos y bases de cotización, que incrementó la cotización media mensual en los regímenes de autónomos y agrarios por cuenta propia por encima de la del régimen general (Mota, 2002: 304-305). El resultado final de las reformas que impulsaron los socialistas para elevar la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones en los regímenes especiales fue redistributivo. Mientras que en 1984 el componente de transferencia adicional (fundamentalmente a causa de los complementos de mínimos) en las altas de pensiones de jubilación del régimen de autónomos era un 27,64% superior al del régimen general, en 1994 había descendido al 5,20% (Sánchez, 2000: 135).

5. LAS POLÍTICAS DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

Las políticas de revalorizaciones aplicadas por los Gobiernos socialistas concentraron los recursos en la mejora de las pensiones más bajas, cuando simultáneamente habían emprendido reformas para eliminar los efectos regresivos que una política de mejora prioritaria de esas pensiones podía tener. El resultado fue que el abanico de cuantías dentro del sistema de pensiones se estrechó. Entre 1983 y 1988 las revalorizaciones se realizaron por tramos de pensión, aplicándose un porcentaje de revalorización mayor para las pensiones mínimas, excepto en 1983, año en el que el incremento de las pensiones fue uniforme, es decir, en una misma cuantía¹⁵. En la revalorización de 1984 aparecieron por primera vez

¹⁴ En el régimen de autónomos la proporción de los complementos de mínimos respecto al importe total de la pensión de jubilación descendió del 31% en 1982 al 23% en 1992. Mientras tanto, en el régimen general, además de partir de un nivel comparativamente muy pequeño, el peso relativo de los complementos de mínimos descendió un punto y medio porcentual, del 5,6 al 4% (elaboración propia de acuerdo con el *Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales* de 1993).

¹⁵ Las pensiones de jubilación cuya cuantía estaba por debajo del SMI se vieron siempre revalorizadas a partir de 1986 alrededor de un punto por encima del resto de pensiones hasta el tope máximo.

cuantías mínimas superiores para el caso de pensionistas con cónyuge a cargo. Asimismo, se fijó un tope máximo de revalorización que permaneció invariable hasta 1989, lo que significó que las pensiones superiores a ese importe perdieron poder adquisitivo. Lo contrario ocurrió con la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años: su acercamiento al SMI experimentó un avance considerable, del 73% en 1983 al 94% en 1988¹⁶.

En 1989 la política de revalorizaciones se convirtió en uno de los núcleos del desacuerdo con los sindicatos, y uno de los motivos por los cuales éstos convocaron la huelga general del 14 de diciembre de 1988, tal y como se detalla en el último apartado de este artículo. A partir de entonces, y hasta el final del mandato socialista, las sucesivas revalorizaciones adquirieron un carácter más expansivo, aunque siempre las revalorizaciones de las pensiones mínimas superaron la revalorización media (Mota, 2002: 331 y 339)¹⁷. Entre 1986 y 1994 las pensiones mínimas se revalorizaron en un 68,7%, mientras que el IPC se incrementó en un 53,4% (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996: 40). Además, el Real Decreto de 1989 comprometió a los socialistas a equiparar las pensiones mínimas al SMI, estableciendo para ello revalorizaciones mayores. Entre 1988 y 1993 la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo pasó de representar el 94% del SMI al 103%. En 1992 se equiparó la pensión mínima de viudedad a la correspondiente pensión mínima de jubilación e invalidez sin cónyuge a cargo.

Como consecuencia de lo estipulado en el Real Decreto de 1989, a diferencia de lo que había ocurrido en años anteriores, el porcentaje de revalorización media creció, se elevó el tope máximo de revalorización y las pensiones mantuvieron por lo general su poder adquisitivo (Mota, 2002: 330). Ese Real Decreto también estableció una compensación para las pensiones que hubieran perdido poder adquisitivo a causa de la desviación de la inflación prevista para el ejercicio 1988. Esta compensación, consolidada para el ejercicio 1989 y siguientes, se materializó en una revalorización adicional a la establecida para 1989 en los Presupuestos Generales. No fue, sin embargo, hasta

¹⁶ Los datos sobre el crecimiento del IPC, el porcentaje medio de revalorización, la evolución en términos reales de las pensiones mínimas y su gradual aproximación al SMI, pueden consultarse en Mota (2002: 302).

¹⁷ Real Decreto Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social, aprobado en marzo de 1989, y Acuerdo entre la Administración y UGT para la revalorización de pensiones del período 1990-1993, firmado en enero de 1990.

