

¿Mirando a otro lado?

La sociedad y la clase política españolas ante las pensiones

ELISA CHULIÁ*

RESUMEN

La sociedad española parece adormecida ante el tema de las pensiones. Sin embargo, algunos indicadores desmienten la veracidad de esa imagen. Mientras las opiniones y los comportamientos de la gente indican más preocupación por el futuro de las pensiones de lo que la escasa resonancia pública de ese debate sugiere, los políticos y los agentes sociales, respaldando sus actuaciones en el Pacto de Toledo, van incorporando cambios muy graduales en el sistema de pensiones y retrasando la introducción de reformas de contención del gasto futuro que puedan ser mal acogidas por sus bases electorales y sociales. Esa estrategia dilatoria de "mirar a otro lado", prestando escasa atención a las advertencias y las recomendaciones de reforma formuladas por expertos y organizaciones económicas internacionales, puede generar una creciente desconfianza en la solvencia financiera del sistema de pensiones de la Seguridad Social y, a la postre, impulsar una dinámica contraria a su consolidación.

décadas atrás, un sistema de protección social insostenible y que ha condenado a muchos ancianos a la pobreza.

Ésta es, en pocas palabras, la trama de una producción de la cadena de televisión pública alemana ZDF que, bajo el título "El cambio demográfico" (*Der demographische Wandel*), se emitirá en 2007¹. La ZDF basa su confianza en la buena acogida de esta serie que mezcla elementos de documental y de ficción en una evidencia bien fundada: la previsión para la vejez y el mantenimiento del nivel de renta tras la jubilación preocupan cada vez más a los alemanes. Durante los últimos años, esta cuestión ha estado muy presente en todos los medios de comunicación, de tal manera que los ciudadanos han ido incorporándola a su agenda de preocupaciones. Según una encuesta efectuada a principios de 2006, dos tercios de la población entre 25 y 60 años consideran importante analizar periódicamente la situación de disponibilidad de recursos durante la vejez; y sólo la mitad de los entrevistados entre 50 y 60 años cree que, con los esfuerzos de previsión realizados, podrá cubrir las necesidades personales que tendrá tras la jubilación².

1. UNA REFERENCIA COMPARATIVA

Año 2030. La amenaza de una revuelta de ciudadanos viejos se cierne sobre una sociedad cuyos sistemas de pensiones y de salud presentan graves carencias para cubrir adecuadamente a todos los beneficiarios. Una joven periodista, encargada de investigar la misteriosa muerte de un jubilado, acaba erigiéndose en defensora de los derechos de estos "desheredados" sociales y revelando la torpeza y la falta de responsabilidad con las que actuaron los gobernantes de su país al diseñar,

¿Se imagina el lector a alguna de las televisiones nacionales o autonómicas en España lanzando una producción con semejante argumento central? Seguramente no, porque el éxito de audiencia sería muy dudoso. Aunque, de acuerdo

* Profesora de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid) (mchulia@poli.uned.es).

¹ Véase *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 6 de agosto de 2006: 47.

² Véase Allensbacher Berichte 2006/8 (<http://www.ifd-allensbach.de>).

con diversas fuentes, el sistema público español de pensiones va a sufrir en los próximos años una creciente presión financiera que obligará a reducir el nivel actual de las prestaciones y/o a aumentar los recursos de financiación, este tema no suscita el interés público que se advierte en otras sociedades de nuestro entorno. En efecto, las cuestiones que se abordan en la teleserie alemana –la elevada carga fiscal necesaria para hacer frente a una sociedad cada vez más envejecida y las consecuencias indeseadas de decisiones de política social adoptadas por Gobiernos pasados– no parecen intranquilizar demasiado a la sociedad española. Sin embargo, esta apariencia requiere alguna matización.

tro de Investigaciones Sociológicas (CIS) proporcionan un indicador de esta falta de conciencia pública sobre el “problema de las pensiones”. Observando las respuestas que han dado los entrevistados a lo largo de los últimos seis años a la pregunta “¿cuáles son los tres problemas más importantes que tiene España?”, se aprecia que las menciones a “las pensiones” oscilan entre el 2 y el 5%.

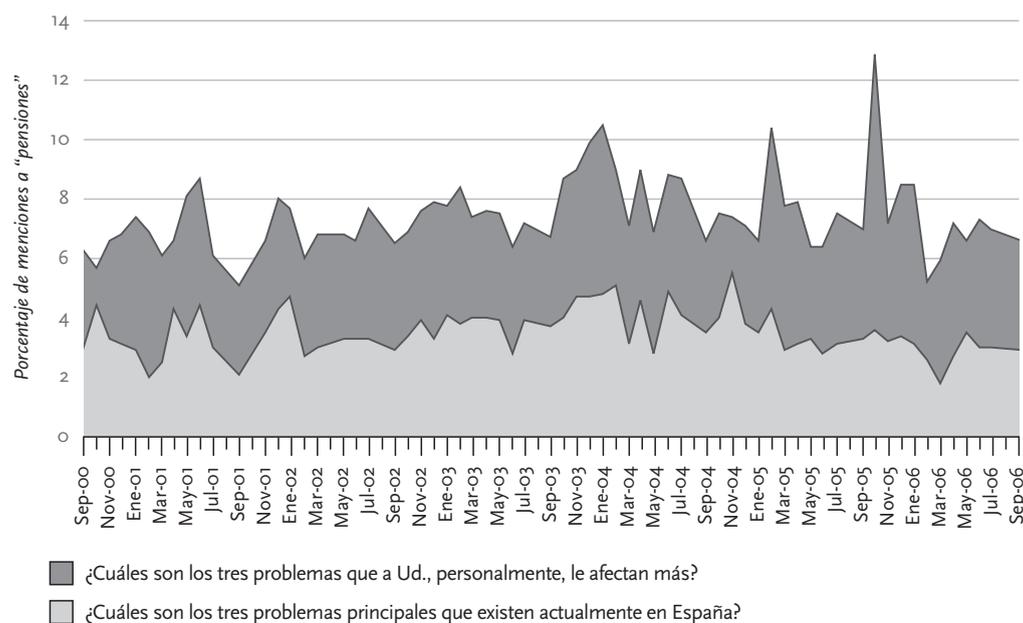
No obstante, nos precipitaríamos si concluyéramos a partir de estos datos que el tema de las pensiones no preocupa en absoluto a los españoles. Cuando, a continuación de la pregunta anterior, se pide a los entrevistados que citen los problemas que “más les preocupan personalmente”, los porcentajes de mención a “las pensiones” ascienden, colocándose entre el 6 y el 13%. La divergencia de resultados que arrojan ambas preguntas es interesante por dos razones. En primer lugar, la pauta divergente se mantiene constante a lo largo del tiempo, como se aprecia en el gráfico 1: los entrevistados que se sienten preocupados personalmente por “las pensiones” superan invariablemente a los que perciben “las pensiones” como un problema importante de España. Luego parece claro que el tema de las pen-

