

PANORAMA SOCIAL



ENVEJECIMIENTO Y PENSIONES: LA REFORMA PERMANENTE



7

A DEBATE

La reforma de las pensiones
en Europa, Latinoamérica y España

ACTUALIDAD SOCIAL

Sociedad y cultura en países árabes
y musulmanes

99

145

VOCES A CONTRACORRIENTE

La renta básica

NOTICIAS DEL TERCER SECTOR

Los mayores se organizan

151

155

CAJAS DE AHORROS

El compromiso de la Obra Social
con los mayores

SEGUNDO SEMESTRE. 2006

PANORAMA SOCIAL

4

ENVEJECIMIENTO Y PENSIONES:

LA REFORMA PERMANENTE



FUNCAS



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

JUAN R. QUINTÁS SEOANE (*Presidente*)
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN (*Secretario*)
JULIO FERMOSE GARCÍA
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO
ALEIX GIMBERNAT MARTÍ
ROBERTO LÓPEZ ABAD
JESÚS MEDINA OCAÑA
JORDI MESTRE GONZÁLEZ
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ
ATILANO SOTO RÁBANOS

PRESIDENTE DE HONOR

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PANORAMA SOCIAL

Número 4. Segundo semestre. 2006

CONSEJO DE REDACCIÓN

VICTORIO VALLE (*Director*)
ELISA CHULIÁ RODRIGO (*Secretaria*)
FRANCISCO ALVIRA MARTÍN
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ
CARLOS BALADO GARCÍA
JOSÉ GARCÍA LÓPEZ
FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES (*Redactor Jefe*)
VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ

PEDIDOS E INFORMACIÓN

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.
Teléfono: 91 596 54 81
Fax: 91 596 57 96
Correo electrónico: suscrip@funcas.es

Printed in Spain
Edita: FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS (FUNCAS)
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISSN: 1699-6852
Depósito legal: M-23-401-2005
Diseño: BRAVO LOFISH DISEÑO GRÁFICO
Preimpresión: VERSAL COMPOSICIÓN, S.L.
Imprime: RAIZ TÉCNICAS GRÁFICAS, S.L.

Las colaboraciones en esta revista reflejan exclusivamente la opinión de sus autores, y en modo alguno son suscritas o rechazadas por la FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS.

Índice

5 | PRESENTACIÓN

A DEBATE

LA REFORMA DE LAS PENSIONES: EUROPA, LATINOAMÉRICA Y ESPAÑA

7 | Entre Escila y Caribdis: Gobiernos, votantes y políticas de pensiones ELLEN M. IMMERGUT Y KAREN M. ANDERSON

21 | ¿Cómo funcionan los sistemas de pensiones privados en América Latina? RAÚL L. MADRID

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

46 | La reforma de las pensiones MARÍA JESÚS SÁEZ Y DAVID TAGUAS

61 | Jubilación y reproducción: hacia una mayor equidad intergeneracional LUIS GARRIDO MEDINA

76 | La contributividad y el desequilibrio actuarial de las pensiones de jubilación en España JAVIER ALONSO MESEGUER

88 | ¿Mirando a otro lado? La sociedad y la clase política españolas ante las pensiones ELISA CHULIÁ

ACTUALIDAD SOCIAL

SOCIEDAD Y CULTURA EN PAÍSES ÁRABES Y MUSULMANES

99 | ¿Qué ha sido de la Reforma Islámica? DALE F. EICKELMAN

111 | El islam en la República kemalista de Turquía DENIZ DEVRIM

121 | La sociedad marroquí a la luz del cambio social

THIERRY DESRUES Y JUANA MORENO NIETO

133 | Educar en los países árabes. El debate sobre la reforma de los sistemas educativos

HÉCTOR CEBOLLA BOADO

VOCES A CONTRACORRIENTE

145 | Más allá del Estado del bienestar: la propuesta de la renta básica

DANIEL RAVENTÓS

NOTICIAS DEL TERCER SECTOR

151 | Los mayores, un pilar pujante del Tercer Sector

MARTA MARTÍNEZ MUÑOZ Y JACOBO MUÑOZ COMET

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

155 | La contribución de las Cajas de Ahorros a la mejor convivencia en una sociedad que envejece

CARLOS BALADO

161 | Envejecimiento y vejez en Extremadura: el compromiso de Caja Extremadura con los mayores

JESÚS MEDINA

164 | Obra Social Caja Madrid, con las personas mayores

CARLOS MARÍA MARTÍNEZ

169 | Los “mayores activos” de Caja Vital

GREGORIO ROJO

Presentación

Los sistemas de pensiones han constituido un pilar central de los Estados del bienestar europeos que se fueron desarrollando a lo largo del siglo XX, sobre todo durante su segunda mitad. Pero desde que comenzaron su andadura los programas públicos de pensiones hasta nuestros días las sociedades para las que fueron diseñados han experimentado cambios demográficos de gran alcance. Los sistemas de pensiones se idearon como instrumentos para la transferencia de rentas de una abundante población joven y trabajadora a unos mayores (predominantemente varones) que se jubilaban no mucho antes del año que, por entonces, marcaba la esperanza de vida de la población. Sin embargo, la proporción de mayores sobre el conjunto de la población ha crecido, y sigue creciendo, en todas las sociedades desarrolladas que han disfrutado de sistemas de bienestar eficaces. Mientras la cima de la pirámide de población se ha ido ensanchando y su base estrechando, muchos sistemas de pensiones no sólo han mantenido su diseño institucional original, sino que han ampliado su cobertura a más beneficiarios y han mejorado sus prestaciones. Sólo en las últimas décadas del siglo XX, a medida que el envejecimiento de la población adquiría perfiles más nítidos y las arcas de los sistemas de la Seguridad Social adelgazaban, se han comenzado a emprender reformas de los sistemas de pensiones para contener los gastos futuros.

Si la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) ha decidido dedicar gran parte de este número de *Panorama Social* al debate sobre las pensiones es porque está convencida de que se trata de una cuestión importante para toda la sociedad, que exige opciones difíciles que la clase política y la ciuda-

danía tienen que adoptar bien provistas de información abundante y argumentos plurales. Mediante este número de *Panorama Social*, FUNCAS contribuye a esa tarea de difundir datos y reflexiones, poniéndolos a disposición no sólo de los lectores avezados en el debate sobre las pensiones, sino de todo el público interesado en conocer cómo afrontar el reto del envejecimiento de la población.

Con este propósito, la sección "A Debate" reúne siete artículos en torno a las reformas de las pensiones en Europa, Latinoamérica y España. Así, **Ellen M. Immergut** y **Karen M. Anderson**, de la Universidad Humboldt de Berlín y de la Universidad Radboud de Nijmegen, respectivamente, enfocan la atención sobre los factores explicativos de las políticas de pensiones que se han seguido en dieciséis países de Europa Occidental desde la década de 1980 hasta nuestros días. Por su parte, **Raúl L. Madrid**, de la Universidad de Texas, expone las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones efectuadas en muchos países latinoamericanos, valorando los logros y los costes que han implicado.

Los cinco artículos restantes de esta sección se centran en el caso español. **Rosalía Mota**, de la Universidad Pontificia de Comillas, analiza las políticas de pensiones de los Gobiernos socialistas entre 1982 y 1996, y mantiene que las reformas emprendidas combinaron el gradualismo y la redistribución en un intento de contener el gasto y canalizarlo hacia aquellos pensionistas con rentas más bajas. **María Jesús Sáez**, interventora de la Seguridad Social, y **David Taguas**, subdirector del Servicio de Estudios del BBVA en el momento en que escribió este artículo, llaman la atención sobre el aumento del gasto en pensiones contributivas y el riesgo de déficit de la Seguridad Social hacia el año 2020,

para a continuación estimar los efectos de varias medidas de reforma aplicadas en otros países y ampliamente respaldadas entre los expertos. El artículo de **Luis Garrido**, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, incorpora un contrapunto a las proyecciones más pesimistas de la Seguridad Social, al anticipar el progresivo aumento de las tasas de empleo en general, y en las edades avanzadas en particular, como consecuencia del incremento de los niveles de educación formal. Semejante tendencia a retrasar la jubilación resulta tan beneficiosa para la salud financiera del sistema de pensiones que, según el autor, debería reforzarse mediante incentivos institucionales, diseñados teniendo en cuenta la equidad entre generaciones y entre beneficiarios con distintas trayectorias laborales en función de los niveles educativos que alcanzaron. Por su parte, **Javier Alonso**, de la Universidad Carlos III de Madrid y del Instituto de Estudios Fiscales, tras subrayar que el factor demográfico no es el único elemento causante de los problemas financieros del sistema de pensiones, hace hincapié en la falta de equilibrio entre las cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas, evaluando el desequilibrio actuarial de las pensiones españolas y proponiendo algunas medidas de reforma para mejorar la contributividad. Finalmente, el artículo de **Elisa Chuliá**, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, contrasta las actitudes y los comportamientos de la sociedad y de la clase política ante las perspectivas del sistema de pensiones español, al tiempo que sugiere que la estrategia de demorar las reformas no parece la más adecuada para consolidar el sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Los debates sobre las reformas de los Estados del bienestar incluyen numerosas y muy diferentes voces. En este espacio de deliberación pública tratan también de abrirse camino los defensores de la propuesta de la renta básica. En España, esta propuesta, consistente en proporcionar a todos los ciudadanos un ingreso público como derecho de ciudadanía, independientemente de su nivel de renta y de su ocupación, es abanderada por la Red Renta Básica. Su presidente, **Daniel Raventós**, responde a algunas preguntas sobre la renta básica y sus implicaciones en la sección "Voces a Contracorriente".

La sección "Actualidad Social" está dedicada a un tema al que FUNCAS también concede gran importancia para mejorar las relaciones de convivencia no sólo dentro de España, sino también entre los habitantes de países con culturas muy distintas: los cambios que se están produciendo en las sociedades árabes y musulmanas. Comprender mejor lo que en estas sociedades sucede es una condición

indispensable para sentar las bases de conversaciones y negociaciones en las que predomine la razón, desprovistas de tópicos y facilitadoras del buen entendimiento. Partiendo de este principio, el artículo de **Dale F. Eickelman**, del Dartmouth College (New Hampshire), ofrece una aproximación antropológica a la evolución reciente del islam y señala los indicios de reforma islámica que se aprecian en las sociedades musulmanas desde hace algunas décadas. De la importancia del islam en la sociedad turca se ocupa el artículo de **Deniz Devrim**, de la Universidad Humboldt de Berlín, que destaca la relación conflictiva entre el Estado y la religión que ha prevalecido desde que se fundara la República de Turquía en 1923 hasta nuestros días. **Thierry Desrues** y **Juana Moreno**, investigadores del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESAA), aportan información sobre los graduales, pero significativos, cambios sociales que se aprecian en Marruecos, gracias a los cuales adquieren mayor protagonismo los jóvenes y las mujeres. Por último, **Héctor Cebolla**, investigador del Nuffield College y del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, expone los esfuerzos que los países árabes están desarrollando para expandir la educación formal, y los límites que todavía persisten.

Las dos últimas secciones de este número 4 de *Panorama Social* se centran en los mayores. En "Noticias del Tercer Sector", **Marta Martínez Muñoz** y **Jacobo Muñoz Comet** muestran el potencial organizativo que han ido activando los mayores en España durante las últimas décadas. La sección "La Dimensión Social de las Cajas de Ahorros" incluye cuatro artículos que ilustran los esfuerzos que emprende la Obra Social de las Cajas de Ahorros para prestar servicios a los mayores que mejoren su calidad de vida. **Carlos Balado**, jefe de la Obra Social de CECA, centra la atención en la filosofía que inspira la actuación de las Cajas con los mayores y los recursos que para ellos dispone. A continuación, **Jesús Medina** (Presidente de Caja de Extremadura), **Carlos María Martínez** (Director Gerente de la Obra Social de Caja Madrid) y **Gregorio Rojo** (Presidente de Caja Vital) exponen las iniciativas particulares que estas tres Cajas vienen desarrollando a favor de los mayores.

Una vez más, con este número de *Panorama Social* FUNCAS pone sus recursos al servicio de uno de sus principales objetivos fundacionales: impulsar la circulación libre de información relevante entre todos los ciudadanos, información que pueda ayudar a vertebrar ese permanente debate que debe existir en las sociedades social y políticamente responsables.

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

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

RESUMEN

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

* Traducción del inglés de Maite Casado.

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

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

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

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

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

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

1. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LAS COALICIONES SOCIALES Y LOS PACTOS CORPORATIVOS

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

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

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

3.1. Variedades de capitalismo

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

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

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

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

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

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

3.2. Presiones demográficas y presupuestarias

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

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

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

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

3.3. Ideas, aprendizaje y discurso

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

4. DEBATES Y OPCIONES POLÍTICAS EN EUROPA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1. Reino Unido, Grecia y Francia

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

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

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

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

5.2. Suiza, Finlandia y Bélgica

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

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

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

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

5.3. Suecia, Italia y Dinamarca

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

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

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

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

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

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

5.4. España, Austria, Portugal y Alemania

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

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

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

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

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

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

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

5.5. Holanda, Irlanda y Luxemburgo

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

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

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

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

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

6. CONCLUSIÓN

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo funcionan los sistemas de pensiones privados en América Latina?*

RAÚL L. MADRID**

RESUMEN

Mientras la mayoría de países europeos ha optado por mantener sus sistemas públicos de pensiones, complementándolos de diversa forma con esquemas privados, la mayoría de países latinoamericanos ha emprendido en las últimas décadas la privatización de sus sistemas de pensiones. Este artículo ofrece una panorámica de las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones efectuadas en Latinoamérica. Partiendo de la considerable diversidad de las medidas adoptadas en los diferentes países, se exponen en primer lugar los logros de las reformas, prestando después atención a los costes que comportan y las implicaciones negativas que arrastran. Aunque el relativamente escaso tiempo transcurrido no permite más que un balance provisional, se aprecian ya algunos problemas que precisarían la intervención de los poderes públicos para evitar las grandes desigualdades de cobertura y de renta que puede generar la provisión de pensiones predominante o exclusivamente a través de fondos privados.

En las dos últimas décadas, Latinoamérica ha experimentado cambios profundos en sus sistemas de seguridad social. Los sistemas públicos de pensiones han sido recortados y remplazados por nuevos sistemas de pensiones privados basados en cuentas individuales. De acuerdo con estos nuevos sistemas, los trabajadores hacen sus contribuciones a cuentas de ahorro personal, administradas por fondos de pensiones privados, en lugar de contribuir al sistema de seguridad social del Estado. Los fondos en estas cuentas se utilizan para financiar la pensión de los trabajadores cuando éstos se jubilan.

* Traducción del inglés de Maite Casado.

** Profesor Asociado del Departamento de Gobierno, Universidad de Texas (Austin, Estados Unidos) (rmadrid@mail.utexas.edu).

El giro hacia las pensiones privadas se inició con la privatización del sistema de seguridad social chileno en 1981, durante el régimen militar del general Augusto Pinochet. Desde 1992, otras nueve naciones latinoamericanas –Perú, Argentina, Colombia, México, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Costa Rica y, recientemente, la República Dominicana– han privatizado parcial o totalmente sus sistemas de pensiones. Entretanto, otros países de la región se han planteado acometer reformas similares, y algunos de ellos han llegado a aprobar una legislación preliminar.

Latinoamérica no es la única parte del mundo que ha experimentado estos profundos cambios en los últimos años. Muchos países de Europa del Este, como Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Kazajstán, Letonia, Macedonia y Polonia, también han privatizado sus sistemas de pensiones. Incluso algunos países industrializados, como el Reino Unido, Australia, Suiza y Holanda, han conferido más peso a las pensiones privadas en sus sistemas de seguridad social. Sin embargo, en ninguna parte del mundo se han llevado a cabo las reformas tan intensas y extensamente impulsadas en Latinoamérica.

Los promotores de los sistemas de pensiones privados predijeron que las reformas producirían muchos beneficios, desde un aumento de los rendimientos de las pensiones hasta el fomento del crecimiento económico. En cambio, los críticos de estas reformas han insistido en que las reformas minarían la salud y la equidad financiera del sistema, sometiendo además a los trabajadores a un riesgo excesivo. Aún es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas sobre los efectos de las reformas, puesto que la mayoría de los sistemas de pensiones privados llevan funcionando menos

de diez años. No obstante, ya se pueden formular algunos juicios preliminares fundamentados en las experiencias por las que han atravesado estos sistemas. Como se verá más adelante, las reformas han atraído a muchos contribuyentes, han generado altas tasas de rendimiento de los fondos administrados y han canalizado una cantidad enorme de activos hacia los mercados de capital regionales, estimulando así su crecimiento. Pero los sistemas de pensiones privados se han topado también con algunos problemas, como los altos costes administrativos y unas tasas considerables de evasión y, como consecuencia de ello, puede que muchas personas no tengan en el momento de su jubilación suficientes fondos en sus cuentas para financiar una pensión digna. Además, las reformas han generado cuantiosos costes de transición, lo que representa una pesada carga económica para las naciones en desarrollo.

En este artículo se examina el funcionamiento de los sistemas privados de pensiones en Latinoamérica hasta la fecha. El primer apartado analiza el contenido de las reformas; el segundo identifica los principales logros de los nuevos sistemas, y el tercero, sus desventajas más importantes. El cuarto apartado trata de los costes administrativos y el quinto de las altas tasas de evasión. Finalmente, el sexto apartado incluye una evaluación de los efectos netos de la reforma en el rendimiento de las pensiones y en la economía. En las conclusiones (séptimo apartado) se formulan tentativamente algunas recomendaciones políticas.

1. EL CONTENIDO DE LAS REFORMAS

Los esquemas de privatización de las pensiones varían ligeramente entre los distintos países. Mesa-Lago (2004) clasifica las reformas en tres grandes tipos. El primero, el más generalizado, crea un modelo privado sustitutivo. Con este tipo de reforma, el sistema público se retira gradualmente y se sustituye completamente por un sistema privado, aunque, por lo general, el Estado sigue proporcionando ciertas garantías como una pensión mínima. Algunos países latinoamericanos, como Chile, México, Bolivia, El Salvador y la República Dominicana, han creado modelos privados sustitutivos, pero fuera de Latinoamérica este modelo sólo ha sido adoptado en Kazajstán. Estas reformas varían en función del ritmo al que se va retirando el sistema público de provisión de pensiones. En algu-

nos países, como México y Bolivia, el sistema público se retiró en cuanto entró en vigor la reforma, y todos los trabajadores activos pasaron al sistema privado. En otros países, como en Chile, la República Dominicana y El Salvador, a los trabajadores activos se les dio la opción de acogerse al sistema privado o permanecer en el sistema público, si bien los que a partir de entonces se incorporaban al mercado de trabajo debían acogerse obligatoriamente al sistema privado.

El segundo tipo de reforma crea un sistema paralelo. En este tipo de reforma, aplicado en Perú y Colombia, no se retira gradualmente el sistema público, sino que compite con el nuevo sistema privado. A los trabajadores actuales y futuros se les da la opción de acogerse al sistema privado o permanecer en el público. En estos sistemas, los trabajadores contribuyen a (y obtienen posteriormente) sus pensiones bien del sistema privado bien del público, pero no de ambos a la vez.

El tercer tipo de reforma crea un sistema mixto. Este tipo de reforma implica la creación de un nuevo sistema privado que complementa un sistema público de escala reducida. Este modelo se ha implantado en Argentina, Uruguay y Costa Rica, así como en numerosos países de Europa del Este. En Argentina, los trabajadores perciben una pensión básica del sistema público, pero también pueden optar por acogerse a un sistema de pensiones privado complementario. En Uruguay, todos los trabajadores en la economía no sumergida pertenecen al sistema público de pensiones, pero sólo los trabajadores de más alta remuneración contribuyen al sistema privado y perciben una pensión de él. En Costa Rica, los trabajadores contribuyen a los dos sistemas y perciben una pensión de ambos.

El cuadro 1 ofrece una relación de las reformas efectuadas en los países latinoamericanos, según la tipología de Mesa-Lago (2004), por orden cronológico.

Las reformas también varían en función de a quiénes incluyen. En todos los países, salvo en Bolivia, las reformas excluyen a los militares, permitiéndoles mantener sus esquemas de pensiones privilegiados. En algunos países, otras categorías altas de trabajadores también han logrado mantener sus sistemas particulares. En México, por ejemplo, la mayoría de los empleados públicos han quedado excluidos de las reformas. En Colombia, la reforma excluyó a los congresistas, los maestros de escuela, los trabajadores del petróleo y los

CUADRO 1

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LATINOAMÉRICA

<i>País</i>	<i>Tipo de reforma</i>	<i>Año de la reforma</i>
Chile	Privado sustitutivo	1981
Perú	Paralelo	1993
Colombia	Paralelo	1993
Argentina	Mixto	1994
Uruguay	Mixto	1996
Bolivia	Privado sustitutivo	1997
México	Privado sustitutivo	1997
El Salvador	Privado sustitutivo	1998
Costa Rica	Mixto	2001
República Dominicana	Privado sustitutivo	2003

Fuente: Mesa-Lago (2004).

empleados municipales y provinciales, mientras que en Uruguay quedaron fuera los empleados de banca y universidad, así como también los notarios. Además, los esquemas privados no incluyeron a los pensionistas ya existentes porque era demasiado tarde para que empezaran a ahorrar para su jubilación en un sistema privado.

Asimismo, las reformas difieren en función de a quiénes se autoriza para gestionar los fondos de pensiones que administran las cuentas individuales en los sistemas privados. En muchos países, las compañías financieras privadas se han convertido en los principales operadores de los fondos de pensiones, pero en otros, como Argentina, Colombia, México y Uruguay, las entidades públicas participan también en la administración de los fondos de pensiones. En Uruguay, un banco del Estado es el que gestiona el mayor fondo de pensiones del sistema privado, pero en los demás países los fondos de pensiones estatales controlan sólo una pequeña porción del mercado. Los sindicatos, las cooperativas y otros grupos sin ánimo de lucro participan en la gestión de los fondos de pensiones privados en algunos países, pero estas organizaciones controlan, por lo general, sólo una pequeña porción del mercado de fondos. Por lo demás, si bien se permite que los fondos de pensiones puedan invertir en diferentes instrumentos financieros, se han establecido límites en determinadas áreas. Algunos países, como México, prohíben que los fondos de pensiones inviertan en algunos activos extranjeros.

Los niveles de contribución varían considerablemente entre los sistemas. Muchas de las reformas incrementan la contribución de los trabajadores a la seguridad social y reducen o eliminan la contribución de los empleadores. Sin embargo, allí donde la contribución de los empleadores se ha eliminado, se les exige, por lo general, que aumenten proporcionalmente los salarios de sus empleados. En los sistemas privados, los niveles contributivos (sin incluir las cuotas de administración y seguros) varían actualmente desde el 4 y 5% del salario del trabajador en Argentina, Costa Rica y la República Dominicana hasta el 10% o más del salario de un trabajador en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay. Los sistemas mixtos también requieren una contribución adicional al sistema público de pensiones.

Otra importante diferencia entre los sistemas atañe a la edad mínima de jubilación. Las reformas en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Uruguay supusieron el aumento de la edad mínima de jubilación, y algunos de estos países incrementaron también el número mínimo de años de cotización requerido para percibir la pensión de jubilación. La edad mínima de jubilación es actualmente de 65 años para ambos sexos en Bolivia, México y Perú, de 65 para los varones y 60 para las mujeres en Argentina y Chile, de 60 años para ambos sexos en la República Dominicana y Uruguay, de 62 para los varones y 59 para las mujeres en Costa Rica; de 62 para los varones y 57 para las mujeres en Colombia, y de 60 para los varones y 55 para las mujeres en El Salvador.

2. LOS LOGROS DE LAS REFORMAS

Las reformas recientes han traído consigo algunas ventajas importantes. Quizás el beneficio más notable consista en las altas tasas de rendimiento obtenidas de los activos que controlan los fondos. Como indica el cuadro 2, en todos los países, salvo en uno, los sistemas de pensiones privados han generado un rendimiento anual de más de un 6% por encima de la inflación desde su entrada en vigor. La excepción es la República Dominicana, que ha generado una tasa real de rendimientos negativos del 2,3%, debido en gran parte a la crisis financiera de 2003-2004. Uruguay ha logrado el mayor rendimiento, alcanzando cerca del 12% por encima de la inflación anual, seguido de Chile (el 10%) y Bolivia (9,8%). Las altas tasas de rendimiento se deben en parte a las cuantiosas primas pagadas en los últimos años por los bonos del Estado en los que se invirtió buena parte de los activos. No obstante, incluso en países en los que, como Chile y Perú, los gestores de fondos no han invertido demasiado en los últimos años en bonos del Estado, se han registrado altas tasas de rendimiento. En todo caso, éstas superan considerablemente lo previsto en el momento de la creación de los sistemas privados. Además, exceden de forma sustancial el crecimiento de la renta, que podría tomarse como la tasa implícita de rendimiento en un sistema público de

reparto (Devesa-Carpio y Vidal-Meliá, 2001: 12). Ahora bien, estas tasas de rendimiento no tienen en cuenta las elevadas comisiones que se cobran por la gestión de las cuentas de jubilación y que reducen un tanto el rendimiento.

Es evidente que los sistemas de pensiones privados han demostrado una capacidad notable de atraer afiliados. A finales de 2005 los diez sistemas de pensiones privados latinoamericanos han conseguido afiliar a casi 69 millones de personas (AIOS: 2005: 3). México cuenta con el sistema de mayor tamaño, con más de 35 millones de afiliados, seguido por Argentina (10,6 millones), Chile (7,4 millones) y Colombia (6,4 millones). En Bolivia, Chile, Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, México y Perú, más del 90% de la población asegurada está afiliada a los sistemas privados. Como ya se ha señalado, a muchos trabajadores se les ha exigido afiliarse a estos sistemas, pero incluso allí donde han podido elegir, han optado, por lo general, por afiliarse al sistema privado. En Argentina, Chile, El Salvador y Perú, por ejemplo, la mayoría de los trabajadores que pudieron elegir, optaron por afiliarse al sistema privado. Sólo en Colombia y Uruguay la mayoría optó por el sistema público (Mesa-Lago, 2004). En principio, muchos trabajadores se afilian a sistemas privados porque creen que les ofrecerán mejores prestaciones, creencia muy divulgada por los fondos privados de pensiones y los funcionarios del Estado. En algunos países, como en

CUADRO 2

EL CRECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES PRIVADOS EN LATINOAMÉRICA

<i>País</i>	<i>Afiliados</i>	<i>Activos (millones de \$ USA)</i>	<i>Tasa real de rendimiento anual (en porcentaje)</i>
Chile	7.394.506	74.756	10,0
Perú	3.636.876	9.397	8,8
Colombia	6.361.763	16.015	8,3
Argentina	10.621.413	22.565	9,4
Uruguay	687.100	2.153	12,0
Bolivia	934.304	2.060	9,8
México	35.276.277	55.205	7,7
El Salvador	1.279.714	2.896	9,3
Costa Rica	1.430.609	711	6,1
República Dominicana	1.275.028	381	-2,3

Nota: Los datos sobre los afiliados y los activos representan niveles de finales de 2005. Las cifras de las tasas reales históricas de rendimiento representan el promedio anual desde la creación de los sistemas privados, salvo las cifras de Perú, que representan el promedio anual entre 1996-2005.

Fuente: AIOS (2005).

Chile y Perú, los Gobiernos han creado también incentivos para que los trabajadores se afilien al sistema privado, estableciendo tasas de cotización a éste inferiores a las del público. Además, no es raro que, una vez que los trabajadores se afilian al sistema privado, no puedan regresar al público. Como resultado de todo ello, con el tiempo, en la mayoría de los países el número de trabajadores afiliados a los sistemas privados ha aumentado, mientras que el de los afiliados a los sistemas públicos ha disminuido.

El rápido aumento de la cantidad de afiliados a los sistemas de pensiones privados en Latinoamérica se ha traducido en un gran crecimiento de los activos manejados por esos sistemas. A finales de 2005, los sistemas de pensiones privados administraban unos fondos de 186.000 millones de dólares (AIOS, 2005: 13). El sistema de pensiones privado chileno —el que lleva más tiempo funcionando— es el que más activos tiene, con más de 74.000 millones de dólares bajo su administración a finales de 2005. Esta suma representa el 59% del PIB del país. México sigue a Chile con 55.000 millones de dólares en activos (el 7% de su PIB), después Argentina, con 22.000 millones de dólares (el 13% del PIB), y Colombia con 16.000 millones (el 17% del PIB) (AIOS, 2005:13).

Los fondos de pensiones privados han contribuido definitivamente al desarrollo de los mercados de capitales en la región de Latinoamérica, canalizado sus activos hacia esos mercados, propiciando la modernización de la legislación del mercado de capitales y presionando a favor de un mejor gobierno corporativo. Se han convertido en una nueva e importante fuente de capital tanto para el sector público como para el privado. Así, buena parte de los activos se han invertido en bonos del Estado: a finales del año 2005, el 46,4% de estos activos se habían invertido en deuda pública (AIOS, 2005: 15). Estas inversiones han estimulado la expansión del mercado de la deuda del sector público en Latinoamérica, dilatado las obligaciones del servicio de la deuda y limitado la dependencia de los Gobiernos respecto de los inversores extranjeros. Los fondos de pensiones privados han canalizado también una porción significativa de sus activos hacia el sector bancario. A finales de 2005, los fondos de pensiones privados tenían el 15,9% de sus activos (aproximadamente 30.000 millones de dólares) invertidos en instituciones financieras nacionales (AIOS, 2005: 15). Del mismo modo, los fondos de pensiones han tenido un papel crucial en el crecimiento del mercado de bonos hipotecarios en Chile y Perú, y posiblemente

te hayan contribuido también a aumentar la competencia en el sistema bancario chileno a finales de los ochenta y durante la década de los noventa (Gill, Packard y Yermo, 2004: 77-80). En muchos países, los fondos de pensiones han invertido una porción menor de activos en acciones de empresas nacionales o en deuda de instituciones no financieras. A finales de 2005, los fondos de pensiones privados tenían el 10,6% de sus activos (aproximadamente 20.000 millones de dólares) invertidos en acciones nacionales y el 8,5% (aproximadamente, 16.000 millones) en deuda de instituciones no financieras. Incluso en estos sectores se ha notado considerablemente el efecto de los fondos de pensiones privados, particularmente en Chile y Perú, donde los fondos poseían más de la mitad del total de las acciones empresariales en 2002 (Gill, Packard y Yermo, 2004: 63).

3. LOS ENORMES COSTES DE TRANSICIÓN

Sin embargo, los sistemas de pensiones privados también han traído consigo una serie de problemas. Una de las principales dificultades de las reformas reside en los costes de transición que, en muchos casos, han sobrepasado lo que esperaban los planificadores de las reformas. La privatización de las pensiones implica costes de transición para el Estado porque permite a los trabajadores redirigir sus contribuciones desde el sistema de pensiones público hacia el privado, o les obliga a ello. El sistema de pensiones público debe, no obstante, seguir pagando las pensiones de los jubilados existentes y, con frecuencia, la de los trabajadores de más edad cuando éstos se jubilan. Por lo general, el Estado también tiene que compensar a los trabajadores activos por las contribuciones que hicieron en el pasado al sistema público de pensiones. De ahí que el Estado acuse una importante reducción en los ingresos de la seguridad social que no va acompañada de una reducción proporcional de los gastos a medio plazo.

Los defensores de la privatización de las pensiones han señalado que los costes de transición se derivan principalmente de las obligaciones (la deuda implícita de las pensiones) contraídas por los sistemas de pensiones públicos existentes, más que de las nuevas obligaciones que generan los sistemas privados. Apuntan asimismo que los costes de transición disminuirán a medida que se vaya reduciendo el número de pensionistas del sistema

público y también el número de trabajadores con derecho al reconocimiento de una pensión pública. No obstante, muchos países seguirán pagando cuantiosos costes de transición durante décadas. De acuerdo con el estudio del Banco Mundial, las reformas generarán durante décadas déficit para la seguridad social, por mucho que en el largo plazo produzcan ahorros fiscales (Gill, Packard y Yermo, 2004: 42).

Efectivamente, aunque los costes de transición han variado ligeramente en función de diversos factores, entre los que se incluyen la madurez del sistema de pensiones existente y los términos de la transición, han resultado muy cuantiosos en todos los países. Un estudio ha estimado que el coste de transición acumulado por la reforma chilena ha sido del 126% del PIB del país, y el de la reforma colombiana del 86,5% del PIB (Schmidt-Hebbel, 1995). En los últimos años, los costes de transición han absorbido el 6% del PIB anual en Chile, el 4,5% en Argentina y Uruguay, el 2% en Colombia y el 1,5% del PIB en Bolivia (Mesa-Lago, 2004: 73).