1990 cuando el Gobierno se comprometió a revalorizar anualmente las pensiones de acuerdo con el incremento experimentado por el IPC del año anterior (de noviembre a noviembre de cada año).

Esta pauta de revalorizaciones mejoró la suficiencia de las pensiones. La elevación de las pensiones mínimas tuvo como objetivo aproximar a un nivel de vida digno las pensiones de aquellos jubilados con niveles inferiores de renta. Las bajas cuantías de sus pensiones estaban en relación con las escasas cotizaciones que habían realizado durante su vida activa. Por su parte, la sustitución de la revalorización automática de las pensiones de acuerdo con la inflación prevista –tal y como había fijado la reforma de 1985, sin contemplar ningún mecanismo corrector de la desviación respecto a la inflación real– por una política de revalorización de acuerdo con el IPC del año anterior significó la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo para todas las pensiones. Si, en términos formales, esta garantía da cumplimiento al objetivo de mantenimiento de los niveles de renta de los activos, conviene tener en cuenta que la pérdida de poder adquisitivo de sus rentas perjudica más a aquellas personas jubiladas con un nivel de ingresos más bajos. Así, cabe considerar que, aunque la garantía del poder adquisitivo de la pensión no favorece directamente el principio de suficiencia en el ingreso, sí lo hace indirectamente al salvaguardar en mayor medida el nivel de renta de aquellos jubilados con pensiones más bajas. En definitiva, el resultado neto de las medidas políticas socialistas en el sistema de pensiones fue redistributivo¹⁸.

Con el objetivo de controlar el déficit público, y a la vez financiar las mejoras redistributivas en el sistema de pensiones sin trasladar ese esfuerzo a los costes laborales ni al conjunto de los trabajadores, el Gobierno elevó la presión fiscal (Maravall y Przeworski, 1998). Los Gobiernos socialistas optaron así por aumentar los recursos para tener la posibilidad de financiar políticas redistributivas en el marco de una estrategia de crecimiento sostenido que imponía limitaciones al gasto social. El esfuerzo presupuestario en el sistema de Seguridad Social aumentó de forma ininterrumpida durante todo el mandato socialista, una prueba más de que sus políticas en pensiones no produjeron un recorte indiscriminado del gasto. Mientras que el peso relativo de las cotizaciones sobre el PIB se mantuvo invariable alrededor del 10%, las aportaciones pre-

¹⁸ En respaldo de este argumento véanse Ayala, Martínez y Ruiz-Huerta (1995); Bandrés (1993); Gimeno (1993 y 1995) y Martín-Guzmán, Bellido y Jano (1995).

supuestarias crecieron del 2,2% del PIB en 1983 al 4,5% en 1995. El incremento de los ingresos fiscales permitió así el cambio en la estructura funcional de los recursos de la Seguridad Social, disminuyendo el peso relativo de las cotizaciones y aumentando el de las aportaciones presupuestarias. En 1995 las cotizaciones alcanzaban dos tercios de los recursos del sistema de Seguridad Social (66%), mientras que en 1983 representaban el 81% (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996: 65 y 66).

La reforma de la estructura financiera de la Seguridad Social se inició con la Ley de Presupuestos de 1989. Establecía que progresivamente las cotizaciones (principalmente del régimen general) dejarían de financiar las prestaciones sanitarias, los complementos de mínimos y los servicios sociales. La transformación fundamental que en este sentido introdujo fue establecer las aportaciones presupuestarias con carácter finalista, no como un crédito indiferenciado. El Estado también financiaría el nivel no contributivo de protección. En 1995, la recomendación establecida en el Pacto de Toledo sobre separación de las fuentes de financiación intentó reforzar esta transformación (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1990: 53). Así pues, las reformas socialistas en pensiones adquirieron un carácter redistributivo no sólo por la vía de los gastos, sino también por la de los ingresos para financiarlas.