2. LA ACTITUD DE LA SOCIEDAD: NI ALARMADA NI DESCUIDADA

A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, en España los problemas de financiación de las pensiones no figuran entre los principales temas de la agenda política. Las encuestas del Cen-

GRÁFICO 1

LA PERCEPCIÓN DE LAS PENSIONES COMO PROBLEMA



Fuente: CIS (Barómetros de opinión), septiembre 2000-septiembre 2006.

siones inquieta a más gente de lo que las respuestas a la pregunta sobre los principales problemas de España dejan entrever. En segundo lugar, esta pauta distingue a "las pensiones" frente a la mayoría de temas que citan los entrevistados (terrorismo, paro, inmigración, seguridad ciudadana...), en los que la percepción pública del problema prevalece sobre la preocupación personal. Los datos sugieren, por tanto, que el tema de las pensiones está infrarrepresentado en el debate público: son bastantes más las personas a las que este tema preocupa personalmente que las que opinan que representa un problema importante para el conjunto de la sociedad.

Esta preocupación personal se plasma también en un indicador bien diferente: la participación en planes de pensiones. La evolución de los datos sobre partícipes y patrimonio de fondos de pensiones desde la aprobación de la ley que reguló por primera vez estos productos financieros en 1987 habla por sí sola (gráficos 2 y 3). Sobre todo, los planes de pensiones del sistema individual (es decir, los suscritos directamente por particulares) han experimentado un enorme crecimiento. En 1989 los partícipes de este sistema rondaban los 300.000; en octubre de 2006 casi llegaban a ocho millones. Sumando los partícipes registrados en todos los sistemas, ascendían a cerca de 10.000 millones. En cuanto al patrimonio invertido en fondos, en octubre de 2006 superaba los 75.000 millones de euros (aproximadamente un 7,5% del PIB español de 2006).

La principal fuerza impulsora de esta evolución de los fondos de pensiones ha residido en los incentivos fiscales, que han aumentado sustancialmente en los últimos veinte años. Cabe recordar que la Ley de Planes y Fondos de Pensiones de 1987, aprobada durante el segundo gobierno del PSOE, estableció el límite de aportaciones deducibles de la base imponible general en 500.000 pesetas por unidad familiar, cifra que desde 1989 se aplicó a los declarantes individuales³. A partir de 1992 se aumentó el límite de aportaciones deducibles hasta 750.000 pesetas⁴. El primer gobierno del PP sacó adelante en 1998 una ley que incrementaba este importe hasta 1.100.000 pesetas (6.610 euros), y un año más tarde introdujo una serie de aumentos graduales a este límite para los mayores de 52 años, con un techo de 2.200.000 pesetas (13.220 euros) para los partícipes de 65 y más años⁵.

³ Artículo 4 de la Ley 20/1989, de 28 de julio.

⁴ Artículo 71 de la Ley 18/1991, de 6 de junio.

⁵ Artículo 46 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, y Real Decreto 1589/1999, de 15 de octubre.

La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) aprobada en 2002 previó un incremento sustancial de las aportaciones deducibles a planes de pensiones: a partir de 2003 los partícipes en fondos de pensiones han disfrutado de una reducción de hasta 8.000 euros en su base imponible, importe al que los mayores de 52 años podían añadir 1.250 euros por cada año por encima de esa edad (con un techo de 24.250 euros para los declarantes de 65 y más años)⁶. La nueva ley del IRPF, aprobada en noviembre de 2006 y que entrará en vigor en 2007, eleva a 10.000 euros anuales la aportación máxima deducible para declarantes que cuenten hasta 50 años, mientras que los que hayan traspasado ese límite de edad podrán descontar hasta 12.500 euros de aportaciones a planes de pensiones⁷.

Los incentivos fiscales explican, en gran medida, la demanda creciente de planes de pensiones, pero (a pesar de su iliquidez, sólo revocable bajo condiciones bastante estrictas) su diseño como producto de previsión para la vejez los hace atractivos para mucha gente que teme la reducción de sus ingresos cuando llegue la jubilación. Es de suponer que este temor afecta, sobre todo, a quienes disfrutaban de rentas del trabajo más elevadas, toda vez que las pensiones contributivas tienen desde 1984 un tope máximo (que se mantuvo, además, congelado desde ese año hasta 1989 y nunca ha recuperado el poder adquisitivo perdido). Pero la incertidumbre sobre el futuro del sistema de pensiones puede también estar alimentando recelos semejantes entre otros trabajadores de rentas más bajas e induciéndoles a ahorrar para la jubilación. De acuerdo con datos de la Administración Tributaria del ejercicio 2002, el 51% de los aportantes a planes de pensiones declararon unos ingresos anuales inferiores a 22.500 euros, mientras que la reducción media en la base imponible fue de 1.776 euros (Inverco, 2006).