En muchos casos, los planificadores de las reformas han subestimado los costes de transición, no pocas veces en gran cuantía. Por ejemplo, en Chile y Colombia las estimaciones iniciales de los costes de transición equivalían a menos de la mitad de las estimaciones más recientes (Mesa-Lago, 2000: 32; Gill, Packard y Yermo, 2004: 45). A esa subestimación de los costes de las reformas subyacen varias razones. En algunos casos, no se anticiparon los costes de las modificaciones introducidas por los parlamentos o surgidas de las negociaciones con los sindicatos u otros grupos de interés. Esto, por ejemplo, ha ocurrido en Argentina, donde el Gobierno acabó alterando el proyecto inicial de reforma, de tal modo que ésta ha sido más costosa (Madrid, 2003). Los planificadores de la reforma en Argentina y en los demás países también hicieron muchos supuestos erróneos, como subestimar el número de personas que se acogería a los sistemas privados de pensiones o se jubilaría con el sistema de pensiones público existente.

Los países latinoamericanos han afrontado estos costes de transición de diferentes formas. Por ejemplo, Chile creó un gran excedente fiscal en los años anteriores a su reforma de las pensiones que le permitió asumir sus enormes costes de transición con mayor facilidad. Por su parte, Costa Rica ha podido financiar sus costes de transición con las grandes reservas que había acumulado su sistema de pensiones público. Sin embargo, otros paí-

ses han encontrado dificultades para asumir sus costes de transición. En Bolivia, la privatización de las pensiones ha empeorado de forma significativa el déficit fiscal del país (Crabbe y Giral, 2005: 23-24). En el caso de Argentina, el Gobierno no sólo hizo costosas concesiones para sacar adelante la reforma, sino que también redujo las contribuciones que los empleadores tenían que aportar al sistema público de pensiones una vez aprobada aquélla, incrementando así el déficit del sistema público. De este modo, el esquema de privatización de las pensiones contribuyó a la grave crisis económica que experimentó el país a principios del nuevo milenio.

4. LOS ELEVADOS COSTES ADMINISTRATIVOS

Los sistemas de pensiones privados latinoamericanos también se han enfrentado a unos costes administrativos elevados que han reducido las altas tasas de rendimientos obtenidas con los fondos que administran. Además, en muchos países estas comisiones no se han ido aminorando con el tiempo (Mesa-Lago, 2004: 70). A finales del año 2005, los fondos de pensiones cobraban comisiones de administración equivalentes a un promedio del 13% de la contribución de cada trabajador a su fondo, o aproximadamente el 1,25% del salario total de cada trabajador (AIOS, 2005: 28)¹. Las comisiones han sido particularmente altas en Argentina y Perú, donde, a finales de 2005, equivalían aproximadamente al 20% de las contribuciones de cada trabajador a su fondo privado. En cambio, han sido mucho más bajas en Bolivia (4,5% de la contribución de cada trabajador al sistema de pensiones privado), Costa Rica (6,5%) y la República Dominicana (8,6%). Estos porcentajes no incluyen las elevadas primas adicionales por el seguro de discapacidad y el seguro de vida. Tampoco incluyen las relativamente bajas contribuciones a fondos solidarios en Colombia y la República Dominicana a las que están obligados todos los trabajadores, ni las aún más bajas comisiones adicionales que cobran

¹ En la mayor parte de los países, las comisiones se imponen sólo a las contribuciones del trabajador, no al saldo o a la rentabilidad del fondo. En Costa Rica y la República Dominicana, sin embargo, se pueden cargar las comisiones tanto en función de la rentabilidad de los fondos como de las contribuciones de cada trabajador. Por su parte, México permite a los fondos individuales decidir qué tipos de comisiones imponen (Gill, Packard y Yermo, 2004: 33).

los fondos de pensiones privados en algunos países por otros servicios, como el cambio a otro fondo de pensiones.

Los elevados costes administrativos obedecen a varias razones. En muchos países, el nivel de las comisiones de gestión lo establece el Gobierno, lo que significa que los fondos de pensiones privados no compiten por atraer clientes ofreciendo primas más bajas. Allí donde las comisiones son relativamente bajas, se debe a que el Gobierno las ha establecido así. En Bolivia y la República Dominicana, por ejemplo, el Gobierno establece un tope relativamente bajo para las comisiones, lo que ha reducido los costes administrativos (Mesa-Lago, 2004: 71). Las cuotas por gestión son también altas, en parte debido a los elevados gastos de funcionamiento de los fondos de pensiones. En 2005, los diez sistemas privados de pensiones en Latinoamérica tuvieron 1.800 millones de dólares de gastos de funcionamiento; a México, que cuenta con el sistema con el mayor número de afiliados, le correspondieron 807 millones de gastos de ese total. Los gastos en *marketing* son responsables de aproximadamente un tercio de los gastos de funcionamiento de los fondos de pensiones privados (AIOS, 2005: 20). Efectivamente, en la mayoría de los países los fondos de pensiones privados gastaron mucho en publicidad y en comisiones por venta, principalmente para persuadir a los trabajadores de que cambiaran de fondo. Algunos países han optado por limitar las transferencias de fondos, y el sistema boliviano las ha prohibido, con el fin de recortar los gastos administrativos de los fondos.

No obstante sus elevados costes de administración, los fondos de pensiones privados siguen generando grandes beneficios. Así, en 2005 obtuvieron un beneficio neto de 617 millones de dólares, lo que representa una rentabilidad media del 18% (AIOS, 2005: 19-24). Los fondos mexicanos, que ganaron 232 millones de dólares, y los fondos chilenos, con un beneficio neto de 177 millones, resultaron los más rentables. La República Dominicana fue el único país donde los fondos de pensiones privados perdieron dinero en 2005.

Es asimismo frecuente que los sistemas de pensiones privados deduzcan del sueldo del trabajador las primas del seguro de vida y discapacidad, así como las correspondientes comisiones de gestión. Estas primas han bajado con el transcurso del tiempo, pero siguen siendo relativamente altas. En el año 2005, las primas de los seguros promediaron aproximadamente el 11,5% de la contribución

a la pensión de un trabajador (el 1,3% de su salario) en los nueve países para los que se dispone de datos (AIOS, 2005: 28). Las primas de los seguros varían desde un mínimo del 6% de la contribución de un trabajador a su pensión (menos de un 1% de su salario), en Chile y Uruguay, hasta un máximo del 22% (el 2,5% de su salario) en México. En la mayoría de los casos, las compañías privadas de seguros proporcionan este seguro a los afiliados al sistema de pensiones privado, pero en Costa Rica y México es el Estado (a través del sistema público de pensiones) el que provee el seguro.

Las primas del seguro y las comisiones de gestión, conjuntamente, reducen de forma sustancial la cantidad de fondos que fluyen a las cuentas de jubilación de los trabajadores. Téngase en cuenta que aproximadamente una cuarta parte de las contribuciones de un trabajador se emplea para pagar las comisiones de gestión y las primas de seguro (AIOS, 2005: 28). Como indica el cuadro 3, el conjunto de estos gastos es mayor en Argentina, donde equivalen a casi el 37% de la contribución de un trabajador, y en México, donde constituyen casi el 35%. Los gastos menos cuantiosos se registran en Bolivia, Chile y Uruguay, países en los cuales representan menos del 19% de las contribuciones totales a la pensión de un trabajador. Estos costes elevados implican que los trabajadores tendrán menos dinero disponible para su pensión cuando se jubilen. De acuerdo con un estudio reciente, si estas cuotas se redujeran a la mitad, el valor acumulado de las cuentas de pensiones en Latinoamérica aumentaría un 10% (Devesa-Carpio y Vidal-Meliá, 2001: 19).

5. LAS ALTAS TASAS DE EVASIÓN

Los defensores de la privatización de las pensiones afirman que las reformas propician un aumento del número de contribuyentes porque las pensiones de los trabajadores en los sistemas privados se corresponden más con sus contribuciones. Lamentablemente esto no ha sido así. El número de afiliados a los sistemas de pensiones privados ha aumentado constantemente con el tiempo, pero el porcentaje de miembros contribuyentes ha disminuido. En diciembre de 2005, sólo el 41,7% de los afiliados contribuían a los diez sistemas de pensiones privados en Latinoamérica, un porcentaje menor que el 42,3% que se registraba en diciembre de 2003 (AIOS, 2005: 7). En Chile, el porcentaje de afiliados al sistema de pensiones

CUADRO 3

PROBLEMAS QUE AFRONTAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES PRIVADOS EN LATINOAMÉRICA

<i>País</i>	<i>Cuotas como porcentaje de las contribuciones*</i>	<i>Contribuyentes como porcentaje de los afiliados**</i>	<i>Contribuyentes como porcentaje de la PEA**</i>
Chile	18,7	51,2	59,6
Perú	26,7	36,2	11,0
Colombia	22,2	50,6	15,4
Argentina	36,9	40,3	24,5
Uruguay	18,9	55,7	25,2
Bolivia	18,1	47,5	12,3
México	34,9	37,6	30,2
El Salvador	22,9	39,5	17,3
Costa Rica	No disponible	65,3	49,1
República Dominicana	20,0	47,2	15,3

* Los datos sobre las cuotas representan tanto las comisiones de gestión como las primas de seguros como porcentaje de la contribución total al sistema de pensiones privado a finales del año 2005.

** Los datos sobre los contribuyentes como porcentaje de los afiliados y como porcentaje de la población económicamente activa (PEA, conjunto de personas posibilitadas de trabajar y que cumplen los requisitos de edad para ello) representan los niveles vigentes en diciembre de 2005.

Fuente: AIOS (2005).

descendió del 76% en 1983 al 49% en 2003, mientras que en Argentina bajó del 73% en 1994 al 33% en 2003 (Mesa-Lago, 2004: 67). A finales de 2005, México y Perú presentaban el menor porcentaje de afiliados contribuyentes (aproximadamente el 37%), en tanto Costa Rica y Uruguay mostraban los porcentajes más elevados, con el 65 y el 56% respectivamente.

Las altas tasas de evasión se deben a varios factores. En muchos países de esta parte del mundo, los sistemas de recaudación de impuestos son relativamente ineficaces, lo que hace difícil obligar a la gente a realizar sus contribuciones a los fondos de pensiones. Además, un porcentaje creciente de personas en Latinoamérica trabaja en sectores en los que la economía sumergida está muy extendida. Las empresas de estos sectores evitan con frecuencia pagar impuestos de todo tipo, incluido el de la seguridad social, y cuando deducen las contribuciones a la pensión del salario de los trabajadores no siempre las transfieren a fondos de pensiones privados. Por otra parte, muchos individuos optan por no contribuir porque desconfían de los sistemas de pensiones privados, adoptan la perspectiva del corto plazo o simplemente no se lo pueden permitir. La evasión tiende a ser mayor entre quienes registran niveles de renta más bajos. En 2002 sólo el 18,7% del quintil más pobre de la población argentina contribuyó al sistema de segu-

ridad social, frente al 58% del quintil más rico que sí lo hizo (Gill, Packard y Yermo, 2004: 104). Las tasas de evasión también tienden a ser altas entre los jóvenes, las personas con pocos estudios, las mujeres, los agricultores, los autónomos y los empleados de pequeñas empresas (Devesa-Carpio y Vidal-Meliá, 2001: 15).

Como han señalado algunos expertos, los datos sobre el número de afiliados a los sistemas de pensiones privados están “inflados” en muchos países debido a que suelen incluir a pensionistas u otras personas no activas o empleadas. Ciertamente, como los fondos de pensiones privados no expurgan sus listas de afiliados cuando éstos dejan de estar empleados, los datos sobrestiman a menudo la tasa de evasión, una sobrestimación que aumenta con el tiempo. Una medida mejor de la participación en el sistema de pensiones podría ser, por tanto, el porcentaje de personas de la población incorporada al mercado de trabajo que contribuye al sistema de pensiones. Pero estos datos también describen un panorama sombrío. A finales de 2005, el porcentaje de la población económicamente activa que estaba contribuyendo a sistemas de pensiones privados variaba desde un mínimo del 12,3% en Bolivia hasta un máximo del 59% en Chile (AIOS, 2005: 7). Los datos no indican una clara tendencia descendente en el tiempo de la participación en los sistemas de pensiones

privados, pero tampoco un claro ascenso. Un estudio reciente sobre once países latinoamericanos con y sin sistemas privados de pensiones descubrió que el porcentaje de personas de la población económicamente activa que estaba contribuyendo a los sistemas de pensiones no había experimentado cambios sustantivos con el tiempo (Gill, Packard y Yermo, 2004: 99-100).

Las altas tasas de evasión en los sistemas de pensiones privados implican que muchas personas carecerán de suficientes fondos en sus cuentas para percibir una pensión digna en el momento de su jubilación. En efecto, posiblemente muchos no habrán contribuido lo suficiente como para tener derecho a recibir una pensión privada mínima. La mayoría de los sistemas requieren un determinado número de años de cotización para tener derecho a semejante pensión; Chile, por ejemplo, exige a sus trabajadores que coticen durante veinte años para percibir la pensión mínima, y otros países requieren incluso más años. Si se mantienen las actuales tasas de contribución, muchos trabajadores no cumplirán los requisitos mínimos. Por ejemplo, un estudio ha estimado que el 30% de los hombres y entre el 50 y el 60% de las mujeres en Chile y Perú no estaban contribuyendo lo suficiente como para causar derecho a la pensión mínima (Mesa-Lago, 2004: 78). Algunos países, como Chile, proporcionan pensiones de asistencia social a los mayores que no adquieren el derecho a cobrar una pensión mínima, pero la mayoría no lo hace. Cabe, por tanto, anticipar que muchas personas en Latinoamérica se verán obligadas a sobrevivir sin pensión cuando se jubilen.

6. EVALUACIÓN DEL EFECTO NETO DE LAS REFORMAS

Los efectos económicos netos de las reformas de las pensiones son difíciles de evaluar. Por un lado, los grandes costes de transición han supuesto una importante carga económica, particularmente para países, como Argentina, que tienen sistemas de pensiones relativamente maduros. Estos costes de transición disminuirán con el tiempo, pero seguirán siendo una carga económica durante varias décadas. Por otro, las reformas han contribuido claramente al desarrollo de los mercados de capitales en Latinoamérica, y seguirán haciéndolo en las décadas venideras a medida que los sistemas de pensiones acumulen más activos.

Muchos decisores políticos y expertos pensaron inicialmente que las medidas de privatización de los sistemas de pensiones propiciarían el aumento de las tasas de ahorro nacionales de los países latinoamericanos. Sin embargo, pocas evidencias respaldan esta expectativa. Las tasas de ahorro en muchos países latinoamericanos han disminuido (Colombia y México) o se han mantenido más o menos constantes (Argentina, Bolivia y Uruguay) desde que se hicieron las reformas (Andrews, 2006: 35-36). La tasa de ahorro nacional sí aumentó de forma apreciable en Chile después de la reforma, pero muchos estudios señalan que el incremento se produjo debido a otras reformas emprendidas que propiciaron el ahorro corporativo. En efecto, algunas investigaciones han revelado que los altos costes de transición de la reforma en Chile, en realidad, redujeron el ahorro. Por ejemplo, un estudio de Holzmann (1996), director de la División del Banco Mundial para la Protección Social y destacado defensor de la privatización de las pensiones, descubrió que la reforma chilena redujo el ahorro nacional entre 1981 y 1989, y no tuvo un impacto claro entre 1989 y 1996. Es posible que los sistemas de pensiones privados propicien el ahorro nacional en las próximas décadas con la reducción de los costes de transición de las reformas, mas aún es pronto para estar seguro.

Es también demasiado pronto para predecir el efecto neto de las reformas en los niveles de las pensiones. El único país latinoamericano que ha tenido una larga experiencia con el sistema de pensiones privado es Chile, e incluso el sistema chileno dista de poder calificarse como "maduro". En 1992 el promedio de las pensiones de jubilación en Chile era en el sistema privado un 43% mayor que en el público, pero al parecer esto ha cambiado (Acuña e Iglesias, 2001: 27). De hecho, Mesa-Lago (2004: 77) documenta que a finales de 2001 el promedio de las pensiones de jubilación del sistema público excedía al del sistema privado un 24%, aunque las pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad) eran mucho más altas en el sistema privado que en el público. Numerosos estudios han efectuado estimaciones sobre los niveles futuros de las pensiones en los sistemas privados, pero lógicamente se basan en toda una serie de supuestos que pueden cumplirse o no.

Ahora bien, lo que verdaderamente les importa a muchos trabajadores es el nivel de la pensión mínima, ya que no tendrán suficientes fondos en su cuenta de jubilación para poder recibir otra cosa que no sea ésta. Casi la mitad de los pensionistas del sistema privado chileno, el 35% de los

hombres y el 60% de las mujeres, podrían recibir la pensión mínima cuando se jubilen. Actualmente la reciben el 43% de todos los pensionistas de Chile (Mesa-Lago, 2004: 78). Esta pensión mínima, tanto en Chile como en casi todos los países, la determina el Estado más que el sistema de pensiones privado. Así pues, incluso las pensiones de los trabajadores afiliados a los sistemas de pensiones privados quedarán, en gran medida, determinadas por factores políticos.

Resulta asimismo difícil discernir qué efecto tendrán las reformas en la distribución de la renta, pero cabe hacer algunas observaciones generales. Las reformas han tenido efectos positivos en la equidad, al eliminar muchos, aunque no todos, los esquemas de pensiones privilegiados de los que disfrutaban los miembros de grupos de interés poderosos, como los militares o los funcionarios públicos. Estos esquemas ofrecían pensiones lucrativas a afiliados que, por lo general, procedían de categorías de renta alta o media, un hecho que influía negativamente en la distribución de la renta. Además, las reformas han beneficiado a algunos trabajadores de escasa remuneración al establecer una correspondencia mayor entre los beneficios, las contribuciones y la esperanza de vida. Los trabajadores pobres suelen empezar a trabajar antes que los ricos, pero las pensiones de los sistemas públicos existentes se basaban, por lo general, sólo en las contribuciones realizadas pocos años antes de la jubilación. Y lo que es más, los sistemas de pensiones públicos existentes no compensaban a los trabajadores pobres por el hecho de tener típicamente una esperanza de vida más corta una vez jubilados. En los sistemas de pensiones privados, sin embargo, las pensiones se basan en las contribuciones que hacen los trabajadores durante toda su vida activa y, en la medida en que se tiene en cuenta la esperanza de vida en el cálculo de las prestaciones, algunos trabajadores pueden recibir una prestación más alta tras jubilarse.

Pero estas reformas revisten también algunos componentes regresivos. Primero, eliminan los topes de prestaciones que incluyen muchos de los sistemas de pensiones públicos y, por consiguiente, los trabajadores de renta alta pueden recibir pensiones del sistema privado muy superiores a las del público. Segundo, al establecer más correspondencia entre las pensiones y las contribuciones, las reformas también perjudican a muchos trabajadores de renta baja, incluidos los del sector informal, los empleados temporales y los autónomos, que no hacen contribuciones regulares al sistema de pensiones. Tercero, los nuevos sistemas no favo-

recen tanto a las mujeres como a los varones, toda vez que ellas suelen tener ausencias más prolongadas del mercado laboral y una esperanza de vida mayor. Por último, en el medio plazo, los elevados costes de transición de las reformas desvían recursos hacia otros gastos, en lugar de dirigirlos hacia formas más progresivas de gasto social.

7. CONCLUSIÓN

Ciertamente, la privatización global de los sistemas de pensiones emprendida en muchos países latinoamericanos durante las últimas décadas no ha resultado ser la panacea imaginada por muchos de sus impulsores y defensores. Sin duda, ha generado algunos beneficios económicos, como la intensificación de los mercados de capitales en Latinoamérica, pero a costa de elevados costes fiscales a medio plazo. Los fondos de pensiones privados han generado altos rendimientos, si bien dista de estar todavía claro si esos altos rendimientos elevarán las pensiones. Además, incluso si las reformas elevan la pensión media, hay determinados grupos, como las mujeres y otras personas con ausencias frecuentes del mercado laboral, a los que les pueden perjudicar. Los antiguos sistemas públicos de pensiones latinoamericanos necesitaban urgentemente la reforma, pero se sigue cuestionando si no hubiera sido mejor modificar los sistemas públicos existentes de estos países, en lugar de transformarlos estructuralmente privatizándolos.

A pesar de la ambigüedad de los resultados, los sistemas de pensiones privados se han instalado firmemente y su permanencia parece asegurada. Resultaría muy difícil suspenderlos, dado su elevado número de afiliados y la influencia política y económica de sus administradores. Tampoco sería necesariamente deseable este resultado. Antes bien, se deberían concentrar los esfuerzos en paliar su debilidad. Uno de los primeros pasos debería consistir en reducir los costes de gestión. Para hacerlo, los Gobiernos podrían establecer límites más bajos a las comisiones, así como tomar medidas para reducir los costes de *marketing* de las empresas y fomentar la competencia entre fondos basada en las comisiones. Podrían asimismo ofrecerse algunas compensaciones, como la incorporación de pensionistas no afiliados a los fondos de pensiones que cobrasen las comisiones más bajas.

Los Gobiernos de Latinoamérica podrían también esforzarse por extender la cobertura, reducir

las tasas de evasión y reforzar algunos elementos de redistribución de la renta en los sistemas de pensiones privados. Esto requeriría la provisión de subsidios estatales para los miembros de grupos de renta baja con el fin de persuadirlos de que se acojan o contribuyan a sistemas de pensiones privados. Otra alternativa consistiría en que el Estado utilizara las contribuciones de los trabajadores más acomodados para subsidiar las de los más pobres. En Colombia, por ejemplo, los trabajadores de renta alta contribuyen con un porcentaje de su salario a un fondo destinado a aumentar la cobertura. Mejorar el sistema de recaudación de impuestos y estipular e implementar penalizaciones más duras a las empresas que evaden las contribuciones a los fondos podría también ayudar a reducir el fraude.

Por último, los Gobiernos latinoamericanos deberían tomar medidas para reducir los déficit de la seguridad social causados por las reformas. Muchos países latinoamericanos, como Colombia, Costa Rica, la República Dominicana y Uruguay, aún tienen edades mínimas de jubilación excesivamente bajas y, si las elevaran, ralentizarían el aumento de los gastos en pensiones. Los Gobiernos latinoamericanos necesitan buscar y encontrar nuevas fuentes de ingresos para sus sistemas de pensiones, quizás a través de impuestos designados, o incluso, en algunos casos, mediante el aumento de las contribuciones. A los ciudadanos latinoamericanos les interesa tener en el futuro sistemas de seguridad social fuertes e inclusivos, un objetivo para cuya realización deberían esforzarse tanto los Estados como las sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREWS, E. (2006), *Pension Reform and the Development of Pension Systems*, Washington, Banco Mundial.

ACUÑA, R. y A. IGLESIAS (2001), "Chile's pension reform after 20 years", *Social Protection Discussion Paper* 129, Washington, Banco Mundial.

ARENAS DE MESA, A. y H. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2001), "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile", en BERTRANOU, F. et al. (eds.), *Cobertura provisional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS) (2005), *Boletín Estadístico AIOS*, 14 (diciembre).

CRABBE, C. y J. GIRAL (2005), "Lessons learned from pension reform in Latin America and the Caribbean," en CRABBE, C. (eds.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, Washington, Inter-American Development Bank: 3-40.

DEVESA-CARPIO, J. y C. VIDAL-MELIA (2001), "The reformed pension systems in Latin America", *World Bank Pension Reform Primer*, Washington, Banco Mundial.

GILL, I.; PACKARD, T. y Juan YERMO (2004), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, Banco Mundial.

HOLZMANN, R. (1996), "Pension reform, financial market development, and economic growth: preliminary evidence from Chile", *IMF Working Paper WP/96/94*, Washington, Fondo Monetario Internacional.

MADRID, R. (2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press.

MESA-LAGO, C. (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 93, Santiago de Chile, CEPAL.

— (2004), "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 84 (diciembre): 59-82.

SCHMIDT-HEBBEL, K. (1995), "Colombia's pension reform: fiscal and macroeconomic effects", *World Bank Discussion Papers* 314, Washington, Banco Mundial.

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

* 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

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.

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 (Heclo, 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

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

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.

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 insoportable.

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 Paro (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.

La reforma de las pensiones

MARÍA JESÚS SÁEZ* Y DAVID TAGUAS**

RESUMEN

La sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social se ha convertido en uno de los grandes temas de debate político y social en Europa Occidental. En España, aun considerando escenarios demográficos y macroeconómicos favorables, parece probable que el gasto en pensiones contributivas se duplique sobradamente durante las próximas cinco décadas, como consecuencia fundamentalmente del importante incremento de la tasa de dependencia. En ausencia de cambios normativos, entre 2011 y 2015 el sistema de prestaciones contributivas podría incurrir en déficit, mientras que el Fondo de Reserva permitiría financiar los déficit entre siete y diez años a partir de esa fecha. Hacia 2050, la deuda acumulada, derivada de los compromisos implícitos del sistema de prestaciones contributivas, podría ascender a 1,83 veces el PIB de 2004. Este desequilibrio requeriría un ajuste del gasto en prestaciones contributivas del 1,5% cada año si se empezara dicha política en 2007. Partiendo de la necesidad de una reforma del sistema de pensiones contributivas, en este trabajo se discuten los efectos de varias medidas que cuentan con amplio consenso entre los expertos, algunas de las cuales ya están siendo debatidas o aplicadas en las principales economías europeas: el cómputo de la carrera laboral completa en la determinación de la base reguladora de las prestaciones, el retraso de la edad de jubilación hasta los 70 años y la actualización del poder adquisitivo de las pensiones con la fórmula del IPC-X

* Intervención General de la Seguridad Social.

** Subdirector del Servicio de Estudios del BBVA (David.Taguas@grupobbva.com).

1. INTRODUCCIÓN¹

Desde hace más de una década existe un amplio debate social a escala global sobre los sistemas de seguridad social. Las preguntas que han suscitado la atención pública son varias: ¿cuál debería ser el sistema de seguridad social preferible para las distintas sociedades?, ¿son los sistemas de protección social imperantes en Europa sostenibles ante los cambios demográficos que se prevén?, ¿qué balance permiten extraer los sistemas de capitalización individual introducidos en América Latina? Este debate tuvo su primer punto culminante hace ya doce años con la publicación del informe del Banco Mundial (1994)², y desde entonces se va madurando un consenso cada vez más generalizado sobre las bondades de introducir reformas

¹ Queremos agradecer la ayuda y los comentarios de Jesús Fernández-Villaverde, Ángel Melguizo y Juan Rubio Ramírez.

² Este informe proponía un sistema de pensiones de tres pilares. En síntesis, los factores subyacentes a esta propuesta del Banco Mundial son la transición demográfica, caracterizada por un muy notable envejecimiento de la población (consecuencia de la caída de la natalidad y el paulatino incremento de la esperanza de vida al nacer) y los desequilibrios financieros en los sistemas públicos de pensiones. El primer pilar, de gestión pública y participación obligatoria, tiene como objetivos la redistribución de la renta y la reducción de la pobreza, y se financia mediante impuestos generales. El segundo pilar, de gestión privada y participación igualmente obligatoria, se orienta hacia la sustitución de la renta después de la jubilación mediante aportaciones de los afiliados que se acumulan en fondos de capitalización. El tercer pilar, de gestión privada y participación voluntaria, persigue la gestión del ahorro individual para, eventualmente, complementar las rentas derivadas del segundo pilar.

estructurales de forma paulatina en los sistemas de protección social, y también de implantar sistemas mixtos.

Los últimos años del siglo pasado y los albores del actual han traído cambios relevantes. Tras la publicación de *The Future of Social Security* (1999), el programa económico de la Administración Bush incorporó la privatización al menos parcial del sistema de pensiones en Estados Unidos. En Europa Occidental se han introducido pilares de capitalización individual privada en Dinamarca, Holanda, el Reino Unido y Suecia, así como cuentas nocionales en Italia y Suecia. En las economías emergentes se debaten en estos momentos las reformas de segunda generación en los sistemas reformados de capitalización individual y gestión privada. Ya se cuenta con una experiencia acumulada de veinticinco años en la economía chilena, tras la introducción de la reforma en 1981³, y de alrededor de una década en otras economías de América Latina y de Europa Oriental.

Volviendo a la pregunta de cuál es el sistema preferible de seguridad social, la respuesta inmediata es que los sistemas de seguridad social no son, ni tienen que ser, uniformes a lo largo del tiempo, ni tampoco entre las diferentes economías. Se entiende por sistema de seguridad social el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra riesgos de concreción individual. En este sentido, las preferencias sociales son las que deben determinar tanto el tamaño del sistema como su diseño institucional. Dentro de estas preferencias sociales se incluye la aversión a la desigualdad social, que tanto peso tiene en Europa y que originó el concepto de Estado del bienestar.

Desde un punto de vista teórico, cabe diferenciar dos clases de sistemas de seguridad social: el contributivo y el universal. El rasgo básico del primero, denominado sistema profesional o bismarckiano, es la cobertura de la población asalariada, determinando las prestaciones en función de las aportaciones. En cambio, el modelo universal, fruto del Informe Beveridge (1942), establece como objetivo la cobertura de todos los individuos hasta un nivel de renta de subsistencia. Desde este enfo-

³ Tras la experiencia pionera de la economía chilena, otros países de América Latina fueron adoptando sistemas de capitalización individual: Perú (1993), Argentina (1994), Colombia (1994), Uruguay (1996), México (1997), Bolivia (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2000), Nicaragua (2000), Ecuador (2001) y República Dominicana (2003).

que, es bien conocido que existen razones, derivadas fundamentalmente de fallos de mercado (como la existencia de información asimétrica), para la intervención del Estado en la protección de los riesgos sociales⁴. Pero ello no implica que deba ser el Estado el agente que gestione el sistema de pensiones, sino que podría limitarse a obligar a los individuos a participar en los sistemas gestionados o administrados por el sector privado.

El primer aspecto crucial de la cuestión es la elección entre un sistema de reparto, a la manera europea occidental tradicional, o un sistema de capitalización individual. Un sistema de reparto es un contrato intergeneracional, en el que las cuotas de los afiliados en el presente financian las prestaciones de los beneficiarios también en el presente. Por el contrario, los sistemas de capitalización individual, de gestión privada o pública, se basan en la formación, para cada individuo, de un fondo en el que se van acumulando las aportaciones, debidamente capitalizadas, que va haciendo durante su vida laboral para su jubilación. En principio parecen preferibles los sistemas de capitalización individual, por dos razones⁵: en primer lugar, deben incidir positivamente sobre el ahorro nacional y, por tanto, suponen una mayor acumulación de capital en la economía; en segundo lugar, en general, la tasa de retorno esperada en el largo plazo es superior en los sistemas de capitalización individual que en los tradicionales sistemas de reparto⁶. No obstante, no se puede olvidar que en una economía abierta el tipo de interés va a estar determinado de forma exógena y, por consiguiente, se podría considerar una economía pequeña en la que el crecimiento de la productividad fuera muy elevado y en la que, por tanto, resultara preferible un sistema de reparto en el corto y medio plazo.

Pero, además, el diseño institucional es, de hecho, mucho más complejo. Por una parte, los sistemas de reparto pueden constituir fondos de

⁴ Véase, por ejemplo, Stiglitz (2000).

⁵ Se refiere a la rentabilidad esperada, sin tener en cuenta efectos redistributivos ni de aversión al riesgo.

⁶ La tasa de retorno esperada en un sistema de capitalización es la suma de tres elementos: $\gamma = \beta + n + a$, donde β es la tasa de descuento de los agentes, preferencia social entre el presente y el futuro, n la tasa de crecimiento de la población y a la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo. La suma de estos tres componentes es igual a la tasa de rendimiento del capital en la economía. Es fácil mostrar que, en un sistema de reparto, la tasa de retorno esperada sólo incluye los dos últimos factores, por lo que en principio es inferior (véase Krueger y Kubler, 2006).

reserva, intentando estabilizar el impacto del ciclo económico sobre las prestaciones del sistema o incluso sobre las aportaciones de los afiliados, o también para hacer frente al impacto a medio plazo de los cambios demográficos. Por otra parte, los sistemas de seguridad social se han definido tradicionalmente fijando las prestaciones (*defined benefit*). Sin embargo, los sistemas de capitalización tienden a establecer el volumen de aportaciones (*defined contribution*), trasladando el riesgo de las fluctuaciones de los mercados financieros a los afiliados.

Por consiguiente, no parece haber una respuesta única a cuál es el sistema óptimo de seguridad social. En la práctica, los diferentes sistemas establecidos en distintos países combinan parcialmente los diseños institucionales de los sistemas de reparto y capitalización individual en las prestaciones. De esta forma, existe una tendencia mundial a que las pensiones de jubilación sean, cada vez más, gestionadas por el sector privado, pero éste no es el caso, por ejemplo, de las prestaciones por desempleo. En general, la sanidad pública tiende a financiarse cada vez más mediante impuestos de carácter general y a universalizar sus prestaciones. Estas combinaciones de diseños institucionales muestran que la evolución en el tiempo de los sistemas de seguridad social está determinada por la evolución social, política y económica de los diferentes países. Asimismo ilustran que, en definitiva, no cabe considerar un único modelo óptimo.