6. EL CIERRE DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES: LA CREACIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS¹⁹

El diseño de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez respondió a la opción de los Gobiernos socialistas por el principio de redistribución, en lugar del principio de universalización. Sólo en una ocasión, en todos los documentos consultados al respecto, el Ministerio de Trabajo se refiere a estas pensiones como “prestaciones universales” (Ministerio de Trabajo, 1991: 176). En realidad, parece que en este documento se equipara el término “universalización” con el de cierre del

¹⁹ Para un análisis detallado del proceso de aprobación de la Ley de Prestaciones no Contributivas de 1990, así como de los requisitos específicos para acceder a ellas y del modo de determinación de las cuantías, véase Mota (2002: 353-363). También conviene consultar los trabajos de García y García (1991) y Panizo (1991).

sistema de pensiones. Como se reconocía en el texto del correspondiente proyecto de ley, las pensiones no contributivas se creaban con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de rentas a aquellos jubilados que se encontraban en una situación de vulnerabilidad: “Todas estas son referencias en las que cabe enmarcar el presente proyecto legal, cuyo objetivo inicial es el de constituir, en el ámbito del propio sistema de la Seguridad Social, y junto al tradicional mecanismo contributivo, otro de naturaleza no contributiva que garantice, con independencia de la propia prestación o no de una determinada actividad profesional, la cobertura de los estados de necesidad de los ciudadanos españoles”²⁰.

La opción socialista por una estrategia redistributiva se hizo patente en el establecimiento de los requisitos de acceso a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, y en la fijación de su cuantía. Tanto la circunstancia de que el derecho a la pensión estuviera condicionado a la insuficiencia de recursos, como la consideración, para la comprobación de ésta, de todos los ingresos de la unidad de convivencia se inscriben en el propósito de lucha contra la pobreza. Este propósito también se refleja en la fijación de un importe uniforme de las pensiones no contributivas, así como en la forma de financiarlas²¹. Asimismo, el carácter diferencial de las pensiones no contributivas expresa el objetivo de garantía de ingresos mínimos que éstas se propusieron. Si, a pesar de no superar el límite de ingresos fijados, el beneficiario contara con otros ingresos, la cuantía de la pensión se vería reducida en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que dispusiera el beneficiario. Por último, la financiación de las prestaciones no contributivas se estableció a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, en virtud de su naturaleza compensatoria de rentas, y no sustitutoria de éstas. El acuerdo al que el Gobierno llegó con los sindicatos UGT y CCOO en enero de 1990 aumentó la cobertura y la cuantía de las pensiones no contributivas, introduciendo un principio de revalorización más estricto que el contemplado en el proyecto de Ley (Mota, 2002: 363).

²⁰ Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas remitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en diciembre de 1989 a las Cortes Generales.

²¹ La cuantía de las pensiones no contributivas creció en términos reales un 9% entre 1990 y 1996 (elaboración propia de acuerdo con el *Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales* de 1997). Por su parte, el gasto en pensiones no contributivas creció en términos reales entre 1992 y 1995 un 171% (elaboración propia de acuerdo con los datos publicados en: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996: 263).

7. EL CALENDARIO DE LAS REFORMAS

Las sucesivas reformas emprendidas por los Gobiernos socialistas para mejorar la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones no fueron bien aceptadas por los agentes sociales y el resto de partidos políticos²². El argumento que defendieron las fuerzas sindicales fue que tales medidas reducirían la intensidad protectora del sistema, produciendo un efecto expulsión y rebajando la cuantía inicial de las prestaciones, sobre todo, para aquellos trabajadores con una trayectoria laboral más precaria (Baylos, 1985; Hernández, 1985). Criticaron también que la revalorización automática introducida por la Ley de 1985 sólo se contemplara de acuerdo con la inflación prevista y no con la real, así como la escasa cuantía establecida para las pensiones asistenciales. De igual modo, se opusieron a las políticas de revalorización selectiva de las pensiones, reivindicando la elevación del poder adquisitivo de todas las pensiones –incluyendo la revalorización anual y según la inflación prevista de la pensión máxima de jubilación– y la equiparación plena de las pensiones mínimas con el SMI. Sus resistencias a la política socialista de contención del gasto se hicieron más descarnadas cuando el ciclo económico comenzó su recuperación hacia 1986 y mantuvo su tendencia alcista hasta inicios de los noventa²³. La oposición a las políticas socialistas de pensiones llevó a las huelgas generales del 20 de junio de 1985 y de 14 de diciembre de 1988.

Por otra parte, desde posiciones empresariales las políticas socialistas de contención del gasto siempre fueron percibidas como insuficientes. Las organizaciones empresariales defendían prioritariamente la necesidad de liberar la carga fiscal del empleo (cotizaciones y retenciones del IRPF) para mejorar la competitividad de las empre-

²² Para una exposición detallada de la evolución de las resistencias sindicales y empresariales a las políticas socialistas de contención del gasto en pensiones, así como de la posición del resto de fuerzas políticas, puede consultarse Mota (2002: 259-316). En el trabajo de Rodríguez Cabrero (2002) se recoge una buena revisión de las posiciones defendidas en el debate sobre el sistema público de pensiones.