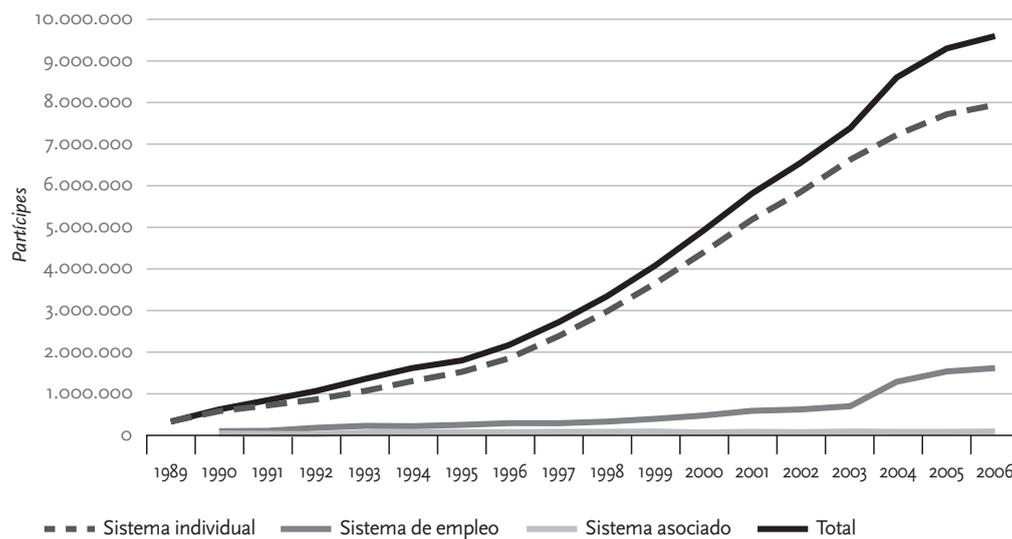
Ahora bien, que los planes de pensiones no atraigan exclusivamente a los más ricos no significa que toda la población tenga la misma capacidad de acceder a estos productos de ahorro. Los datos de una encuesta realizada en marzo de 2006, representativa de la población de 18 y más años residente en España, aportan alguna luz sobre el perfil de los partícipes. El 23% de los 3.000 entrevistados declaró tener un fondo de pensiones.

⁶ Segunda disposición final de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre.

⁷ Artículos 51 y 52 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LOS PARTICIPES EN PLANES DE PENSIONES (ESPAÑA, 1989-2006)*

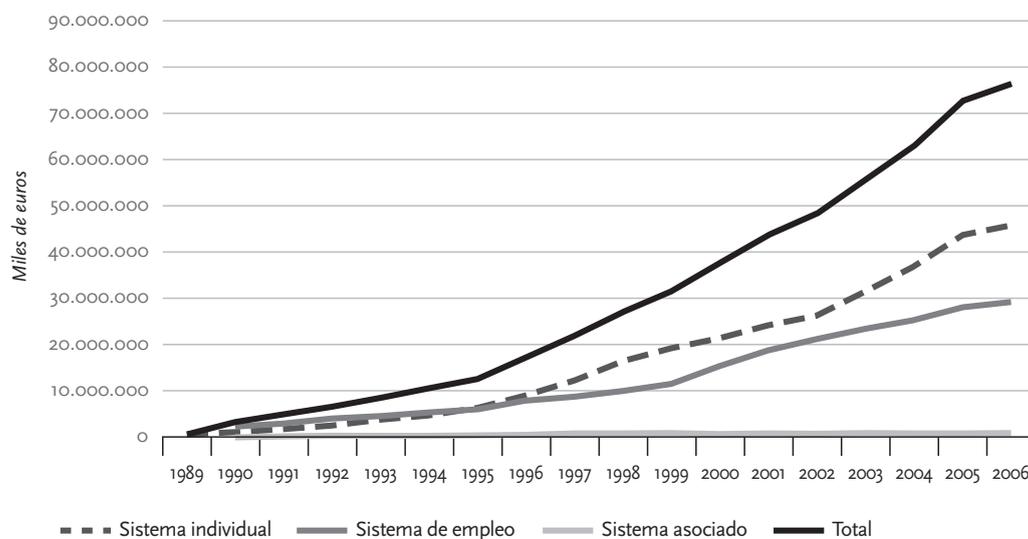


* Hasta el 31 de octubre de 2006.

Fuente: Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (www.inverco.es).

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO DE LOS FONDOS DE PENSIONES (ESPAÑA, 1989-2006)*



* Hasta el 31 de octubre de 2006.

Fuente: Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (www.inverco.es).

En todos los grupos de edad, los varones registraron porcentajes de posesión de fondos de pensiones ligeramente más altos que las mujeres, pero las diferencias no eran acusadas; en cambio, la edad sí marcaba distancias importantes y arrojaba una distribución semejante a la de una curva normal. Entre los entrevistados de 40 a 59 años, la proporción de partícipes rondaba un tercio; entre quienes contaban de 30 a 39 años y de 60 a 69 años, descendía a una cuarta parte. Los porcentajes más bajos se encontraban entre los menores de 30 años (7%) y los mayores de 69 (12%). Desde la perspectiva de la ocupación, cerca del 30% de los empleados (38% de los empleados por cuenta propia y 27% de los empleados por cuenta ajena) y casi una cuarta parte de las amas de casa afirmaban tener un fondo de pensiones. En el grupo de los jubilados, la cifra alcanzaba el 18%.