Por lo que respecta a la segunda pregunta, sobre la sostenibilidad en el medio y largo plazo de los tradicionales sistemas de pensiones vigentes en Europa Occidental, existen múltiples trabajos que muestran el creciente desequilibrio financiero, en la mayoría de las economías europeas con sistemas de reparto, ante los cambios demográficos que acaecerán durante las próximas décadas. Ello ha dado lugar a reformas de tipo paramétrico, como el paulatino retraso en la edad para acceder a la prestación de jubilación en Alemania, así como también a reformas estructurales, como las implementadas en Italia y Suecia.

Por último, respecto a los resultados de los sistemas de capitalización individual introducidos en Latinoamérica y también, aunque más recientemente, en Europa del Este y algunas economías asiáticas, cabe catalogar la experiencia como exitosa. No obstante, estos sistemas presentan problemas importantes. Por un lado, el primer pilar, de gestión pública y participación obligatoria, no ha conseguido de momento sus objetivos de redu-

cir drásticamente la pobreza de la población de más edad, y tampoco se ha mostrado suficiente en su capacidad redistributiva. Probablemente, ello se ha debido a la ausencia de una auténtica reforma fiscal en la mayoría de las economías latinoamericanas que permita incrementar la recaudación de forma significativa para poder aumentar el gasto social⁷. Por otro lado, el segundo pilar, de participación igualmente obligatoria, pero de gestión generalmente privada, tampoco ha podido cumplir totalmente sus objetivos. Ello obedece a dos importantes razones: 1) la tasa de cobertura es todavía reducida en la mayoría de las economías con sistemas de capitalización, como consecuencia de la no obligatoriedad de afiliación para los trabajadores por cuenta propia y de la informalidad en el mercado de trabajo, que se traduce en densidades muy reducidas de aportación a lo largo de la vida laboral; 2) los salarios de sustitución pueden ser más reducidos de lo que señalaban las expectativas, lo cual resulta, en parte, de las reducidas densidades ya comentadas y también de que, en muchos casos, los tipos de cotización son demasiado bajos. Esta situación ha dado lugar a que actualmente, en muchos de estos países, se planteen reformas de segunda generación para intentar afrontar estos problemas.

En definitiva, si en las economías desarrolladas se pudiera saltar hacia sistemas de capitalización individual, debería hacerse lo antes posible. Pero la cuestión es que existen unos costes de transición de un sistema al otro que son relativamente elevados. Por ello, las reformas deben ser cautelosas, en el sentido de que estos costes no superen a los posibles beneficios del cambio hacia un sistema de capitalización individual, ya sea de gestión privada o pública. Desafortunadamente, no existen trabajos en la literatura que permitan definir este problema de una forma óptima. La implicación inmediata es que resulta preferible un sistema mixto con dos tramos, el primero de reparto y el segundo de capitalización individual.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente forma: en el segundo apartado se analizan las perspectivas del sistema de pensiones en España durante las próximas décadas; en el tercero se discuten algunas de las reformas de carácter paramétrico que retrasarían al menos el problema del desequilibrio financiero, y por último, en el cuarto se resumen las principales conclusiones.

⁷ Véanse, por ejemplo, los trabajos de Lora (2006) y Goñi et al. (2006).

2. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA

El debate público sobre el futuro de las pensiones fue muy intenso en España durante los últimos años del siglo pasado⁸. La reacción política fue la aprobación en el Congreso de los Diputados, en abril de 1995, del conocido Pacto de Toledo. Pero, lamentablemente, tras este avance, durante los siguientes años sólo se implantaron reformas parciales de carácter paramétrico y cambios institucionales⁹, desaprovechando de alguna forma el impulso inicial, y también el período de expansión económica, para llevar a cabo las reformas de carácter estructural que requiere el sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, durante los últimos años del siglo pasado y los primeros del actual, el sistema de Seguridad Social ha mejorado sensiblemente sus cuentas, aunque de una forma transitoria. Ello se ha debido principalmente a dos razones. Por una parte, es cierto que las cuentas del subsistema de prestaciones contributivas reflejan el auge cíclico de la economía española desde mediados de los años noventa, pero la mejora de las cuentas no es tanto consecuencia del aumento del peso de los ingresos (las cotizaciones sociales) en el PIB como de la ralentización del peso del gasto (las pensiones contributivas) en el mismo. Esta ralentización resulta, en buena parte, de la desaceleración del crecimiento de pensionistas como consecuencia del acceso a la jubilación de la cohorte nacida durante la Guerra Civil. Por otra parte, no puede olvidarse el efecto del flujo de inmigrantes, con un ritmo promedio de medio millón cada año desde 1999. La suma de estos resultados ha afectado positivamente al saldo de la Seguridad Social, pero sólo de forma transitoria.

⁸ Véanse, por ejemplo, los trabajos de Herce y Pérez-Díaz (1995), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), Herce *et al.* (1996), Piñera y Weinstein (1996) y Barea *et al.* (1997).

⁹ Como los recogidos en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y en la Ley 35/2002, de 12 de junio, de Medidas para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible. Además deben considerarse los cambios institucionales que han contribuido a mejorar de forma aparente el saldo del sistema, como la separación de las fuentes de financiación de 2000, que supuso el incremento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social para financiar las prestaciones no contributivas, la asunción de competencias en sanidad desde 2001 por las comunidades autónomas y la no consideración del gasto en prestaciones por desempleo.

Contrariamente a la opinión extendida, según la cual la expansión económica experimentada por la economía española ha generado un fuerte incremento de los ingresos del sistema asociados al importante crecimiento del empleo, el superávit del sistema de Seguridad Social, y de forma más concreta del subsistema de prestaciones contributivas, se explica por la ralentización del peso del gasto en el PIB, y no por el aumento del peso de las cotizaciones sociales, que permanece estable, como se puede apreciar en el gráfico 1. Ello es coherente con el carácter acíclico de la ratio cotizaciones sociales sobre el PIB¹⁰, que, en un escenario de mantenimiento del peso de las rentas salariales en el producto, depende exclusivamente del tipo medio efectivo de cotización.

Esta situación ha seguido alimentando el debate académico, de modo que en los últimos años han aparecido numerosos trabajos que evalúan la sostenibilidad del gasto en pensiones contributivas en España¹¹. El resultado de esta extensa literatura muestra un notable nivel de consenso entre los economistas. La previsión del aumento del gasto en pensiones, basada en las proyecciones demográficas a medio plazo, hace necesaria la reforma del sistema, que será más eficiente y equitativa cuanto antes se lleve a cabo.

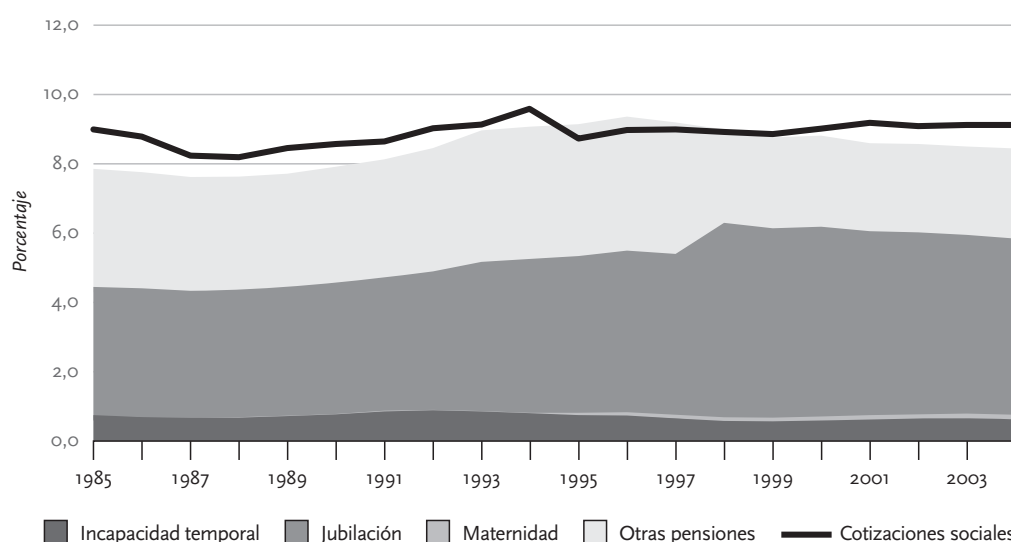
Sin embargo, este consenso existente entre los expertos no parece haberse trasladado suficientemente a la opinión pública. Como consecuencia del escaso apoyo entre los ciudadanos, las medidas políticas adoptadas recientemente por el

¹⁰ Véase Boscá *et al.* (1999). Se puede apreciar con facilidad que el peso de las cotizaciones sociales en el PIB, si no varía el peso de las rentas salariales en el *output*, depende exclusivamente del tipo medio efectivo de cotización. El numerador de esta ratio se puede descomponer en tres factores: el producto del salario real (o de la base media de cotización) por el tipo efectivo medio de las cotizaciones y por el empleo. Y el denominador se compone, a su vez, del producto de otros dos factores: la productividad y el empleo. Es obvio que si el salario real, o la base media de cotización, crece al mismo ritmo que la productividad, lo que es un requisito bien conocido para que no se altere la distribución de la renta, a largo plazo esta ratio ingresos/PIB sólo depende del tipo medio de cotización.

¹¹ Véanse, entre otros, los trabajos de Herce y Alonso (2000), Jimeno (2000), Boldrin *et al.* (2001), Alonso y Herce (2003), Balmaseda y Tello (2003), Zubiri (2003), Serrano *et al.* (2004), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), o los aún más recientes de Economic Policy Committee (2006), Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2006), Jiménez-Martín (2006), Balmaseda, Melguizo y Taguas (2006), y Jimeno, Rojas y Puente (2006).

GRÁFICO 1

INGRESOS Y GASTOS DEL SUBSISTEMA CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, 1985-2004 (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Gobierno, aun cuando van en la dirección adecuada, restringiendo las jubilaciones anticipadas e incentivando la prolongación de la vida laboral, no son lo suficientemente profundas para cambiar significativamente la situación¹².

En este sentido, este trabajo pretende contribuir a ampliar el debate existente y trasladarlo a la opinión pública. Resulta muy necesario elaborar y difundir indicadores que evalúen periódica y públicamente la situación y las perspectivas en el medio y largo plazo del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Un primer indicador, con horizonte en el medio plazo, debería responder a dos cuestiones

¹² En las Propuestas de Medidas de Reforma de la Seguridad Social (noviembre de 2005) se recogía la necesidad de prolongar la vida laboral restringiendo las jubilaciones anticipadas e incentivando la jubilación más allá de los 65 años. Consecuentemente, el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social (julio de 2006), además de proponer distintas medidas en el ámbito de la protección social, tanto contributiva como no contributiva, incentiva a los trabajadores a que se jubilen con 66 o más años con un 2% anual (3% anual si el trabajador cuenta con 40 o más años de cotización) sobre la base reguladora o, en su caso, sobre la pensión máxima.

básicas: la primera, el período en el que el sistema incurrirá en déficit; la segunda, si el Fondo de Reserva podrá financiarlo y durante cuántos años. Un segundo indicador, con un horizonte de largo plazo, debería evaluar la viabilidad del sistema en términos actuariales. Ello implica no sólo estimar el balance actuarial del sistema, sino también el ajuste necesario en los ingresos y/o en los gastos para que esté equilibrado en términos actuariales¹³.

La forma más viable de ganar apoyos entre los ciudadanos para reformar el sistema de Seguridad Social consiste en informar y explicar la necesidad de las medidas de política para garantizar la viabilidad del sistema en el medio y largo plazo, como muestra el trabajo de Boeri y Tabellini (2005) para el caso de Italia. La difusión de indicadores, como los comentados antes, por un organismo independiente del poder ejecutivo y que contara con reputación suficiente, podría facilitar esta tarea. En este sentido, la creación de una Oficina Presupuestaria del Congreso, similar a la existente en Estados Unidos, podría representar un notable

¹³ Véase, para más detalles, el trabajo de Balmaseda et al. (2006).

impulso para la consecución de estos objetivos de elaboración y difusión de información pública¹⁴.

La evaluación de la situación y las perspectivas a medio y largo plazo del sistema de pensiones contributivas se puede llevar a cabo de tres formas¹⁵. Una primera, la seguida en la mayoría de los trabajos publicados, es el enfoque metodológico de contabilidad agregada¹⁶. Esta metodología se centra en la evolución de la ratio gasto/PIB. Es fácil ver que esta ratio es el producto de dos factores: el primero –el número de pensiones respecto al empleo– recoge los factores demográficos y de mercado de trabajo, mientras que el segundo –la pensión media real del sistema respecto a la productividad– agrupa los factores normativos (que determinan la pensión media) y los macroeconómicos (evolución de la productividad)¹⁷. Una segunda forma se basa en los modelos dinámicos de equilibrio general. En este caso se modeliza el comportamiento de los agentes económicos (familias, empresas y Gobierno) que tienen unas preferencias y maximizan sus funciones de utilidad¹⁸. La utilización práctica se concreta en modelos calibrados de generaciones solapadas¹⁹. Una tercera vía consiste en la utilización de los modelos individuales de ciclo vital. Esta metodología se ha utilizado para simular

¹⁴ En Estados Unidos se presentan regularmente informes de evaluación, con horizonte en el medio y largo plazo, para el sistema de pensiones públicas y el sistema fiscal, elaborados por la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) y por la Administración de la Seguridad Social. Véanse Congressional Budget Office (2004) y Social Security Administration (2005).

¹⁵ Véase, a este respecto, el trabajo de Jimeno *et al.* (2006).

¹⁶ Como, por ejemplo, Balmaseda *et al.* (2006).

¹⁷ La ratio gasto en pensiones contributivas sobre el PIB se puede descomponer de la siguiente forma:

$$\frac{\text{Gasto}}{p * Y} = \frac{\text{PENS}}{N} * \frac{\frac{PM}{P}}{\frac{Y}{N}}, \text{ donde PENS es el número de pensiones, PM es la pensión media, } p \text{ es el deflactor del PIB, } N \text{ es el empleo e } Y \text{ es el PIB real.}$$

nes, *PM* es la pensión media, *p* es el deflactor del PIB, *N* es el empleo e *Y* es el PIB real.

¹⁸ Esta literatura tuvo su origen en los trabajos de Auerbach y Kotlikoff (1987). En general, estas contribuciones concluyen que el nuevo estado estacionario, resultado de cambiar a un sistema de capitalización individual, es superior en el sentido de Pareto. Sin embargo, como se explica más adelante, el problema es cómo hacer frente a los costes de transición de un sistema hacia el otro.

¹⁹ Véanse los trabajos, por ejemplo, de Sánchez-Martín (2001) y Rojas (2005).

perfiles de ciclo vital para una muestra de individuos, generando distintos resultados con base en cambios normativos. En este sentido, cabe destacar la disponibilidad en este momento, tras muchos años de espera, de la *Muestra Continua de Vidas Laborales*, base de datos de individuos que han cotizado o reciben una pensión del sistema de Seguridad Social²⁰. Este avance resultará de vital importancia para desarrollar trabajos basados en esta línea metodológica.

Centrándose en la primera vía metodológica, de contabilidad agregada, el problema respecto a las perspectivas del sistema de Seguridad Social se centra en la evolución prevista del número de pensiones por ocupado. Esta ratio se puede descomponer en el producto de cuatro factores: la tasa de cobertura del sistema, la tasa de dependencia²¹, la inversa de la tasa de actividad y la inversa de 1 menos la tasa de desempleo²².

Si, partiendo de las últimas proyecciones demográficas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) hasta 2060, se utiliza el escenario demográfico más optimista en cuanto a la entrada neta de inmigrantes en España, los flujos de inmigrantes seguirán comportándose entre 2007 y 2010 según la tendencia actual (en torno a 400.000 entradas netas anuales). Entre 2010 y 2060 se consideran entre 260.000 y 280.000 entradas netas anuales. Ello significaría que hasta 2060 entrarían más de 14,5 millones de inmigrantes en España, lo que provocaría en todo caso un profundo cambio socio-económico²³. Este escenario demográfico implica, no obstante, una transformación muy importante de la pirámide de población (gráficos 2 y 3). La ratio de dependencia pasaría de 0,24 personas de más de 65 años por cada persona en edad de trabajar, a 0,53 en 2059. Aun suponiendo que el número de pensiones por ocupado permanece relativamente estable, y asumiendo hipótesis optimistas respecto al mercado de trabajo (tasa de actividad que pasaría del 70,2% al 81,3% en 2059 y

²⁰ Véanse Durán y Sevilla (2006) y Argimón y González (2006).

²¹ Es la ratio entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar.

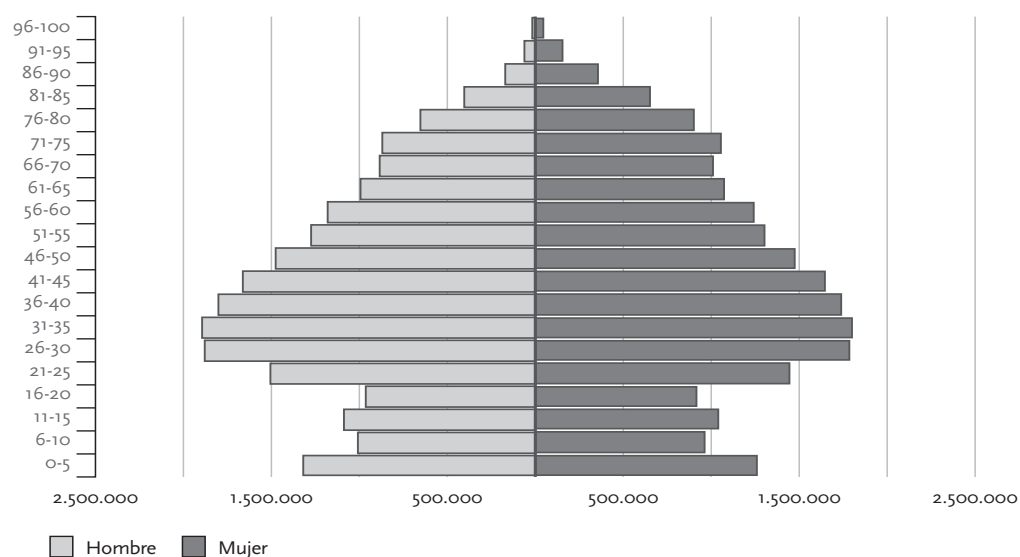
²² Esta descomposición se puede escribir como:

$$\frac{\text{PENS}}{N} = \frac{\text{PENS}}{P > 65} * \frac{P > 65}{P16 - 64} * \frac{1}{\frac{L^5}{P16 - 64}} * \frac{1}{1 - \mu}$$

²³ Véase Balmaseda y Taguas (2004).

GRÁFICO 2

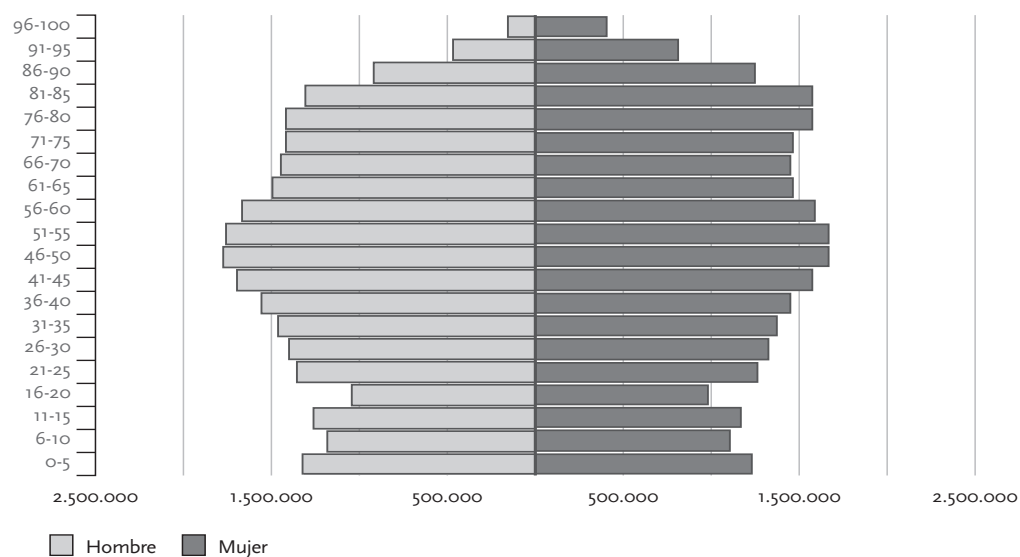
PIRÁMIDE DE POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2004



Fuente: INE.

GRÁFICO 3

PIRÁMIDE DE POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2059



Fuente: INE.

tasa de desempleo que se reduciría de forma paulatina hasta el 3,5%), no se podría compensar el sustancial incremento en la ratio de dependencia. En consecuencia, el número de pensiones por ocupado prácticamente se duplicaría hasta 2059 (desde 0,44 en 2004 hasta 0,81 en 2059).

Las implicaciones de este resultado son muy importantes, ya que la única forma de compensar este crecimiento sería por una reducción equivalente del cociente entre la pensión media real y la productividad. Si se considera un crecimiento medio de la productividad a medio y largo plazo del 1,5%, y teniendo en cuenta que el crecimiento promedio de la pensión media real del sistema se aproximará al 1,8%, debido al denominado efecto sustitución²⁴, se comprueba que dicha compensación no se produciría en ausencia de cambios normativos. El gasto en pensiones contributivas (recuérdese que es simplemente el producto del número de pensiones por ocupado y de la pensión media real en relación con la productividad) se duplicaría, desde el 7,7% en 2004 hasta el 17,9% en 2059²⁵.

Partiendo del balance del Fondo de Reserva a finales de 2004 (19.330 millones de euros), ello significaría que, en ausencia de cambios normativos, el primer año en el que el sistema de prestaciones contributivas de la Seguridad Social podría incurrir en déficit se situaría en el quinquenio comprendido entre 2011 y 2015²⁶. De hecho, la utilización de los saldos acumulados en el Fondo de Reserva hasta 2010 ó 2014 permitiría financiar los

²⁴ Que recoge las carreras laborales previsiblemente cada vez más completas y las reglas de indexación que configuran la normativa.

²⁵ El 7,7% es el resultado de multiplicar el número de pensiones por ocupado en 2004 (0,44) por la pensión media real en relación con la productividad (0,18), y el 17,9% es el resultado de multiplicar ambos ratios en 2059 (0,81 y 0,22 respectivamente). En cuanto a las restantes prestaciones contributivas, se supone que las prestaciones económicas por incapacidad temporal y por maternidad mantienen su peso en el PIB en el horizonte de simulación (0,8% del PIB). Las cotizaciones sociales de los ocupados se proyectan manteniendo su recaudación constante como proporción del PIB (9,1%), lo que implica ausencia de cambios normativos.

²⁶ El primer año en el que el sistema de prestaciones contributivas incurriría en déficit depende de las hipótesis que se adopten respecto a la tasa de cobertura y al efecto sustitución. En Balmaseda *et al.* (2006) se puede consultar un análisis detallado de la sensibilidad de estos resultados. En general, una vez el sistema incurriera en déficit, el Fondo de Reserva acumulado hasta dicho ejercicio tendría capacidad para financiarlo entre siete y diez años.

déficit del sistema hasta el año 2018, o en su caso, 2025²⁷. A partir de entonces, el sistema de prestaciones contributivas requeriría financiación del Estado, como se puede apreciar en el gráfico 4.

Desde una perspectiva de más largo plazo, como la que permiten las proyecciones demográficas del INE hasta 2060, es conveniente evaluar la viabilidad del sistema de prestaciones contributivas en términos actuariales. Aplicando esta metodología, Balmaseda *et al.* (2006) concluyen que la deuda acumulada, derivada de los compromisos implícitos del sistema de prestaciones contributivas, ascendería a 1,83 veces el PIB de 2004²⁸. Este desequilibrio en términos actuariales requeriría un ajuste a la baja del gasto en prestaciones contributivas del 1,5% cada año si se empezara dicha política en 2007.

3. POSIBLES POLÍTICAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

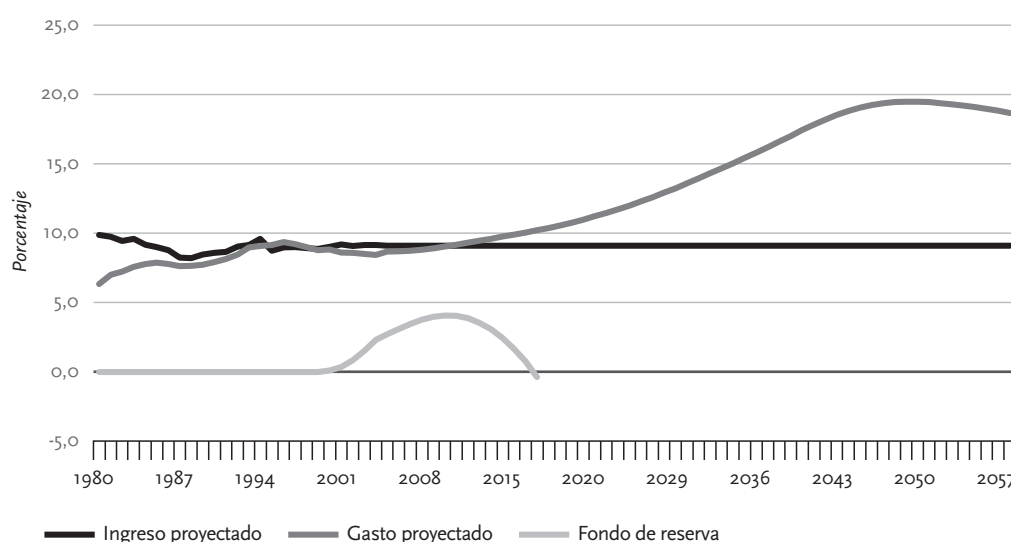
En este apartado se discuten algunas de las principales medidas de reforma de los sistemas de pensiones que se pueden plantear para equilibrar, en términos actuariales, el sistema de prestaciones contributivas en España. Es preciso anticipar que en este trabajo no se considera la posibilidad de incrementar los ingresos del sistema (es decir, las cotizaciones sociales) para afrontar el gasto creciente que resulta del incremento en la tasa de dependencia, y ello porque se supone que la presión fiscal creciente afectaría negativamente a la oferta de trabajo. De hecho, la reducción del número de horas trabajadas en las principales economías europeas respecto a la economía estadounidense parece explicar, al menos parcialmente, el diferencial de crecimiento potencial. Prescott (2004) explica estas diferencias en la oferta de trabajo basándose en el incremento de los tipos marginales sobre las rentas del trabajo en Francia y Alemania respecto a Estados Unidos entre los años setenta y los noventa. Además, el incremento de la imposición sobre el trabajo resultaría especialmente negati-

²⁷ Las simulaciones se llevan a cabo acumulando en el Fondo de Reserva correspondiente a 2004 los superávits del sistema contributivo a una rentabilidad nominal del 5%.

²⁸ Para aplicar esta metodología, se requiere utilizar una tasa de descuento intertemporal, que en este caso se fija en el 3% real, tal y como hacen otras instituciones, como la CBO de Estados Unidos.

GRÁFICO 4

COTIZACIONES, PRESTACIONES Y FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, 1980-2059 (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia.

tivo en una economía que, como la española, se va a enfrentar a una restricción de oferta de trabajo durante los próximos años.

Una primera política sobre cuya eficacia existe un amplio consenso entre los analistas es el cómputo en la base reguladora de la pensión de toda la vida laboral, en lugar de los últimos 15 años en los que se basa actualmente. Esta medida resulta muy adecuada, dado el carácter contributivo de las pensiones, y ya ha sido implementada en las principales economías europeas. En Italia, la reforma de 1992 amplió el número de años incluidos en el cálculo de la base reguladora desde los cinco años a toda la vida laboral del cotizante²⁹. En Alemania también se calcula la pensión con base en toda la vida laboral del contribuyente, mientras que en Francia el período que se utiliza en el cómputo es de veinticinco años.

Sin embargo, esta medida de política económica no resuelve el problema de una forma adecuada desde el punto de vista de la equidad. De hecho, el ajuste incidiría sólo en los nuevos jubila-

²⁹ Véase el trabajo de Franco (2002).

dos del sistema. Además, según la normativa vigente, la base reguladora se actualiza en función de la inflación, y no de la masa salarial (inflación y crecimiento de la productividad), lo que supone una reducción adicional con mayores efectos que los obvios como consecuencia de los normalmente menores salarios percibidos por los contribuyentes durante los primeros años de su carrera laboral.

Los trabajos disponibles estiman que, de considerar las carreras laborales completas, se obtendría una reducción entre el 10 y el 30% de la pensión media de los nuevos pensionistas respecto al escenario base en el cual no se adopta esta medida³⁰. Dada esta variabilidad en las estimaciones, asumiendo que la reducción promedio sobre las nuevas pensiones fuera del 15%, el primer año en el que el sistema incurriría en déficit se retrasaría cuatro años (de 2011 a 2015, por ejemplo) y el Fondo de Reserva acumulado, en este

³⁰ Véanse Jimeno (2002) y Alonso y Herce (2003). El importante avance que supone la disponibilidad de la *Muestra Continua de Vidas Laborales* de la Seguridad Social permitirá, sin duda, la proliferación de trabajos que puedan estimar de forma más precisa este resultado.

caso hasta 2014, permitiría la financiación del sistema hasta 2026. Por último, el déficit en términos actuariales se reduciría desde 1,83 a 1,15 veces el PIB de 2004.

Una segunda medida de política ampliamente demandada, en virtud de los aumentos de la esperanza de vida³¹ y de la extensión del período de formación necesario para acceder al mercado de trabajo, es el retraso de la edad legal de jubilación a los 70 años. Además, debe tenerse en cuenta que la importante restricción de oferta de trabajo a la que previsiblemente se deberá enfrentar la economía española durante las próximas décadas la hacen especialmente recomendable. A pesar del crecimiento gradual de la tasa de actividad que se contempla en este trabajo, si el empleo creciera a partir de 2007 a la tasa interanual constante del 1,3%, la tasa de desempleo en 2013 sería sólo del 3%, lo que proporciona una imagen bastante nítida de que, aunque continúen los flujos de inmigrantes según las hipótesis de las proyecciones demográficas del INE, la restricción de oferta de trabajo en la economía española puede ser significativa en el medio plazo. El retraso de la edad de jubilación se debate actualmente en Alemania³², aunque su implementación va a ser muy gradual. En efecto, parece que se va a incrementar la edad de jubilación un mes al año hasta 2024 y dos meses al año a partir de entonces³². Una reforma orientada hacia los mismos objetivos consistiría en introducir cambios normativos que restringieran los requisitos para acceder a la jubilación anticipada o incrementar el número de años requeridos para alcanzar la pensión máxima³³.

Evidentemente, en el caso de retrasar la edad legal de jubilación a los 70 años, el impacto de la reforma se concentra sobre la tasa de dependencia de una doble manera. En primer lugar, se redu-

³¹ Las proyecciones demográficas del INE se basan en un incremento de la esperanza de vida al nacer desde 77,6 años (en 2006) a 81,0 (en 2059) para los hombres, y desde 84,2 (en 2006) a 87,0 (en 2059) para las mujeres. Ello implicaría una población en 2059 de 52,5 millones de habitantes, de los cuales 14,6 millones serían inmigrantes.

³² Medida que se adopta tras las recomendaciones de la Comisión Rürup en 2003 de aumentar gradualmente desde 2012 hasta 2035 la edad legal de jubilación hasta los 67 años. Véase, por ejemplo, Börsch-Supan y Wilke (2004).

³³ Por ejemplo, la reforma aplicada en Francia desde 2003, según la cual el período de 40 años fijado en la actualidad, se elevará a 41 en 2012 y a 42 en 2020 (a razón de un trimestre por año desde 2009).

ce el numerador, al limitar las altas en el sistema de jubilación, que se producen cinco años más tarde para todos los individuos. Y, en segundo lugar, aumenta el denominador de dicha ratio, al incrementarse la población en edad de trabajar (redefinida de 16 a 70 años)³⁴. El único debate en torno a este tipo de medidas parece centrarse en la obligatoriedad o voluntariedad de la disposición, así como en el gradualismo de introducción de la medida. Si se adoptara de forma generalizada en 2007, con carácter obligatorio y sin gradualismos, y para contrarrestar la obligatoriedad se eximiera de las cotizaciones sociales a los trabajadores entre 65 y 69 años, la tasa de dependencia disminuiría desde 0,53 en 2059 hasta 0,39. Como consecuencia, las pensiones por ocupado se reducirían desde 0,81 hasta 0,62, y el gasto en pensiones desde el 17,9% hasta el 13,7% del PIB en 2059. Puesto que la reducción de la tasa de dependencia es crucial para la sostenibilidad del sistema de pensiones, como se ha visto anteriormente, la efectividad de esta política sería muy relevante, retrasando 17 años la aparición del primer déficit en el sistema de prestaciones contributivas. Adicionalmente, los superávits acumulados hasta 2027, junto con los intereses, generarían un Fondo de Reserva muy significativo que permitiría financiar completamente el sistema hasta 2046. De hecho, la deuda implícita del sistema en términos actuariales desaparecería prácticamente, pasando de 1,83 a 0,1 veces el PIB de 2004.