²³ Mientras que el crecimiento medio anual del PIB entre 1982 y 1985 fue del 1,9%, en el último quinquenio de la década ascendió al 4,5%. Por su parte, la inflación bajó del 11,3% de media al 7,4% (Mota, 2002: 307).

sas²⁴. El proyecto de ley de reforma de 1985 también contó con una fuerte oposición política: en su tramitación parlamentaria se presentaron cuatro enmiendas a la totalidad y demandas de devolución del proyecto al Gobierno por parte de los grupos parlamentarios Minoría Catalana, Popular, Vasco y Mixto.

Ahora bien, el capital político del que dispusieron los socialistas durante los primeros años de su mandato fortaleció la opción por las reformas de contención del gasto, aunque no contaran con el apoyo de las fuerzas parlamentarias y los interlocutores sociales. Los Gobiernos interpretaron que un contexto de apoyo electoral masivo y de mayoría absoluta en las Cortes abría la oportunidad para este tipo de reformas. Conviene considerar que, aun cuando las reformas de contención del gasto intenten salvaguardar las pensiones de sectores de población por debajo de la renta mediana, pueden ser muy impopulares entre el electorado de un partido socialdemócrata²⁵. Keeler (1993) ha argumentado que la combinación de una crisis económica y un amplio mandato abre una oportunidad excepcional a un gobierno democrático para lanzar reformas que pueden resultar impopulares. En efecto, la severidad de la crisis económica puede convertirse en un elemento determinante de la amplia victoria electoral de un partido de la oposición, suscitando simultáneamente un sentimiento de urgencia en la población respecto a la resolución de los problemas económicos.

Los responsables socialistas entendieron que su apuesta por reformas que contuvieran el gasto, pero al mismo tiempo redistribuyeran el gasto hacia los pensionistas de rentas más bajas (ofreciendo también así un salario diferido a los trabajadores con una posición más débil en el mercado laboral),

²⁴ Esta oposición ya fue puesta de manifiesto en su rechazo al borrador del proyecto de ley de 1985 presentado en la Comisión Tripartita, que se creó en 1984, integrada por UGT, CEOE y la Administración, para proponer líneas de reforma en pensiones.

²⁵ A pesar del diseño redistributivo de esas reformas, hay que tener en cuenta que la mayoría de la población no cuenta con información perfecta sobre el funcionamiento institucional del sistema de pensiones y los efectos que implican las reformas que se llevan a cabo. Por lo tanto, aquellos sectores del electorado situados en las posiciones más bajas de la escala de rentas pueden percibir reformas del gasto como contrarias a sus intereses. Redefiniciones de las políticas de pensiones desde el punto de vista redistributivo pueden provocar también resistencias por parte de unas clases medias que piensan que pagan más impuestos de lo que reciben como prestaciones.

les permitiría combinar eficiencia económica, de modo que el gasto en pensiones no generase necesidades de financiación incompatibles con el programa económico emprendido, y redistribución de la riqueza, atendiendo las demandas de su electorado. Semejante apuesta combinada también amortiguaría los costes políticos de emprender las reformas (Mota, 2002: 298). En este sentido, Oller (1995) ha argumentado que los costes políticos de reformas de sistemas contributivos de pensiones dirigidas a la contención del gasto disminuyen en la medida en que refuerzan la pauta de redistribución intrageneracional, es decir, redistribuyen recursos entre jubilados de rentas altas y jubilados de rentas bajas.

Por otra parte, puesto que las reformas requieren tiempo para obtener resultados, los Gobiernos socialistas realizaron cálculos intertemporales sobre el calendario de aplicación de las políticas necesarias para alcanzar sus objetivos en el sistema de pensiones. Pensaron que, a pesar de los posibles costes inmediatos que pudieran tener las reformas de contención de gasto, su dilación en el tiempo provocaría reacciones de opinión más desfavorables entre su electorado cuando la fuerza de su mandato se debilitara. Además, confiando en que su mandato sería largo, los responsables socialistas entendieron que las reformas de contención del gasto ampliarían el margen económico para reforzar políticas de suficiencia que favorecerían a sectores claves de su electorado cuando su período de gobierno diera muestras de agotamiento (Mota, 2002: 295). La estrategia de salvaguardar su respaldo entre sectores clave para su fortuna electoral tuvo éxito, puesto que entre 1982 y 1993 el apoyo de los jubilados al PSOE se mantuvo, a pesar del ligero descenso de los votos (del 61 al 57%). Incluso cuando el partido perdió las elecciones en 1996, una mayoría de los jubilados continuó votándole: 50 frente al 35% que apoyó al Partido Popular²⁶.