Resulta asimismo curioso comprobar que la posesión de un plan es aparentemente independiente de la ideología: los entrevistados que en marzo de 2006 se "autobicaron" en el centro-izquierda o en el centro-derecha registraron un porcentaje igual de tenencia de planes de pensiones (26%), sólo ligeramente superior a los porcentajes consignados por los que se situaron en el centro (25%), la derecha (23%) o la izquierda (21%). Sí discrimina, en cambio, la variable de los ingresos mensuales; entre quienes declararon percibir, sumando "los ingresos netos de todos los miembros del hogar en un mes", más de 3.000 euros, el porcentaje de participación en planes de pensiones ascendía a 38%; esta cifra iba reduciéndose a medida que descendía el nivel de ingresos. Así, el 27% de quienes reconocieron ingresar mensualmente entre 1.500 y 3.000 euros afirmaron tener un fondo de pensiones, seis puntos por encima del porcentaje que presentó el grupo de entrevistados que declaró ingresos entre 810 y 1.500 euros; por último, sólo el 15% de los que aseguraron ganar hasta 810 euros mensuales contestaron positivamente a la sencilla pregunta: "¿Tiene Ud. un fondo de pensiones?".

En definitiva, a la luz de los resultados de esta encuesta, la participación en fondos de pensiones ha trascendido barreras de género y de ideología, pero no de edad ni de ingresos. Una parte creciente de los futuros jubilados —pero sólo una parte— va a poder complementar su pensión pública con una pensión privada. Los trabajadores con menos rentas o con más gastos familiares (quizá precisamente porque estén criando y educando a futuros contribuyentes

⁸ Encuesta FUNCAS, febrero-marzo 2006 (3.046 entrevistas telefónicas).

a la Seguridad Social) tienen menos capacidad de ahorrar para una pensión privada de jubilación. De este modo, la desigualdad social existente entre la población activa (y que parece haber aumentado en la última década)⁹ se trasladaría a la población jubilada. Incluso es posible que esta última se dualizara: jubilados con dos pensiones (pública y privada) frente a jubilados con una sola pensión (pública).

De los datos ofrecidos aquí sobre la tenencia de fondos de pensiones se desprenden dos conclusiones preliminares. En primer lugar, una parte considerable de la sociedad española no está "mirando a otro lado". Muchos de quienes pueden permitírselo, independientemente de sus preferencias ideológicas, suscriben planes de pensiones a los que van haciendo aportaciones. Los ciudadanos están actuando por su cuenta, respondiendo individualmente a una siempre incierta previsión de futuro y a un determinado contexto institucional (la normativa fiscal) en función de sus intereses y capacidades particulares. En este sentido, su comportamiento no se distingue del observado en otras sociedades europeas que también afrontan incertidumbres respecto a la solvencia financiera de sus sistemas públicos de pensiones. En segundo lugar, estas estrategias de aseguramiento individual tienden a producir un resultado colectivo cuya discusión también se soslaya y que, en rigor, contradice uno de los propósitos primordiales de la política de pensiones española durante buena parte de la democracia: reducir la desigualdad social entre los jubilados¹⁰.

Hasta el momento, las reformas del sistema español de pensiones han sido esencialmente de carácter "paramétrico", es decir, de ajuste de factores para racionalizar el sistema, impedir el fraude en el pago de cotizaciones y la percepción de prestaciones, incrementar su contributividad y estimular el retraso de la jubilación. Durante los últimos diez años, la clase política, a la que se le supone guiada por las preferencias sociales de la ciudadanía, ha tenido buena cuenta de encauzar el debate por la senda del Pacto de Toledo (suscrito por

⁹ Según Luis Ayala, desde los años noventa no se ha conseguido en España la reducción de la desigualdad, en un contexto de crecientes tensiones salariales, menor crecimiento de los salarios reales y tendencia a la baja del gasto público ("Gasto público: problemas actuales", conferencia impartida por Luis Ayala en el curso *España: retos económicos actuales*, Málaga 2-6 octubre 2006, organizada por FUNCAS y Unicaja).

¹⁰ Véase, sobre este particular, el artículo de Rosalía Mota en este número de *Panorama Social*.

todos los partidos con representación parlamentaria en 1995 y renovado en 2003), eludiendo la discusión sobre reformas estructurales del sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, a la vista de la evolución de los fondos de pensiones en los últimos veinte años y de los datos de encuesta expuestos, no cabe argüir que los españoles se opongan por principio a las pensiones basadas en la capitalización, la aplicación de criterios actuariales e incluso la gestión privada. Antes bien, de sus comportamientos se deriva una preferencia por diversificar el riesgo y los recursos con los que intentarán cubrir los gastos durante su jubilación. Esta preferencia no es incompatible con la defensa del Estado del bienestar y la oposición a la reducción del gasto social, pero indica un pragmatismo y una prudencia que contradicen esa imagen de resistencia social a las reformas que supuestamente "ata las manos" de los actores políticos a la hora de proponer cambios que afecten a la provisión y producción de prestaciones y servicios sociales.

3. LOS EXPERTOS COINCIDEN: ES NECESARIO INTRODUCIR MÁS REFORMAS

"Los Estados no quiebran jamás. Pero (...) no habrá más elección que aumentar los impuestos de los activos, que serán entonces poco numerosos, para pagar la deuda, e incrementar las cotizaciones sociales para asegurar las pensiones de jubilación. La situación será insostenible: esto será el fin de nuestro modelo social"¹¹. Quien pronunció estas palabras en los primeros días de noviembre de 2006 no es un dirigente de un partido político conservador o neo-liberal que abogue por una reducción drástica de la intervención del Estado y del gasto público, ni el representante de una institución financiera o de una gestora de fondos de pensiones, sino Joaquín Almunia, comisario europeo de Economía y Finanzas, ex ministro socialista y candidato por el PSOE a la Presidencia del Gobierno en las elecciones al Congreso de 2000. Es asimismo quien impulsó en 1985, desde el Ministerio de Trabajo del primer Gobierno de Felipe González, la principal reforma del sistema de pensiones español desde que echara andar en 1967; una reforma que, a la sazón, seguramente muy pocas personas no reconocen como un acierto. También entonces veía amena-

¹¹ Entrevista a Joaquín Almunia en el diario *Libération* (www.liberation.fr/actualite/economie/214729.FR.php).

zado el sistema de la Seguridad Social si no se acometían las reformas que planteaba el Gobierno y rechazaban radicalmente la oposición y los sindicatos¹². Hoy día parece mantener la misma opinión: la ausencia de reformas de contención del gasto, en lugar de preservar el sistema, puede traer consigo su liquidación.

