

Diez preguntas sobre la reforma del sistema de pensiones en España

ELISA CHULIÁ*

RESUMEN

El debate público sobre la reforma de las pensiones en España se ha desarrollado en los últimos años de una manera espasmódica, a golpe de noticias de intenso impacto, pero escasa persistencia en la agenda de los medios de comunicación. Ello, unido a la complejidad técnica del tema de las pensiones y a las contradicciones de diverso tipo que se han puesto de manifiesto en este debate, puede haber creado un estado de información y opinión en la sociedad en el que prevalecen las dudas y la confusión sobre cuestiones básicas relacionadas con la reforma de las pensiones. Este artículo pretende contribuir al esclarecimiento de algunas de esas cuestiones.

también quedan registrados los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y de los fondos privados de pensiones que poseen los aproximadamente ocho millones de partícipes en planes de pensiones.

Las diez preguntas siguientes se centran en las pensiones contributivas de la Seguridad Social y, en particular, en las pensiones de jubilación. Como se aprecia en el cuadro, estas últimas son las de mayor volumen e importe medio, así como también las más afectadas por el proceso de envejecimiento de la población.

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones son construcciones institucionales complejas cuya descripción se resiste a una síntesis breve. El cuadro 1 intenta ofrecer una visión global del sistema de pensiones español, incluyendo información sobre su pilar público y privado. La primera columna representa las pensiones de la Seguridad Social y divide las prestaciones entre contributivas y no contributivas. Las otras dos columnas recogen, en cambio, la dimensión de las contribuciones/aportaciones. La situada a la derecha indica la suma de cotizaciones al sistema de la Seguridad Social realizadas en 2009 (en su mayor parte utilizadas para cubrir el gasto corriente en pensiones). En esa escala (miles de millones de euros)

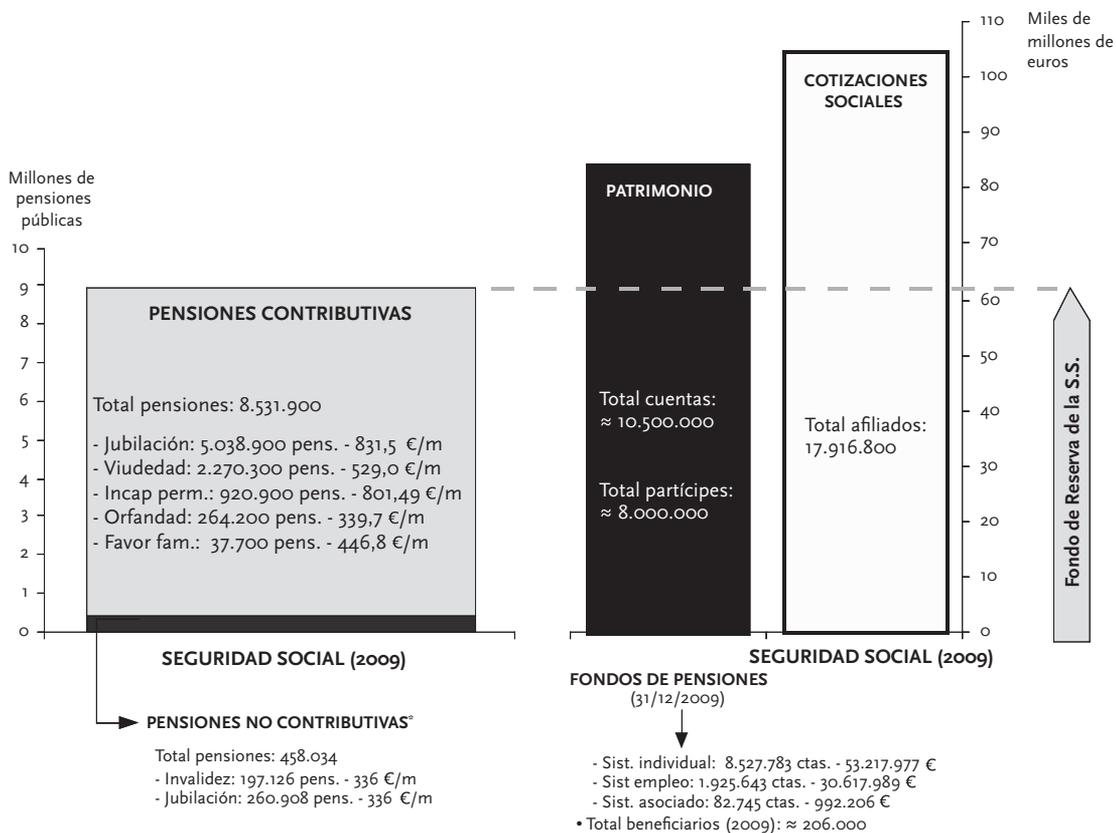
1. DESDE PRINCIPIOS DEL AÑO 2010, EL GOBIERNO DE ESPAÑA ABANDERARÁ UNA POLÍTICA MÁS DECIDIDA Y CONTUNDENTE DE REFORMA DE LAS PENSIONES. ¿ES QUE HAY AHORA MEJORES RAZONES PARA REFORMAR EL SISTEMA DE PENSIONES QUE HACE UNOS AÑOS?

No las hay desde el punto de vista de la información disponible sobre la evolución del sistema público de pensiones en las próximas décadas. En otras palabras, el cambio de posición del Gobierno en este asunto no obedece al descubrimiento de nuevos datos sobre las variables decisivas para estimar la situación económico-financiera del sistema de pensiones en el corto, medio y largo plazo, como pueden ser el número de afiliados a la Seguridad Social, el número de pensionistas o la pensión media. De hecho, las propuestas de reforma del sistema de pensiones anuncia-

* Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Nacional de Educación a Distancia, y FUNCAS (mchulia@poli.uned.es).

CUADRO 1

ESQUEMA DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL Y PRINCIPALES DATOS



* Sólo se incluyen las pensiones no contributivas de la Seguridad Social; quedan excluidas las pensiones asistenciales a ancianos y enfermos del extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social [FAS] (17.430 a 31 de diciembre de 2009) y las prestaciones de la Ley de Integración Social del Minusválido [LISMI] (37.201 en la misma fecha).