Consideraciones intertemporales también influyeron en la oposición gubernamental a las demandas sindicales que se fueron produciendo desde 1986, dirigidas a imprimir más ritmo a las políticas de mejora de la intensidad protectora de las pensiones, aun cuando para ello fuera necesario un mayor esfuerzo presupuestario. Los respon-

²⁶ Datos extraídos de las encuestas postelectorales de 1982, 1993 y 1996 realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Los totales no incluyen los "no sabe/no contesta". Los trabajadores industriales también mantuvieron su lealtad al PSOE: en 1996, 46 de cada 100 le apoyaron, frente a los 28 que votaron al Partido Popular.

sables socialistas fueron conscientes entonces de los costes políticos a corto plazo que podía acarrear la falta de respuesta a las demandas sindicales, pero estaban convencidos de que su aceptación provocaría a medio plazo costes sociales mayores (Espina, 1990; Mota, 2002:315). No fue hasta el cambio de escenario político que se produjo primero con la huelga general de 1988 y después con las elecciones generales de 1989, cuando los socialistas acometieron reformas expansivas. Conviene tener en cuenta que la expansión del gasto en pensiones tuvo lugar en un contexto económico que no había variado significativamente desde mediados de los ochenta, cuando se rechazaron las demandas sindicales. Esta expansión no se interrumpió cuando la coyuntura económica empeoró en 1992²⁷. Mientras que el porcentaje del gasto público en pensiones sobre el PIB se mantuvo en un 7% entre 1985 y 1990, en 1995 se había elevado hasta el 8,5% (Rodríguez Cabrero, 2002: 12).

Ante el descenso de su apoyo electoral, los líderes socialistas consideraron que tenían menos margen de maniobra para imponer políticas de pensiones que no contasen con el apoyo sindical (Almunia, 2001). Mientras que en las elecciones generales de 1982 el PSOE había obtenido el 48,4% de los votos, este porcentaje descendió al 44,1% en 1986, y siguió bajando hasta el 40,2% en 1989. En general, la opinión pública simpatizaba con los sindicatos²⁸. En ese contexto, el Gobierno no podía prescindir fácilmente de la legitimación simbólica que aportaba el apoyo sindical (Solchaga, 1997). Los socialistas decidieron entonces impulsar políticas que en su contenido respondiesen a las demandas sindicales y recuperar estrategias de concertación y consenso para su elaboración (Maravall, 1993)²⁹.

El diseño que tuvieron las pensiones no contributivas respondió también a la opción socialista de combinar políticas económicas eficaces y políti-

²⁷ En ese año, el PIB apenas creció (0,1%) frente a una tasa de crecimiento medio anual del 2,2% el año anterior. En 1993 decreció (-1,5%), y comenzó a recuperarse a partir de entonces: 1,5% en 1994 y 2,6% en 1995 (Eurostat, 2003).

²⁸ En el momento de la ruptura entre Gobierno y sindicatos, 59 de cada 100 ciudadanos pensaban que el Gobierno debía hacer un esfuerzo mayor para alcanzar un acuerdo con los sindicatos (Maravall, 1997:175).

²⁹ Los acuerdos sobre revalorización de pensiones y pensiones no contributivas suscritos por el Gobierno y los sindicatos a principios de los noventa representan un buen reflejo de esa estrategia.

cas sociales redistributivas para salvaguardar el respaldo de su electorado. La creación de unas prestaciones no contributivas que proporcionaran una renta a personas en situación de necesidad contaban con apoyo social: un 91% de los españoles pensaba que los ancianos y discapacitados sin recursos deberían tener una pensión³⁰. El Gobierno entendió que, aun cuando el margen de maniobra se hubiera ampliado, seguían existiendo limitaciones presupuestarias importantes que restringían la apuesta por un sistema más universal, que además no garantizaría en la misma medida el cumplimiento de los objetivos redistributivos³¹. Optó entonces por dirigir la protección a quien más lo necesitara, redistribuyendo la protección posible y mejorando así las pensiones de jubilación de la población más desfavorecida. Sólo esta estrategia haría posible que el gasto social no pusiera en peligro el crecimiento económico, erosionando así las posibilidades de financiación de las políticas redistributivas (Mota, 2002: 355-356).