Las advertencias de que el sistema español de pensiones precisa reformas de mayor calado que las hasta ahora efectuadas llegan desde hace años y desde varios frentes: de la Comisión Europea, del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE...¹³. Muchos expertos españoles en pensiones comenzaron a manifestar esta preocupación hace más de una década. Por entonces, los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social cubrían cada vez menos porción de los gastos habitualmente satisfechos con ellos, y las perspectivas financieras del sistema, sobre la base de los supuestos macroeconómicos y demográficos que por entonces parecían razonables, perfilaban un escenario muy preocupante¹⁴. Pero la demanda que empezó a experimentar desde 1996 el mercado de trabajo español se tradujo en un crecimiento del empleo de una intensidad imprevista no sólo por quienes habían efectuado tales proyecciones, sino por la mayoría de especialistas en el mercado laboral. Puesto que muchos de estos trabajos de economistas fueron patrocinados por instituciones financieras, hubo quien interpretó la publicación de estas proyecciones como una estrategia más o menos velada de los bancos y las cajas para alarmar a la opinión pública y estimular de este modo la suscripción de fondos privados de pensiones¹⁵.

¹² Véase la entrevista a Joaquín Almunia sobre la reforma de 1985 incluida en Mota (2002: 277-300).

¹³ Cabe citar los tres documentos más recientes de estas instituciones: European Commission, *The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union* (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee406_en.pdf); OECD, *Economic Survey of Spain 2005: The Need to Reform the Public Pension System* (www.oecd.org/dataoecd/53/26/34586086.pdf); Spain 2006 - *Preliminary Conclusions of the IMF Mission* (www.imf.org/external/np/ms/2006/032106.htm).

¹⁴ Véase, por ejemplo, Barea *et al.* (1995), Herce y Pérez-Díaz (1995), Herce, Sosvilla, Rivero y Duce (1996), Fundación BBV (1997), Herce y Alonso (2000) y Jimeno (2000).

¹⁵ Posiblemente, quienes formularon estas críticas no sólo pasaron por alto que en España buena parte de los trabajos publicados en los diferentes ámbitos de las ciencias económicas son patrocinados por bancos y cajas, sino también la trayectoria profesional y el crédito como investigadores de muchos de los economistas participantes en la elaboración de estos informes.

No obstante estas críticas, en la última década se han seguido publicando trabajos de investigación sobre el futuro del sistema de pensiones español. Aun cuando se parte de supuestos mucho más optimistas respecto a la evolución demográfica y de las magnitudes macroeconómicas, el consenso entre los expertos es muy notable: el proceso de envejecimiento de la sociedad española, unido a la “maduración” del sistema de pensiones (es decir, al hecho de que éste concede cada vez más y mejores pensiones), empuja al alza el déficit del sistema contributivo de la Seguridad Social. El diagnóstico general suscita escasas dudas; las discrepancias aparecen, sobre todo, en la determinación del momento en el que el sistema comenzará a ser deficitario, en la magnitud del déficit, así como en las medidas que convendría introducir para controlarlo.

Algunas publicaciones recientes ilustran este consenso en el diagnóstico general desde diferentes enfoques y planteamientos. Así, partiendo de la proyección demográfica realizada por el INE bajo el supuesto de que entre 2007 y 2059 entrarán en España 14,6 millones de inmigrantes, y tomando en consideración los cambios en el nivel educativo de la población (que favorecen el retraso de la jubilación, aunque también resultan en pensiones más altas), Díaz-Giménez y Díaz Saavedra (2006) han estimado que los primeros déficit del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social aparecerían en 2016. El Fondo de Reserva los cubriría hasta 2029. En 2040, el déficit ya se situaría en torno a 4,4% del PIB, y 20 años más tarde en 7,4%. Por su parte, Balmaseda, Melguizo y Taguas (2006) analizan diferentes escenarios demográficos y concluyen que, en cualquier caso, el sistema de pensiones contributivas incurriría en déficit entre 2010 y 2015, y el Fondo de Reserva se habría agotado entre 2015 y 2025. Jimeno, Rojas y Puente (2006), tras probar tres diferentes aproximaciones para proyectar la situación financiera de la Seguridad Social, averiguan que, con cualquiera de ellas y bajo supuestos de empleo y crecimiento de la pensión media favorables, a mitad de este siglo el gasto público en pensiones sobre el PIB se situaría entre 6 y 11 puntos por encima del actual (es decir, entre el 16 y el 20% del PIB).

Pero no sólo desde las instituciones de la Unión Europea, los organismos económicos internacionales y el grueso de los expertos nacionales llegan mensajes de alerta sobre los problemas financieros que pueden plantear las pensiones. En los últimos meses, incluso algunos sectores del propio Gobierno lanzan señales en ese sentido. Según

recogieron algunos diarios en noviembre de 2006, el Ministerio de Economía ha insistido en que debe aprovecharse la actual bonanza económica para emprender reformas antes de 2012, año en que los gastos superarán a los ingresos contributivos del sistema y será necesario recurrir al Fondo de Reserva¹⁶. La llamada no parece sólo dirigida al ciudadano de a pie, sino también a otros ministerios, a los agentes sociales y, en general, a la clase política. Porque es ella la que ha apostado por que la reforma de las pensiones siga un curso muy continuista, tanto que, en perspectiva internacional, España destaca hoy por la modestia de las reformas ejecutadas¹⁷.