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración (www.mtin.es) y de Inverco (www.inverco.es).

das por el Gobierno el 29 de enero de 2010 sorprendieron no sólo por salirse del cauce regular de negociación de la política de pensiones en España, sino también por carecer de una motivación técnica que justificara la defensa de medidas de reforma rechazadas de plano sólo unos meses antes.

Lo que explica el cambio en la posición del Gobierno es el desarrollo europeo de la crisis económico-financiera mundial que arrancó en el verano de 2007 en Estados Unidos. Concretamente, el anuncio de las nuevas medidas de reforma (entre ellas, la del sistema de pensiones) ha respondido a la necesidad de emitir un mensaje de gran impac-

to simbólico a otros gobiernos europeos y a los mercados internacionales sobre la voluntad de reducir el déficit público a través del control del gasto. Este mensaje cobraba urgencia para restablecer la confianza y recuperar la credibilidad económica y crediticia de España.

Por tanto, si distinguimos entre razones de fundamento y razones de oportunidad, cabe afirmar que en los últimos meses simplemente ha aumentado el apremio de las segundas. Es, al fin y al cabo, la presión internacional la que subyace al nuevo impulso a la reforma de las pensiones que se ha hecho patente en el primer semestre de 2010.

2. ENTONCES, MÁS ALLÁ DE LA PRESIÓN INTERNACIONAL, ¿HAY BUENAS RAZONES PARA REFORMAR EL SISTEMA DE PENSIONES EN LA DIRECCIÓN SEÑALADA POR EL GOBIERNO?

Sí las hay, como vienen señalando desde hace años, con un nivel de consenso muy alto, los expertos en estas cuestiones. Ahora bien, esas razones de fundamento también podrían traducirse en propuestas diferentes de las aprobadas por el Gobierno o, cuando menos, planteadas de otra forma.

Es claro que los problemas del sistema español de pensiones no son consecuencia de la actual crisis económico-financiera. De hecho, los efectos de esta última sobre la Seguridad Social —en particular, la disminución del número de cotizantes (de 2008 a 2009, más de un millón)— podrían contrarrestarse mediante el mecanismo de estabilización del que se dotó el sistema de pensiones en 1997, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y que desde entonces ha ido creciendo hasta llegar a superar los 60.000 millones de euros al inicio de 2010. En situación coyuntural de déficit corriente de la Seguridad Social cabría recurrir a los ahorros ingresados en esta “hucha de las pensiones”, sin necesidad de aumentar las tasas de cotización. Así pues, la crisis es una circunstancia que puede deteriorar las cuentas del sistema de la Seguridad Social, pero, por sí sola, no pone en riesgo su viabilidad financiera.

El problema no reside en los factores circunstanciales, sino en los estructurales; concretamente en la estructura del sistema público de pensiones de la Seguridad Social y en la estructura demográfica de la sociedad española. Ciñéndonos al sistema de pensiones contributivas, su estructura es la propia de un sistema de reparto (*pay-as-you-go pensions*), en el que las pensiones se financian mediante las cotizaciones corrientes de los trabajadores, y durante todo el periodo de vigencia de la prestación (esto es, hasta el final de la vida del pensionista) dependen del salario que se percibía (y por el que se cotizaba a la Seguridad Social) antes de la jubilación (*earnings-related pensions*). Por tanto, las pensiones no se capitalizan ni tampoco se calculan conforme a las contribuciones efectuadas por los pensionistas durante su vida laboral.

El otro factor estructural se resume en una expresión que utilizan a menudo los demógrafos para referirse al presente y al futuro previsible: “más viejos, más viejos” (el primero de los “viejos” entendido como sustantivo, y el segundo como adjetivo). El aumento de la esperanza de vida en España de aproximadamente 40 años para los hombres y algo más para las mujeres a lo largo del siglo XX se ha plasmado en un doble incremento: del número de jubilados y del número de años que mantienen esa condición. La inquietud ante este doble aumento se agudiza cuando se añade un factor circunstancial: el del masivo volumen de determinadas cohortes, como son las nacidas en España desde finales de los años cincuenta hasta mediados de los setenta del pasado siglo; es decir, las cohortes del *baby boom* que, de mantenerse la legislación constante, comenzarán a jubilarse en sólo algo más de diez años. Todo indica, pues, que la razón entre cotizantes y pensionistas se va a deteriorar en los próximos años, y en particular cuando esas cohortes muy voluminosas se incorporen a la jubilación y hagan valer sus derechos de pensión que, de acuerdo con la lógica de los sistemas de reparto, habrán de financiar quienes entonces paguen cotizaciones a la Seguridad Social.

La combinación de ambos factores estructurales explica la preocupación por la viabilidad financiera del sistema de pensiones. En las proyecciones del gasto en pensiones que elaboran expertos e instituciones nacionales e internacionales, España aparece habitualmente entre los países con un mayor ritmo de crecimiento y un porcentaje más elevado sobre el Producto Interior Bruto en las décadas centrales del siglo XXI: en 2050 podría absorber entre el 15 y el 20 por cien del PIB nacional. En otras palabras, la sociedad española podría dedicar entre una quinta y una sexta parte de los recursos que genere a pagar las pensiones de jubilación (en la actualidad dedica aproximadamente una décima parte). Se trata de un gasto que, si respondiera a una preferencia social basada en el conocimiento de los costes de oportunidad (el valor de lo que se deja de hacer por cubrir estos gastos), podría resultar, al menos desde un punto de vista democrático, aceptable; pero no lo es en absoluto desde ningún punto de vista —ni económico, ni político, ni social— si resulta de una política de pensiones desprevenida y poco responsable desarrollada en las décadas previas.

3. PERO ESAS RAZONES TAMBIÉN AFECTAN, EN GRAN MEDIDA, A MUCHOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO. ¿ACASO TIENE EL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL ALGO DE PARTICULAR?

En efecto, los mencionados factores estructurales (institucional y demográfico) afectan al conjunto de los sistemas de pensiones europeos. El envejecimiento de la población es un logro que, en mayor o menor medida, han conseguido todas las sociedades industriales avanzadas: los datos de esperanza de vida varían entre países, pero no tanto como para ocultar el carácter generalizado del fenómeno; mayor variedad presentan las tasas de fecundidad, aunque también aquí se observa un descenso general de notable alcance respecto a las que se registraban hace 40 o 50 años. El efecto combinado de ambas variables, como es bien sabido, explica el envejecimiento de la población.