En todo caso, cabe hacer dos puntualizaciones a estos resultados, que deben ser interpretados con cautela. En primer lugar, se simula la introducción de la medida sin gradualismos, es decir que se retrasaría obligatoriamente la edad de jubilación cinco años en 2007. En segundo lugar, se supone que la tasa de actividad del conjunto de personas que no accederían, en este caso, a la jubilación se aproximaría progresivamente a la del grupo de edad entre 55 y 64 años. Por consiguiente, no cabe duda de que la reforma debería ir en esta dirección, pero ello no implica que necesariamente deba retrasarse la edad legal de jubilación en cinco años a partir de un momento dado. Probablemente, esta medida se deba implementar gradualmente, aun cuando en este caso sus efectos serán menores que los descritos.

³⁴ Cuantitativamente, se puede simular de una forma más simplificada, proyectando un aumento gradual de la tasa de actividad del grupo de edad 65-69 hasta alcanzar en 2059 un nivel igual a $\frac{3}{4}$ de la tasa del grupo de edad 55-64, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Véase Balmaseda *et al.* (2006).

Una tercera línea de reforma, también ampliamente debatida y aplicada en algunos países, consistiría en actualizar el poder adquisitivo de las pensiones con la variación denominada del IPC-X. En concreto, en Francia, desde 2003, la pensión se actualiza según la inflación excluido el tabaco. Implementar esta política exigiría cambiar la legislación que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (Ley 24/1997), pero redistribuiría el peso de la reforma de una forma mucho más equitativa entre los pensionistas actuales y los futuros. Además, sería muy fácil de aplicar y también su evaluación resultaría muy sencilla. En la simulación que se presenta aquí se aplica desde 2007 una revalorización anual de las pensiones según la variación del IPC-0,5%. En definitiva, esta medida se implementa minorando el incremento anual de la pensión media real sobre la productividad en 0,5 puntos porcentuales cada año, lo cual permite estabilizar la relación entre el nivel de dicha variable y el de la productividad. La implementación de una medida como la descrita retrasaría la aparición del primer año en el que el sistema presentaría déficit en tres ejercicios, y el Fondo de Reserva acumulado junto con sus intereses permitiría, en este caso, la financiación del sistema hasta 2024. Por último, la deuda acumulada en términos actuariales se reduciría desde 1,83 hasta 1,06 veces el PIB de 2004.

Una vez que esté equilibrado a largo plazo el sistema de pensiones contributivas, debería evaluarse la posibilidad de introducir reformas de tipo estructural; en concreto, la introducción de cuentas individuales, sean de capitalización individual y gestión privada o nocionales de gestión pública, como ya se ha hecho en algunas economías europeas. El principal objetivo sería el de aumentar los incentivos en el mercado laboral superando algunas desventajas de los sistemas públicos de prestación definida³⁵. Además, la introducción de cuentas de capitalización individual debería aumentar la tasa de ahorro de la economía y, por consiguiente, la tasa de inversión y el crecimiento a largo plazo. Una ventaja de los sistemas de capitalización reside en que favorecen la flexibilidad a lo largo del ciclo vital de los individuos, permitiendo adaptar sus períodos de ahorro

³⁵ Los sistemas de prestación definida, en relación con los de contribución definida, incentivan a los empleadores a reducir su demanda de trabajo y a los trabajadores a reducir su oferta, descendiendo por tanto el nivel de empleo. Los trabajadores, además, pueden reducir su oferta de trabajo a través de la evasión, lo que, como ocurre en muchas economías de América Latina, aumenta el grado de informalidad de la economía.

a los momentos de mayor liquidez. Además, en el tramo de capitalización, una parte podría ser de carácter voluntario³⁶.

Por la introducción de cuentas individuales de capitalización y gestión privada, reforma en la cual fue pionero Chile hace ya veinticinco años³⁷, han optado parcialmente Suecia, donde desde 1999 se destinan 2,5 puntos de los 18 de cotizaciones sociales al sistema de capitalización individual, y Polonia, donde se asigna a los trabajadores de mediana edad 7,3 puntos del salario bruto a cuentas individuales de gestión privada desde 1999³⁸. Asimismo, Italia ha iniciado la transición de un sistema de prestación definida hacia otro de contribución definida, dentro de un esquema de cuentas nocionales y gestión pública para los trabajadores incorporados desde 1996. Suecia y Letonia han hecho lo propio para los trabajadores incorporados desde 1999 y 1996, respectivamente³⁹. En definitiva, en España, como en el resto de las economías desarrolladas, si no existieran costes de transición, se debería ir hacia un sistema de capitalización individual lo más pronto posible. Pero, dada la existencia de dichos costes de transición, las reformas deben ser cautelosas, evitando la posibilidad de que los costes superen los beneficios del cambio hacia un sistema de capitalización individual, ya sea de gestión privada o pública. No obstante, debería avanzarse, como ya hacen algunas economías europeas, hacia un sistema mixto que contemple un tramo de capitalización individual.

4. CONCLUSIONES

Desde la segunda mitad de los años noventa, existe en España un profuso debate sobre la viabilidad del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Este debate también se ha venido desarrollando en

³⁶ La idea subyacente es evitar los problemas de inconsistencia temporal para desincentivar la posibilidad de que los individuos no ahorren, ya que, en caso de necesidad, el Gobierno terminaría haciendo una transferencia de renta.

³⁷ Véase Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2002).

³⁸ Para el caso sueco, véase Palmer (2002), y para el polaco, Chlon *et al.* (1999). Asimismo, cabe consultar: Banco Mundial (1994) y Lindbeck y Persson (2003). Para una revisión crítica, Barr (2000) y Orszag y Stiglitz (2001).

³⁹ Para un análisis de los fundamentos y de las experiencias internacionales en la introducción de cuentas nocionales, véase Holzmann y Palmer (2006).

la mayoría de las economías industrializadas y en muchas de las economías emergentes. De hecho, el informe del Banco Mundial (1994) constituyó la referencia de una amplia literatura que recomendaba la introducción de reformas para garantizar la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones de las economías occidentales, ante el proceso de envejecimiento demográfico al que se enfrentaban estas economías. Simultáneamente a esta discusión, muchas de las economías latinoamericanas emprendieron el camino hacia sistemas reformados de distinta naturaleza, tras la primera experiencia de la economía chilena en 1981. Y en los últimos años del siglo XX se sumaron a esta iniciativa algunas de las economías de Europa del Este. Los últimos años del siglo pasado y los albores del actual han traído cambios relevantes. Así, el programa de la Administración Bush ha postulado la privatización, al menos parcial, del sistema de pensiones, mientras que se han introducido cuentas de capitalización individual privada en Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Suecia, así como cuentas nacionales en Italia y también en Suecia. Por otra parte, en las economías emergentes se debate en estos momentos sobre las *reformas de segunda generación* en los sistemas reformados de capitalización individual y gestión privada.

Este intenso debate ha dado lugar a que repetidamente se plantee la pregunta de cuál es el sistema preferible de seguridad social. Pero esta pregunta no tiene una respuesta obvia. Los sistemas de seguridad social no son, ni tienen que serlo, uniformes en el tiempo ni tampoco entre economías que son, de hecho, distintas. Las preferencias sociales son las que deben determinar el diseño institucional y el tamaño del sistema de seguridad social en cada economía. No obstante, en el caso de las economías europeas, que siguen contando con un tradicional sistema de reparto, existe cada vez más un amplio consenso en el sentido de que, si no hubiera unos costes de transición, debería adoptarse un sistema de capitalización individual, de administración privada o pública. En este sentido, y dado que en muchas de estas economías dichos costes de transición son elevados, se aprecian movimientos hacia sistemas mixtos, con un tramo de reparto y otro de capitalización individual.

En el caso de la economía española, en la segunda mitad de los años noventa este debate condujo al Pacto de Toledo, suscrito por los partidos políticos y respaldado por los agentes sociales. Sin embargo, las reformas emprendidas no han sido suficientes para garantizar la viabilidad del sistema en el medio y largo plazo. La evolución de las

cuentas del sistema de Seguridad Social, que han presentado superávit desde 1999, se ha interpretado de una forma demasiado optimista y, por tanto, ha desincentivado las medidas necesarias para equilibrar financieramente el sistema de prestaciones contributivas en el medio y largo plazo. Las proyecciones del gasto que se discuten en este trabajo muestran que, aun considerando escenarios demográfico y macroeconómico relativamente favorables, el peso del gasto en prestaciones contributivas en relación con el PIB se duplicará sobradamente durante las siguientes décadas como consecuencia, sobre todo, del sustantivo incremento de la tasa de dependencia. El sistema contributivo podría mostrar su primer déficit a principios de la próxima década, entre 2011 y 2015, y el Fondo de Reserva podría financiar el sistema entre siete y diez años a partir de esa fecha. Desde una perspectiva de más largo plazo, la deuda acumulada, derivada de los compromisos implícitos del sistema de prestaciones contributivas, ascendería a 1,83 veces el PIB de 2004. Este desequilibrio requeriría un ajuste del gasto en prestaciones contributivas del 1,5% cada año si se iniciara dicha política en 2007.

Por consiguiente, el sistema precisa reformas que garanticen su viabilidad en el medio y largo plazo. Pero la implementación de éstas resulta difícil, toda vez que se trata de medidas impopulares que comportan un coste político elevado en el corto plazo. Como apunta la literatura, la mejor forma de ganar apoyos entre los ciudadanos es la información y explicación de la necesidad de estas medidas de política económica. En este sentido, la creación de una Oficina Presupuestaria del Congreso, independiente del poder ejecutivo (a imagen de la CBO de Estados Unidos), que asumiera la responsabilidad de evaluar la situación y las perspectivas del sistema español de Seguridad Social, sería de gran ayuda para extender la opinión entre los ciudadanos de la necesidad de reformar el sistema para garantizar su sostenibilidad en el medio y largo plazo.

Ante esta situación, se han discutido diferentes medidas de política que han suscitado un amplio consenso en la literatura y que, además, ya han sido aplicadas en algunas de las principales economías europeas. Entre ellas destacan el cómputo de la carrera laboral completa en la determinación de la base reguladora de las prestaciones, el retraso de la edad de jubilación hasta los 70 años y la actualización del poder adquisitivo de las pensiones con la fórmula del IPC-X. En este trabajo se ha estimado el impacto que podrían tener estas reformas sobre la reducción de la tasa de dependencia,

el gasto en pensiones, el momento en que el sistema incurriría en déficit y la reducción de la deuda acumulada en términos actuariales.

Alguna combinación de este conjunto de medidas debería implementarse en el menor plazo posible, y ello porque toda demora en su puesta en marcha supondrá mayores costes en términos de equidad, eficiencia y estabilización, además de que el retraso en su adopción aumentará progresivamente la intensidad de las medidas correctoras que deberían implementarse. En este trabajo no se ha considerado la posibilidad de que el aumento en el gasto sea financiado con incrementos de las cotizaciones sociales en el futuro. Esta opción afectaría negativamente a la oferta de trabajo, lo que adquiere mayor relevancia en un escenario en el que, previsiblemente, aumentarán las restricciones sobre esta oferta. Precisamente, si se quiere tener un sistema de protección social mejor y más amplio, la única solución segura es trabajar más personas y más horas cada una de ellas, es decir, aumentar sustancialmente la oferta de trabajo.

Por último, la reforma debería ser ambiciosa. En este sentido, las tendencias actuales en las principales economías occidentales parecen configurar un sistema con dos tramos: el primero de reparto y el segundo de capitalización individual y gestión privada y/ o de cuentas nocionales de gestión pública. Por ello, debería contemplarse la posibilidad, como ya se ha hecho en otras economías europeas, de introducir gradualmente el tramo de capitalización individual. No puede olvidarse que las economías industrializadas van a experimentar durante los próximos años un importante incremento en la demanda de sanidad como consecuencia de los notables avances que se están produciendo en biomedicina. Éste va a ser el reto del Estado del bienestar en los próximos años, y no el sostenimiento de los sistemas de pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, J. y J. A. HERCE (2003), "Balance del sistema de pensiones y *boom* migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050", *Documento de Trabajo 2003-02*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

ARGIMÓN, I. y C. I. GONZÁLEZ (2006), "La Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social", *Boletín Económico*, Banco de España, mayo: 40-53.

AUERBACH, A. y J. KOTLIKOFF (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

BALMASEDA, M.; MELGUIZO, A. y D. TAGUAS (2006), "Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España", *Moneda y Crédito*, 222: 313-359.

BALMASEDA, M. y D. TAGUAS (2004), "Inmigración, oferta de trabajo y renta *per cápita*", *Economía Exterior*, 28: 83-92.

BALMASEDA, M. y P. TELLO (2003), "Impacto de cambios legislativos en las pensiones contributivas", *Revista Situación España*, Servicio de Estudios BBVA, julio: 29-40.

Banco Mundial (1994), *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and to Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press.

BAREA, J.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y J. VELARDE (1997), *Pensiones y prestaciones por desempleo* (segunda edición), Bilbao, Fundación BBV.

BARR, N. (2000), "Reforming pensions: myths, truths, and policy choices", *IMF Working Paper*, 00/139, Washington, Fondo Monetario Internacional.

BOLDRIN, M.; JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y F. PERACCHI (2001), *Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España*, Bilbao, Fundación BBVA.

BOERI, T. y G. TABELLINI (2005), "Does information increase political support for pension reform?", *CEPR Discussion Paper*, n.º 5319, Centre for Economic Policy Research.

BÖRSCH-SUPAN, A. y C. B. WILKE (2004), "The German public pension system: how it was, how it will be", *NBER Working Papers*, 10525, National Bureau of Economic Research.

BOSCA, J. E.; DOMÉNECH, R. y D. TAGUAS (1999), "La política fiscal en la Unión Económica y Monetaria", *Moneda y Crédito*, 208: 267-324.

CHLON, A.; GÓRA, M. y M. RUTKOWSKI (1999), "Shaping pension reform in Poland: security through diversity", *Social Protection Discussion Paper Series*, 9923, The World Bank.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2004), *The Outlook for Social Security*, junio.

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: 223-270.

DURÁN, A. y M. A. SEVILLA (2006), "Una muestra continua de vidas laborales", ponencia para el *Seminario Internacional sobre el papel de los registros administrativos en relación con el análisis social y económico y el desarrollo del sistema estadístico nacional*, organizado por el IEF (Madrid), enero.

ECONOMIC POLICY COMMITTEE (2002), *Reform Challenges Facing Public Pension Systems: The Impact of Certain Parametric Reforms on Pension Expenditure*, julio, Bruselas.

– (2003), *The Impact of Ageing Populations on Public Finances: Overview of Analysis Carried out at EU Level and Proposals for a Future Work Programme*, octubre, Bruselas.

– (2006), "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", *European Economy, Special Report*, 1/2006, Economic Policy Committee y Comisión Europea.

FRANCO, D. (2002), "Italy: a never ending pension reform", en FELDSTEIN, M. y H. SIEBERT (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago, The University of Chicago Press: 211-251.

GOÑI, E.; LÓPEZ, J. H. y L. SERVÉN (2006), "Fiscal reform for social equity in Latin America" (Banco Mundial), ponencia preparada para la Conferencia *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina*, Barcelona, octubre.

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

HERCE, J. A. y J. ALONSO (2000), *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa.

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

HOLZMAN, R. y E. PALMER (2006), *Pension Reform. Issues and Prospects for Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DF, Banco Mundial.

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", *Documento de Trabajo 2000-15*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

– (2002), "Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación", *Documento de Trabajo 2002-13*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

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

KRUEGER, D. y F. KUBLER (2006), "Pareto improving social security reform when financial markets are incomplete", *American Economic Review*, 96: 737-755.

LINDBECK, A. y M. PERSSON (2003), "The gains from pension reform", *Journal of Economic Literature*, 41,1: 74-112.

LORA, E. (2006), "El futuro de los pactos fiscales en América Latina" (Banco Interamericano de Desarrollo), ponencia preparada para la conferencia *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina*, Barcelona, octubre.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005), *Informe de estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones*, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995), *La seguridad social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico actuarial*, Madrid.

ORSZAG, P. R. y J. E. STIGLITZ (2001), "Rethinking pension reform: 10 myths about social security systems", en HOLZMANN, R. y J. E. STIGLITZ, *New Ideas About Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington DF, Banco Mundial: 17-62.

PALMER, E. (2002): "Swedish pension reform: how did it evolve and what does it mean for the future?", en FELDSTEIN, M. y H. SIEBERT (eds.), *Social Security pension reform in Europe*, Chicago, The University of Chicago Press: 171-205.

PIÑERA J. y A. WEINSTEIN (1996), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones*, Madrid, Círculo de Empresarios.

PRESCOTT, E. C. (2004), "Why do Americans work so much more than Europeans?", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 28, 1: 2-13.

ROJAS, J. A. (2005), "Life-cycle earnings, cohort size effects and social security: A quantitative exploration", *Journal of Public Economics*, 89: 465-485.

SÁNCHEZ-MARTÍN, A. (2001), "Endogenous retirement and public pension system reform in Spain", *Working Paper 01-35*, Madrid, Universidad Carlos III.

SERRANO, F.; GARCÍA, M. A. y C. BRAVO (2004), *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico*, Barcelona, Ariel.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (2005), *2005 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust*, marzo.

STIGLITZ, J. E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Nueva York y Londres, W.W. Norton.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (2002), *El sistema chileno de pensiones* (quinta edición), Santiago de Chile.

ZUBIRI, I. (2003), "El futuro del sistema de pensiones en España", *Estudios de Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Jubilación y reproducción: hacia una mayor equidad intergeneracional

LUIS GARRIDO MEDINA*

RESUMEN

El alcance de los cambios experimentados por la sociedad española en las últimas décadas es de tal magnitud que limita la capacidad de predicción. No obstante, a la luz de lo sucedido, es posible anticipar algunos desarrollos futuros que afectan al denominado "problema de las pensiones". En particular, se puede anticipar el progresivo aumento de las tasas de empleo en general, y más aún en las edades avanzadas, como consecuencia del incremento de los niveles de educación formal. En consecuencia, los mayores del futuro tenderán a jubilarse más tarde, pero esta evolución puede reforzarse mediante incentivos institucionales (como el retraso de la edad legal de jubilación o la flexibilización completa de ésta) que no olviden la equidad entre generaciones y entre clases formativas, buscando el equilibrio de los tiempos de trabajo y de retiro. También conviene tener en cuenta que una sociedad que concentra sus esfuerzos de apoyo social en los mayores puede estar soslayando las necesidades de otros dependientes económicos y dificultando su propia reproducción.

1. EL REJUVENECER DE LA POBLACIÓN

El envejecimiento de la población es considerado uno de los problemas más graves de las sociedades avanzadas. Sin embargo, el que cada vez haya más ancianos se puede valorar de manera bien diversa. Lograr una mayor longevidad de los humanos es probablemente el éxito más importante de nuestra forma de vida. Entre sus más valiosas consecuencias

cabe contar la posibilidad de que los individuos puedan construir razonablemente su futuro, sin el temor a una muerte temprana. La radical disminución de la presencia de la muerte en la vida cotidiana de los jóvenes y los adultos, y su confinamiento en las edades avanzadas, es el soporte más sólido en el que fundar la individualidad (Roussel, 1989).

Un temor que ha acompañado la prolongación de la vida ha sido la extensión de la decrepitud a una mayor proporción de cada trayectoria vital. Pero ahora sabemos que la situación de salud de cada edad es mejor que antaño, y que esa mejoría avanza más rápido que la esperanza de vida (Murray y López, 1996). La consecuencia es que los mayores cada vez están más sanos a edades equivalentes¹.

Desde esta perspectiva, no se debería hablar de envejecimiento, sino de rejuvenecimiento de la población. De forma más precisa, estamos ante una mayor juventud de las edades. Actualmente una persona de 50 años es más joven que otra de hace sólo medio siglo en un doble sentido: tiene un estado medio de salud mejor que el de quien le antecedió y una esperanza de vida, a esa edad, más prolongada y en mejor estado. Que la proporción de personas mayores sea más abultada que la de jóvenes es una transición necesaria si se quiere que la humanidad tenga una adaptación más razonable al espacio vital que ocupa en la tierra. Desde el punto de vista del equilibrio ecológico, la estabilidad de la población también constituye un éxito.

¹ Es difícil captar esta mejora si se atiende al encarnizamiento terapéutico con el que a menudo se gestionan los tiempos inmediatamente anteriores a la muerte "natural" en países con sistemas sanitarios desarrollados, en muchos casos por la presión (directa o temida) de las propias familias de los pacientes.

* Catedrático de Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid (lgarrido@poli.uned.es).

Siendo esto así, ¿qué es lo que hace tan problemático que haya más ancianos? La respuesta puede residir en las ocupaciones que se desempeñan en función de la edad a lo largo de la biografía y en el estado de Salud² (con mayúscula) en el que se llega a las edades avanzadas. Se entiende aquí que, además de la salud del cuerpo, hay otras saludes. La formativa y la laboral serían tan importantes como aquella, o más, para permitir una vida activa más prolongada.

2. LA NECESARIA TENDENCIA AL RETRASO DE LA JUBILACIÓN

En España, de una manera más contundente que en la mayoría de los países del entorno europeo, durante las últimas décadas han llegado a las edades maduras unas cohortes que acumulaban carencias de todo tipo, fruto de una historia colectiva que no les fue propicia. Las dificultades de la Guerra Civil y de la posguerra han marcado la vida de nuestros mayores con penalidades personales y privaciones individuales y colectivas. A la obsolescencia de su escaso nivel formativo se unió la de un sistema productivo sin capacidad para dar trabajo de manera suficiente. Las drásticas crisis del empleo dejaron fuera a una parte importante de los mayores, y la generalización de las "incapacidades laborales" como formas anticipadas de retiro laboral (que no podían ser denominadas "jubilaciones") era el epítome de la obsolescencia de una estructura sectorial caduca y de una escasa productividad que obligaba a largas jornadas de trabajo en condiciones muchas veces no aptas para los mayores.

La respuesta colectiva a este problema general ha consistido en el establecimiento de un camino hacia el abandono de la actividad laboral adecuado para aquellas circunstancias. En 1970 los varones nacidos en 1906-1910 tenían de 60 a 64 años y trabajaban en un 81%. Un cuarto de siglo después, sólo lo hacía el 38% de quienes contaban las mismas edades (nacidos alrededor de la Segunda República), y de ellos, el 42% estaban ya jubilados. Hoy trabaja el 47% de los que tienen entre 60 y 64, mientras que los jubilados han disminuido hasta el 33%. Esto supone un retraso del abandono del trabajo de casi dos años. Se diría que lo peor

² La Real Academia define como primera acepción del término "salud": "Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones". La salud social sería el equivalente, sin más que cambiar el adjetivo "orgánico" por "social".

del problema empieza a mejorar. Pasa a ser importante saber hasta cuándo se pueden mantener estas nuevas tendencias.

Si uno se remonta a la época de la transición a la democracia, se encuentra un país radicalmente diferente del actual. Por ello, no es de extrañar que el sistema de pensiones presente disfunciones apreciables. Es obvio que en su trayectoria ha sufrido cambios importantes, pero mantiene la impronta de la situación en la que tuvo lugar su génesis. El problema financiero central asociado al mal llamado "envejecimiento de la población" puede residir en que se pretende mantener lo fundamental del sistema, a pesar de que las condiciones que motivaron su concreta institucionalización hayan cambiado sustancialmente.

Volviendo a la pregunta antes planteada (¿qué es lo que hace tan problemático que haya más ancianos?), parece claro que lo que convierte a los mayores en un problema es lo caros que resultan al erario público, y se prevé que ese gasto crecerá rápidamente; y también parece claro que una parte fundamental del aumento de su coste estriba en que cada vez se jubilan más pronto y se mueren más tarde. Pero si se toma en cuenta que los mayores no han envejecido sino que han "enjuvenecido"³, retrasando a la vez su muerte y su decrepitud física y social, lo lógico sería que retrasasen paralelamente su edad de jubilación, con lo que el crecimiento del gasto se reduciría decisivamente.

Otro motivo para hacerlo sería el derivado de la forma en la que las cohortes implicadas han retrasado su incorporación efectiva al empleo. La edad mediana de ingreso en el trabajo de los varones se ha retrasado seis años entre la cohorte de los nacidos en 1940 y la de los nacidos en 1986, pasando de los 14 a los 20 años de edad. Sólo esta diferencia justificaría una posposición de la edad de jubilación en seis años para los que hoy cumplen esos 20 años, de tal modo que para estar el mismo tiempo en el sistema productivo tendrían que jubilarse oficialmente a la edad de 71 años. Para llegar a ello, el país tiene hasta el año 2057, y sería suficiente con retrasar cada año 1,4 meses la edad oficial de

³ La diferencia entre los prefijos de las palabras "rejuvenecido" y "en-vejecido" sugiere que la juventud es algo a lo que se vuelve y la vejez algo en lo que se entra. Trasponiendo esta diferencia, se podría formular la palabra "enjuvenecer" para expresar el hecho de que las edades maduras, en lugar de envejecer, "enjuvenecen" respecto a las cohortes que les precedieron.

jubilación. Puede que haya a quien le parezca un ritmo alto, pero, como se verá más adelante, durante los últimos diez años el retiro efectivo de los varones se ha retrasado a un ritmo de 2,3 meses al año. Con este retraso, no se trataría de reproducir un mundo laboral felizmente abandonado, sino de desplazar a edades más avanzadas unas carreras laborales vividas en condiciones mucho mejores.

Se podría argumentar que un cambio de esta entidad tal vez no sería aceptado por los implicados. Sin embargo, en 50 años (los que quedan hasta llegar a 2057) da tiempo a que cambien mucho las cosas. Como ejemplo, hace cinco décadas, en la España de 1955, contar con una pensión de jubilación para todos los trabajadores retirados era una quimera.

3. LA PROFUNDA Y RÁPIDA TRANSFORMACIÓN DEL PAÍS

*...el pasado es un país extranjero;
allí hacen las cosas de modo diferente*

L. P. HARTLEY

Si en 1994, cuando había cuatro millones de mujeres ocupadas en España, alguien hubiese aventurado que serían ocho millones en 2006, es muy probable que le hubiesen considerado un iluminado. Sin embargo, efectivamente ha llegado a ser así⁴. Y no son sólo las mujeres. De los ocho millones de varones ocupados al comenzar 1994, se ha pasado a doce millones en 2006. En la España de hoy (2006) trabajan veinte millones de personas; hace diez años apenas llegaban a doce millones y medio.

Los españoles han estado acostumbrados, durante más de un cuarto de siglo, a tener como horizonte futuro la situación de los países europeos avanzados. Incluso en los momentos culminantes del desarrollo (1969-1973), el sistema político, el nivel formativo, el aparato industrial, la estructura sectorial, la fiscalidad, el nivel de asalarización, las formas familiares... en suma, la sociedad entera, presentaba decisivas carencias que se consideraban atrasos respecto a la trayectoria que habían seguido las sociedades del entorno europeo. Pero esa desventaja, de forma contradictoria, resultaba útil, ya que marcaba un camino que hacía previsi-

⁴ La EPA del tercer trimestre de 2006 estima en 8.036.205 el número de ocupadas.

ble la evolución de la sociedad para lograr aproximarse al mundo al que había pertenecido.

Durante las tres últimas décadas los españoles han logrado colmar, en gran medida, esas carencias. La conjunción de la transición política, el "vuelco formativo" (cuyas características se expondrán más adelante), la reconversión estructural del sistema productivo, la "normalización fiscal", el declive de la forma de producción doméstica y la "revolución reproductiva" (Garrido, 1996) han modificado sustancialmente las dimensiones críticas de nuestra sociedad. La entrada en la Comunidad Europea en 1986 y la incorporación a la Unión Monetaria en 2002 son, a la vez, motores de esos cambios y certificados de esa proximidad. Los españoles han hecho avanzar su sociedad en la práctica totalidad de los ámbitos citados hasta tal punto que las diferencias se han estrechado y han dejado de ser tan útiles como antes para marcar la trayectoria futura. Es decir, al acercarse a Europa se ha perdido la referencia, y la liberación de gran parte del atraso nos ha despojado de algunas certezas sobre lo que sería deseable (al tiempo que factible) desde una visión colectiva.

Otro factor clave para entender este proceso es la extremada rapidez con la que han tenido que producirse estas transformaciones para lograr ese acercamiento en tan escaso tiempo. En la España del último cuarto de siglo XX, algunos de los cambios se han dado a velocidades sin precedentes conocidos. La abrupta caída de la fecundidad, el masivo incremento del nivel educativo, las convulsas y sucesivas reconversiones del empleo...; se podría decir que los cambios legislativos de la democracia han venido siendo los asendereados intentos de adaptarse a una sociedad que les adelantaba de manera sistemática.

Pero esa celeridad ha derivado en la apretada convivencia de "los de antes" con "los de después". Cuando se produce un cambio social, lo más frecuente es que no afecte por igual a todos los ciudadanos. Y cuanto más tajante e influyente sea, más marcadas serán las diferencias entre unos y otros. No es sólo la pervivencia de los derechos adquiridos, es en mayor medida la convivencia de mundos antagónicos. Actualmente comparten el mismo espacio las cohortes vivas con mayor nivel de analfabetismo femenino de la Europa de los 15 y las que tienen una de las mayores proporciones de titulación universitaria; las más fecundas de nuestro entorno con las que batían hace pocos años el récord de baja fecundidad de los países avanzados.

4. ARREGLOS EN UN MERCADO DE TRABAJO TAN CAMBIANTE COMO IMPREDECIBLE

Esta convivencia simultánea de los más opuestos extremos genera tensiones e inestabilidades difíciles de gestionar. Y, sobre todo, hace necesaria la adopción de soluciones específicas para los damnificados por los cambios. Uno de los problemas que suelen conllevar esas soluciones radica en que generan un espacio de derechos que, siendo razonables para la compensación de los damnificados, no lo son para aquellos que no han padecido tales desequilibrios. Pero los beneficiados por los cambios no quieren entender que las soluciones no son para ellos (sino específicamente para paliar las desventajas de los perjudicados), y las reclaman como derechos generales, irrenunciables y perennes. La evolución del sistema de pensiones es, en cierta medida, un ejemplo de las dificultades que genera la administración de las soluciones cuando cambian las condiciones en las que se basaban.

Un caso ejemplar de solución transitoria que tiende a permanecer más allá del tiempo en el que sería necesaria lo encontramos en esa forma inédita de pacto intergeneracional que ha regulado las relaciones en el mercado de trabajo entre unos mayores de muy baja cualificación y unos jóvenes altamente formados. Se produjo de una manera que nadie supo anticipar, ya que surgió como resultado de la evolución concreta de las formas de contratación, dejando en el camino importantes traumas individuales y colectivos. Y así, mientras los mayores conservan sus derechos laborales en el espacio público, retribuyen a sus hijos con una cobertura domiciliar y una tolerancia doméstica desconocidas anteriormente. Los padres pierden autoridad y dominio, y los jóvenes estabilidad laboral. Así, se han unido en el mercado de trabajo unos contratos indefinidos –que sólo protegen con alguna eficacia a los que tienen una antigüedad importante en el puesto–, ocupados por los mayores, con unos contratos temporales de una reducida duración media, asociados a la incorporación al empleo, que ocupan mayoritariamente los jóvenes y las mujeres en sus sucesivas entradas en el mercado. Este “arreglo” entre las generaciones más disímiles, en cuanto a nivel formativo, que seguramente puedan existir en la historia de España lleva camino de ir perdiendo sentido y eficiencia a medida que las generaciones menos formadas vayan retirándose de la ocupación.

Dejando al margen el hecho sabido de que estos procesos no se dan por igual en los distintos segmentos de los mercados de trabajo⁵, no es fácil predecir ni la intensidad ni el *tempo* de estos posibles –y razonables– cambios. Es llamativo el modo en el que toda la sociedad se ha instalado de hecho en lo que se denomina “la precarización del mercado de trabajo”. Se podrían citar distintos síntomas de esa adaptación, pero hay un dato contradictorio que no se menciona de modo acorde con su importancia: el decisivo aumento de los puestos ocupados mediante un contrato indefinido.

En 1977, momento en el que el empleo asalariado alcanzó un máximo de cerca de nueve millones de ocupados, la cifra de contratados fijos se situaba en ocho millones⁶. Las reconversiones del empleo redujeron esta cantidad a 6,5 millones en 1985, y los cinco años siguientes de recuperación no lograron elevar apreciablemente esta cifra, a pesar de que en 1991 se consiguió el siguiente máximo de empleo. En ese quinquenio de crecimiento sólo aumentó la contratación temporal, y los agoreros de la época no se limitaron a decir que se había acabado el empleo fijo, sino que incluso vaticinaron “el fin del trabajo”.