4. GOBIERNOS, PARTIDOS Y AGENTES SOCIALES: LA (LÓGICA) TENTACIÓN DE MIRAR A OTRO LADO

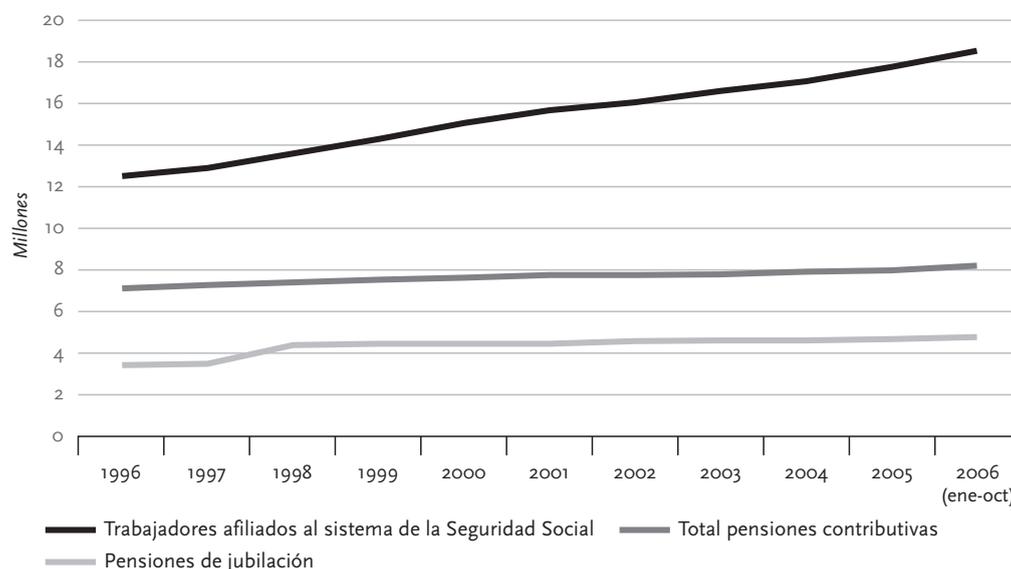
Ciertamente, la timidez de las reformas responde a un comportamiento bastante lógico desde la óptica de la racionalidad estratégica de quienes adoptan las decisiones concernientes al sistema de pensiones, considerando el contexto económico-financiero en el que han operado estos decisores políticos (es decir, los Gobiernos, los partidos y los agentes sociales). Tal contexto ha venido marcado por una gran mejora, en los últimos años, de la ratio “trabajadores afiliados/pensiones”. En efecto, la fase de expansión de la economía española desde mediados de los noventa ha provocado un extraordinario aumento de la afiliación a la Seguridad Social: entre 1990 y 1996 el número de afiliados se mantuvo prácticamente estancado en torno a los doce millones y medio; a finales de 2006 superaba los dieciocho millones y medio. Semejante aumento ha coincidido, además, con la desaceleración del ritmo de altas al sistema de pensiones como consecuencia de la jubilación de la “generación hueca”, nacida en torno a la Guerra Civil (gráfico 4). Esta doble evolución, junto con las medidas adoptadas con el fin de separar las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social, y liberar así ingresos contributivos comprometidos antes para subvenir gastos no contributivos, ha fortalecido las finanzas de la Seguridad Social. España se cuenta en la actualidad entre los

¹⁶ Véase, por ejemplo, *Cinco Días*, 10 de noviembre de 2006.

¹⁷ Como permite apreciar el artículo de Immergut y Anderson en este número de *Panorama Social*.

GRÁFICO 4

NÚMERO DE AFILIADOS Y DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1996-2006)



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales (www.mtas.es).

pocos países europeos que tienen un fondo de reserva creado con el excedente presupuestario del sistema. En 2006 ascendía a algo más de 35.000 millones de euros (aproximadamente 3,9% del PIB) y podía cubrir casi siete meses de la nómina de pensiones en ese momento¹⁸.

Es verdad que estos datos enmascaran la tendencia al crecimiento del gasto que se aprecia con claridad en la evolución del importe de las pensiones durante la última década (gráfico 5). La manifiesta tendencia al alza del importe medio de las pensiones no refleja el aumento nominal de éstas. De hecho, el importe medio del total de pensiones en 2006 supera en cerca de 100 euros mensuales al que correspondería si la pensión media de 1996 hubiera aumentado estrictamente de acuerdo con los IPC registrados entre 1996 y 2006 (en el caso de las pensiones de jubilación, esta desviación asciende a 85 euros). Pero es la evolución del importe de las nuevas altas de pensiones de jubilación (las que más crecen en número de todos los tipos de pensiones) la