Por otra parte, al menos hasta los años noventa del pasado siglo la mayoría de los sistemas de pensiones europeos, creados o rediseñados tras la Segunda Guerra Mundial, han compartido tres rasgos básicos: 1) la lógica del reparto (las prestaciones de los beneficiarios se cubren mediante ingresos públicos corrientes, es decir, no capitalizados), 2) la contributividad (tales ingresos proceden de contribuciones o cotizaciones sobre el trabajo), y 3) la prestación definida (la vinculación de las prestaciones a los salarios de los beneficiarios previos al alta en el sistema de pensiones).

El sistema de pensiones contributivas español, tal como quedó trazado en la Ley General de la Seguridad Social de 1966, reúne estas tres características. En este sentido, nuestro sistema de pensiones es, en lo básico, similar a otros que operan en muchos países europeos. Sin embargo, los países que edificaron sus sistemas de pensiones sobre las tres premisas señaladas se dotaron de diferentes fórmulas de cálculo de las prestaciones, que, como también ha sucedido en España, han ido modificando posteriormente en función de circunstancias variadas. Esas fórmulas de cálculo son las que determinan la “generosidad” de las prestaciones. Una prestación de jubilación se considera tanto más generosa cuanto más alta es la proporción que representa respecto al último salario percibido o respecto al salario medio

de los empleados en ese momento; también se considera así cuanto más elevados resultan los rendimientos calculados de las cotizaciones efectuadas por los beneficiarios a lo largo de su vida laboral.

Conforme a estos criterios, las pensiones contributivas del sistema de pensiones español son “generosas”. España destaca entre los países con tasas de reemplazo o sustitución de la pensión más altas: mientras la tasa media de la OCDE se sitúa por debajo del 60 por cien (respecto al salario medio), en España supera el 80 por cien¹. Por otra parte, el sistema de pensiones español genera tasas elevadas de rendimiento interno real (TIR) (una vez descontada la inflación); es decir, la “inversión” en derechos de pensión que hacen los trabajadores es muy “rentable”, y lo es más o menos dependiendo del grupo al que pertenezcan. Como han mostrado diferentes autores², el sistema de pensiones no está actuarialmente equilibrado, beneficiando el desequilibrio más a unos regímenes de la Seguridad Social que a otros y, en general, más a las mujeres que a los hombres.

Ahora bien, la contrastada “generosidad” de las pensiones contributivas españolas es compatible con dos evidencias sobre las que llaman la atención los defensores del *statu quo* en pensiones (en particular, los sindicatos e Izquierda Unida): la pensión media de jubilación en España es comparativamente baja y el gasto en pensiones español representa una parte menor del PIB que en otros países de su entorno. En efecto, casi la mitad (47 por cien) de todas las pensiones contributivas de jubilación que paga el sistema de la Seguridad Social se halla por debajo de 600 euros. Si como unidad de referencia se toman los pensionistas del sistema (algunos con pensiones concurrentes) en lugar de las pensiones de jubilación, el 43 por cien (más de dos tercios, mujeres) perciben pensiones inferiores a 600 euros³.

Por tanto, aunque pueda resultar contrainformativo, el sistema de pensiones de la Seguridad

¹ Véase, por ejemplo, Durán y Quílez (2010).

² Entre ellos, Bandrés y Cuenca (1998) y Alonso (2006, 2007). En el informe AFI (2009) se calculan, para diferentes grupos de cotizantes en función del nivel educativo y del sexo, los porcentajes que representan las aportaciones sobre las prestaciones de jubilación: varían entre -20,4 por cien (hombres, nivel de estudios básico) y el 38,7 por cien (mujeres, nivel de estudios medio).

³ Porcentajes calculados a partir de los datos ofrecidos por la Seguridad Social a 1 de abril de 2010.

Social concede pensiones generosas, pero, en su mayoría, modestas (si bien conviene tener en cuenta que el importe de la pensión media aumenta año tras año en términos reales). Desde una perspectiva de justicia social y seguramente también de equidad actuarial, recurrir como medida de urgencia a la “congelación” de todas las pensiones y reducir su limitado poder adquisitivo parece más injusto que, por ejemplo, actuar sobre los mecanismos que producen la generosidad en el cálculo de las nuevas altas en pensiones, cuyo importe medio es sustantivamente más elevado (1.110 euros/mes) que el de todas las pensiones ya causadas (854 euros/mes)⁴.

4. SI OTROS PAÍSES SE ENFRENTAN A PARECIDOS PROBLEMAS, ¿CÓMO HAN ACTUADO ANTE ELLOS?

Todos los países europeos han introducido en las últimas décadas medidas de reforma de sus sistemas de pensiones, si bien de diferente clase y alcance. Los estudios sobre las reformas de los sistemas de pensiones distinguen entre reformas paramétricas y reformas sistémicas o estructurales. Las primeras afectan a los parámetros del sistema de pensiones, manteniendo su configuración estructural; las segundas alteran esta última. A este respecto es importante tener en cuenta que las reformas paramétricas, aunque formalmente más conservadoras de la estructura del sistema, pueden acabar suponiendo recortes de semejante o mayor grado que las reformas estructurales. Por tanto, la diferencia entre unas y otras no reside en su intensidad, sino en su modalidad.

En países de nuestro entorno han abundado las iniciativas de reforma encaminadas a limitar la jubilación anticipada y retrasar la edad efectiva de jubilación, con el fin de que los futuros beneficiarios alarguen sus periodos de cotización al sistema y acorten los de percepción de la prestación. Este objetivo se ha perseguido a través de diferentes fórmulas, entre las que cabe destacar las siguientes:

a) el establecimiento de una edad mínima de jubilación anticipada por encima de la vigente hasta ese momento;

⁴ Datos referidos a 2009. Véase el *Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2009 (www.mtin.es).

b) el aumento de los coeficientes reductores (penalización) de la jubilación anticipada;

c) el refuerzo de los incentivos a la prolongación de la vida activa (sobre todo, a través de incrementos de la pensión por encima de la edad “legal” de jubilación);

d) el aumento del número de años que dan lugar a una pensión completa;

e) el retraso de la edad “legal” de jubilación para acceder a una pensión completa.