Los hechos parecieron darles la razón, ya que en el invierno de 1993 se perdieron 600.000 empleos de los que más de la mitad estaban basados en contratos indefinidos. Pero esa confirmación resultó efímera; sólo duró hasta 1994, año en el que los contratos fijos no llegaron a los seis millones. A partir de entonces comenzaron a crecer, y en 2006 hay en España 10,6 millones de asalariados con contrato indefinido. Nunca se había alcanzado una cantidad semejante. Aun cuando la tasa de temporalidad coincide con la registrada en 1994 (34,0%), no es ocioso indicar que esa aparente estabilidad responde a una disminución de 3,8 puntos porcentuales en el sector privado, mientras

⁵ Los trabajos de baja cualificación, sobre todo si son estacionales o asociados a obras concretas en los sectores de la construcción, la hostelería, la limpieza y algunos servicios personales, no tenderán a salir de la trampa de la temporalidad del mismo modo que los cualificados. En general, el segmento secundario del mercado de trabajo es mucho más sensible a su regulación legal, tanto en cantidades como en condiciones de contratación y de trabajo.

⁶ La EPA de 1977 estima una media anual de 8.875.402 asalariados. Si se supone que el sector público tenía una proporción de contratos indefinidos del 95% y el sector privado del 90%, se tiene una estimación de asalariados fijos cercana a los 8 millones (el cálculo con esas tasas estimadas da una cifra de 8.056.839).

que en el sector público ha aumentado en 9,5 puntos. Uno de los efectos más importantes de la extensión de la situación de eventualidad, a edades cada vez más coincidentes con las más fecundas, es la reducción de la capacidad para formar una familia y para tener descendencia.

5. LAS INCÓGNITAS DE LA VIVIENDA Y LA INMIGRACIÓN

La evolución de las formas de contratación laboral presentada escuetamente en el apartado anterior pone de manifiesto que su concreta configuración no parecía previsible. Tampoco la prolongación de la fase alcista del ciclo económico está siendo anticipada con acierto por los más avisados analistas. Más bien, se viene retrasando *sine die* el anunciado cambio de tendencia. Entre los más informados es casi constante la alusión a los desequilibrios estructurales en los que se basa el modelo de crecimiento. Pero el más cíclico de los sectores, la construcción, parece haber abandonado sus fluctuaciones y crece imparablemente bajo la constante amenaza del "estallido de la burbuja inmobiliaria". España es el país europeo con más viviendas por habitante. Sin embargo, no es el que presenta un tamaño de hogar más reducido. Hay, por lo tanto, más segundas viviendas y pisos vacíos que en otros lugares. Y, a pesar de todo ello, el sector de la construcción sigue creciendo.

Puede que sea éste el ámbito en el que los riesgos de discontinuidad resulten más inquietantes. La diferencia entre el "aterrizaje suave" del sector y el "estallido de la burbuja" es tan fundamental para la vida de los españoles que la incapacidad para hacer una previsión fiable de este proceso pone en entredicho la capacidad prospectiva de nuestras ciencias sociales.

El asunto del precio de la vivienda es decisivo, en el corto plazo, para la marcha general de una economía que basa una parte central de su crecimiento en la construcción. Pero su evolución a largo plazo lo es, incluso en mayor medida, en el campo de la cobertura de las necesidades de los mayores, y por ello incide más de lo que se piensa habitualmente en el sistema de pensiones. La vivienda es el destino de una parte fundamental del ahorro de los españoles y, por ello, se constituye en un complemento fundamental en los casos en los que la cobertura de las pensiones de jubilación pudiera no resultar suficiente.

La venta de la vivienda propia o "la hipoteca inversa" pactada con los bancos (como un salario vitalicio a cambio de la propiedad de la casa) es un elemento de seguridad financiera para la vejez cuya importancia depende de la evolución del precio de los inmuebles. Un escenario en el que ese precio dependiese de la coyuntura demográfica (por el efecto de la retracción de la demanda asociada a la disminución de la cantidad de jóvenes) haría coincidir la caída de los precios con las dificultades financieras de la Seguridad Social (Pastor y Perote, 1998). Sin embargo, la actual conversión de las viviendas en un activo financiero sin relación directa con su uso⁷ pone en cuestión la probabilidad de que ese supuesto se cumpla de hecho.

Pero quizá sea en el espacio de las migraciones internacionales donde se han contradicho en mayor medida las previsiones. Se supuso que el Acuerdo de Schengen, al que España se adhirió en 1991, daría lugar a importantes movimientos de población entre los países miembros por razones de diversa índole, con predominio de las económicas, basados en las notables diferencias en los mercados de trabajo. Se intuyó también que la entidad del desempleo español provocaría una importante salida de españoles. No fue así.

De muy diversa manera, la apertura de las fronteras europeas dio lugar a un incipiente movimiento de extracomunitarios que, aparentemente, accedían a nuestro país como plataforma de lanzamiento hacia el resto de la Unión Europea. Se dijo que el error de la predicción no había sido de proceso, sino de los sujetos protagonistas del mismo. No estaban siendo los españoles los que trasladaban su residencia a otros países europeos, sino los extracomunitarios los que pasaban por España para hacerlo. Tampoco en esto los hechos se ajustaron a la realidad. Antes bien, los que venían a España encontraban una forma de acogida que les inclinaba a quedarse. Tras una primera fase de crecimiento sostenido del ritmo de entrada entre 1995 y 1999, a partir del año 2000 España se ha convertido en el mayor polo de atracción actual de inmigración extranjera. Esto es así en términos proporcionales a la población de cada país a nivel mundial

⁷ La importante proporción de viviendas vacías está muy probablemente relacionada con la escasa protección jurídica del arrendador y con el hecho de que la escalada de los precios crea una "ilusión de riqueza" a los propietarios que sobrepasa otras rentabilidades del capital productivo. Por ello, si una disminución general de las pensiones pusiese en el mercado gran cantidad de viviendas, su precio caería previsiblemente.

y en términos absolutos en el ámbito europeo. Desde el año 2000 se viene produciendo un saldo de residentes procedentes del exterior que supera la media anual de 600.000 personas. Tras una ligera disminución en 2003 y un claro repunte a finales en 2004, el año 2006 lleva camino de convertirse en el que más incorporaciones brutas al Padrón Municipal Continuo ha registrado hasta ahora, superando el millón de personas.

Inicialmente se dijo que la inmigración mejoraría la sostenibilidad del sistema de pensiones. No tardó en comprobarse que las edades de entrada de los trabajadores extranjeros (centradas en los 28 años) engrosaban las cohortes de mayor tamaño de nuestra historia. Así, en el caso de que permaneciesen trabajando hasta su jubilación y generarán derechos de pensión, acentuarían los problemas futuros. En el año 2000 se suponía que el ritmo de entrada sería de alrededor de 260.000 personas al año, e iría descendiendo. Por su parte, la última de las cinco regularizaciones generales pretendía acabar con la inmigración irregular y, a partir de esa premisa, controlar los flujos de entrada para evitar el "efecto llamada". Nada de lo previsto (incluso a muy breve plazo) se ha aproximado a lo acontecido en realidad.

Actualmente, las variables fundamentales de la inmigración parecen radicalmente imprevisibles. Ni el ritmo de entrada, ni el de salida, ni su composición por nacionalidades, ni los tiempos de residencia, ni las configuraciones familiares, ni la evolución de su inserción laboral... son conocidos aún con precisión, y mucho menos resultan predecibles con un nivel aceptable de certeza.

Este breve repaso a los drásticos cambios ocurridos en nuestro pasado próximo plantea necesariamente la pregunta: ¿cabe deducir de tales transformaciones las que se van producir en el próximo futuro? Parece difícil hacerlo al no tener un referente semejante en el entorno que nos muestre el camino y al ser insuficiente el conocimiento de cuestiones básicas. Sin embargo, en los últimos veinte años se ha progresado de una forma tan sustantiva en la capacidad de análisis y medición de los procesos sociales, que se pueden acotar razonablemente los márgenes de su camino futuro en algunos ámbitos.

A pesar de ello, no conviene olvidar que las sociedades avanzadas son un dispositivo cibernético compuesto de multitud de cerebros individuales e institucionales que procesan continuamente la información que tienen sobre su propia situación

para producir arreglos, pactos y regulaciones innovadoras. Estas soluciones sirven para reelaborar las regulaciones que proveen los gobiernos. La dimensión creativa de estos procesos de ajuste es, al tiempo, una dificultad añadida de cara a la elaboración de previsiones y un factor de equilibrio y de adaptación de las sociedades.

6. EL CRECIENTE PESO ELECTORAL DE LOS MAYORES Y EL OLVIDO DE LA REPRODUCCIÓN

Pero, con ser difícil de prever el comportamiento socio-económico, en mucha mayor medida es complicado predecir la forma en la que las instituciones van a reaccionar a esos cambios. Los políticos que las gobiernan parecen regidos –más veces de las deseables– por esa especie de *marketing* de corto plazo en el que se ha convertido buena parte de la administración de las democracias avanzadas. Cuesta así predecir cómo van a responder a las sucesivas demandas, sobre todo si se dejan guiar por unas encuestas que, a su vez, suelen estar diseñadas para ratificar sus proyectos. Bajo el supuesto de que la ciudadanía ejerce su control mediante el voto, se produce una combinación de intereses de las elites políticas, de atención selectiva de los medios de comunicación y de desconfianza popular hacia la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas reales, que lleva a centrar la atención sobre lo que se considera prioritario, por mucho que esa prioridad se establezca en muchos casos en términos de una banal inmediatez en lo que se ha dado en llamar "la agenda política".

Pero, al margen de que estas dinámicas generen soluciones que, en breve plazo, se convierten en problemas, hay respuestas electorales a las que se les puede pronosticar estabilidad. Una de ellas es la de los jubilados. Por tanto, las pensiones estarán defendidas por el importante y creciente número de votantes que dependerán de ellas en el presente y en el próximo futuro. Mientras los mayores voten con mayor asiduidad y dando mayor peso a sus intereses materiales que los jóvenes, es de esperar que las prioridades económicas de los gobernantes se orienten en su favor. Y si eso es así cuando los jóvenes son muchos más que los mayores, más todavía lo será cuando esa proporción se invierta.

De ahí que la pregunta fundamental no aluda tanto a qué va a pasar con los mayores, como a cuánto van a tener que trabajar los jóvenes y los

adultos para poder mantenerlos. Porque parece estar fuera de duda que los intereses de los mayores prevalecerán sobre los de los jóvenes mientras se mantenga un sistema electoral que no considere a los menores, y un comportamiento electoral de los jóvenes que siga sin tomar muy en cuenta las ofertas de equidad intergeneracional que pudieran proponerles los partidos.

Se dice habitualmente que el futuro problema de las pensiones es consecuencia de que los jóvenes no tengan hijos. Lo que no se dice tanto es que el actual problema de la infecundidad de los jóvenes es, en buena parte, consecuencia de la gran proporción de recursos que se dedican a pensiones respecto a los que se dedican a facilitar la formación de familias⁸. El precio de la vivienda se ha convertido en otro condicionante básico del comportamiento vital de los jóvenes. Pocos factores ejercen una influencia tan negativa sobre la formación de familias como ese insidioso impuesto municipal que grava a las parejas y que se concreta en el precio del suelo. En esta línea de acopiar recursos, cada vez que una parte del trabajo doméstico se realiza fuera del hogar, el Estado consigue recaudar para su redistribución una apreciable proporción de su valor añadido, que procede en parte de los impuestos directos sobre quien realiza el trabajo y en parte de los indirectos sobre el consumo del producto.

Desde este punto de vista "fiscal", la mayor economía sumergida del país resulta ser la asociada a los variados procesos productivos que se llevan a cabo en la intimidad del hogar. Las labores domésticas vienen a ser el último reducto productivo que logra eludir legalmente la recaudación pública. Y parece claro, lógico y razonable el interés del Estado en que esas actividades salgan de ese espacio doméstico para así obtener buena parte de esos recursos (Garrido y Malo, 2005).

Así, se ha producido una caída abrupta de la fecundidad que obedece a múltiples causas, pero cuyo remedio no está entre las preocupaciones ni entre las demandas colectivas de los ciudadanos. Se intenta aleccionar a esos despreocupados infértiles con motivaciones tan poco estimulantes como que deberían tener más hijos para que les pagasen sus futuras pensiones. No parece extraño que, para una función tan prosaica, buena parte de esos jóvenes prefieran que sean otros quienes la cumplan.

⁸ La Ley de Dependencia, recientemente aprobada, insiste en aplicar recursos públicos a la fase declinante de la vida, mientras la dependencia de los niños no es un objetivo prioritario de la financiación colectiva.

Mientras, pueden dedicar sus mejores afanes a conseguir una situación económica que les permita una vida al menos tan acomodada como la que vienen disfrutando en casa de sus padres.

7. EL VUELCO FORMATIVO Y LA CRECIENTE PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

El mecanismo a partir del cual se ha movilizado gran parte del cambio social en España reside en el aumento del nivel formativo a todo lo largo del conjunto de las generaciones que actualmente se encuentran en las edades activas. Este incremento se ha ido desplazando como una ola, de tal modo que los mayores cambios han ido avanzando desde los niveles más bajos, con la desaparición del analfabetismo y la generalización de la enseñanza primaria en las primeras cohortes, hasta los niveles más altos, con crecimientos sustantivos de la formación profesional y universitaria entre las cohortes más jóvenes. El proceso de ampliación del tiempo de vida dedicado al estudio ha sido general, pero ha tenido una mayor relevancia entre las mujeres, ya que partían de unos niveles muy inferiores a los de los varones y los han superado de una manera que no parece estancarse. De este modo, se han convertido en las protagonistas de la expansión del sistema educativo en la España del último cuarto de siglo.

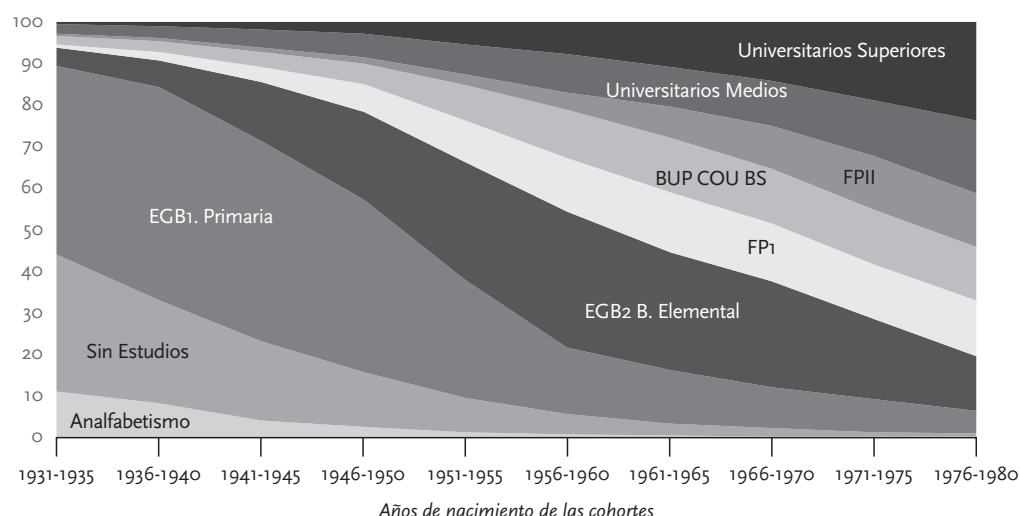
Su efecto global ha sido de tal entidad que se puede denominar un "vuelco formativo" (gráfico 1). Mientras que en la cohorte de mujeres que se estaba jubilando el año 2000 (la de las nacidas entre los años 1935 y 1939) sólo un 6% había terminado estudios reglados de uso laboral (de nivel igual o superior a la formación profesional de primer grado), entre las que se incorporaban por entonces al empleo (nacidas entre 1976-1980) ya lo tenía el 73%⁹.

Este nuevo mundo formativo será especialmente influyente en el futuro de las pensiones, ya que la participación laboral de las mujeres en el interior de cada nivel de estudios ha cambiado muy

⁹ En la proyección que se presenta en el gráfico 1 se prevé que esa cohorte llegue a tener estudios laborales en un 80% a la edad de jubilación. El supuesto básico para hacer esa predicción consiste en que durante su vida dediquen algún tiempo a aumentar su nivel formativo, lo mismo que hacen ahora las españolas de cada edad.

GRÁFICO 1

EL VUELCO FORMATIVO DE LAS MUJERES. PROYECCIÓN DE ESTUDIOS TERMINADOS DE LAS MUJERES POR COHORTES AL FINAL DE SU VIDA ACTIVA



Fuente: Garrido y Chuliá (2005: 133); basado en datos de la EPA del INE 1976-2004.

poco en el último cuarto de siglo. En otras palabras, el extraordinario crecimiento de la participación laboral de la mujer, concentrado en la última década, ha sido debido, en su mayor parte, a la nueva composición por estudios de las mujeres españolas en las edades activas. Por ejemplo, las biografías laborales de las españolas sin estudios primarios completos han venido siendo las mismas para todas las cohortes que las han recorrido durante los últimos 25 años, pero mientras en la cohorte de las nacidas entre 1931 y 1935 había un tercio con este nivel formativo, entre las nacidas entre 1976 y 1980 su presencia se reduce al 1,5%. El caso de las tituladas universitarias superiores es el simétrico: en esas dos cohortes pasaban del 1 al 24%. Y entre las licenciadas de las sucesivas cohortes se producía la misma semejanza de trayectorias de ocupación¹⁰.

¹⁰ Sólo se aprecia algún crecimiento de la ocupación dentro de un mismo nivel educativo, aunque no muy importante, entre las últimas cohortes que han llegado al bachillerato superior (junto con las de preuniversitario o COU) y entre las últimas que han completado sólo la enseñanza primaria. En el primer caso la causa de este aumento se debe al carácter de nivel de transición de los estudios de bachillerato, y entre las de primaria, a la incorporación de las inmigrantes con estudios primarios, que tienen una mayor participación laboral.

Dada la confluencia de este cambio formativo con la continuidad de las pautas de ocupación por estudios de las mujeres, se hace posible predecir con una alta fiabilidad su participación laboral, al menos la de las que se jubilarán durante los treinta años siguientes, toda vez que su nivel formativo regular permanece relativamente estable (y, en todo caso, creciente) a partir de los 25 años de edad. Como la composición de los niveles de estudios terminados va a crecer tal como se observa en el gráfico 1, resulta predecible un decisivo crecimiento de la ocupación femenina, incluso si su ocupación específica por niveles de formación continuase estable.

Unidos, este crecimiento de la ocupación de la mujer y el posible retraso de la edad de jubilación (dadas las mejores condiciones vitales de los mayores) podrían aumentar las condiciones de posibilidad del futuro equilibrio financiero del sistema de pensiones. Además, la creciente participación laboral de la mujer puede tener un efecto añadido, ya que la mayor parte de los jubilados actuales viven en hogares con su pareja (70%) y, entre ellos, dos tercios lo hacen mientras la mujer se dedica en exclusiva a las labores domésticas. Esta composición de las situaciones de los convivientes

cambiará previsiblemente de forma notable, puesto que los matrimonios en los que la mujer no trabaja son minoritarios entre los jóvenes.

En efecto, en los hogares formados por parejas con algún jubilado, aquellos en los que los dos cónyuges están jubilados representan el 22%, en tanto que aquellos en los que el varón está jubilado y su esposa es ama de casa llegan al 63%. Enfocando la atención en los hogares formados por parejas en las que el varón tiene de 20 a 40 años de edad, se aprecia una inversión de los porcentajes equivalentes: en el 60% de esas parejas ambos trabajan y en el 24% sólo tiene un trabajo remunerado el varón. Por lo tanto, a medida que vayan pasando los años, la proporción de parejas en las que ambos estarán jubilados crecerá de forma notable, aumentando la capacidad económica de sus hogares. Por otra parte, la mayor semejanza de edades entre los cónyuges de las parejas jóvenes contribuirá probablemente a disminuir la proporción de viudos y viudas en las edades avanzadas.

8. EL ESPECTACULAR CRECIMIENTO DEL EMPLEO RETRASA EL RETIRO DE LOS MAYORES

La futura financiación de las pensiones ha sido puesta frecuentemente en entredicho. Los diagnósticos han hecho oscilar entre los años 2030 y 2050 el momento en el que vayan a aparecer graves dificultades de sostenibilidad. La razón básica de este riesgo se funda en la evolución demográfica, que pronostica un descenso acusado de la relación entre la población en edad de trabajar y la que tiene más de 64 años.

Cunde la preocupación por la posibilidad de que en 2050 haya que dedicar el 16% del PIB a la financiación de las pensiones (Jimeno, Rojas y Puente, 2006). ¿Qué habrían pensado los gobernantes en 1977 cuando se dedicaba el 4,29% al pago de las pensiones, si les hubieran dicho que siete años más tarde tendrían que dedicar ya el 7,25%? Aquellos tiempos de la transición a la democracia lo eran de grandes cambios políticos, y el incremento del gasto en pensiones no se consideraba todavía una cuestión urgente. Desde entonces, y hasta hace una década, ha venido siendo constante el adelantamiento de la jubilación y el correspondiente incremento del gasto.

Los temores se acentúan, en gran medida, al considerar el progresivo adelantamiento de la edad de jubilación como un fenómeno irreversible. Lo cierto es que durante un tiempo parecía ser así, ya que la obsolescencia representaba la principal causa por la que perdían el empleo los trabajadores en las edades avanzadas (obsolescencia no sólo, ni mayoritariamente, de los propios empleados, sino incluso en mayor grado de sus empleos y de las empresas que los contrataban). Cuando una persona mayor es despedida de un trabajo que ha perdido vigencia productiva, y en el que frecuentemente ha trabajado "toda su vida", la probabilidad de volver a encontrar otro empleo es muy reducida. Además de que no hay muchas vacantes en esas ocupaciones, en el caso de que las hubiese, es más probable que se contratara a un trabajador joven, seguramente con mayor cualificación. Por eso, las tasas de empleo del grupo de 54-63 años son más bajas cuanto menor es el nivel formativo de los potenciales trabajadores, como se aprecia en el cuadro 1.

Si en lugar de utilizar los estudios reglados como criterio de clasificación, se utilizase (suponiendo que fuese posible conocerlo con suficiente aproximación) el grado de "obsolescencia productiva" de sus cualificaciones laborales, las diferencias aumentarían de manera apreciable. La salida adelantada del empleo de los menos cualificados y el mayor nivel de estudios de los jóvenes entrantes se han unido para acelerar el aumento del nivel general de estudios de los ocupados, y pronostican un importante y decisivo crecimiento de la productividad¹¹. Entre tanto, otro efecto ha sido el aumento espectacular de la ocupación. La tasa de empleo de los varones de 24 a 63 años que no cursan estudios reglados pasó del 75,1 al 83,7%, y la de las mujeres, del 38,2 al 56,4%¹².

Pero, volviendo a los mayores, lo que resulta decisivo de su situación laboral de cara al abandono

¹¹ El crecimiento de la productividad es uno de los factores más importantes para el equilibrio financiero del Estado. Una correcta forma de medirlo debería poner de relieve las mejoras que produce el aumento del nivel formativo de los ocupados.

¹² Se utiliza el margen de edades de 40 años que va de los 24 a los 63 años. Iniciar en los 24 sirve para eludir la mayor parte de las diferencias entre los que estudian y los que no lo hacen, de modo que las tasas global y sin estudios son muy próximas. Y se elimina la edad de 64 años por ser una edad de transición.

CUADRO 1

TASAS DE EMPLEO DEL COLECTIVO DE 54 A 63 AÑOS DE EDAD POR NIVELES FORMATIVOS Y POR SEXO

	Ocupados	Población	Tasa de empleo	Peso en la población
Varones de 54 a 63 años de edad:				
Sin Primaria	129.947	269.355	48,2	12,2
Primaria	540.463	853.462	63,3	38,6
Secundaria	522.158	763.583	68,4	34,5
Universitaria	246.731	324.974	75,9	14,7
Total	1.439.299	2.211.374	65,1	100,0
Mujeres de 54 a 63 años de edad:				
Sin Primaria	69.970	420.912	16,6	18,0
Primaria	253.493	1.026.707	24,7	43,9
Secundaria obligatoria	126.514	406.558	31,1	17,4
Secundaria superior y FP	125.549	269.700	46,6	11,5
Universitaria	145.440	216.841	67,1	9,3
Total	720.966	2.340.718	30,8	100,0

Fuente: EPA (unión desde el IV trimestre de 2005 al III de 2006).

del trabajo es su tasa de "retiro efectivo del trabajo"¹³. Porque, a pesar de la importancia en términos de gasto público que se le reconoce a la jubilación, las restantes formas de desocupación de los varones de las edades próximas son prácticamente equivalentes tanto en gasto público (seguro de paro, pensiones por incapacidad laboral y otras), como en la merma de ingresos de la Seguridad Social y en la pérdida de producto debida a su desocupación.

En el gráfico 2 se observa que la curva que define la tasa de retiro se ha retrasado dos años en la edad mediana de retiro¹⁴. Esto es equivalente a un retraso de 2,3 meses por año en la edad efecti-

¹³ Se entiende aquí como "retiro efectivo del trabajo" de los varones el porcentaje de la población de una cohorte que no está ocupada al sobrepasar la edad de 53 años. Se utiliza ese límite de edad, dado que la tasa de empleo (porcentaje de ocupados/población) de ninguna cohorte ha aumentado en edades posteriores. En realidad, es el complemento de la tasa de empleo. Por ello, esa tasa de "retiro efectivo" engloba los tres tipos de no-ocupados: los parados, los jubilados y el resto de inactivos.

¹⁴ Se entiende como edad mediana de retiro de los varones aquella en la que el retiro efectivo alcanza al 50% de la población. En realidad, se utiliza ese 50% en el sobreentendido de que la mayoría de las cohortes ha alcanzado tasas de empleo tan cercanas al 100% que no es necesario calcularlo más concretamente. Con una mayor precisión se calcularía,

va de retiro de los varones durante la última década. Una parte de ese cambio se debe al incremento del nivel formativo de esas edades. Si se hubiese mantenido constante la estructura formativa de este grupo de edad (54-63), el crecimiento de la ocupación hubiese sido un 38% menor del que se ha producido efectivamente¹⁵.

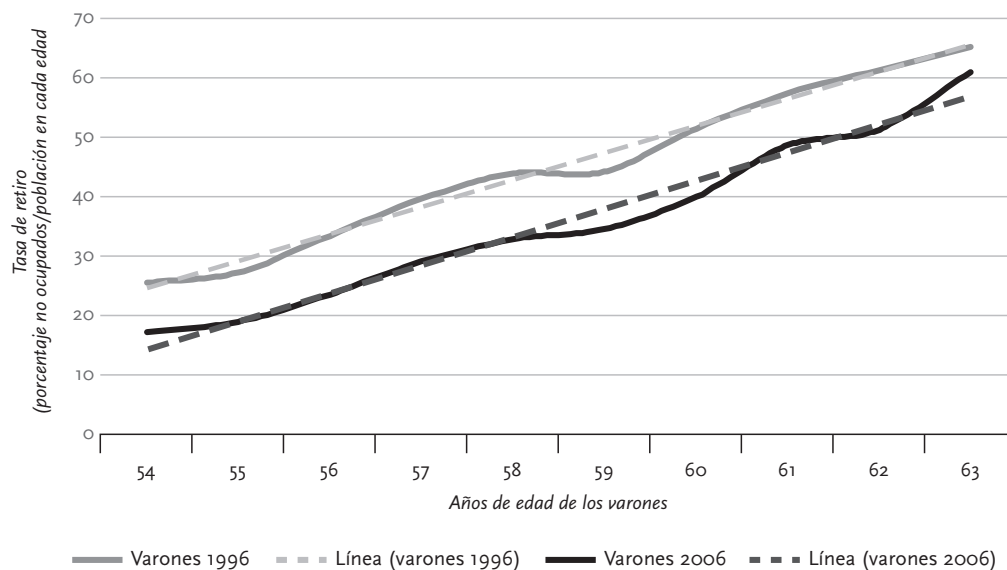
Esta interpretación del incremento de la tasa de empleo como retraso de la jubilación choca con el hecho de que, al mantenerse la edad legal de jubilación en 65 años para la mayor parte de las profesiones, a partir de esa edad la mayoría de los trabajadores se retiran de sus empleos. Se pueden plantear dos excepciones: el conjunto formado por

para cada cohorte, el punto en el que se hallara fuera de la ocupación (a una edad en la que esta salida se considerase empíricamente irreversible) la mitad de los miembros de esa cohorte que estaban trabajando en el máximo de la trayectoria laboral (habitualmente cercana a la edad de 44 años) en una meseta de ocupación que, para los varones, va de los 33 a los 48 años. En las cohortes que se están jubilando actualmente, ese máximo ha venido siendo del 97% de ocupación. Para las mujeres es necesario aplicar siempre este cálculo, ya que cada cohorte ha tenido una tasa de ocupación máxima diferente.

¹⁵ Entre 1996 y 2006 la tasa de empleo de este grupo de edad (de 54 a 63 años) ha aumentado en 10,6 puntos porcentuales, pasando de 54,5% a 65,1%. De ese aumento, cuatro puntos se pueden atribuir al incremento de los niveles de estudios de la población en esas edades.

GRÁFICO 2

TASAS DE RETIRO DE LOS VARONES DE 54 A 63 AÑOS POR EDAD EN 1996 Y 2006



Fuente: EPA 1996 (los cuatro trimestres) y EPA 2006 (incluye del IV/2005 al III/2006).

los autónomos y empleadores¹⁶, en el que uno de cada cinco permanecen ocupados cinco años más, y el de los que tienen formación universitaria superior, entre quienes uno de cada cuatro siguen trabajando a esas edades (65-69).

9. LA EDAD LEGAL DE JUBILACIÓN Y LA EQUITAD MEDIDA EN TIEMPO DE VIDA

Hasta aquí se ha hecho referencia a la edad legal de jubilación como si ésta fuese el instrumento más importante de las políticas de reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, una alternativa consistiría en adoptar un sistema que, en lugar de fijar la edad de jubilación, pusiera en

¹⁶ La diferencia entre ambos colectivos consiste en si tienen o no asalariados contratados. Por ello, en las épocas de expansión económica muchos autónomos pasan a empleadores, ya que la mejoría del negocio les permite contratar a empleados, mientras que en las recesiones una parte de los empleadores con muy pocos asalariados se ven forzados a despedirlos y, cuando pueden mantener la actividad, pasan a autónomos.

relación el esfuerzo realizado con el tiempo previsible de vida. Cuando se generalizó el sistema de jubilación actual, no se disponía de medios eficientes para computar las vidas laborales de los implicados, entre otras causas porque muchos de ellos no habían cotizado durante una parte apreciable de su trayectoria de ocupación. Actualmente, son accesibles los datos de cotización completos desde los años setenta, y en algo más de un quinquenio se podrá disponer de los datos de la vida laboral completa de la práctica totalidad de la población en las edades de retiro. A partir de entonces, será posible calcular, con toda la precisión que se desee, lo cotizado en euros constantes, añadir el rendimiento que se crea aceptable y obtener de forma actuarial la pensión correspondiente respecto a la esperanza de vida que se tenga a la edad en la que cada individuo decida jubilarse.

Las ventajas de un sistema de ese tipo radicaría en que cada persona podría elegir el momento de su jubilación y adaptarlo a sus preferencias y circunstancias con un conocimiento concreto de las ganancias o las pérdidas que le reportaría atrasar o adelantar su jubilación. El paso de una edad de jubilación fija a una flexible se

podría realizar de modo que inicialmente fuese prácticamente equivalente al sistema anterior si uno se jubila a la edad que era la "oficial".

El inconveniente más claro radicaría en el incremento de la desigualdad como consecuencia de la conjunción de las diversas duraciones de las carreras laborales con los diferentes niveles de cotización. El sistema de topes actual exigiría una relaboración técnica para acotar esas desigualdades. Pero, dejando al margen las cuestiones de cálculo –que, por otra parte, disponiendo de la información completa, podrían ser tan complejas como se quisiera–, puede resultar de interés plantear algunos elementos correctores adicionales que tendrían un sentido más profundo de equidad vital y podrían aplicarse a cualquier método de asignación de pensiones, incluido el actual.

Si se observan las pautas de incorporación al trabajo, por niveles de estudios, de las diferentes cohortes cuyos nacimientos van de 1906 a 1960, resulta sorprendente la notable semejanza con la que quienes tienen el mismo nivel formativo se han ido incorporando al trabajo durante más de medio siglo lleno de los más impresionantes avatares¹⁷. La Guerra Civil truncó la carrera, e incluso la vida, de muchos españoles, pero el ritmo de entrada en la ocupación de los varones de cada nivel de estudios permaneció prácticamente constante durante todos esos años (Garrido y Chuliá, 2005: 75-82). Llama poderosamente la atención que la distancia entre los dos extremos del abanico de niveles formativos sea de trece años. Es decir, la mitad de los analfabetos ya habían trabajado a los 11 años, mientras que la mitad de los licenciados universitarios lo hacían a los 24 años. Con unas diferencias de esta entidad, no parece razonable que haya una única edad general de jubilación. A los 65 años, unos llevarán ya 54 años trabajando, mientras otros sólo llevarán 41.