El Pacto de Toledo se inscribe en esa opción socialista por el consenso cuando el crédito electoral se agota, y la capacidad para imponer reformas de contención del gasto disminuye³². El Pacto constituyó una propuesta de reforma estratégica que exigió a todos los partidos políticos realizar un ejercicio de responsabilidad para convertir la cuestión de las pensiones en un asunto de Estado, acordando su exclusión de la disputa electoral, y garantizar la viabilidad del sistema público de reparto (Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán, 2003). Sin embargo, sus propuestas siguieron siendo consideradas insuficientes por el empresariado, de cara a la reducción de la carga fiscal que el empleo

³⁰ Datos extraídos de la encuesta realizada por el CIS en octubre de 1987, a instancias del Ministerio de Trabajo, para preparar el proyecto de ley de prestaciones no contributivas. Los resultados de esta encuesta se recogen en el número 46 de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (1989).

³¹ El aprendizaje de las consecuencias regresivas que programas universales de renta habían tenido en países de nuestro entorno reforzó la opción de los socialistas por el diseño de las pensiones no contributivas como programa de lucha contra la pobreza (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, año 1990, núm. 101: 3027).

³² Una revisión exhaustiva de los contenidos y el proceso de elaboración del Pacto de Toledo puede encontrarse, además de en los trabajos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996) ya citados, en Herce y Pérez Díaz (1995), Pérez Díaz, Chuliá y Álvarez-Miranda (1995) y De la Fuente (2006).

soportaba³³. También diversos círculos de expertos pusieron en duda su efectividad para alcanzar un equilibrio financiero sostenible y propusieron una reforma del sistema de reparto mediante un sistema mixto: un primer nivel consistente en una pensión contributiva básica, y un segundo nivel basado en la capitalización de contribuciones individuales (Barea, Carpio y Domingo, 1996; Herce *et al.*, 1996 y Herce, 2000).

8. CONCLUSIONES

Las condiciones económicas en las que accedió al gobierno el PSOE en 1982 dejaban un estrecho margen para la satisfacción de las aspiraciones redistributivas de su electorado. Por lo demás, la opción por un marco macroeconómico estable establecía claras limitaciones a la expansión del gasto social. Los Gobiernos socialistas utilizaron la política de pensiones de jubilación para mantener su identidad socialdemócrata, impulsando así reformas que combinaron eficiencia económica y redistribución de la riqueza. Resguardaron así sus intereses partidistas de las restricciones que las circunstancias económicas imponían.

La reforma de las pensiones de 1985 constituyó una reordenación redistributiva del gasto. Se dirigió a atajar situaciones privilegiadas de adquisición de una pensión de jubilación por parte de trabajadores con una renta por encima de la media, reconduciendo el esfuerzo de gasto a la garantía de unas pensiones más dignas para aquellos jubilados que habían tenido una trayectoria laboral más inestable. Los dirigentes socialistas entendieron que el capital político del que disponía entonces el partido les permitía afrontar con garantías electorales una reforma de las pensiones que controlase el gasto. Cuando ya no disponían de ese capital, políticas que mejoraran la proporcionalidad entre pensiones y cotizaciones adquirieron carta de cuestión de Estado, siendo consensuadas con las fuerzas políticas y sindicales antes de avanzar en su implementación.

Los Gobiernos socialistas también impulsaron políticas de revalorización que estrecharon el abanico de las cuantías de las pensiones contributivas, revalorizando en mayor medida las pen-

³³ Según datos de la OCDE, en 1995 el porcentaje de esa cuña sobre el salario medio de un trabajador era de alrededor del 38% (Martínez, 2000:195).

siones mínimas y congelando el tope máximo de revalorización. El establecimiento de controles de ingresos no salariales en la percepción de pensiones mínimas y la elevación del esfuerzo contributivo en aquellos regímenes especiales que más destacaban por la falta de correspondencia entre cotizaciones y nivel de renta real obstaculizaron las prácticas fraudulentas y regresivas de acceso a una pensión.