La mayoría de los países europeos ha incorporado durante la última década medidas de reforma orientadas hacia los tres primeros objetivos (a, b y c) a su normativa sobre pensiones. Francia, por otra parte, ha introducido también una reforma del tipo d) al incrementar el número años para causar derecho a una pensión completa de 35 a 40 años, con previsión de aumentarlos a 42 a partir de 2020. Finalmente, el retraso de la edad “legal” de jubilación se ha adoptado en varios países en los que se mantenía por debajo de 65 años (lo cual resultaba más frecuente en el caso de las mujeres; así ocurría, por ejemplo, en Italia o Austria), pero otros (por ejemplo, Alemania, Dinamarca y Reino Unido) también han resuelto retrasar gradualmente la edad de jubilación, convencionalmente establecida en 65 años, hasta 67 años.

Un segundo grupo de medidas de reforma ha tenido como propósito reforzar el vínculo contributivo de las pensiones, de tal manera que las prestaciones guarden una relación más estrecha con las contribuciones efectuadas. Este movimiento se ha observado tanto en los sistemas de pensiones de reparto, como en aquellos que contaban con un componente importante de capitalización. En este último caso, los fondos que concedían pensiones de “prestación definida” han dejado de incluir a nuevos beneficiarios, ofreciendo a los nuevos suscriptores pensiones de “contribución definida” (es decir, estrictamente basadas en las contribuciones realizadas al fondo, y no en los salarios). Así ha sucedido, por ejemplo, en Reino Unido con los fondos de pensiones ocupacionales, muy extendidos en ese país.

En el caso de los sistemas de reparto, el cambio más radical en este sentido de reforzar la contributividad se ha producido en aquellos países que han introducido el sistema de “cuentas no-cionales” (Italia, Suecia, Polonia y Letonia) y han

abandonado, por tanto, la lógica de la prestación definida, sustituyéndola por la de contribución definida. La introducción de las cuentas nocionales implica que los beneficiarios no obtienen una pensión en función de sus salarios (o sus bases contributivas, que se establecen a partir de sus salarios registrados), sino de sus contribuciones efectivas al sistema (que se van anotando en una "cuenta individual ficticia" y posteriormente, en el momento de la jubilación, se revalorizan en función de determinados criterios).

En lugar de apostar por un cambio estructural, como el de las cuentas nocionales, otros países han optado por perseguir el mismo objetivo de aumentar la proporcionalidad/contributividad de las pensiones o mejorar su ajuste actuarial mediante reformas paramétricas. Para ello han recurrido con frecuencia a incrementar el número de años considerados para calcular la base (reguladora) de la pensión (así, por ejemplo, en Bélgica y Portugal se ha incorporado toda la vida laboral al cálculo de la base de la pensión, algo que ya se hacía en Alemania).

Aparte de estas medidas, otras se han centrado en los mecanismos de actualización de las pensiones. Algunos países han añadido a la fórmula de revalorización de las pensiones "factores de sostenibilidad", que tienen en cuenta la evolución de la esperanza de vida de la población, de tal manera que el factor se reduce cuando se verifican aumentos en esta variable y, por tanto, los datos avalan la expectativa de que las pensiones se pagarán a los beneficiarios durante más tiempo. En el caso de los sistemas con cuentas nocionales, esa actualización basada en la evolución de la esperanza de vida se incorpora al coeficiente por el cual se multiplican las contribuciones realizadas y capitalizadas virtualmente; en otros casos, como Alemania o Portugal, el factor de sostenibilidad se integra en la fórmula de revalorización periódica del importe de las pensiones.

5. Y EN ESPAÑA, ¿NO SE HAN LLEVADO A CABO REFORMAS DEL SISTEMA SEMEJANTES A LAS EFECTUADAS EN OTROS PAÍSES?

Sí se han llevado a cabo reformas en el sistema de pensiones, pero las tendentes a adaptarlo ante la evolución demográfica han sido de bastante menor intensidad que en otros países. De

hecho, España es probablemente el Estado miembro de la Unión Europea que ha adoptado menos reformas basadas en criterios de mantenimiento del equilibrio financiero futuro del sistema de pensiones. Como se muestra esquemáticamente a continuación, algunas de las reformas aprobadas han sido comparables a las de otros países europeos en cuanto a la orientación, pero no en cuanto al alcance.

Esas reformas han supuesto fundamentalmente ajustes paramétricos, relativos a las condiciones de obtención de la pensión o al cálculo de su importe. Los parámetros ajustados a través de diversa legislación son los siguientes:

- el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión (es decir, el "historial" de las bases de cotización sobre los salarios que se incluyen a la hora de calcular esa base reguladora): en 1985 este periodo se amplió de los dos a los últimos ocho años cotizados antes de la jubilación; y en 1997, de ocho a quince años; todos los posteriores intentos de extender este periodo han resultado infructuosos;

- el periodo mínimo de cotización exigido para acceder al derecho a la pensión (periodo de carencia): en 1985 se incrementó de diez a quince años; en 2007 se resolvió computar exclusivamente los días efectivos de cotización correspondientes a quince años "reales" (excluyendo los días correspondientes a las pagas extraordinarias, cuya inclusión hasta entonces reducía el periodo de carencia en más de 700 días);

- el retraso voluntario de la edad de acceso a la jubilación más allá de los 65 años: en 2003 se aprobó incentivar la prolongación de la vida laboral mediante una bonificación de un 2 por cien por año, aplicable a la base reguladora de la pensión, en caso de permanecer en el mercado de trabajo una vez cumplidos 65 años (con quince años cotizados; el porcentaje se eleva al 3 por cien cuando el trabajador puede acreditar 40 años de cotización como mínimo, hasta alcanzar la pensión así mejorada un tope que no puede superar la base máxima de cotización anual vigente);

- la elevación de la edad mínima de acceso a la jubilación parcial: se ha retrasado hasta los 65 años en caso de ausencia de contrato de relevo; cuando se verifica su existencia, la edad se retrasa de 60 a 61 años para quienes no cotizaron al sistema de pensiones previo al establecimiento de la Seguridad Social;

– la elevación de la edad mínima de acceso a la jubilación: se ha retrasado de 60 a 61, con el requisito de 30 años cotizados (manteniendo la posibilidad de reducción de la edad de jubilación en grupos con trabajos de naturaleza penosa, peligrosa o insalubre).