Otro elemento de inequidad reside en el hecho de que la esperanza de vida de unos y otros no es la misma. Las muy diferentes condiciones de trabajo –como espejo y continuación de las de la vida cotidiana– dan lugar a estados de salud distintos. Además, la esperanza de vida de nuestros mayores está mermada por las peores condiciones de vida de quienes alcanzaron menores

¹⁷ En realidad, el lapso incluido en la Encuesta Sociodemográfica del INE de 1991 va de 1912, cuando los nacidos en 1906 tenían 6 años de edad (y algunos ya empezaron a trabajar) hasta 1991, año en el que los nacidos en 1960 habían concluido su integración laboral.

niveles formativos¹⁸. Aunque el progreso de la igualdad de condiciones de salud, consecuencia de la cobertura universal del sistema sanitario, hará disminuir paulatinamente esas diferencias, los que ahora se jubilan, y los que lo harán en las décadas siguientes, llevan en su memoria vital el recuerdo de esos tiempos.

Parece claro que no se pueden establecer diferencias en la atribución de beneficios individuales a colectivos específicos por causas que se pudieran considerar discriminatorias. Pero, para aproximar la equidad de un método de cálculo de las pensiones, sería relativamente sencillo establecer incrementos en la cuantía derivados de la duración de la vida laboral, conjuntamente con otros asociados a la edad a la que se alcanzase esa duración. Se trataría de bonificar las trayectorias largas en general, y más aún las alcanzadas tempranamente. Una persona que tuviese una vida laboral de 40 años de duración a los 56 años de edad tendría que recibir una pensión superior a la que le correspondería a otra persona que alcanzase una carrera de cotización idéntica a edades más avanzadas. De este modo se primarían los comienzos más tempranos, que, en la mayoría de los casos, son más duros y suelen conllevar una trayectoria posterior de peores condiciones de trabajo y menor rendimiento económico.

Mediante la prima general a las carreras largas, además de incentivar la permanencia en el empleo, se tendría en cuenta el valor humano del tiempo de vida y no sólo la productividad concreta que se hubiese conseguido en ese tiempo o la entidad de la cotización. Por lo demás, la consideración indirecta de la edad de incorporación al trabajo valoraría no sólo la aportación económica y la dedicación vital, sino también la ocupación laboral de una fase temprana de la vida. Si hubo que dedicar la adolescencia al trabajo, en la mayoría de los casos se hizo a costa de los estudios y de esa forma de libertad provisional que se disfruta en la juventud, cuando no se padece la presión de un trabajo remunerado que, a esas edades, suele distar mucho de resultar gratificante. Estas primas también beneficiarían a quienes compatibilizan los estudios y el trabajo, comportamiento que ha demostrado ser eficiente de cara al logro en el ámbito laboral (entre otros factores, a través de la consolidación de la responsabilidad personal).

¹⁸ Las diferencias de mortalidad por niveles de estudios son apreciables desde las edades adultas, y han sido estudiadas en varios países por Valkonen (1989). La esperanza de vida es mayor cuanto más alto es el nivel de estudios.

10. DEPENDENCIA ECONÓMICA FRENTE A DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA

La insistencia en la dependencia demográfica, limitándola a la relación entre los tamaños de la población de 65 y más años y la población en edad activa (de 16 a 64 años) encierra varios supuestos implícitos: en primer lugar, no se considera a los menores como dependientes; en segundo lugar, se deja a un lado si los potencialmente activos trabajan o no, y en tercero, se da por supuesto que a partir de los 65 años nadie trabaja.

Pero como estos supuestos no se cumplen en la realidad, su utilización oscurece más de lo que aclara. El índice que refleja más adecuadamente la sostenibilidad, no sólo del sistema de pensiones, sino antes y más bien, de la sociedad en su conjunto es la dependencia económica definida como el número de personas no ocupadas que dependen de cada ocupado. La separación de los no ocupados en tres grupos de edad ([1] menores: de 0 a 15 años; [2] edades activas; de 16 a 64 años; [3] mayores: de 65 y más años) que cubren la totali-

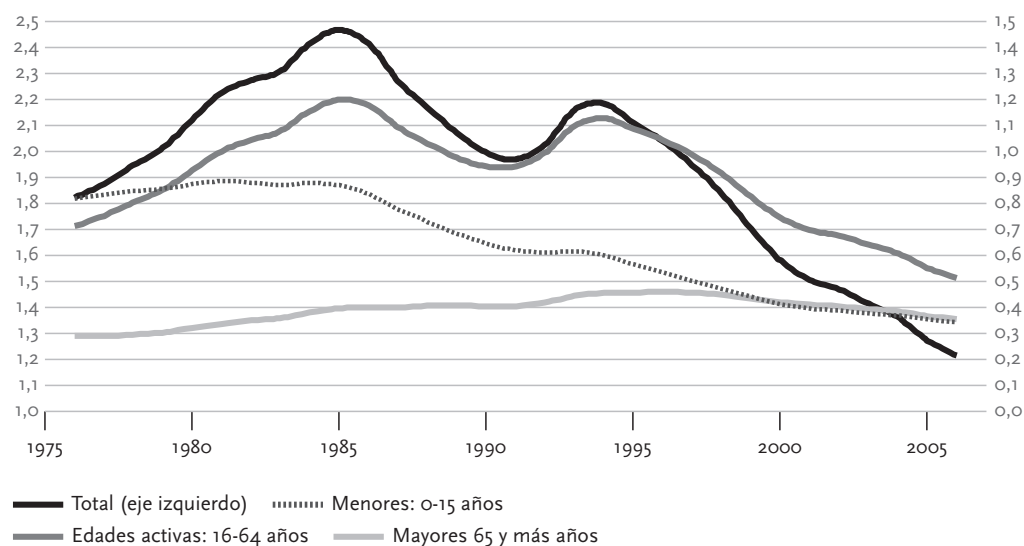
dad de la vida, y su aplicación a las tres últimas décadas de la historia de España arroja resultados sorprendentes.

Como se desprende del gráfico 3, la evolución de la dependencia económica de los mayores que no trabajan es, con mucho, la más estable y, en casi todo el período, la más reducida de las tres. Si continuase la evolución del mercado de trabajo de estos últimos doce años, se puede predecir que su aumento no superaría la cota de media persona mayor dependiente, en el próximo cuarto de siglo, ni la de 0,6 no ocupados por ocupado en el caso de que sólo se contase con el crecimiento de la ocupación derivado de la mejora formativa de las edades activas.

En cambio, la dependencia de los menores en 1977 era casi tres veces superior a la de los mayores, y su igualación a partir de 1999 se debió en mucha mayor medida a la disminución de la de los menores (que se redujo a la mitad: de 0,89 en 1981 a 0,44 en 1999) que a la de los mayores (que bajó únicamente una décima en ese período). Con todo, la componente más abultada y más importante resulta precisamente la más olvidada. Es en las edades potencialmente activas (16-64 años)

GRÁFICO 3

DEPENDENCIA ECONÓMICA 1976-2006.
NÚMERO DE NO OCUPADOS DE CADA GRUPO DE EDAD POR CADA OCUPADO



Fuente: EPA, los cuatro trimestres de cada año (el 2006 incluye del IV/2005 al III/2006).

donde se da una mayor dependencia económica desde 1980, y hasta ahora ha sido en ese ámbito biográfico donde se han producido las mayores y más radicales variaciones. Que el mayor peso en la evolución de la dependencia económica recaiga en este grupo de edad indica que ha sido el sistema productivo (el mercado de trabajo) y no el reproductivo el que ha variado en mayor medida. Por tanto, más que atender al riesgo demográfico, sería prudente estimar y diseñar estabilizadores respecto al riesgo de fluctuación del empleo.

11. EQUILIBRAR EL GASTO SOCIAL Y TRABAJAR MEJOR

Los debates no siempre enfocan la atención sobre las dimensiones más relevantes de los problemas y, lo que es peor, algunas veces las eluden intencionadamente. El debate sobre las pensiones es, sin duda, crucial para el futuro de la sociedad española. No es aceptable, por ello, que el diseño de su futuro se hurte de la discusión y se negocie entre “especialistas”, sin la participación de los ciudadanos y al margen del escrutinio¹⁹ público. Los supuestos distributivos en los que se basa uno de los componentes principales del sistema de propiedad de las sociedades avanzadas (ya que a través del gasto en pensiones se asigna una parte decisiva del PIB) deberían representar un ámbito privilegiado de las diferentes ofertas de los partidos políticos. El tiempo de vida tendría que ser un criterio complementario al actuarial para la determinación de las pensiones. La equidad entre los distintos tipos de pensionistas es una cuestión no sólo económica, sino también vital.

Por otra parte, la estrategia de volcar prioritariamente la mayor parte de la financiación pública de la dependencia económica sobre los mayores no parece la más razonable. Facilitar la vida de los jóvenes-adultos debiera tener una mayor importancia. La intervención en las reglas del juego del mercado de la vivienda podría ser un campo privilegiado para conseguirlo, haciendo así más accesible la emancipación de los jóvenes, la formación de

familias y la realización de los insatisfechos deseos de reproducción de las parejas en edades fértiles (Bernardi, 2005).

Dejar a la financiación privada la práctica totalidad del proceso de producción de vida humana, confiando en que el programa instintivo y las necesidades emocionales de los jóvenes compensen la subida del precio de la crianza, no parece eficiente a la luz de la evolución de la fecundidad que viene registrando España. Si se quieren producir hijos “de calidad”, no se pueden bajar los precios (en tiempo, capital fijo y dinero) que éstos exigen. Y si no es posible (o deseable) ajustar los precios, se terminan reduciendo las cantidades, como se ha visto en las últimas décadas. La alternativa de dejar la reproducción a quienes, por no tener mayores expectativas, se resignan a tenerlos sin los medios adecuados, tampoco parece una solución atinada.

Pero, sea cual fuere la combinación de soluciones a adoptar, parece necesario tomar conciencia de que la transferencia al Estado de servicios y obligaciones de soporte de la dependencia (reproductiva, económica y demográfica), que antes se hacían fuera del mercado (o no se hacían), implica la necesidad de una mayor producción en ese mercado a partir de la cual el Estado pueda extraer los recursos necesarios para atenderlas. Si se quiere tener mejores y más completas coberturas de las necesidades individuales y familiares, hay que ser globalmente más productivos. Hay que hacer más cosas y hacerlas mejor. Simplemente, para ser colectivamente más ricos es necesario ser capaces de crear más riqueza. La última década alienta el optimismo, pero para poder mantenerlo es imprescindible trabajar más y mejor.

¹⁹ En los dos sentidos que la Real Academia atribuye al término: “1. m. Examen y averiguación exacta y diligente que se hace de algo para formar juicio de ello, y 2. m. Reconocimiento y cómputo de los votos en las elecciones o en otro acto análogo” (en este segundo sentido, como consecuencia de que se pueda votar sobre un asunto en función del juicio que cada uno se haya formado sobre él).

BIBLIOGRAFÍA

BERNARDI, F. (2005), "Public policies and low fertility: rationales for public intervention and a diagnoses for the Spanish case", *Journal of European Social Policy*, vol. 15: 27-42.

BERNARDI, F. y L. GARRIDO (2006), "Men's late careers and careers exits in Spain", en BLOSSFELD, H. P.; BUCHHOLZ, S. y D. HOFÄCKER, *Globalization, Uncertainty and Late Careers in Society*, Abingdon: Routledge, pp.119-139.

GARRIDO, L. (1996), "La revolución reproductiva", en: CASTAÑO, C. y PALACIOS, S. (eds.), *Salud, dinero y amor: La calidad de vida de las mujeres españolas*, Madrid, Alianza Editorial: 205-239.

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

GARRIDO, L. y M. A. MALO (2005), "Postponement of family formation and public budget: another approach to very low fertility in Spain", *Public Finance and Management*, 5, 1: 152-177.

HARTLEY, L. P. (1953), *El mensajero*, Valencia, Editorial Pre-Textos.

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

MURRAY, C. J. L. y A. D. LÓPEZ (1996), *The Global Burden of Disease*, Harvard University Press.

PASTOR, A. y J. PEROTE (1998), "Reparto frente a capitalización en la reforma del sistema de pensiones en España", *Documento de investigación*, número 367, IESE, Universidad de Navarra.

VALKONEN, T. (1989), "Adult mortality and level of education: a comparison of six countries", en Fox, J., *Health Inequalities in European Countries*, Aldershot, Gower: 142-162.

ROUSSEL, L. (1989), *La famille incertaine*, Paris, Odile Jacob.

La contributividad y el desequilibrio actuarial de las pensiones de jubilación en España

JAVIER ALONSO MESEGUER*

RESUMEN

El sistema español de pensiones afronta importantes interrogantes sobre su sostenibilidad financiera en el largo plazo debido al envejecimiento de la población. Sin embargo, el factor demográfico no es el único elemento causante de los problemas financieros del sistema de pensiones. Existen al menos otros dos elementos que contribuyen a esta situación: a) el empleo de los excedentes pasados de la Seguridad Social en gasto corriente, y b) la falta de equilibrio entre cotizaciones pagadas y pensiones recibidas. En este trabajo se cuantifica el desequilibrio actuarial de las pensiones españolas a partir de los microdatos de la *Muestra de Historiales Laborales* y se proponen algunas medidas de reforma para mejorar la contributividad.

1. ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y DESFASE ACTUARIAL DE LAS PENSIONES¹

Desde que en 1883 la Comisión de Reformas Sociales acometiera el estudio de diversos elementos que podían mejorar el bienestar de la clase obrera en España, la implantación de diversos seguros ha ido completando a lo largo del siglo XX, de forma lenta pero inexorable, el Estado del bienestar en España. En los años cuarenta y cincuenta, el Seguro de Vejez e Invalidez Obrera (SOVI) y las diversas mutuas laborales constituían los principa-

les recursos de aseguramiento para la jubilación. Sin embargo, las enormes desigualdades en la cobertura de las distintas mutuas y su deficiente financiación llevaron a crear la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1963 (y su plasmación real en la Ley General de Seguridad Social de 1967), que suponía el establecimiento de un sistema generalizado de seguridad social basado en un sistema de reparto y gestionado públicamente. Éste es el sistema que existe en la actualidad, con algunas modificaciones realizadas a lo largo de los últimos cuarenta años². Pese a que desde 1967 el sistema comenzó a presentar desequilibrios actuariales, alejando las bases de cotización de los salarios reales y, por tanto, las cotizaciones realizadas de las prestaciones percibidas, la bonanza económica y la estructura demográfica de una joven población española generaron superávits sostenidos en el tiempo (Cruz, 1984). Sin embargo, las perspectivas futuras del sistema actual no parecen ser tan propicias como en el pasado.

Las proyecciones realizadas por diversos investigadores muestran unos desequilibrios financieros muy importantes del sistema actual a mediados del siglo XXI. Algunos trabajos, como los de Herce y Alonso Meseguer (1999, 2000a, 2000b), Jimeno (2000), Barea (1996) y Piñera y Weinstein (1996), muestran que el gasto en pensiones podría aumentar desde el 8,3% en porcentaje del PIB de 2002 hasta un intervalo que comprende entre el 13 y el 17% del PIB, según el período estudiado y los escenarios demográficos y macroeconómicos considerados. Este fenómeno no es específico de España.

* Investigador del Instituto de Estudios Fiscales y profesor de la Universidad Carlos III (javier.alonso@ief.meh.es).

¹ El autor desea agradecer a Gema Sánchez Nuevo la extracción inicial de datos necesarios de la *Muestra de Historiales Laborales* para la elaboración de este trabajo.

² Una revisión histórica de la Seguridad Social española puede verse en Cruz (1984), Rull (1974) y González y Merino (1985).

En estudios como el de Roseveare y otros (1996) se ha examinado la sostenibilidad financiera de las pensiones públicas de veinte países de la OCDE, llegando a la conclusión de que, hacia la mitad del siglo XXI, el gasto público en pensiones podría exceder el 15% del PIB en Japón (16,5%), Alemania (17,5%), Italia (20,3%), Bélgica (15,1%), Finlandia (17,7%), Portugal (16,5%) y España (19,1%). Sólo Irlanda (3%), Reino Unido (4,1%) y Australia (4,5%) se situarían por debajo del 5% del PIB. Según estos autores estimaban a mediados de la década de los noventa, el aumento del gasto, unido al estancamiento de los ingresos en porcentaje del PIB, implicaría que los sucesivos déficit acumulados hasta 2070 podrían generar deudas de la seguridad social que en no pocos países podrían exceder el 100% del PIB; por ejemplo, en Francia (102,1%), Canadá (100,7%), Bélgica (152,6), Noruega (124,1%), Portugal (109,2%), España (108,6%) y Suecia (132,3%).

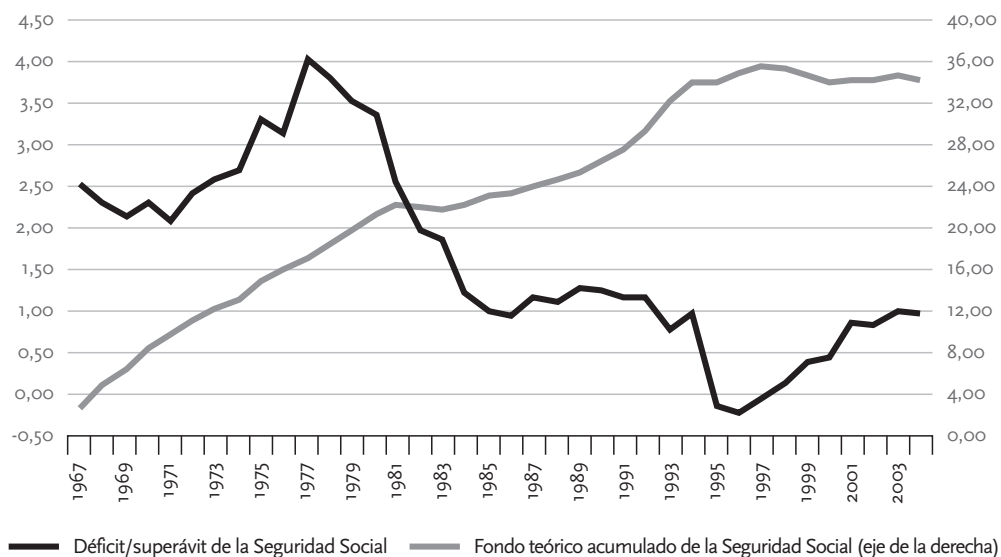
El principal causante identificado de todos estos problemas es el proceso de envejecimiento de la población, caracterizado por la disminución prolongada de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida de los mayores. Ello provoca una inversión de la estructura de las pirámides de población, aumentando considerablemente

la población jubilada en relación con la población en edad laboral, o lo que es lo mismo, la tasa de dependencia de los jubilados. Diversas proyecciones de la población española muestran una disminución de dicha tasa desde los cuatro individuos en edad laboral por cada persona en edad de jubilación, hasta 1,8 trabajadores por jubilado en 2070 (Herce y Alonso, 2000a). Sin embargo, el factor demográfico no es el único elemento causante de los problemas financieros del sistema de pensiones español. Existen al menos otros dos elementos que contribuyen a esta situación: a) el empleo de los excedentes pasados de la Seguridad Social en gasto corriente, y b) la falta de equilibrio entre cotizaciones pagadas y pensiones recibidas.

Con respecto al primero de ellos, la evolución favorable de la demografía, del mercado de trabajo y del crecimiento económico produjeron en las pasadas décadas excedentes en los balances de la Seguridad Social española que se fueron incorporando al presupuesto público de cada año. Como puede verse en el gráfico 1, los superávits han alcanzado cotas muy importantes en porcentaje del PIB. Desde el 2,5% en 1967 hasta el 4% en 1977, las cuentas de la Seguridad Social han mantenido valores positivos (excepto en el período

GRÁFICO 1

BALANCE DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y FONDO TEÓRICO ACUMULADO (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: INEBASE, Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2005), González y Merino (1985) y elaboración propia.

CUADRO 1

**TASA DE SUSTITUCIÓN BRUTA (EN PORCENTAJE DE LOS ÚLTIMOS SALARIOS COMPUTABLES)
Y ESPERANZA DE VIDA TRAS LA JUBILACIÓN EFECTIVA**

	<i>Tasa de Sustitución Bruta</i>			<i>Expectativa de número de años vividos en la jubilación</i>			
	<i>Multiplicador del salario Medio</i>			<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
	0,5	1	2	1970	2004	1970	2004
Alemania	47,3	45,8	37,6	10,5	19,9	13,9	23,6
Canadá	72,4	42,5	21,3	13,1	17,8	16,2	21,3
España	81,2	81,2	76,7	10,7	19,6	11,1	22,6
EE.UU.	49,6	38,6	28,1	11,0	17,1	14,7	21,0
Francia	84,2	52,9	47,4	10,8	21,4	13,4	26,2
Italia	78,8	78,8	78,8	13,1	20,6	18,4	23,9
Japón	69,2	50,3	36,9	8,5	14,8	13,1	22,0
OCDE	73,0	55,7	46,8	Nd	Nd	Nd	Nd
Noruega	65,3	52,6	38,4	12,2	17,4	13,9	21,9
Portugal	103,1	66,7	65,5	7,1	17,2	9,4	18,6
UK	67,4	37,1	22,5	10,5	17,6	15,3	21,5
Suecia	87,8	64,8	66,2	11,9	17,8	14,4	22,9

Fuente: OCDE (2005, 2006).

do 1995-1997) en los últimos cuarenta años. Si estos superávits hubieran sido capitalizados con el tipo de interés legal, el fondo acumulado hasta 2004 llegaría al 34,33% del PIB. La apertura del Fondo de Reserva a partir del año 2000, destinado a acumular parte o el total de los excedentes de la Seguridad Social, ha permitido alcanzar a 31 de diciembre de 2005 un importe equivalente al 3% del PIB de 2005. Por tanto, el desfase entre lo reservado en la actualidad y los fondos de la Seguridad Social que cabría haber acumulado si desde el inicio se hubiera adoptado una estrategia de capitalización de los excedentes equivale aproximadamente al 31% del PIB.

En cuanto al segundo elemento, la evolución de diversos factores demográficos y la falta de reformas estructurales durante los últimos treinta años han ido deteriorando el equilibrio actuarial de las cotizaciones a la Seguridad Social. Por una parte, el aumento de la esperanza de vida ha permitido a las personas jubiladas sobrevivir hasta una edad más avanzada y, por tanto, percibir una prestación durante más tiempo. En el cuadro 1 podemos observar cómo el número de años que espera vivir una persona jubilada ha aumentado desde 1970 hasta 1994 de una forma muy importante en todos los países desarrollados. El caso español resalta por haber experimentado uno de los mayores incrementos (8,9 años

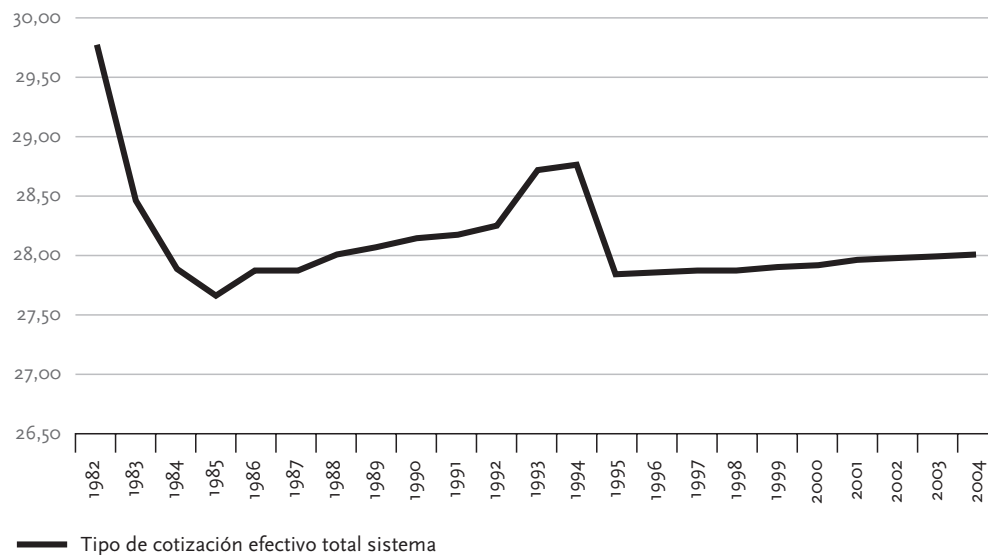
para los hombres y 9,5 para las mujeres). Por otra parte, la legislación pasada y presente ha permitido que los nuevos jubilados accedan a su nueva condición con una merma de ingresos limitada. La tasa de sustitución de la Seguridad Social española es muy superior a la media de la OCDE, representando el 81,2% de los últimos salarios computables en la base reguladora para aquellos trabajadores que ganaban la renta media o un 50% de la misma, y el 76,7% para aquellos que percibían rentas iguales al doble de los ingresos medios³.

En las últimas décadas hemos asistido a un acortamiento del período de actividad laboral en España. Por un lado, el acceso a los estudios terciarios de un porcentaje superior de la población ha ido aumentando la edad de finalización de estudios de 17,5 a 21,5 años de media en la década de los noventa (Herce *et al.*, 2003). Por otro, la tasa de participación de las personas comprendidas entre 50 y 64 años ha disminuido en los últimos treinta años debido principalmente a las jubilaciones anticipadas, pasando de 84,2% en 1970 a 60,3% en 2004. Como resultado, la edad media de retiro en

³ Recordemos que la legislación actual permite recibir el 100% de la base reguladora para aquellos trabajadores que hayan cotizado durante al menos 35 años y se jubilen con 65 años de edad.

GRÁFICO 2

TIPO DE COTIZACIÓN EFECTIVO A LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (varios años), Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2005) y elaboración propia.

España disminuyó en nueve años entre 1950 y 1990 (Conde-Ruiz y Galazo, 2003). De ahí que la edad de jubilación efectiva en España sea inferior a la media de la OCDE: 61 años para los varones y 63 para las mujeres (OCDE, 2006). Además, al mismo tiempo que se ha ido reduciendo el número de años trabajados, el tipo de cotización medio de todo el sistema ha disminuido entre 1982 y 2004 en casi dos puntos porcentuales (gráfico 2).

Esta combinación de fenómenos (común a la mayoría de países desarrollados) ha ido deteriorando el equilibrio actuarial entre cotizaciones y prestaciones por jubilación. En el caso de nuestro país, este proceso está siendo, si cabe, todavía más pronunciado que en otros países debido al rápido envejecimiento de la población y, sobre todo, a los incentivos a la jubilación anticipada derivados de la legislación presente. Así lo confirman los trabajos de Monasterio y Suárez (1992), Monasterio *et al.* (1996) y Bandrés y Cuenca (1998). Estos últimos examinaron los efectos distributivos de la reforma de las pensiones de 1997 mediante el cálculo del componente de transferencia de los distintos regímenes de la Seguridad Social. Los resultados mostraban que, en términos generales, el componente de transferencia (es decir, el exceso

de prestación de la pensión de jubilación percibida por las nuevas altas, en relación a la que tendrían que haber percibido si se hubiera atendido a criterios estrictamente actuariales) que se alcanzaba con la Ley de 1985 era del 28,55% de la pensión total. Sin embargo, este valor ocultaba una redistribución muy notable sobre los regímenes especiales. Mientras que el régimen general alcanzaba un componente de transferencia del 20,51%, los regímenes especiales, como el del hogar, el agrario por cuenta propia y ajena percibían un exceso de pensión sobre la calculada actuarialmente del 75,46%, 68,24% y 63,64%. El régimen especial de autónomos alcanzaba un 51,52%. Tras la reforma de 1997, el componente de transferencia del total del sistema bajó al 21,65%. Sin embargo, esta disminución se concentró en el régimen general, donde dicho componente descendió hasta el 11,55%. Si bien para el resto de regímenes especiales el componente de transferencia inicial también disminuyó, el aumento del complemento de mínimos mantuvo prácticamente inalterado el componente de transferencia de estos regímenes tras la reforma del 1997.

Pese a la importante generosidad del sistema de pensiones para con los jubilados pasados, éstos

han percibido una pensión media francamente baja. Ello responde a que estos jubilados no generaron derechos de pensión suficientemente elevados, y por tanto, la Seguridad Social ha ejercido de agente redistribuidor de rentas de trabajadores presentes y futuros hacia los jubilados pasados y presentes, para evitar que una gran masa de ellos cayera en la indigencia. Sin embargo, la evolución económica actual permite a los agentes generar por sí mismos suficientes derechos de pensión como para no necesitar de transferencias adicionales de generaciones de cotizantes presentes y futuros. Por tanto, ya no está justificado este desequilibrio actuarial. Esta conclusión ha inducido a muchos países desarrollados a reformar sus sistemas públicos de pensiones.

Las medidas emprendidas para subsanar este tipo de problemas de la Seguridad Social han tomado dos direcciones distintas y a menudo complementarias. Por un lado, algunos países (como Hungría, Polonia, Suecia, México y Australia) han incorporado esquemas específicos de planes de pensiones de contribución definida, normalmente de gestión privada, como sustituto o complemento del sistema público de pensiones (Whiteford y Whitehouse, 2006). Por otro lado, existe una larga batería de propuestas encaminadas a mejorar el carácter contributivo del sistema público y, por tanto, su equilibrio actuarial. Por la parte de los gastos, se han endurecido las condiciones para acceder a una pensión y se ha ajustado su cuantía a través del aumento del número de años utilizados en el cómputo de la prestación (así ha sucedido, por ejemplo, en Austria, Finlandia, Francia, Polonia y Portugal) o mediante el cambio de la revalorización (tanto de las cotizaciones consideradas para la jubilación como de las pensiones ya causadas) vía crecimiento de los salarios, por la indexación vía crecimiento de los precios (dirección en la que han avanzado Francia, Reino Unido e Italia). Ello impide la pérdida de poder adquisitivo en términos absolutos para los pensionistas, pero no en términos relativos, toda vez que las pensiones no se benefician de los crecimientos de la productividad de la economía. Algunos países, como Austria, Alemania y Japón, también albergan planes para reducir las pensiones en función del aumento de la esperanza de vida. Por el lado de los ingresos, las principales medidas se dirigen a prolongar el período laboral, desincentivando o prohibiendo las jubilaciones anticipadas y fomentando el trabajo más allá de los 65 años (Whiteford y Whitehouse, 2006).

Desde esta perspectiva, la última propuesta de reforma que traza el "Acuerdo sobre medidas

en materia de Seguridad Social", suscrito por el Gobierno y los interlocutores sociales en 2006, resulta muy poco ambiciosa. Las reformas quedan limitadas a un aumento de 775 días necesarios para la percepción de la pensión de jubilación y un endurecimiento en las condiciones de acceso a la jubilación parcial que, dada la escasa relevancia de esta figura en España, apenas tendrá efectos significativos. Por otro lado, se intenta incentivar la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años con algunas mejoras en la cuantía de la pensión recibida, aunque sus efectos previsiblemente también serán muy limitados. Hay dos medidas relevantes en cuanto al cambio de la estructura del sistema. Los trabajadores del régimen agrario por cuenta propia se integrarán en el régimen general de autónomos, y los del régimen agrario por cuenta ajena en el régimen general. Se produce así la convergencia de las cotizaciones y prestaciones de los trabajadores del régimen agrario con los de los trabajadores de los regímenes en los que se integran⁴. Finalmente, se propone que el incremento de los complementos de mínimos se financie por el presupuesto corriente del Estado.

Partiendo, por tanto, del supuesto de que el desajuste actuarial entre cotizaciones y prestaciones de jubilación carece hoy día de la justificación válida en el pasado, en este trabajo se calculan los desequilibrios actuariales existentes en 2004, usando microdatos reales del sistema procedentes de la *Muestra de Historiales Laborales* de la Seguridad Social y comparando la pensión que correspondería a cada cotizante si se aplicaran estrictamente criterios actuariales con la pensión pública efectivamente percibida.

2. DIFERENCIAS ENTRE LAS PENSIONES EFECTIVAS Y LAS PENSIONES AJUSTADAS ACTUARIALMENTE

Para calcular la pensión actuarialmente justa que correspondería a cada cotizante, se cuantifica la anualidad (bx) que le correspondería como una proporción (g) del capital que habría acumulado durante toda la carrera de cotización

⁴ Para evitar la elevación de costes laborales que perjudiquen al sector, se recurrirá a bonificaciones y reducciones en un período de transición calculado entre 15 y 20 años.

si hubiera sido capitalizado⁵ (A) en una cuenta individual de acuerdo con la formulación estándar de García *et al.* (2005):

$$b_x = g_x A = \frac{1}{\ddot{a}_x} A$$

El factor g es la inversa del valor presente de la renta vitalicia $\ddot{a}_x$:

$$\ddot{a}_x = \sum_{t=x}^{\infty} p_x^m \left(\frac{1+h}{1+i} \right)^{(t-x)}$$

donde p_x^m es la probabilidad de vivir hasta la edad t , teniendo x años ($t \geq x$). La tasa de descuento i se establece en el 4%, que es el que corresponde al tipo marginal de las obligaciones del Estado a 30 años. El factor h es un coste de la anualidad correspondiente a los gastos de gestión. En este caso, se supondrá que éste es igual a cero, debido a que deseamos computar únicamente los factores actuariales en el cálculo de la pensión, y las pensiones públicas no llevan repercutido el coste de administración. La probabilidad de supervivencia p_x^m del individuo representativo se cuantificará a partir de las tablas de mortalidad y supervivencia PERM/F-2000, de uso obligatorio⁶ en España para el cálculo de planes de pensiones propuesto por la Dirección General de Seguros.