Los Gobiernos socialistas reforzaron sus políticas redistributivas cuando las nuevas condiciones económicas de la década de los ochenta abrieron posibilidades a la fiscalidad y al gasto público. De hecho, los responsables políticos entendieron que la recuperación económica iniciada a mediados de los ochenta les daba un mayor margen de maniobra, y la política de pensiones de jubilación realizada durante la segunda mitad de la década de los ochenta fortaleció ese principio de suficiencia en el ingreso introducido durante el período de crisis.

Conflictos distributivos con los sindicatos influyeron en ello. Gobierno y sindicatos no discreparon en general sobre el diseño de la política de pensiones de jubilación, sino que se mostraron en desacuerdo sobre las cuantías y el ritmo de las reformas. El temor de los dirigentes socialistas a que el enfrentamiento con los sindicatos les restase apoyos de aquellos grupos sociales leales al partido, les indujo a acelerar la aplicación de políticas de pensiones que beneficiasen a los sectores situados en las posiciones bajas de la escala de rentas. El Gobierno mantuvo sus políticas redistributivas cuando el ciclo económico empezó a cambiar de tendencia. Una política de revalorizaciones proporcionalmente más elevada para las pensiones mínimas de jubilación, y la aprobación y mejora de unas pensiones no contributivas, reflejaron su opción por preservar el gasto social y las políticas redistributivas.

BIBLIOGRAFÍA

ALMUNIA, J. (2001), *Memorias políticas*, Madrid, Aguilar.

ALVIRA, F. y J. GARCÍA (1982), "La Seguridad Social y los españoles", *Papeles de Economía Española*, 12/13: 32-35.

AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y J. RUIZ-HUERTA (1995), "La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: Tendencias y factores de cambio", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (mimeo).

BANDRÉS, E. (1993), "La eficacia redistributiva de los gastos sociales: Una aplicación al caso español (1980-1990)", en Fundación Argentaria, *Sector público y redistribución: I Symposium sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid, Fundación Argentaria: 123-169.

BANDRÉS, E. y A. CUENCA (1996), "Capitalización y transferencias en las pensiones de la Seguridad Social", en VV.AA., *Las políticas redistributivas*, Madrid, Fundación Argentaria - Visor: 145-180.

BAREA, J.; CARPIO, M. y E. DOMINGO (1996), *Escenarios de evolución del gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte del 2020*, Madrid, Fundación BBV.

BAYLOS, A. (1985), "Ataque frontal a las condiciones de subsistencia de la clase", *Gaceta Sindical*, 36: 11-13.

BOIX, C. (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza Editorial.

CRUZ ROCHE, I. (1991), "Aspectos económicos de la evolución de la Seguridad Social no contributiva", en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ed.), *Pensiones no contributivas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

DE LA FUENTE, M. (2006), *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*, Granada, Comares.

DESDENTADO BONETE, A.; FERNÁNDEZ, B. y E. GONZÁLEZ-SANCHO (1986), *La reforma de las pensiones de la Seguridad Social. Un comentario sistemático a la Ley 26/1985 de 31 de julio*, Madrid, Editorial Civitas.

DURÁN, A. (1984), "Factores de evolución del gasto y alzas de pensiones 1980-1984", *Revista de Seguridad Social*, 23: 81-108.

ESPINA, A. (1990), "Los sindicatos y la democracia", *Leviatán*, 41: 25-39.

EUROSTAT (2003), *Eurostat Yearbook 2003*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

FELDMAN, A.; MENÉS, J. y N. GARCÍA-PARDO (1989), "La estructura social y el apoyo partidista en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 47: 7-72.

GARCÍA, J. y J. I. GARCÍA (1991), "La protección por jubilación en la modalidad no contributiva de la Seguridad Social", *Revista de Treball*, 15: 21-54.

GIMENO, J. A. (1993), "Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs. 1980)", en Fundación Argentaria, *Sector público y redistribución: I Symposium sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid, Fundación Argentaria: 63-111.

– (1995), "Los beneficios del gasto público: Propuesta metodológica y aplicación a España (1990)", en VV.AA., *Las políticas redistributivas*, Madrid, Fundación Argentaria - Visor: 9-144.

GONZÁLEZ, J. J. (1993), "Clase y apoyo electoral", *Sistema*, 112: 41-71.

GONZÁLEZ CATALÁ, V. y A. VICENTE MERINO (1985), *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social 1964-1985*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GONZALO, B.; FERRERAS, F.; GONZÁLEZ-SANCHO, E.; DE LA PEÑA, P. y J. I. TEJERINA (1981), *La estructura actual de la Seguridad Social española y su reforma*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.