Los gobiernos españoles han conjugado la adopción de estas medidas con otras dirigidas a separar progresivamente las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas, equiparar las bases máximas de cotización (al objeto de conseguir una mejor relación entre ellas y los salarios reales) y rebajar los coeficientes reductores de la jubilación anticipada en supuestos de cese no voluntario de la relación laboral. Todas estas medidas han venido enmarcadas en el gran proyecto de mantener el poder adquisitivo de las pensiones y mejorar las pensiones mínimas (entre 2000 y 2008 algunas de estas pensiones mínimas de jubilación se revalorizaron en más de un 50 por cien en términos nominales; y algunas pensiones mínimas de viudedad, en más de un 90 por cien).

A través de esta política de combinación de “palos y zanahorias”, la contribución de los gobiernos a crear una conciencia social de la necesidad de adaptar el sistema de pensiones al proceso de envejecimiento de la población ha sido más bien escasa y ambigua. Por ejemplo, tratar de ajustar actuarialmente el sistema, pero revalorizar adicionalmente las pensiones mínimas (que lo son en virtud de las escasas contribuciones efectuadas al sistema) resulta contradictorio. Ambos objetivos pueden ser legítimos, incluso simultáneamente legítimos, pero lo que no parece razonable es que sus distintas lógicas no se distingan en el discurso público de justificación de las reformas.

6. ¿NO PODEMOS CONFIAR EN AUMENTOS DE LA PRODUCTIVIDAD Y EN LA INMIGRACIÓN PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES?

Esta confianza sería no sólo arriesgada, sino, según muchos expertos, desacertada. Ciertamente, en ocasiones se ha apuntado que la solución a las previsibles dificultades futuras de financiación de las pensiones podría residir en el aumento de los salarios a través de su ganancia en productividad y, en consecuencia, en la afluencia de ingresos crecientes a la Seguridad Social. La expectativa se

funda en la convicción razonable de que en España existe bastante margen para la mejora de la productividad si se elevan los niveles educativos y de cualificación de la población activa. Ocurre, sin embargo, que, de mantenerse el sistema de pensiones de prestación definida, el aumento de la productividad y el correspondiente incremento de los salarios se traduciría en aumentos de las bases reguladoras de las pensiones y, por tanto, en pensiones de mayor cuantía. El aumento de la productividad podría así retrasar el problema de la solvencia financiera en tanto cotizaciones basadas en mejores salarios financiaran pensiones basadas en peores salarios, pero la situación volvería a deteriorarse a no ser que los aumentos de la productividad, y los salarios, fueran continuos.

Un efecto parecido cabe predicar de la inmigración. Los inmigrantes, en la medida en que han engrosado los efectivos de cotizantes a la Seguridad Social, han contribuido significativamente durante la última década al aumento de ingresos del sistema. Pero a través de sus cotizaciones también han ido generando derechos de pensión. Es probable que una parte importante de estos inmigrantes decida pasar su vejez en España y cobrar aquí sus pensiones de jubilación; otros retornarán, pero si han cubierto el periodo de carencia también reclamarán sus derechos. Es más, cabe pensar que cuando cumplan el periodo mínimo de acceso al derecho de pensión y la condición de carencia cualificada (según la legislación vigente, dos años dentro de los quince anteriores al momento de causar derecho), se reducirán sus incentivos para seguir trabajando en España, ya que, dependiendo del país al que retornen, con la pensión que obtengan cuando cumplan la edad de jubilación tendrán suficiente para vivir desahogadamente.

La evidencia disponible y los argumentos que han desarrollado quienes se han planteado específicamente esta cuestión⁵ coinciden en que la inmigración representa un expediente coyuntural al problema de las pensiones. Como la productividad, la inmigración –aun estimando crecimientos de población joven no inmigrante superiores a los que se han verificado desde el fin del *baby boom*– sólo se podría convertir en un instrumento de garantía financiera del sistema si las entradas crecieran a un ritmo seguramente insostenible para cualquier sociedad.

⁵ Véanse, por ejemplo, Alonso y Herce (2003) y Conde-Ruiz, Jimeno y Valero (2008).

7. ¿HA SIDO EL PACTO DE TOLEDO UN BUEN INSTRUMENTO DE REFORMA DE LA POLÍTICA DE PENSIONES ESPAÑOLA?

No es fácil responder a esta pregunta de manera categórica. En un momento en el que la política de pensiones amenazaba convertirse en la principal arma de lucha electoral, el Pacto de Toledo, que el Congreso de los Diputados aprobó en 1995, contribuyó a introducir racionalidad en el debate, a sosegarlo y crear confianza entre la población respecto a la voluntad política de mantener el sistema público de pensiones. El Pacto, renovado parlamentariamente en 2003, apuesta por mantener un sistema de reparto, basado en las contribuciones y de prestación definida, en el que las prestaciones de naturaleza contributiva y no contributiva se financian mediante cotizaciones e impuestos generales, respectivamente. El análisis de las quince recomendaciones que incluía el Pacto en su versión de 1995 ya permitió en su día conjeturar su carácter problemático, toda vez que éstas resultaban a veces escasamente precisas y, en conjunto, trataban de dar satisfacción a todas las fuerzas políticas y los agentes sociales que respaldaban el documento. El texto del Pacto anticipaba, por tanto, acuerdos de pensiones transaccionales, de objetivos múltiples y quizá encontrados, conducentes a arreglos equilibrados y dificultosos⁶.

Quince años después de la aprobación del Pacto de Toledo, se aprecia con claridad que las reformas aprobadas bajo su vigencia no han contribuido de manera significativa a mejorar las cuentas a largo plazo de la Seguridad Social, como sí lo hizo la reforma de las pensiones aprobada en 1985, durante el primer Gobierno de Felipe González. La primera reforma consensuada bajo el Pacto, la de 1997, pudo concebirse como continuación de la de 1985, toda vez que aumentó el periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones y permitió vislumbrar futuros avances en este aspecto, pero en sí misma contribuyó sólo muy moderadamente a la contención del gasto en pensiones; también muy moderada fue su contribución a reducir el desfase actuarial del sistema de pensiones, concentrando este efecto sobre todo en el régimen general de la Seguridad

⁶ Véase Pérez-Díaz, Chuliá y Álvarez-Miranda (1995).

Social (precisamente el menos desajustado actuarialmente)⁷.