La reciente disponibilidad de la *Muestra de Historiales Laborales* (MHL) de la Seguridad Social supone una oportunidad única para realizar estudios hasta ahora difícilmente imaginables por la inexistencia de información. La MHL ofrece casi todos los datos administrativos disponibles sobre aquellos sujetos que han tenido alguna relación con la Seguridad Social en 2004. La información anonimizada aporta las características sociodemográficas del individuo (edad, sexo, lugar de nacimiento, lugar de trabajo, etc.), la historia de sus relaciones de cotización con la Seguridad Social (régimen, grupo de cotización, sector, bases de cotización y períodos de alta) y, finalmente, el historial de las prestaciones recibidas según contingencia. En total se dispone de 1,1 millones de his-

toriales laborales, lo que implica un volumen de datos extraordinariamente grande. Aunque la información disponible es francamente impresionante, no está exenta de problemas que requieren una ardua labor previa de filtrado y depuración. Una restricción adicional estriba en la inexistencia de datos en formato informático anteriores a 1980, con lo que los análisis que requieran información previa a dicha fecha (como carreras de cotización superiores a 24 años) exigen la realización de extrapolaciones y la formulación de supuestos para completar el estudio.

Para la elaboración de este trabajo, se han seleccionado únicamente los historiales laborales de aquellos cotizantes que se jubilaron en 2004, alcanzando la cifra de 6.933 individuos. De este grupo, se han utilizado únicamente aquellos de los que se dispone de información sobre su historial de cotización y aquellos de los que se conoce el número de años cotizados reconocidos en el cómputo de la pensión. Estas condiciones han reducido el número de historiales laborales incluidos en este trabajo a 6.275.

Como las carreras de cotización de los nuevos pensionistas de algunos regímenes se remontan a años anteriores al primer año de la muestra, es preciso reconstruir el historial anterior a esa fecha. Resulta imposible recrear dicho historial de cotizaciones con la misma estructura actual de la Seguridad Social, dados los numerosos cambios institucionales que se han producido desde la implantación del sistema en 1967. En efecto, la coexistencia hasta principios de los setenta del Instituto Nacional de Previsión, como gestor de una parte de la Seguridad Social, y del mutualismo laboral, así como los distintos criterios de agrupación en regímenes, discrepan notablemente del diseño actual del modelo. Asimismo, diferentes normas referentes al tipo de bases de cotización (tarifadas, en función de categorías laborales o en función de salarios) han provocado importantes variaciones en las cotizaciones de los individuos. Ello obliga a consultar diversas fuentes y a adoptar supuestos generalizadores en cuanto a la creación de los datos necesarios. En primer lugar, se determinará la cotización del individuo representativo de cada régimen a partir de las tasas de crecimiento de la cotización per cápita de dicho año, según la siguiente formulación:

$$Cot_t = \frac{Cot_{t+1}}{1 + tpc_t}$$

Dado que se conoce el dato Cot_{t+1} del año 1980, es posible calcular la tasa de crecimiento de la cotización per cápita tpc_t . Para el período 1977-1980,

⁵ Desde 1960 a 1968 se ha utilizado el tipo de redescuento, y a partir de entonces, el tipo el tipo de interés legal del dinero.

⁶ Según el apartado 2 de la disposición adicional única del Real Decreto 1589/1999, de 15 de octubre, por el que se modifica el reglamento de planes y fondos de pensiones, y la letra a) del número 2 del artículo 20 del reglamento de instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre.

González y Merino (1985) aportan información sobre las cotizaciones efectuadas por los afiliados a los regímenes actuales. Para el período 1964-1976, los mismos autores sólo han podido recuperar información sobre cotizaciones del régimen general y del régimen especial de forma agregada. Para el período 1960-1963 se ha acudido a Rull (1974), que ofrece datos de cotizaciones del total del sistema. En cuanto al número de cotizantes de 1977-1980, es posible recurrir a Sáez (1984), y para el período 1967-1976 la fuente utilizada es la Subsecretaría de la Seguridad Social (1977). Finalmente, para el período 1960-1976 no se ha encontrado información sobre el número de cotizantes, por lo que se ha decidido asimilar éstos al número de ocupados, según datos proporcionados por Maluquer y Llonch (2005).

Para estimar el desequilibrio actuarial presente de los distintos regímenes que integran la Seguridad Social, se calculan, en primer lugar, las carreras de cotización medias de cada uno de ellos, y por tanto su pensión vitalicia cuantificada actuarialmente gracias al capital acumulado a la edad de jubilación. Esta anualidad vitalicia se compara a continuación con la pensión media calculada oficialmente a partir de la base reguladora y con la pensión media final, que incorpora principalmente el complemento de mínimos medio. En la medida de lo posible, se ha tratado de distinguir los distintos regímenes por edades y por género para satisfacer dos objetivos: 1) determinar la corrección del desequilibrio actuarial que proporciona la regla de cálculo actual sobre las jubilaciones anticipadas, y 2) establecer el componente de transferencia que se produce al no tener en cuenta en la regla de cálculo de las pensiones la mayor esperanza de vida de las mujeres.

Antes de comentar los resultados, conviene resaltar algunos sesgos que puede presentar el análisis de los datos. Aparte de la dificultad evidente que representa la necesidad de reconstruir 18 años de carrera de cotización, los datos de la MHL presentan algunas deficiencias que limitan el objeto del estudio. Aunque existen datos de bases de cotización desde 1980, se aprecian numerosas lagunas, especialmente en los regímenes especiales, hasta el año 2001. Ello reduce el número de casos para los cuales se dispone de la carrera de cotización completa. Al mismo tiempo, los regímenes especiales (excluyendo el de autónomos) registran en la actualidad escasas nuevas altas que, además, están muy concentradas en la edad de 65 años. Estas restricciones obligan a desestimar los casos en que, por edad y género, no se dispone de suficientes elementos de estudio como para obtener una media suficientemente representativa.

Por otro lado, puede que no todos los años reconocidos por la Seguridad Social como años de cotización, a efectos de cómputo de la pensión, sean efectivamente generadores de cotizaciones. Por ejemplo, se computan como años cotizados aquellos transcurridos en prisión por motivos políticos; asimismo, los sujetos que acreditan haber sido afiliados mutualistas con anterioridad a 1967 computan como cotizados días adicionales a los que figuran en la vida laboral. Por tanto, en ausencia de información sobre el número de años efectivamente cotizados, se ha de asumir que todos lo son, con lo que se podría estar sobrevalorando el capital cotizado acumulado al final de la vida laboral.

Finalmente, se ha considerado que un individuo pertenece al régimen en el se le ha reconocido la pensión, con independencia de que sea o no el régimen al que ha realizado más cotizaciones. Como norma general, si un individuo ha estado cotizando en varios regímenes, la Seguridad Social reconocerá la pensión en aquel en que esté dado de alta en el momento causante, siempre que reúna todos los requisitos.

El régimen general de la Seguridad Social: pensiones casi un tercio más altas

El cuadro 2 recoge los resultados obtenidos para el régimen general. En cuanto a los varones, se aprecia que las carreras de cotización son las más largas, oscilando entre los 39 y los 42 años cotizados según edad. Al mismo tiempo, las relativamente elevadas bases de cotización recogidas en el historial laboral permiten alcanzar capitales cotizados de cierta envergadura. Las pensiones calculadas actuarialmente son inferiores a las proporcionadas por el sistema público de pensiones de reparto en 29 puntos porcentuales para los jubilados varones de 65 años. Este porcentaje va disminuyendo hasta cuatro puntos porcentuales para aquellos con edad de 60 años. En este caso, apenas existe diferencia entre la pensión final y la inicialmente reconocida porque raramente se producen complementos de mínimos. Se comprueba, por tanto, que la fórmula de cálculo actual de la pensión de jubilación reduce el desequilibrio actuarial en las jubilaciones anticipadas, aunque no llega a eliminarlo por completo.

En cuanto a las mujeres, la menor tasa de actividad y la salida del mercado de trabajo anterior a la de los varones provocan que sus carreras de cotización sean más cortas que la de éstos.

CUADRO 2

RELACIÓN ENTRE PENSIONES PÚBLICAS Y PENSIONES CALCULADAS ACTUARIALMENTE DE JUBILADOS DEL RÉGIMEN GENERAL EN 2004 (EN EUROS MENSUALES)

<i>Edad</i>	<i>Años cotizados</i>	<i>Capital acumulado</i>	<i>Pensión calculada actuarialmente</i>	<i>Pensión pública sin complemento de mínimos</i>	<i>Pensión pública reconocida</i>	<i>Ratio pensión pública/pensión privada sin complemento</i>	<i>Ratio pensión pública/pensión actuarial total</i>
Hombres:							
65	40	143.093	917	1.175	1.179	1,28	1,29
64	42	169.803	1.059	1.280	1.284	1,21	1,21
63	41	181.386	1.101	1.205	1.207	1,09	1,10
62	41	184.260	1.091	1.178	1.181	1,08	1,08
61	39	175.596	1.014	1.062	1.075	1,05	1,06
60	39	186.983	1.055	1.083	1.099	1,03	1,04
Mujeres:							
65	29	98.487	545	751	775	1,48	1,52
64	34	116.369	629	806	826	1,54	1,55
63	33	127.741	675	968	976	1,41	1,44
62	33	126.911	656	951	970	1,26	1,30
61	30	110.388	558	825	855	1,24	1,36
60	31	111.997	556	694	761	1,14	1,24

Fuente: Elaboración propia.

Por añadidura, como sus salarios son inferiores, el capital acumulado es menor y, por tanto, sus pensiones actuariales son inferiores a las de los varones. Otro factor que explica la menor cuantía de las pensiones actuarialmente calculadas de las mujeres reside en que estas últimas toman en consideración la mayor esperanza de vida de la mujer. Sin embargo, su carrera de cotización es suficiente para no sufrir penalizaciones en el cálculo de la base reguladora, con lo que la pensión pública recibida a la edad de 65 años supera en 55 puntos porcentuales a la que tendría que recibir calculada actuarialmente; la diferencia es de 24 puntos para aquellas mujeres que se jubilan con 60 años. En este caso, sí se aprecian algunas diferencias entre la pensión inicialmente calculada y la finalmente recibida por complemento de mínimos, sumando cuatro puntos porcentuales al desequilibrio actuarial.

Los regímenes especiales:
desde pensiones bastante similares
hasta pensiones nueve veces más altas

En cuanto a las pensiones del régimen especial de autónomos, el cuadro 3 refleja que las carre-

ras de cotización de los hombres son inferiores en dos o tres años a la del régimen general, y las de las mujeres en diez o doce años. También los capitales acumulados son inferiores y, por tanto, las pensiones. En el caso de los hombres con edades comprendidas entre los 62 y los 65 años, registran un desequilibrio actuarial de entre dos y trece puntos porcentuales. Para los varones jubilados con edades de 60 y 61 años, se da la circunstancia de que el desequilibrio actuarial adquiere el sentido contrario. Sin embargo, hay que tomar con precaución estos resultados debido a la información que recogen. Como se ha comentado antes, el reconocimiento de la pensión se realiza en función del último régimen en el que el individuo ha estado dado de alta, con independencia de los años cotizados en otros regímenes. Además, en el régimen especial de autónomos se prohíbe la jubilación anticipada a las personas con edades inferiores a los 65 años. Con carácter excepcional, si han cotizado en otros regímenes con derecho a jubilación anticipada, sí les está permitido. Esto puede estar alterando los resultados actuariales al computar un capital acumulado superior al que realmente le correspondería a un cotizante típico del régimen especial de autónomos.

CUADRO 3

RELACIÓN ENTRE PENSIONES PÚBLICAS Y PENSIONES CALCULADAS ACTUARIALMENTE DE JUBILADOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS EN 2004 (EN EUROS MENSUALES)

<i>Edad</i>	<i>Años cotizados</i>	<i>Capital acumulado</i>	<i>Pensión calculada actuarialmente</i>	<i>Pensión pública sin complemento de mínimos</i>	<i>Pensión pública reconocida</i>	<i>Ratio pensión pública sin complemento/pensión privada</i>	<i>Ratio pensión pública/pensión actuarial total</i>
Hombres:							
65	34	89.093	571	633	647	1,11	1,13
64	36	87.114	543	609	628	1,12	1,16
63	36	72.202	448	494	496	1,10	1,11
62	38	89.147	528	503	536	0,95	1,02
61	35	88.487	511	451	494	0,88	0,97
60	35	98.287	555	441	513	0,79	0,92
Mujeres:							
65	22	61.821	343	425	471	1,24	1,37
64	22	59.044	319	389	432	1,22	1,35
63	23	45.847	242	288	433	1,19	1,79
62	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
61	25	48.540	246	225	375	0,91	1,52
60	21	44.027	218	198	345	0,91	1,58

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 4

RELACIÓN ENTRE PENSIONES PÚBLICAS Y PENSIONES CALCULADAS ACTUARIALMENTE DE JUBILADOS DE OTROS RÉGIMENES ESPECIALES EN 2004 (EN EUROS MENSUALES)

<i>Edad</i>	<i>Años cotizados</i>	<i>Capital acumulado</i>	<i>Pensión calculada actuarialm.</i>	<i>Pensión pública sin complementos de mínimos</i>	<i>Pensión pública reconocida</i>	<i>Ratio pensión pública sin complemento/pensión actuarial</i>	<i>Ratio pensión pública/pensión actuarial total</i>
Hombres:							
Agrario cuenta propia (65 años)							
	39	23.441	150	476	486	3,2	3,2
Agrario cuenta ajena (65 años)							
	42	22.690	145	481	491	3,3	3,4
Agrario cuenta ajena (60 años)							
	35	24.564	128	288	414	2,3	3,2
Mar (55 años)							
	36	26.068	135	1.316	1.316	9,7	9,7
Mujeres							
Agrario cuenta propia (65 años)							
	19	20.589	114	344	418	3,01	3,66
Agrario cuenta ajena (65 años)							
	23	20.314	114	295	393	2,58	3,45
Hogar (65 años)							
	23	29.214	162	288	385	1,78	2,38

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las mujeres, observamos el mismo efecto que en los hombres, con el hecho diferenciador de contar con unas carreras de cotización inferiores, lo cual explica el aumento notable del desequilibrio actuarial (79 puntos porcentuales a la edad de 63 años) debido a los complementos de mínimos.

En el resto de regímenes especiales no ha sido posible realizar el estudio para todas las edades y los dos sexos por las circunstancias comentadas anteriormente. De hecho, no se dispone de casos suficientes para analizar individuos del régimen especial del carbón. El cuadro 4 muestra el resultado de los casos para los que sí se cuenta con información suficiente. Cabe constatar carreras largas de cotización para los varones y menores para las mujeres. Los capitales acumulados son bastante escasos, así como su correspondiente pensión actuarial. Los componentes de transferencia son máximos en estos regímenes, de modo que la pensión pública triplica aproximadamente la que debería recibirse desde el punto de vista actuarial. El caso de los trabajadores del mar es especialmente llamativo, ya que en este régimen se multiplican por nueve las pensiones públicas respecto a las actuarialmente justas. Ello obedece a que la mayor parte de las nuevas altas se produjeron entre individuos de 55 años de edad, con nueve años de media bonificados. Por último, las pensiones públicas de empleadas de hogar superan la pensión actuarial en 78 puntos porcentuales sin complemento de mínimos, y en más de 100 puntos si incorporan dicho complemento.

3. CONCLUSIÓN

En los últimos años se ha discutido mucho sobre los efectos del envejecimiento de la población en la sostenibilidad del sistema de pensiones español. Sin embargo, ese no es el único problema al que tenemos que hacer frente para hacer viable el sistema en el largo plazo. Existe un problema estructural que genera desigualdades y problemas de financiación. Tradicionalmente se ha utilizado la Seguridad Social española como una fuente de ingresos adicional para los gastos corrientes del Estado, de manera que los excedentes de períodos anteriores han sido gastados en el presupuesto corriente de cada año.

El diseño actual de la Seguridad Social española genera una serie de transferencias de renta desde el punto de vista tanto intergeneracional

como intrageneracional. Proporcionar pensiones no equilibradas actuarialmente implica el traslado de renta de las generaciones futuras al presente, ya que serán aquéllas las que tendrán que sufragar el exceso de gasto presente. Por otro lado, el régimen general continúa siendo el régimen subvencionador de los regímenes especiales. Ello provoca que, por ejemplo, un afiliado del régimen general que haya cotizado por una cantidad muy superior a otro del régimen especial pueda percibir la misma pensión.

En los varones del régimen general, el desequilibrio actuarial de las pensiones alcanza 29 puntos porcentuales de exceso de pensión o componente de transferencia cuando el individuo se jubila a los 65 años. Este componente va reduciéndose hasta 4 puntos porcentuales cuando se produce la jubilación a los 60 años, debido a los coeficientes correctores de las jubilaciones anticipadas. Por su parte, las mujeres consiguen a los 65 años una pensión pública 52 puntos porcentuales superior a la que les correspondería aplicando criterios actuariales, reduciéndose la diferencia hasta los 24 puntos si se jubilan a los 60 años. En el caso de los trabajadores autónomos, el componente de transferencia alcanza los 13 y 37 puntos porcentuales a los 65 años para hombres y mujeres respectivamente. En el régimen especial agrario, el exceso de pensión más que triplica la pensión actuarial, y en el de empleadas de hogar lo duplica ampliamente. Finalmente, el régimen especial del mar multiplica por nueve la pensión de los varones que se jubilan con 55 años. En cualquier caso, el complemento de mínimos se hace notar como elemento que aumenta fuertemente este desequilibrio.

Cabe pensar que el desequilibrio actuarial futuro en términos globales se va a ir reduciendo de forma natural. Por un lado, está aumentado el número de años en las carreras de cotización de las mujeres. Por otro lado, es de esperar que el incremento del salario mínimo, así como las carreras de cotización más largas, reduzcan el complemento de mínimos para individuos de bajos ingresos. Por último, la disminución de nuevas altas en los regímenes especiales (excluyendo el de autónomos) contribuirá a reducir el desequilibrio actuarial general. Sin embargo, sí es preocupante que el tipo de individuo sobre el que debe converger el sistema, que es un varón del régimen general con carrera larga de cotización y que se jubila con 65 años, registre un exceso de pensión de 29 puntos porcentuales. En este sentido, el sistema público de pensiones español produce, desde una perspectiva actuarial y también en comparación con otros países de nuestro entorno, pensiones generosas.

Este desequilibrio podía estar justificado en el pasado por la escasa pensión media que generaban las cotizaciones antiguas. Sin embargo, este argumento ya no se mantiene en la actualidad, y no justifica el mantenimiento de esta transferencia de renta que terminarán pagando las generaciones futuras.

Algunas propuestas que pueden devolver el equilibrio actuarial a las pensiones de jubilación van encaminadas a reforzar la contributividad del sistema. Entre ellas destacan las de modificar la regla de cálculo de la pensión ampliando el salario computable a toda la vida laboral del beneficiario o reducir la tasa de sustitución mediante una reforma paramétrica. Asimismo, se podría tomar en consideración la esperanza de vida del pensionista a la hora de calcular su pensión y, finalmente, trasladar la financiación total del complemento de mínimos al gasto corriente del Estado. Otras medidas enfocadas hacia los ingresos consistirían en aumentar la capacidad contributiva de los regímenes especiales asimilándolos al régimen general o aumentar sus bases de cotización mínimas y máximas. Por último, la introducción de medidas tendentes a favorecer, o incluso imponer, cotizaciones capitalizadas individualmente podría aumentar el ahorro de cada cotizante y complementar la pérdida de ingresos relativos de la pensión pública, provocada por el efecto del envejecimiento de la población o por el ajuste actuarial del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

BAREA, J. (dir.) (1996), *Escenarios de evolución de gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte 2020*, Documentos de Economía Pública, Fundación BBV.

BANDRÉS, E. y A. CUENCA (1998), "Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. La reforma de 1997", *Revista de Economía Aplicada*, 6, 18: 119-140.

CONDE-RUIZ, J. I. y V. GALAZO (2003), "Jubilación anticipada: hechos, problemas y posibles soluciones", *Fedea Brief*, junio.

CRUZ, I. (1984), *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.

GARCÍA, E.; HERCE, J. A. y J. F. JIMENO (2005), *La reforma de las pensiones. El papel de los mercados financieros*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia.

GONZÁLEZ CATALÁ, V. y A. VICENTE MERINO (1985), *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social 1984-1985*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

HERCE, J. A. y J. ALONSO MESEGUER (1999), "Creación de empleo y déficit del sistema de pensiones", *Cuadernos Económicos de ICE*, 65.

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

– (2000b), "Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social", *Hacienda Pública Española*, 152.

HERCE, J. A.; BERMEJO, F. y J. ALONSO (2003), "¿A qué edad terminan los españoles sus estudios?", *Fedea Brief*, mayo.

JIMENO, J. F. (2000), "El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo", *Nota d'Economía*, 68.

– (2002), "Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación", *Documento de Trabajo 2002-13* de FEDEA.

MALUQUER, J. y M. LLONCH (2005), "Trabajo y relaciones laborales", en CARRERAS, A. y X. TAFUNELL (coords.), *Estadísticas históricas de España*, vol. III (capítulo 15), Madrid, Fundación BBVA.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006), "Fondo de Reserva de la Seguridad Social", *Informe a las Cortes Generales*, Madrid.

MONASTERIO, C. y J. SUÁREZ (1992), "Gasto social en pensiones", *Hacienda Pública Española*, 120/121: 119-43

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

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

– (2006), *Life Longer Work Longer*, París, OCDE.

PIÑERA, J. y A. WEINSTEIN (1996), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones*, Madrid, Círculo de Empresarios.

ROSEVEARE, D.; LEIBFRITZ, W.; FORE, D. y E. WURZEL (1996), "Ageing population, pension systems and government budgets: Simulations for 20 OECD countries", *Economics Department Working Papers*, 168, París, OCDE.

RULL, A. (1974), *Instituciones y economía de la Seguridad Social española*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros.

SÁEZ, M. J. (1984), "Una aproximación a la información estadística de la Seguridad Social", *Revista de Seguridad Social*, 21: 257-285.

SUBSECRETARÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1977), *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2005), *Anexo al Informe económico-financiero a los Presupuestos de la Seguridad-Social* (capítulos I y II), Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

WHITEFORD, P. y E. WHITEHOUSE (2006), "Pension challenges and pension reforms in OECD countries", *Oxford Review of Economic Policy*, 22,1: 78-94.

¿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.

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,

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

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.

¿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

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.

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

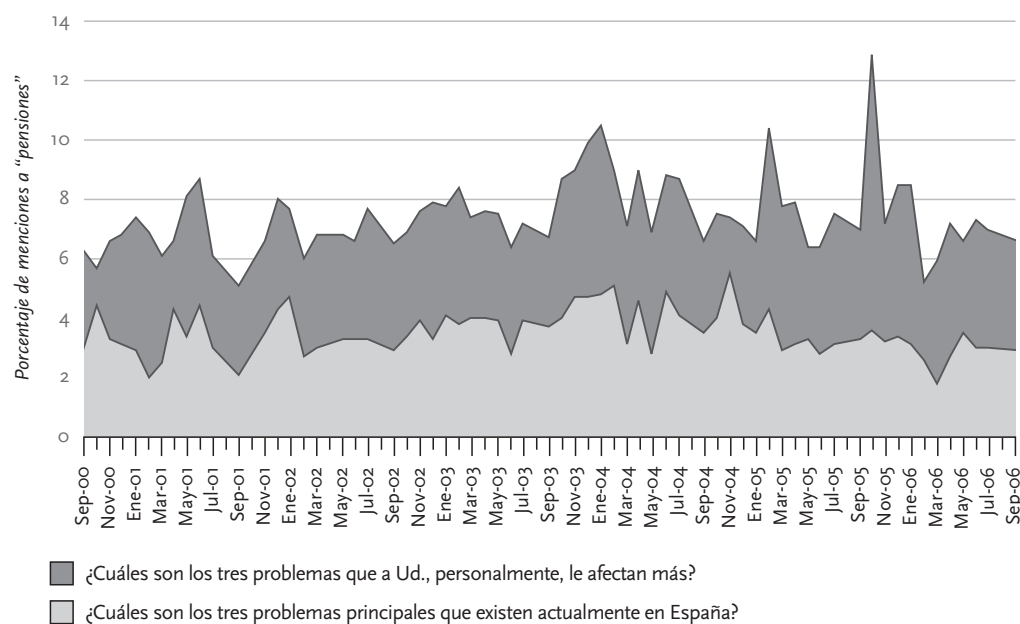
A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, en España los problemas de financiación de las pensiones no figuran entre los principales temas de la agenda política. Las encuestas del Cen-

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-

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).

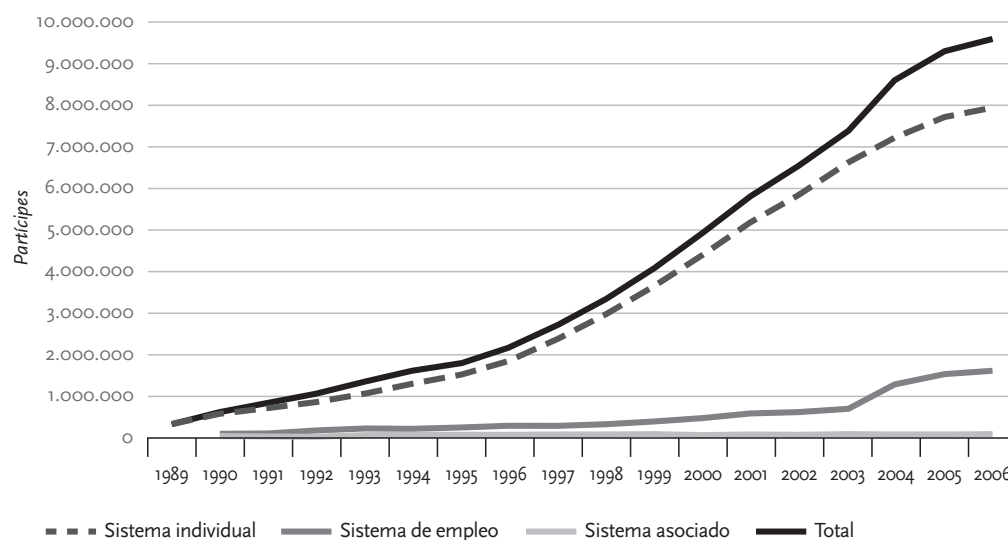
Ahora bien, que los planes de pensiones no atraigan exclusivamente a los más ricos no significa que toda la población tenga la misma capacidad de acceder a estos productos de ahorro. Los datos de una encuesta realizada en marzo de 2006, representativa de la población de 18 y más años residente en España, 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)*

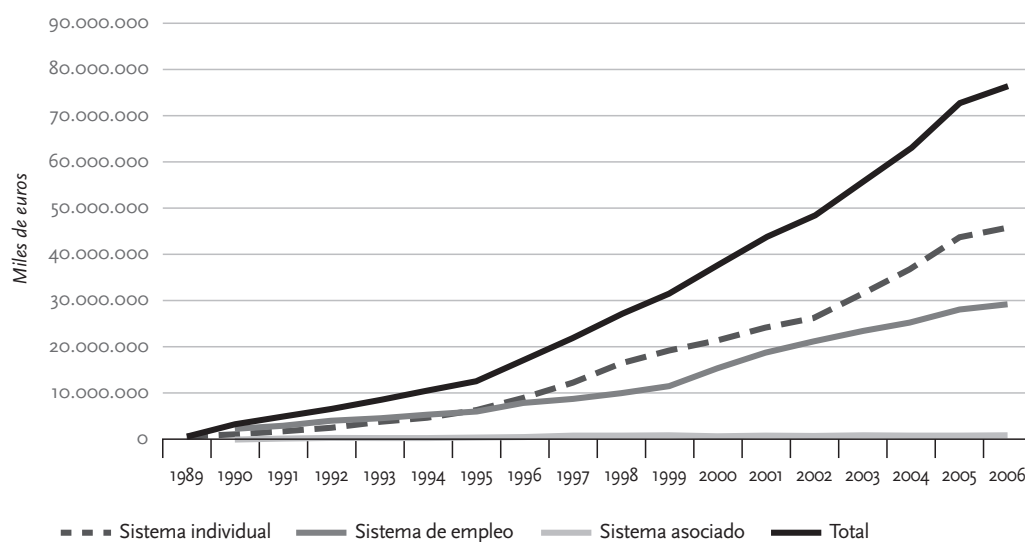


* Hasta el 31 de octubre de 2006.

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 "autobhicaron" 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 Vd. 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).

zando 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

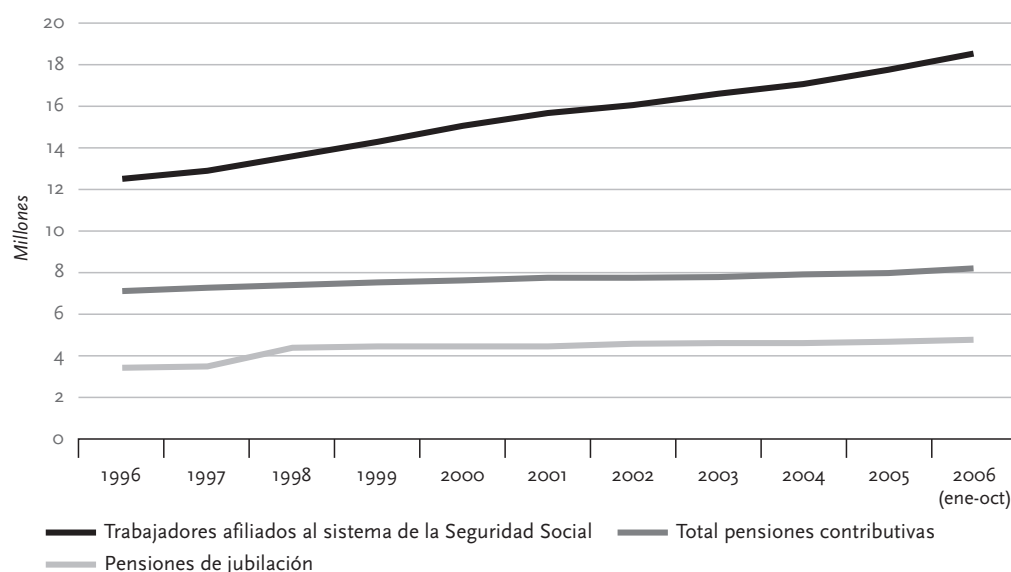
Ciertamente, la timidez de las reformas responde a un comportamiento bastante lógico desde la óptica de la racionalidad estratégica de quienes adoptan las decisiones concernientes al sistema de pensiones, considerando el contexto económico-financiero en el que han operado estos decisores políticos (es 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

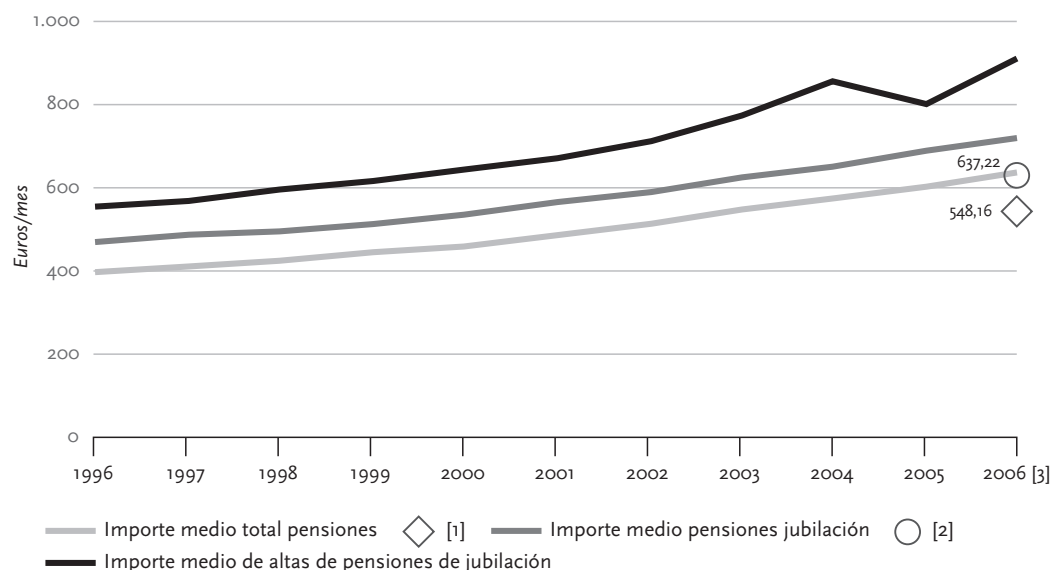
que más claramente indica esos efectos de “maduración” del sistema a los que antes se hacía referencia, poniendo de relieve la importancia de uno de los factores explicativos de la tensión alcista del gasto.