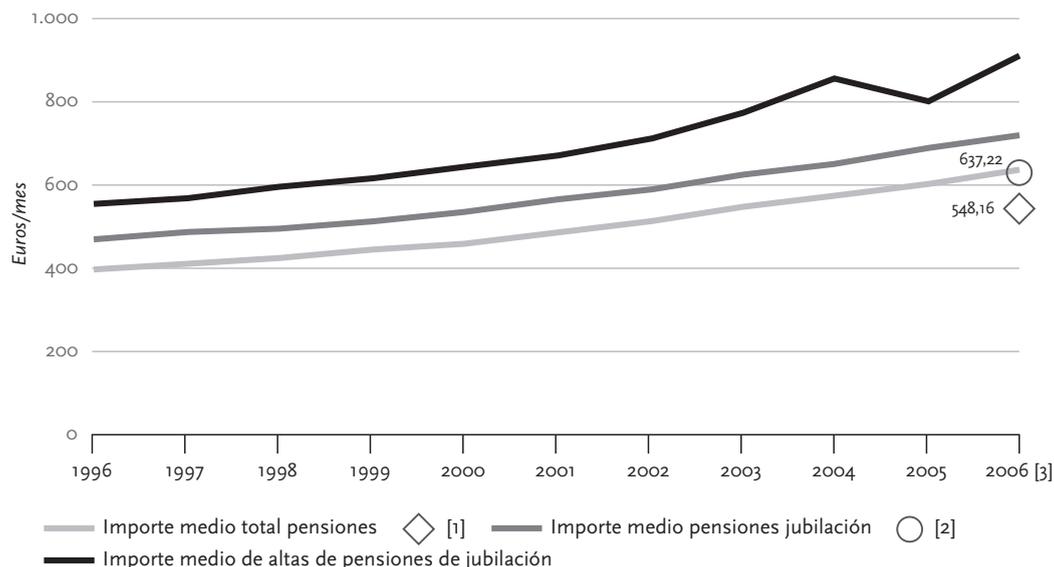
¹⁸ Según la nota del Gabinete de Prensa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicada el 14 de julio de 2006 (<http://www.tt.mtas.es/periodico/perhisto/Histo-Base.asp>).

que más claramente indica esos efectos de “maduración” del sistema a los que antes se hacía referencia, poniendo de relieve la importancia de uno de los factores explicativos de la tensión alcista del gasto.

Este aumento del gasto en pensiones contributivas en términos reales ha sido absorbido cómodamente por el sistema de la Seguridad Social. En un contexto de abundancia de recursos contributivos y de equilibrio o superávit de los Presupuestos Generales del Estado, poco extraña que los últimos Gobiernos de España –independientemente de su “color” y sus preferencias de política económica– se hayan resistido a introducir reformas interpretables como “recortes de pensiones”, menos todavía teniendo en cuenta que el gasto español en prestaciones por vejez en porcentaje del PIB sigue por debajo de la media de la Unión Europea de los Quince, como traen a colación reiteradamente los sindicatos y los partidos de izquierda. Es muy probable que, dado semejante marco desincentivador de las reformas, las clases políticas de otros países habrían actuado de una manera muy parecida. No está de más recordar que algunos Gobiernos europeos, cuando hace unas décadas gozaron de condiciones económico-financieras también favorables, sucumbieron a la tentación de mejorar las presta-

GRÁFICO 5

IMPORTE DE LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1996-2006)



[1] Importe medio del total de pensiones si desde 1996 hubiera aumentado sólo en términos nominales (según datos del INE).

[2] Importe medio de las pensiones de jubilación si desde 1996 hubiera aumentado sólo en términos nominales (según datos del INE).

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales (www.mtas.es).

ciones y atraerse así el favor de los votantes con medidas que, años después, han tenido que “des-hacer” costosamente.

Pero todavía hay un factor —este sí específicamente español— que posiblemente contribuya a explicar esa “indolencia reformista”: el temor a que una propuesta de reforma más estructural del sistema de pensiones sea aprovechada por los partidos nacionalistas para romper el principio de caja única y descentralizar la gestión de la Seguridad Social. Es muy significativo que en los debates parlamentarios que se produjeron en torno a la renovación del Pacto de Toledo en el otoño de 2003, todos los partidos nacionalistas insistieran en esta demanda¹⁹. Firmes aliados en esta estrategia de mantener la caja única han encontrado los Gobiernos del PP y el PSOE en las organizaciones sindicales, lo cual seguramente las ha revalorizado como participantes en la negociación de las reformas de

¹⁹ Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, séptima legislatura, 284.

las pensiones. Incorporar, como han hecho los Gobiernos españoles desde 1996, a los sindicatos en las negociaciones sobre la política de pensiones reporta al menos dos ventajas claras: por una parte, fortalece la legitimidad de las reformas y aleja el peligro de movilizaciones sociales contra el Gobierno; por otra parte, refuerza la defensa del principio de caja única. Esa voluntad de integración de los sindicatos en las negociaciones sobre el futuro de la Seguridad Social explica también la modestia que, al final, ha caracterizado a las reformas hasta ahora emprendidas. El último acuerdo entre el Gobierno, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales sobre el sistema de la Seguridad Social, aun cuando propone más incentivos para retrasar la edad de jubilación, se inscribe en esta tendencia remisa a la introducción de cambios más contundentes²⁰.

²⁰ Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, cuyo texto se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (www.seg-social.es/inicio?Mlval=cw_usr_view_Folder&LANG=1&ID=49493).

5. LOS RIESGOS DE GENERAR DESCONFIANZA EN EL SISTEMA DE PENSIONES

Así pues, cunde la impresión de que los Gobiernos españoles de la última década, resistiendo la presión de las organizaciones económicas internacionales, las instituciones comunitarias y muchos expertos, negociando con los sindicatos (y, en la medida de lo posible, con las organizaciones empresariales) y contando con la aquiescencia tácita de todos los partidos políticos (ninguno de los cuales se arriesga a proponer reformas que le puedan restar votos), han estado mirando a otro lado. Aunque sería exagerado e injusto afirmar que durante este tiempo no se han acometido cambios en la legislación sobre pensiones en previsión de los crecientes gastos del sistema contributivo de la Seguridad Social, lo cierto es que se ha hecho poco. Esta conclusión se desprende de algunos cálculos realizados sobre los efectos de las reformas²¹; efectos que, además de moderados, quedan en parte contrarrestados por los de otras medidas que han consolidado aumentos de las pensiones más bajas. A la misma conclusión se llega cuando se compara la política de pensiones española con la del resto de Estados miembros de la Unión Europea.