En cuanto a las medidas de reforma orientadas hacia el retraso de la edad efectiva de jubilación, su efecto también ha sido tenue y, en cierta medida, responde no sólo a los nuevos incentivos incorporados, sino también al hecho de que el aumento de los niveles educativos de quienes se aproximan a la jubilación actúa en el mismo sentido de retrasar la jubilación⁸.

En cambio, la eficacia del Pacto como símbolo político ha sido extraordinaria. En rigor, el Pacto no despolitizó las pensiones, sino que las repolitizó, sentando su discusión sobre otras bases políticas. Confinó el debate "legítimo" sobre las pensiones a una comisión parlamentaria, prácticamente estigmatizando como irrelevante el debate público fuera de ella. Bien intencionado y probablemente respaldado por voluntades y esfuerzos convencidos de su utilidad, el Pacto se convirtió en un paraguas protector, empuñado con firmeza por toda la clase política y los agentes sociales, frente a las reiteradas advertencias desde diferentes organismos e instituciones que apuntaban la necesidad de introducir reformas ante el previsible desequilibrio de las cuentas de la Seguridad Social. El coste electoral de reformar las pensiones se redujo a costa de aumentar el coste electoral de salirse del Pacto, de quedar excluido de él.

El problema del Pacto reside probablemente en el empeño político de convertirlo en un expediente necesario, de obviar el carácter contingente de arreglos semejantes que han podido ser de indudable utilidad en determinados momentos. Su fragilidad se puso de manifiesto cuando el Gobierno español, acuciado por la presión internacional, anunció el 29 de enero de 2010 medidas de reforma del sistema de pensiones sin que previamente hubieran sido acordadas en el seno de la comisión parlamentaria no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto. El Gobierno las presentó posteriormente ante esta comisión, cuyo apoyo espera conseguir antes de tramitar legislativamente las propuestas. Si no lo obtuviera, tendría que recurrir a su aprobación por decreto, como ya hizo con la reforma laboral. A la altura del verano de 2010, la comisión parlamentaria se encuentra

⁷ Al respecto véanse Alonso y Herce (2003) y Bandrés y Cuenca (1998).

⁸ Véase el capítulo V de Garrido y Chuliá (2005).

ante un dilema: si respalda las reformas que previamente no ha consensuado, pondrá en cuestión su utilidad funcional; si no las respalda y el Gobierno, no obstante, las saca adelante, pondrá de manifiesto su inanidad.

8. ¿POR QUÉ HAY TANTA RESISTENCIA A LA REFORMA DE LAS PENSIONES?

Todas las reformas que implican costes sociales provocan resistencia. Cuando los costes se concentran en determinados colectivos, suelen suscitarse resistencias concentradas, pero cuando, por temor a reacciones adversas, no se especifica el tipo de costes que cabe esperar de la aplicación de una reforma, la resistencia es general y puede ser intensa. Un temor semejante ha estado muy presente en los partidos políticos españoles, conscientes del castigo electoral que podrían arrastrar propuestas de reforma de las pensiones que se tradujeran en costes para los actuales o futuros pensionistas, más todavía si éstas se anunciaban en un periodo de bonanza económica y superávit financiero de la Seguridad Social como ha sido el de la última década.

Históricamente se han documentado casos de pequeñas comunidades políticas cuyos responsables públicos toman decisiones teniendo en cuenta cómo afectarán a un número determinado de generaciones próximas⁹. Nada de eso ocurre en las democracias contemporáneas, cuya sujeción al ciclo electoral explica la dificultad de abordar reformas con costes políticos inmediatos y beneficios en el largo plazo. Ahora bien, a pesar de estas limitaciones inherentes a los sistemas democráticos, en los últimos tiempos se han introducido reformas de los sistemas de pensiones de considerable calado en viejas y nuevas democracias europeas. Las actitudes de la población acerca de los principios que deben regir los sistemas de bienestar público pueden explicar las preferencias individuales por un tipo u otro de reforma de las pensiones, pero a nivel agregado –teniendo, además, en cuenta que estas reformas se han llevado a cabo en países con regímenes de bienestar bien distintos y, por tanto, en sociedades con actitudes sobre estas cuestiones muy diferentes– parece más plausible ligar causalmente el respaldo a las reformas con el nivel de

⁹ Willetts (2010) refiere concretamente el caso de algunas tribus indias.

conocimiento del problema que éstas pretenden combatir. Expresado en términos muy sencillos, los ciudadanos estarán dispuestos a moderar su resistencia a reformas que impliquen para ellos costes significativos en la medida en que consideren justificados estos últimos¹⁰.

Datos de diferentes encuestas han puesto de relieve un notable desconocimiento de la sociedad española respecto a lo que se ha dado en llamar “el problema de las pensiones”. Es evidente que los numerosísimos informes y análisis sobre el futuro del sistema de pensiones no han llegado al gran público. Las razones pueden ser varias, pero una importante reside en el hecho de que los medios de comunicación españoles, en este como en otros tantos temas, basan la cobertura periodística de la actualidad en las palabras de los actores políticos, y éstos no han mostrado mucho interés en informar sobre la cuestión. Una copiosa información accesible a través de páginas web de gran calidad ofrecidas por la Seguridad Social y el Congreso ha permitido en los últimos años hacer un seguimiento detallado de las estadísticas de las pensiones y los debates en la ya citada comisión parlamentaria de seguimiento del Pacto de Toledo, pero la opinión pública española ha permanecido de espaldas a esta realidad, alimentándose, en gran medida, de las declaraciones puntuales que sobre la cuestión realizaban representantes políticos, sindicales y empresariales, y obviando a los expertos.

Los ciudadanos parecen haber adoptado una actitud un tanto fatalista: sospechan que, cuando accedan a la jubilación, no cobrarán pensiones del nivel de las actuales; tratan por ello en la medida de sus posibilidades de complementar privadamente esa pérdida esperada de ingresos (a través de la adquisición de activos inmobiliarios y financieros, entre ellos fondos de pensiones) y, sin renunciar a reivindicar sus derechos de pensión, conciben como una suerte de mal endémico la falta de responsabilidad de los políticos españoles¹¹.