GRIÑAN, J. A. (2004), "Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas", *Documento de Trabajo 47/2004*, Madrid, Fundación Alternativas.

HECLO, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press.

HERCE, J. A. (2000), "Las pensiones y el Pacto de Toledo", en GARDE, J. A. (ed.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Informe 2000*, Madrid, Fundación Hogar del Empleado: 213-224.

HERCE, J. A. et al. (1996), *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, Barcelona, Fundación La Caixa.

HERCE, J. A. y V. PÉREZ-DÍAZ (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Barcelona, Fundación La Caixa.

HERNÁNDEZ, F. J. (1985), "Crítica del proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social", *Revista de Seguridad Social*, 25: 113-122.

KEELER, J. T. S. (1993), "Opening the window for reform: Mandates, crisis and extraordinary policy-making", *International Journal of Social Science*, 4: 433-486.

MARAVALL, J. M. (1993), "Politics and policy: Economic reforms in Southern Europe", en PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M. y A. PRZEWORSKI (eds.), *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press: 77-131.

– (1997), *Regimes, Politics and Markets. Democratization and Economic Change in Southern Europe and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press.

MARAVALL, J. M. y A. PRZEWORSKI (1998), "Political reactions to the economy: The Spanish experience", *Estudio/Working Paper 1998/127*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

MARTÍNEZ, L. (2000), "Pensiones: en defensa del sistema de reparto", en GARDE, J. A. (ed.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Informe 2000*, Madrid, Fundación Hogar del Empleado: 189-212.

MARTÍN-GUZMÁN, P.; BELLIDO, N. y D. JANO (1995), "Prestaciones sociales y redistribución en los hogares españoles", *Economistas*, 68: 20-29.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1996), *Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Pacto de Toledo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1985), "Memoria del proyecto de Ley para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social", *Revista de Seguridad Social*, 27: 143-176.

– (1990), “Balance de situación. Plan de acción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el área de la Secretaría General para la Seguridad Social (1987-1990)”, *Revista de Treball*, 12: 55-73.

– (1991), *Estudios preparatorios para la Ley de Prestaciones no Contributivas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

– (1996), *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I. y F. BLANCO (1996), *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones español*, Bilbao, Fundación BBV.

MOTA, R. (2002), *Regímenes, partidos y políticas de suficiencia en pensiones de jubilación. La experiencia española*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

MYLES, J. (1984), *Old Age in the Welfare State*, Toronto, Little, Brown and Company.

OLLER, J. L. (1995), “Política de reforma de los sistemas de pensiones”, *Documento de Trabajo 95-17*, Madrid, FEDEA.

PALME, J. (1990), *Pension Rights in Welfare Capitalism*, Estocolmo, Swedish Institute for Social Research.

PANIZO, J. A. (1991), “El marco de las prestaciones no contributivas. Antecedentes y objetivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas”, *Revista de Treball*, 15: 9-19.

PÉREZ-DÍAZ, V.; CHULIÁ, E. y B. ALVÁREZ-MIRANDA (1995), “El Pacto de Toledo: un punto de partida problemático”, *Economistas*, 68: 49-55.

PIERSON, P. (1993), “When effect becomes cause. Policy feedback and political change”, *World Politics*, 45: 595-628.

RODRÍGUEZ-CABRERO, R. (2002), “The reform of the public pension system in Spain”, *Working Paper 0213*, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas, Centro Superior de Investigaciones Científicas.

RODRÍGUEZ-CABRERO, R.; ARRIBA, A. y V. MARBÁN (2003), “Spain’s national report on policy maps of welfare reform”, *Working Paper 03/11*, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas, Centro Superior de Investigaciones Científicas.

SÁNCHEZ, A. (1997), “Gasto y redistribución en el sistema de pensiones de la Seguridad Social, 1977-1985”, Zaragoza, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza (mimeo).

– (2000), “Pensiones y redistribución de la renta en España. ¿Qué sabemos hasta ahora?”, *Hacienda Pública Española, Las pensiones en España*: 127-147.

SÁNCHEZ, J. (1997), “El Pacto de Toledo y la reforma de la Seguridad Social”, *Presupuesto y Gasto Público*, 19: 123-127.

SOLCHAGA, C. (1997), *El final de la edad dorada*, Madrid, Taurus.

VICENTE MERINO, A. (1984), “Adaptación de las pensiones a las circunstancias económicas”, *Revista de Seguridad Social*, 22: 45-71.