Pero, mirando a otro lado y “haciendo poco”, se ha hecho quizá más de lo que se está dispuesto a reconocer en contra de la tan anhelada “consolidación” del sistema; porque sí, por una parte, se ha tranquilizado a quienes se van a jubilar en el corto plazo asegurándoles la estabilidad normativa, por otra, no se ha despejado la incertidumbre sobre qué va a pasar con las pensiones públicas de quienes todavía tardarán algunos años en encontrarse en esa situación. A estos últimos, el Estado parece asegurarles que, con las contribuciones realizadas a la Seguridad Social, tendrán derecho a una pensión pública, de “prestación definida”, pero de cuantía indefinida, puesto que las reglas de cálculo están sujetas a cambios futuros prácticamente sin tope alguno.

Mientras los ciudadanos alberguen la sospecha de que las reformas que se emprenden no atajan de manera convincente el déficit del sistema de pensiones, mientras sigan llegándoles ecos de las advertencias de expertos nacionales e inter-

²¹ Véanse, por ejemplo, Herce y Alonso (1998), sobre los efectos de la reforma de 1997, y Jiménez-Martín (2006), sobre los efectos de las reformas de 1997 y 2002.

nacionales sobre las dificultades financieras de la Seguridad Social en un futuro no tan lejano, seguirán actuando por su cuenta. En efecto, la incertidumbre sobre la capacidad del Estado para proveer prestaciones de jubilación suficientes mina la confianza en el sistema público de pensiones, estimula lógicamente las estrategias individuales para amortiguar las esperadas pérdidas de renta en la jubilación (la aportación a planes de pensiones, planes de previsión asegurada, la suscripción de seguros de ahorro e hipotecas inversas o la negociación de rentas vitalicias, entre ellas) y, a la postre, puede empujar el sistema cada vez más hacia un modelo de red asistencial, un sistema de prestaciones mínimas que para una parte de la población constituyan la base de su sustento, y para otra sólo un complemento de otro tipo de ingresos. ¿Es ése el modelo social que quieren los españoles para sus mayores?

Por el cauce del Pacto de Toledo la política de pensiones española ha seguido un curso de prudencia y generosidad que no parece razonable seguir manteniendo por más tiempo. Nada impide sustituir el Pacto de Toledo por el Pacto de Teruel, Tarragona o Tenerife, que, sobre la base de algunos principios políticos básicos –como la responsabilidad del Estado en la provisión de prestaciones seguras, iguales en todo el territorio, suficientes para mantener la cohesión social, pero ajustadas a los esfuerzos contributivos–, comprometa al máximo número de partidos a articular instrumentos eficaces para conseguir en un plazo de tiempo breve al menos tres objetivos: 1) la elaboración de diagnósticos independientes, transparentes y consensuados sobre el problema de las pensiones; 2) la discusión abierta de todas las fórmulas de reforma que se han aplicado en otros países de nuestro entorno (ampliación del período de cálculo de la base reguladora, extensión del número de años para acceder a una pensión completa, cuentas nacionales, cotización simultánea a un sistema (público) de reparto y a otro de capitalización (público o privado), retraso de la edad legal de jubilación, etc.), sus ventajas, inconvenientes y posibles implicaciones a corto, medio y largo plazo, y 3) la difusión de información pública, en un formatoasequible e interesante para los ciudadanos, de las conclusiones obtenidas en los procesos 1) y 2). Una vez logrados estos objetivos, podría comenzar el período de diseño de la normativa, aprobación parlamentaria y aplicación de las reformas.

La dilación de las reformas puede conducir, seguramente en contra de la voluntad mayoritaria de quienes la ocasionan, a un escenario no muy

diferente del que traza la teleserie de la cadena alemana ZDF a la que se ha hecho referencia en el arranque de este artículo. El cambio social y el cambio institucional deben ir de la mano; cuando el alcance de uno es mucho mayor que el del otro, fracasan por exceso o por defecto las instituciones, algo que debería evitarse, sobre todo cuando éstas han demostrado inequívocamente su capacidad para mejorar la vida de la gente y avanzar como sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

BALMASEDA, M.; MELGUIZO, A. y D. TAGUAS (2006), "Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España", *Moneda y Crédito*, 222: 313-340.

BAREA, J.; DOMINGO, E.; CARPIO, M.; DIZY, D.; RUIZ, O.; FERNÁNDEZ, M. y D. CANO (1995), *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Madrid, Círculo de Empresarios.

DÍAZ-GIMÉNEZ, J. y J. DÍAZ-SAAVEDRA (2006), "The demographic and educational transitions and the sustainability of the Spanish public pension system", *Moneda y Crédito*, 222: 223-268.

FUNDACIÓN BBV (BAREA, J.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. y J. VELARDE, [dir.]) (1997), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Madrid, Fundación BBVA.

HERCE, J. A. y J. ALONSO (1998), "Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social. Perspectivas financieras del sistema de pensiones tras su entrada en vigor", *FEDEA, Documento de Trabajo*, 98-16, Madrid.

– (2000), *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, Barcelona, La Caixa.

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

HERCE, J. A.; SOSVILLA, S.; CASTILLO, S. y R. DUCE (1996), *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, Barcelona, La Caixa.

INVERCO (2006), *Ahorro financiero de las familias. Instituciones de inversión colectiva y fondos de pensiones. Informe 2005 y perspectivas 2006* (http://www.inverco.es/web/indice_ie.html).

JIMÉNEZ-MARTÍN, S. (2006), "Evaluating the labor supply effects of alternative reforms of the Spanish pension system", *Moneda y Crédito*, 222: 271-312.

JIMENO, J. F. (2000), "El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo", *FEDEA, Documento de Trabajo 2000-15*, Madrid.

JIMENO, J. F.; ROJAS, J. A. y S. PUENTE (2006), "Modelling the impact of aging on social security expenditures", *Documentos Ocasionales*, n.º 0601, Madrid, Banco de España.

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