Atenuar la resistencia social a la reforma de las pensiones exige informar mejor a la población no sólo de la situación actual del sistema, sino de sus probables perspectivas a corto, medio y largo

¹⁰ Por ejemplo, Alonso (2007), basándose en los datos de Boeri, Börsch-Supan y Tabellini (2001), según los cuales los entrevistados más informados sobre el modo de financiación y las particularidades de los sistemas de pensiones de reparto son más favorables a las reformas.

¹¹ Véase el capítulo 4 de Analistas Financieros Internacionales (2009).

plazo, ampliar su cultura financiera, y también aceptar las críticas por no haber propiciado un debate amplio y serio sobre medidas de reforma que ahora la presión internacional obliga a aprobar.

9. ¿CÓMO HABRÍA QUE REFORMAR EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES?

Cualquier reforma del sistema de pensiones debería partir de la evidencia de que muchas de las pensiones actuales, por generosas que resulten en relación a las contribuciones en su día efectuadas por quienes hoy las cobran, son bastante reducidas. No extraña que, en las estadísticas internacionales, los españoles mayores de 65 años registren una tasa de riesgo de pobreza más alta (28 por cien) que la media europea para el mismo grupo de edad (UE-27: 19 por cien), si bien con frecuencia se pasa por alto que estos datos no consideran las rentas imputadas por residencia propia¹². El elevado porcentaje de jubilados españoles que residen en viviendas de propiedad (según el Panel de Hogares de la Unión Europea de 2001, el 87 por cien de los hogares españoles en los que la persona de referencia tiene 65 o más años figuran bajo el régimen de tenencia de propiedad), la mayor parte de ellas completamente pagadas, exige matizar la apreciación sobre los riesgos de pobreza entre los mayores. De hecho, cada vez parece más claro que, en nuestros días, el riesgo de pobreza en España no afecta tanto a los mayores como a los jóvenes¹³.

El sistema público de pensiones constituye actualmente un elemento esencial de la autonomía y el bienestar de muchos mayores. Este es un logro justo del que la sociedad española no puede menos que sentirse orgullosa, sobre todo porque los jubilados de hoy pertenecen a unas generaciones cuyas biografías difieren notablemente de las de quienes nacieron sólo unas décadas después. Muchos de ellos padecieron durante la infancia y la juventud penurias y tuvieron en mucha mayor medida experiencias tempranas de pérdida de padres y hermanos; pocos pudieron satisfacer sus deseos de formación educativa; la mayoría co-

¹² Los datos se encuentran publicados en Eurostat (2010).

¹³ Así, por ejemplo, el último Informe FOESSA (2010) ha puesto de manifiesto que en los últimos años los hogares en los que reside algún jubilado se han contado entre los más protegidos frente a la crisis.

menzó a trabajar muy tempranamente y en condiciones que hoy resultan difíciles de imaginar, y aunque a menudo no cotizaron por los primeros años de su carrera laboral, los años en los que sí lo hicieron superan sobradamente en número a los establecidos por el sistema de pensiones como máximo (35 años). La “generosidad” de las actuales pensiones debería interpretarse como un tributo a esa generación.

Hay, pues, razones muy sólidas para mantener el poder adquisitivo de las pensiones de los actuales jubilados y para justificar ante jóvenes y adultos que, por razones de justicia histórica, el coste de la reforma no debe recaer sobre todos por igual. De ahí que la política de suspender regularmente la revalorización de las pensiones ya causadas bien para solventar problemas de caja, bien para emitir señales de ajuste fiscal, es seguramente de las más injustas que cabe imaginar.

Una vez establecida esta premisa, también es importante tener en cuenta que la reforma de las pensiones no puede afectar a toda la población empleada por igual. Concretamente tiene que estar diseñada de tal forma que afecte en menor medida a quienes se hallen más próximos del acceso a la jubilación, y que sus medidas se introduzcan muy gradualmente para dar tiempo a ajustar comportamientos de consumo y ahorro a quienes todavía pueden hacerlo.

Una tercera decisión de principio afecta al carácter de las reformas. Pueden concebirse como piezas de un proceso permanente, o como un arreglo institucional estable en el tiempo. El Pacto de Toledo y la política de pensiones que se ha llevado a cabo bajo su paraguas desde 1995 han respondido a la primera opción. Los riesgos que ella entraña son varios: por una parte, el riesgo técnico, consistente en la posibilidad de que la “ingeniería de las pensiones” adquiera tal grado de dificultad como consecuencia de las inserciones y modificaciones recurrentes, que se haga prácticamente ininteligible para los no expertos; por otra parte, el riesgo político, consistente en la posibilidad de que un proceso permanente de reformas aumente los costes de transacción, entre otras razones porque cada nueva modificación dependa de la coyuntura política; finalmente, y ligado a los dos anteriores, el riesgo de legitimidad social, por el cual la población pierde confianza en el sistema como resultado de su permanente modificación y la complejidad que acompaña al proceso. Una reforma diseñada para ser estable en el tiempo será más contundente en conjunto, probablemen-

te también más arriesgada y menos flexible a la corrección, pero puede diseñarse de tal manera que quede libre de los tres riesgos señalados.

Referentes empíricos de estos dos grandes modelos de reforma pueden encontrarse en Alemania y Suecia. Ambos modelos de reforma de las pensiones refuerzan la lógica del seguro y pretenden diversificar riesgos (combinando reparto y capitalización), pero mientras Alemania ha mantenido el sistema de reparto y prestación definida (si bien con una reducción muy considerable del nivel de las prestaciones), retrasando la edad de jubilación y ajustando la fórmula de cálculo de las pensiones para que tenga en cuenta la evolución de la economía y la demografía e incentivando las pensiones capitalizadas, Suecia ha transitado hacia un sistema de cuentas nacionales, por tanto de contribución definida, abandonando el reparto puro para capitalizar obligatoriamente, en fondos públicos o privados, una parte de las contribuciones y garantizando asimismo una pensión básica o mínima de jubilación universal.

Hasta donde se conocen las propuestas del Gobierno español, parecen inclinarse más hacia el modelo alemán que hacia el sueco. Sería, no obstante, deseable que, antes de embarcarse en esta reforma, los responsables de adoptar las decisiones políticas llegaran a la conclusión de que este modelo de reforma es “preferible” a la alternativa diseñada e implantada en Suecia, cuyos gobiernos fueron capaces de introducir en los años noventa importantes reformas estructurales consensuadas del sistema de protección social en previsión de futuros déficit. Ciertamente, por buenas que se revelen en el corto plazo, las iniciativas de reforma diseñadas para unos países no son directamente trasladables a otros; ahora bien, tampoco deben ser *a priori* descartadas, sino sólo después de estudiar los efectos de diverso tipo que tendría su adopción completa o parcial¹⁴.

convertido en elementos clave no sólo de la credibilidad internacional de la economía española, sino también de su sistema político. A lo largo del año 2010, España ha atraído los focos de analistas y medios de comunicación internacionales, extendiéndose a la opinión pública europea la información sobre la que muchos expertos nacionales y extranjeros venían llamando la atención desde años atrás: mientras otros países europeos con indicadores macroeconómicos tradicionalmente más equilibrados emprendían reformas estructurales socialmente costosas en sus mercados de trabajo y sus sistemas de protección social, España, al reconfortante calor del crecimiento económico, apenas se planteaba la necesidad de estas reformas.

En materia de pensiones, desde la aprobación del Pacto de Toledo en 1995 los Gobiernos españoles se han mostrado prácticamente impermeables a las advertencias de expertos nacionales y organismos internacionales. El “método abierto de coordinación” aplicado a la política de pensiones en el marco de las instituciones europeas ha obligado a los Estados miembro a proveer información periódica y rendir cuentas, marcando sólo grandes objetivos (concretamente, los que encierra el lema de “pensiones adecuadas y sostenibles”). La introducción de reformas concretas se ha dejado al arbitrio de los gobiernos nacionales y éstos han demostrado en este tema un compromiso y una firmeza muy variables.

En este contexto, la crisis de la deuda pública griega en la primavera de 2010 ha puesto de manifiesto la opción de Europa por la seguridad colectiva y la responsabilidad compartida, pero también las reticencias de algunas sociedades nacionales a pagar por comportamientos poco responsables de sus vecinos. A nadie debería extrañar que en el futuro, si un país afronta problemas de financiación de sus pensiones que se podrían haber resuelto, o cuando menos atenuado, mediante reformas que otros países sí han adoptado, la disponibilidad de estos últimos a respaldar a los primeros sea escasa. En otras palabras, no cabe contar con que los gobiernos y los ciudadanos de aquellos países que han asumido los costes de reformas subsanen comportamientos poco responsables de gorroneo (*free riding*) y riesgo moral (*moral hazard*) de otros países cuyas elites políticas hayan disimulado los problemas o cuyos contribuyentes hayan declinado sufrir costes o sacrificios.

La demora de la reforma de las pensiones ya no es aceptable. En España se ha perdido un tiempo precioso, como algunos titulares de la prensa

10. ¿QUÉ CONSECUENCIAS PODRÍA TENER SEGUIR APLAZANDO LAS REFORMAS?

La reforma de las pensiones, como la del mercado laboral y la del sistema financiero, se han

¹⁴ Diversos estudios han valorado cómo afectaría la adopción del modelo sueco al sistema de pensiones español. Véanse, por ejemplo, Vidal-Meliá y Domínguez-Fabián (2005) y Boado-Penas (en prensa).

internacional han subrayado; se han desaprovechado muchos esfuerzos, se ha confundido a la opinión pública con mensajes que desdibujaban los problemas, los simplificaban y amonestaban a quienes advertían sobre ellos... Todo eso es cierto, pero en estos momentos lo que importa es comenzar la segunda década del siglo XXI con programas que susciten confianza porque estén asentados sobre bases técnicas fiables. De la tardía reforma del sistema de pensiones cabe sacar ventaja si se diseñan medidas que, sin abandonar los principios fundamentales que han informado el desarrollo de los Estados del bienestar europeos, diluyan efectivamente los temores de inviabilidad financiera del sistema de pensiones y, de esta manera, aseguren su continuidad adaptada.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MESEGUER, J. (2006), "La contributividad y el desequilibrio actuarial de las pensiones de jubilación en España", *Panorama Social*, 4.

ALONSO MESEGUER, J. (2007), "La política y las pensiones vs. la política de pensiones en España", *Papeles de Economía Española*, 113: 253-264.

ALONSO MESEGUER, J. y J. A. HERCE (2003): "Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Nuevas proyecciones del modelo MODPENS a 2050», *Documento de Trabajo 2003-02*, FEDEA, Madrid.

ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (AFI) (2009), *Los retos socioeconómicos del envejecimiento de la población*, informe realizado para UNESPA, bajo la dirección de HERCE SAN MIGUEL, J. A. y J. L. FERNÁNDEZ PÉREZ (www.unespa.es/adjuntos/fichero_3009_20100125.pdf).

BANDRÉS, E. y A. CUENCA (1998), "Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. La reforma de 1997", *Revista de Economía Aplicada*, 18: 119-140.

BOADO-PENAS, M. C. (2010, en prensa), *Instrumentos para mejorar la equidad, transparencia y sostenibilidad de los sistemas de pensiones de reparto*, Madrid, FUNCAS.

CONDE-RUIZ, J. I.; JIMENO, J. F. y G. VALERA (2008), "Inmigración y pensiones: ¿Qué sabemos?", *Cuadernos Económicos de ICE*, 75: 249-270.

DURÁN HERAS, A. y M. T. QUÍLEZ (2010), "Sistemas de pensiones en Europa", *Cuadernos de Información Económica*, 215: 45-50.

EUROSTAT (2010), "Living conditions in 2008. 17% of EU27 population at risk of poverty. Higher risk of poverty among children and elderly", *Newsrelease 10/2010 (18-1-2010)*.

FUNDACIÓN FOESSA (2010), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, Fundación Foessa.

GARRIDO, L. y E. CHULIÁ (2005), *Ocupación, formación y el futuro de la jubilación en España*, Madrid, CES.

PÉREZ-DÍAZ, V.; CHULIÁ, E. y B. ÁLVAREZ-MIRANDA (1995), "El Pacto de Toledo: un punto de partida problemático", *Economistas*, 68: 49-54.

VIDAL-MELIÁ, C. e I. DOMÍNGUEZ-FABIÁN (2005), "The Spanish Pension System: Issues of Introducing Notional Defined Contribution Accounts", *Public Economics* 0504006, EconWPA.

WILLETTS, D. (2010), *The Pinch: How the Baby Boomers Took Their Children's Future – and Why They Should Give it Back*, Londres, Atlantic Books.