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-

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/HistoBase.asp>).

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 si, 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-

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 nocionales, 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 formato asequible 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

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.

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).

¿Qué ha sido de la Reforma Islámica?*

DALE F. EICKELMAN**

RESUMEN

Como cualquier otro fenómeno social, la religión también está sujeta al cambio. Los modos de interpretarla y vivirla se transforman en función de la evolución de factores sociales, culturales, económicos, políticos y tecnológicos. Cuando se produce un cambio muy importante en la experiencia de la religión, cabe hablar de "reforma". Indicios de una reforma semejante se aprecian en las sociedades musulmanas desde hace algunas décadas. En este artículo se exponen datos y argumentos que respaldan esa visión dinámica del islam, en la que adquieren un papel esencial la expansión educativa y la accesibilidad a los nuevos medios de comunicación de masas.

Hace diez años estaba seguro de que la creciente apertura del debate sobre el papel de la religión en la política y la sociedad de los países de mayoría musulmana era parte de una tendencia que reforzaba la presencia de lo religioso en la sociedad civil; un fenómeno que, como sucediera con el movimiento Solidaridad en Polonia durante los años setenta, o la "teología de la liberación" en América Latina durante los sesenta y setenta, plantaba cara al autoritarismo y estaba contribuyendo al crecimiento de la sociedad civil. Incluso la revolución iraní de 1978-1979 parecía encajar inicialmente en este patrón y, sin duda, confirmó que los movimientos religiosos pueden desempeñar un papel importante en la vida social moderna.

* Traducción del inglés de Héctor Cebolla Boado.

** Catedrático de Antropología y Relaciones Humanas, Dartmouth College (Hanover, New Hampshire) (Dale.F.Eickelman@Dartmouth.EDU).

Sin embargo, predecir tendencias históricas mientras uno las vive es, como poco, arriesgado. Como escribió Marc Bloch (1964:148), muchas de las grandes transformaciones surgen como consecuencia de los esfuerzos por adaptar formas sociales tradicionales, más que por crear otras nuevas. A menudo, las grandes transformaciones sólo son apreciables de forma retrospectiva. Ahora ya no es posible afirmar que la Reforma Islámica está a la vuelta de la esquina, aunque se mantiene la tendencia a debatir intensamente el papel de la religión en la sociedad. En este ensayo explicaré cómo, independientemente de los problemas económicos, sociales y políticos a los que se enfrentan buena parte de las sociedades de mayoría musulmana, he mantenido un cierto optimismo y continuo utilizando el concepto "Reforma Islámica". Dado que intento explicar los acontecimientos "de abajo a arriba", utilizaré mi experiencia como antropólogo que trabajó desde los años sesenta en Marruecos, el vecino de España por el sur, y posteriormente en la Península Arábiga, así como en otros lugares del mundo de mayoría musulmana.

1. LA VIDA RELIGIOSA EN UN OASIS ARÁBIGO, 1978

Cuando la visité por primera vez en 1978, Al-Hamra, ciudad del interior septentrional de Omán, era un lugar remoto incluso para los estándares de ese país. Las carreteras asfaltadas y la electricidad no habían llegado aún al oasis; sólo unos pocos hogares contaban con televisiones que funcionaban con generador, y el teléfono más cercano estaba a una hora conduciendo. Seguía igual al año

siguiente, cuando volví para hacer trabajo de campo. Durante esta segunda visita, pasé todo un día discutiendo con los dirigentes locales y los líderes tribales, y tras haber perdido el autobús, me vi obligado a pasar allí la noche. El sheij (o líder tribal) de los 'Abriyin me invitó amablemente a quedarme en su casa, junto con otros hombres venidos de los pueblos de alrededor para visitarle.

Bastante antes del amanecer, estos otros invitados –todos ellos musulmanes practicantes– se levantaron para la oración de la mañana, y uno de ellos me llamó para preguntarme si quería hacer mis abluciones. “No, gracias”, respondí, y me volví a dormir. Unos minutos después, mi anfitrión, el sheij 'Abdallah al-'Abri, me rozó amablemente con la punta de una pistola. En Omán es de mala educación tocar a alguien que duerme con las manos, y el sheij 'Abdallah era un modelo de cortesía. “¿Está enfermo?”, preguntó. “No se está preparando para la oración”. Medio dormido murmuré: “Soy cristiano. Nosotros rezamos de forma diferente”. El sheij me miró asombrado por un momento. Luego se marchó.

Su asombro no era un misterio. Había dado por hecho que alguien que hablara árabe y tuviera cierto conocimiento de la etiqueta omaní debía levantarse a rezar. A finales de 1970, él y los demás habitantes del oasis no tenían ninguna razón para pensar sobre otras religiones más allá del islam. Conceptos como “musulmanes” y “cristianos” apenas tenían cabida en sus cabezas. Los oficiales británicos del ejército del Sultán o los dirigentes de petroleras que frecuentemente atravesaban la región, raramente se quedaban algún tiempo y, en cualquier caso, no ofrecían a los habitantes de Al-Hamra muchas razones para pensar sobre las otras religiones. Los obreros del Sudeste Asiático eran mayoritariamente musulmanes, como los profesores de escuelas venidos de otros países árabes.

Sin embargo, Al-Hamra (con 2.600 habitantes en 1980), una ciudad compacta de edificios de ladrillo en barro en una pendiente rocosa cercana a un canal de irrigación subterráneo (*falaj*), estaba cambiando más profundamente de lo que podía imaginar. Una década antes, los límites habitables del oasis, aún definidos por torres de vigilancia que protegían contra las tribus rivales, habían comenzado a ensancharse, a medida que las nuevas bombas diesel traían el agua de los pozos privados a las nuevas tierras de cultivo lejanas de las *falaj* del jefe de la ciudad (la aristocracia tribal vivía donde el agua era más pura). A finales de los setenta, se estaban construyendo escuelas y dependencias estatales más allá de los límites de la plaza del mercado, lo que en otros tiempos

fue el límite externo de la ciudad. También por aquel entonces, casi todos los niños en edad escolar de Al-Hamra asistían a la escuela primaria, y en el resto de la población, los empleos públicos y los salarios habían suplantado a los dátiles como la fuente común de ingresos. El perfil de Al-Hamra, con sus edificios de ladrillo de barro, cambiaba rápidamente, y yo había llegado –y volvería varias veces en los años siguientes– para estudiar esa transformación.

Unas semanas después de mi estancia nocturna, regresé con mi esposa y mi hija para pasar un año allí. Al adaptarnos al ritmo de vida marcado por las cinco oraciones diarias y la oración conjunta semanal de los hombres, aprendimos rápidamente a distinguir las voces de los vecinos llamando a los creyentes a las mezquitas por todo el oasis. Los rituales islámicos estaban tan enraizados en la vida diaria de la comunidad que todo el mundo los asumía sin más.

2. EXPLICAR EL ISLAM

Por esta razón, durante la visita que realicé una década después, quedé impactado cuando un joven pariente del líder tribal –que era un estudiante de secundaria cuando lo conocí la primera vez en 1979, y ahora se había convertido en un oficial de policía con educación universitaria– me dijo que la gente de Al-Hamra, incluida su familia, era “ignorante” del islam y que actuaban “como animales” –lo que antes era impensable. “Sí”, dijo, “rezan y ayunan, pero no pueden explicar por qué lo hacen. Los musulmanes tienen que explicar sus creencias”.

Recordé sus palabras en abril de 1997, cuando di una conferencia en Estambul. Había sido invitado por una organización cercana al partido Refah (Bienestar), que gobernó Estambul desde 1994 hasta 1998, cuando fue prohibido y sustituido por el Partido de la Virtud, hoy también desaparecido del panorama turco. Aunque Refah era frecuentemente descrito como “fundamentalista”, los asistentes turcos que comentaban mi presentación eran todo menos provincianos aislados del mundo exterior. Utilizaban referencias al filósofo alemán Jürgen Habermas y al sociólogo francés Pierre Bourdieu, y hablaban correctamente inglés y otros idiomas extranjeros. Estos y otros jóvenes turcos de orientación religiosa que conocí no encajaban con la imagen estereotipada del “fundamentalista”. La realidad que representaban –como la del policía omaní– era mucho más compleja.

3. EDUCACIÓN SUPERIOR, MEDIOS DE COMUNICACIÓN E IMAGINACIÓN RELIGIOSA

En algunos años –escribí en 1997– contemplaremos la segunda mitad del siglo XX como un tiempo de cambios tan profundos en el mundo musulmán como lo fueron los de la Reforma Protestante para el cristianismo. A semejanza de la imprenta en el siglo XVI, hoy la combinación de la expansión educativa y la transformación de los medios de comunicación está cambiando este mundo, desde el Norte de África hasta el subcontinente Indio y el archipiélago Indonesio, pasando por Asia Central –e incluso adquiriendo una voz propia también en Europa. Los creyentes –ya sea en la cosmopolita Estambul o en la pequeña y alejada ciudad omaní del oasis de Al-Hamra– están examinando y debatiendo los fundamentos de las creencias y la práctica musulmana de forma tal que sus (menos reflexivos) predecesores en la fe nunca habrían imaginado, y en números sin precedentes. Este examen deliberado de la fe es lo que constituye una Reforma Islámica.

Desafortunadamente, conceptos simplificados como “fundamentalismo” y expresiones pegadizas como “Occidente frente al resto” (*West versus Rest*), de Samuel Huntington, o sonoras como “Meca o mecanización”, de Daniel Lerner, resultan de escasa utilidad para entender esta Reforma. Es más, distorsionan y oscurecen la agitación espiritual e intelectual que tiene lugar entre los cerca de mil millones de musulmanes, reduciéndola en muchos casos al rechazo fanático de todo lo moderno, liberal o progresista. Es cierto que este fanatismo desempeña un papel en lo que está ocurriendo, pero está lejos de serlo todo.

Un elemento mucho más importante de la Reforma Islámica es el acceso sin precedentes de la gente común a las fuentes de información y al conocimiento de la religión y otros aspectos sociales. Simplemente, en un país tras otro, los gobernantes, las autoridades religiosas tradicionales y los predicadores oficiales lo tienen cada vez más difícil para monopolizar los instrumentos de la cultura erudita. Por ejemplo, cuando en 1968 me aventuré por primera vez como antropólogo en Iraq, veía a menudo a gente reunida en torno a los miembros más educados de la comunidad, incluidos los tenderos, para escuchar la lectura en voz alta de los periódicos; el mismo año, en el Marruecos rural, se me pedía no pocas veces traducir el

árabe formal de los partes radiofónicos al árabe coloquial marroquí. A mediados de los setenta, la necesidad de hacer esas traducciones había decrecido de forma muy notable. Y en 1992, durante la campaña para las elecciones legislativas marroquíes, observé cómo la gente joven, incluso en los pueblos más remotos, no temía preguntar a los candidatos de forma inquisitiva, porque ya eran capaces de utilizar el registro educado de la lengua pública. También vi un *majzani*, un policía rural auxiliar de baja graduación, rechazar de forma educada pero con firmeza las cuestionables órdenes de un oficial del Ministerio del Interior, haciendo referencia a instrucciones escritas que había recibido de la jefatura provincial. Sólo una década antes, este policía habría sido un analfabeto y no habría podido poner en cuestión esta orden.

Cuando conocí Al-Hamra, la gente recibía las “noticias” por medio del sheij ‘Abdallah. En 1980, cuando éste instaló un generador para dar electricidad al ventilador de su casa de huéspedes, todo el mundo en la ciudad sabía que había llegado alguna visita con “noticias” y que el sheij pronto se las daría a conocer (o por lo menos tanto como quisiera). Dos años después, cuando me encontraba de nuevo en Omán, las familias de Al-Hamra vieron en televisión las mismas imágenes de las masacres de los campos de refugiados de Sabra y Shatila que llegaron al público americano, gracias a la cobertura de CBS para la televisión estatal omaní. Hoy, con carreteras asfaltadas, teléfonos, electricidad, fax y televisión por satélite, Al-Hamra es un lugar completamente transformado. Las “noticias” no son ya el monopolio de unos pocos y las imágenes de la televisión por satélite sitúan en primer plano a gentes y lugares de los que antes prácticamente se carecía de conocimiento. Entre otras cosas, esto está ayudando a modificar la forma en la que un gran número de musulmanes piensan sobre sí mismos, su religión y su política en Al-Hamra y en otros lugares.

La educación de masas, el otro gran catalizador del cambio, también se ha acelerado. El proceso comenzó en gran parte del mundo musulmán después de los cincuenta, y en algunos países mucho más tarde. Por ejemplo, el compromiso de Marruecos con la educación universal sólo se hizo efectivo después de independizarse de Francia en 1956. Aunque en 1957 sólo se graduaron 13.000 estudiantes en educación secundaria y el nivel de matriculación universitaria continuó siendo muy modesto, en 1965 ya había más de 200.000 estudiantes en escuelas secundarias, y unos 20.000 en universidades. En 1992, la escolarización en secundaria alcanzó 1,5 millones, y los universitarios rondaban los 240.000. Aunque en la actualidad las

tasas de analfabetismo entre la población general siguen siendo altas –36% para hombres y 61% para mujeres–, ya hay una masa crítica de gentes cualificadas capaces de leer y pensar por sí mismos, sin tener que confiar en el Estado ni en las autoridades religiosas.

La situación en Omán es aún más llamativa porque el cambio se ha producido en un periodo de tiempo mucho más corto. Apenas 22 estudiantes se graduaron de secundaria en 1975-76. Poco más de una década después, en 1987-88, lo hicieron 13.500. En 1995 ya eran 60.000; y más de 3.500 estudiantes se graduaron en instituciones de educación post-secundaria, incluyendo la Universidad nacional, inaugurada en 1986. Hoy, las universidades privadas compiten con la estatal en la demanda de educación superior.

En el resto de los países la situación ha sido parecida, aunque existen diferencias en lo que se refiere al inicio de este proceso y a su resultado. En Turquía, Indonesia y Malasia, la educación ha alcanzado a todas las ciudades y pueblos. En Turquía, por ejemplo, la tasa de analfabetismo en 2003 era del 6% para los hombres y del 21% para las mujeres, frente al 65 y al 85% respectivamente que se registraba a mediados del siglo XX. Las escuelas de educación secundaria están ahora en todas partes, y las universidades públicas y privadas se han multiplicado. En Indonesia el acceso a la universidad, que apenas llegaba a unos 50.000 estudiantes en 1960, alcanzó 1,9 millones en 1990. Irán también ha sido testigo de un aumento significativo de las oportunidades educativas en todos los niveles. En Egipto (como en Marruecos), el crecimiento de la población ha sido superior al de la expansión educativa. Aun así, el número de individuos capaces de conversar de forma inteligente con las autoridades políticas y religiosas, y no sólo de escucharles, ha aumentado de forma espectacular.

También lo ha hecho el mercado editorial, incluyendo los libros sobre religión y sociedad. Un texto que ha adquirido una posición central en el movimiento de la Reforma Islámica es *El Libro y el Corán: Una interpretación contemporánea* (1990), escrito por el ingeniero civil sirio Muhammad Shahrur. Hasta la fecha, Shahrur ha vendido decenas de miles de copias. Aunque la distribución de esta obra de 800 páginas haya sido prohibida o desincentivada en muchos países árabes, las fotocopadoras y las ediciones piratas (en Egipto, entre otros lugares) le han permitido cruzar las fronteras nacionales.

4. VOCES A FAVOR DE LA REFORMA

Shahrur, formado en Damasco, Moscú y Dublín, establece una analogía entre la revolución copernicana y la interpretación coránica, durante mucho tiempo atenazada por las convenciones de los juristas medievales: “La gente creyó durante mucho tiempo que el sol giraba en torno a la tierra, pero no era capaz de explicar algunos fenómenos derivados de este presupuesto hasta que una persona, humana como ellos, dijo: ‘Lo contrario es cierto: la tierra gira alrededor del sol’... Después de un cuarto de siglo de estudio y reflexión, me di cuenta de que los musulmanes están encadenados por prejuicios, algunos completamente opuestos a la perspectiva correcta”.

Shahrur piensa que los musulmanes deben reinterpretar los textos sagrados y aplicarlos a los asuntos sociales y morales contemporáneos, como el papel de las mujeres en la sociedad o la necesidad de una “interacción creativa” con filosofías no musulmanas. La ley de sucesión musulmana, por ejemplo, que proporciona a la mujer una parte menor de cualquier herencia que a los hombres, pudo haber significado un avance para las mujeres de otra época, pero Shahrur sostiene que en la sociedad moderna es una práctica discriminatoria. “Si el islam es válido en todos los tiempos y lugares” dice Shahrur, los musulmanes no deben despreciar el desarrollo histórico y la interacción entre diferentes generaciones. Los musulmanes deben actuar como si “el Profeta nos acabara de... descubrir su Libro”.

El libro de Shahrur podría ser visto algún día como el equivalente musulmán de las 95 Tesis de Martín Lutero, clavadas en la puerta de la iglesia del Castillo de Wittenberg en 1517. Las ideas de Lutero tardaron años en arraigar, pero, con el paso del tiempo, incluso sus opositores más decididos tuvieron que tenerlas en cuenta y adaptar su forma de pensar y actuar. Lo mismo puede suceder con las ideas de Shahrur, e incluso más rápidamente. A finales de 1990, cuando paré de contar, sus ideas habían sido abordadas en catorce libros (algunos más largos que el suyo) y, en innumerables artículos de revistas y sermones.

Shahrur no está sólo en su crítica a la interpretación más convencional de la religión, ni en su demanda de una interpretación abierta de los textos sagrados en la vida política y social. Otro pensador sirio, el secularista Sadiq Jalal Al-‘Azam, por

ejemplo, también lo reclama. En mayo de 1997, un debate entre Al-'Azm y Shaykh Yusif al-Qaradawi, un intelectual religioso conservador, fue retransmitido en la cadena de televisión Al-Jazeera (Qatar), y por primera vez muchos espectadores pudieron ver que la voz del conservador religioso fue la más débil y defensiva. Un programa como ese no es retransmitible en la mayoría de las televisiones nacionales árabes, en las que la programación sobre temas políticos y religiosos es generalmente poco comprometida. Sin embargo, la televisión por satélite y el video hacen que la censura tradicional sea ineficaz. Durante los años noventa, videos de este debate circularon de mano en mano en Marruecos, Omán, Siria, Egipto y en otros lugares, y ahora han sido sustituidos por los más baratos DVD.

Otras voces piden también una reforma. El teólogo y universitario turco Ali Bulaç ha seducido el imaginario de los jóvenes educados con su llamada a la autenticidad y a la reinterpretación de las normas dadas por el Profeta, aplicando esos preceptos y prácticas a las controversias actuales sobre el pluralismo y la sociedad civil. Fetullah Gülen, que por su desparpajo es el equivalente turco al evangélico americano Billy Graham, atrae a una audiencia masiva. Tanto en debates televisados como en entrevistas y sermones ocasionales, Gülen habla del islam, la ciencia, la democracia, la modernidad, la tolerancia religiosa e ideológica, la importancia de la religión y la actualidad.

El marroquí Sa'id Binsa'id, actual rector de la Universidad insignia Mohamed V de Rabat, se dirige a una audiencia pan-árabe cuando sostiene que un entendimiento apropiado del islam conlleva diálogo, voluntad de entender las opiniones de los otros, adaptación y disposición a mantener buenas relaciones en un contexto cívico. Moderados indonesios y malayos desarrollan también argumentos similares.

Los libros sobre la Reforma Islámica no están sólo dirigidos a los intelectuales. La expansión educativa ha creado una amplia audiencia de gente que lee, pero que no lo hacen de forma sofisticada, lo que ha favorecido una explosión de lo que mi colega francés Yves González-Quijano llama genéricamente "libros islámicos" –baratos, editados de forma atractiva y pensados para esos lectores. Muchos de estos libros tratan de cuestiones políticas como la forma de vivir en el mundo actual como musulmán y los peligros que conlleva ignorar los preceptos islámicos. Algunos tienen audaces y llamativas cubiertas y títulos sensacionalistas como *Los terrores de la tumba* o *Lo que sigue a la muerte* (1987),

mientras que otros trabajos más contenidos ofrecen consejo a las jóvenes sobre cómo ser musulmanas hoy. Estos libros islámicos, a menudo inspirados en los sermones de predicadores populares, están escritos en un tono despreocupado y coloquial frente a la cadencia de la literatura tradicional árabe; más que en las librerías, se venden en los alrededores de las mezquitas. Mientras que el Premio Nobel egipcio Naguib Mahfouz consideraba un éxito si vendía más de 5.000 copias de una de sus novelas en su propio país, los libros islámicos a menudo registran volúmenes de ventas de más de seis cifras.

En el mundo musulmán, las creencias religiosas se mantienen cada vez más de manera consciente, se expresan explícitamente y se sistematizan. Ya no es suficiente con "ser" simplemente musulmán y seguir las prácticas musulmanas. Uno debe meditar sobre el islam y defender sus opiniones. En Omán, uno de los pocos lugares en los que convergen las tres tradiciones musulmanas –sunni, shi'a e ibadí–, los debates pueden ser realmente intensos, como supe a través de un joven omaní que recordaba los argumentos discutidos la noche anterior por él y sus otros compañeros de secundaria.

Más o menos el 85% de los musulmanes del mundo son sunníes u "ortodoxos". Al menos un 14% son shi'a o "sectarios" –sobre todo en Irán, pero con minorías significativas en Líbano, Irak, Siria, Pakistán, Bahrein, Arabia Saudí y la costa de Omán– y creen que el legítimo liderazgo religioso de la comunidad mundial de musulmanes debe permanecer en manos de la familia del Profeta. Los ibadíes, no tan conocidos, creen que cualquier hombre puede ser la cabeza de la comunidad de creyentes musulmanes mientras tenga la piedad y calidad moral necesarias. Los ibadíes son una minoría localizada sobre todo en el norte de Omán (donde llegan a ser casi la mitad de la población), África oriental, el Sur de Argelia y Libia.

Cuando visité Al-Hamra en 1979, muchos musulmanes ibadíes podían practicar su fe sin reducirla a sus principios formales o sin compararla con los "otros" musulmanes o con las doctrinas no-musulmanas. Pero actualmente, muchos de los habitantes jóvenes del oasis son conscientes de lo que significa ser un musulmán ibadí, y de cómo las prácticas y las doctrinas ibadíes –sobre cuestiones tales como si los creyentes ven o no a Dios en el Día del Juicio– se diferencian de las sunníes o de las shi'íes. A principios de los ochenta, cuando los universitarios ibadíes fueron a estudiar fuera, a lugares como Tucson (Arizona), se quedaban sorprendidos al ver que otros estudiantes musulmanes les

describían como “kafirs” o infieles, y preguntaban al muftí de Omán, un líder religioso ibadí cómo responder. Uno de los efectos se plasmó en videos y panfletos explicando la doctrina y la fe ibadí en los que se argumentaba que sus principios coincidían en casi todo con los sunníes.

Las tasas de alfabetización y el mayor acceso a las comunicaciones —a través de cintas de los predicadores más populares que suenan incesantemente en taxis y otros contextos, las copias de literatura prohibida en cualquier lugar, y el acceso cada vez más común a Internet— han potenciado el hecho de que muchos musulmanes interpreten los textos del islam, clásicos o modernos, y que los apliquen a la vida moderna. Para ello se ofrece ayuda en folletos populares del tipo “cómo lograr...”: cómo llevar la vida de una mujer musulmana en una ciudad moderna, cómo educar a los niños en la fe islámica, cómo llevar a cabo negocios según la práctica islámica, etc. Hay incluso sagas de novela islámica para adolescentes (Huq, 2003). En otros folletos y casetes, que frecuentemente circulan de forma clandestina, los musulmanes valoran determinados regímenes según “estándares islámicos”. A veces, como es el caso en la Península Arábiga, estos estándares son progresistas e insisten en la integridad del Gobierno y el respeto a los derechos humanos. Otros son más conservadores, y restringen el papel de la mujer en la esfera pública, reivindicando la censura religiosa y el control de las escuelas.

Algunos regímenes de los países de mayoría musulmana buscan aumentar su popularidad enfatizando sus credenciales islámicas y explicando con detalle los estándares que los gobiernos deben cumplir en libros de texto aprobados por las autoridades estatales. En Egipto, Arabia Saudí y otros países, los disidentes han logrado a veces avergonzar a los respectivos Gobiernos señalando las actuaciones que caen por debajo de estos estándares. Algunos regímenes tratan de restringir lo que se dice en público de varias maneras. En Omán, por ejemplo, una agencia específica del Gobierno produce sermones de forma masiva que sirven de “guía” para los predicadores de mezquita previamente autorizados. En las grandes ciudades de Marruecos, las mezquitas permanecen cerradas excepto durante las horas del rezo formal para impedir que sean utilizadas por “grupos de estudio” no autorizados. En casi todos los países, los Gobiernos regulan cuidadosamente la radiotelevisión y los medios escritos. Pero las múltiples voces de disenso y diferencia continúan siendo escuchadas a través de medios alternativos, entre los que están casetes, fotocopias, *blogs* e Internet.

La situación particular de cada país y región varía enormemente, pero en todas partes han entrado en crisis las viejas nociones jerárquicas de las autoridades religiosas, basadas en un supuesto magisterio fijo sobre los textos religiosos y en el reconocimiento por parte de una generación anterior de estudiosos del islam. A principios de los noventa, en Asia Central, un mecánico de garaje tayiko se convirtió en el líder más popular del movimiento islámico de la región. Incluso allí donde hay autoridades religiosas nombradas por el Estado —como en Omán, Arabia Saudí, Irán, Egipto, Malasia y algunas repúblicas de Asia Central— no existe ya garantía de que su mundo sea obedecido, o incluso que ellos mismos respeten el liderazgo del régimen.

Ningún musulmán —ya sea su credo “fundamentalista”, “tradicionalista” o “modernista”— ha dejado de verse afectado por los grandes cambios de las últimas décadas. El islam se ha democratizado: como Martín Lutero en la Dieta de Worms en 1521, muchos musulmanes exigen una vinculación con la palabra de Dios sin mediadores, interpretada sólo según su conciencia.

Pero esto no significa que la tradición musulmana esté siendo marginada. Más bien está siendo examinada y discutida. Como sabe bien el reformador sirio Muhammad Shahrur, las fuerzas que apoyan las interpretaciones convencionales de la palabra de Dios siguen siendo fuertes. Y muchos debates siguen abiertos.

Esto se hizo evidente durante el verano de 1997 en Damasco, en lo que podría ser llamado el “duelo de los discursos de boda” (rápidamente disponible en video, por supuesto). Primero, en la boda de la hija de Muhammad Shahrur, unos 600 invitados —entre los que había dirigentes del Estado y del partido Ba’th y un extranjero (yo)— escucharon decir a Jawdat Sa’id —conocido como “Gandhi” después de que en junio de 1967 rechazara luchar en el ejército sirio contra Israel, argumentando que la nación árabe sólo podría prevalecer a través de la resistencia no violenta— cómo el credo islámico interpretaba los acontecimientos presentes. Dos días más tarde, en otra boda celebrada en Damasco, Sai’d Ramadan al-Buti, un popular predicador televisivo sirio que discrepa profundamente de las tesis de Shahrur, respondió. Después de referirse a la charla dada en la reciente boda de la hija de “un conocido ingeniero”, declaró: “Así como alguien va al médico por una enfermedad y al arquitecto para construir una casa, en lo que se refiere al islam uno debe ir a un especialista educado formalmente en las ciencias religiosas”.

La Reforma Islámica es un fenómeno cambiante cuyo final está lejos de estar claro. Shahrur mantiene que la democracia es un principio fundamental del islam, y el atractivo de esta idea va en aumento. Pero en muchos países árabes todavía se persigue y maltrata a los defensores de los derechos humanos y la reforma judicial. En Argelia, donde los radicales islamistas utilizaron el terrorismo contra la brutal represión del régimen militar durante los años noventa, así como también en otros países musulmanes, la nueva conciencia islámica y el fervor han favorecido un autoritarismo aún más severo, al menos en el corto plazo (Goytisoló, 1994). En otros lugares –como en Malasia, Pakistán, Arabia Saudí y algunos países de la Península Arábiga, Marruecos y Egipto– los regímenes conservadores o relativamente liberales han tratado de acomodar (al menos aparentemente) las ideas islamistas. En otros países, como Jordania, los gobiernos han intentado equilibrar las preocupaciones islamistas y la política secular, e incorporar la política religiosa en el sistema parlamentario (Schwedler, 2006).

Pero creo que, en el largo plazo, las mayores tasas de alfabetización y educación, junto con la proliferación de los nuevos medios de comunicación, proporcionarán más pluralismo, tolerancia y civismo. La gente aprende de su propia experiencia. En los primeros años ochenta, por ejemplo, escuché en la Península Arábiga hablar con admiración de la revolución islámica en Irán. A mediados de esta década, la misma gente –activistas musulmanes comprometidos que querían ver cómo los valores islámicos impregnaban la vida social y política– se mostraba recelosa frente a la revolución.

En Turquía, la opinión de la gente ha cambiado rápidamente. En 1992, 1993 y 1994, los turcos del campo y los de ciudad eran preguntados sobre si creían que Turquía era “musulmana”, “europea” o “las dos cosas”. En torno a un 20% respondía “europea”. Pero el porcentaje que respondía “musulmana” se redujo desde un 37% en 1992 a un 25% en 1994, mientras que el segmento que respondía “las dos cosas” aumentaba del 25 al 36%. Aunque para los años siguientes estas cifras no están disponibles, es muy probable que la tendencia a abrazar ambas identidades, la europea y la musulmana, haya continuado creciendo. Los activistas islámicos buscan potenciar los valores islámicos, incluyendo el respeto para los musulmanes y la educación tanto para hombres como para mujeres en todos los niveles de la sociedad turca. Incluso el “fundamentalista” partido Refah ha avalado a mujeres en la política de base, aunque se haya resistido a darles el liderazgo (White, 2002).

5. VOCES DE DESORDEN

Sería erróneo describir el terrorismo islamista como el problema de una pequeña minoría. La mayor utilización de los medios de comunicación ha ampliado el horizonte, y algunos mensajes de Al Qaida y de otros grupos similares han llegado a tener una fuerte resonancia, aunque las llamadas a la acción violenta hayan sido mayoritariamente desoídas. Osama Bin Laden y sus colegas hicieron un cálculo político desdichado, pero completamente racional, en la planificación del 11 de septiembre. Al Qaida demostró que un grupo pequeño, pero con determinación, puede atacar a Estados Unidos, a Occidente y a sus aliados en el mundo de mayoría musulmana, precipitando a sus enemigos –Estados grandes y aparentemente invencibles– a una acción tenida por poco efectiva e incluso contra-productiva. Los ataques que se han sucedido en Bali (2002), Arabia Saudí y Marruecos (2003), Madrid (2004) y Londres (2005), sin mencionar Irak desde 2003, han inspirado a una nueva generación de militantes comprometidos, mostrándoles que se puede luchar contra Estados Unidos, Occidente y sus aliados. Videos tempranos de Al Qaida, como el de mayo de 2001 que muestra el hundimiento del USS Cole¹ y varias escenas de campos de entrenamiento en Afganistán (IntelCenter 2005a y b) evocan el estilo de la campaña de la Guardia Nacional de Estados Unidos “Army of One”². Con un presupuesto insignificante para comunicación en comparación con el de los Estados a los que atacan, Al Qaida y grupos con una orientación similar alcanzan audiencias mucho mayores, que reaccionan parcialmente a sus demandas.

6. ¿QUIÉN ESCUCHA Y CÓMO?

En las últimas décadas, los medios de comunicación, incluido Internet, el fax, las publicaciones electrónicas, video y casetes, *weblogs*, CD y DVD han erosionado progresivamente la frontera entre pro-

¹ Buque destructor de defensa aérea que fue atacado el 12 de octubre de 2000 por una célula terrorista suicida en el puerto de Aden.

² Compárese, por ejemplo, www.1800goguard.com/home.html, con INTELCENTER (2005) *Destruction of the Destroyer USS Cole: Preparation and Cause and Migration*, videos que originalmente hizo públicos el Institute al-Sahab for Media Production (www.intelcenter.com).

ductores y receptores. La caída en picado de los costes de los nuevos medios de comunicación ha facilitado el acceso a ellos de nueva gente y ha abierto el debate público a nuevas formas de comunicación y a la acción privada, creando nuevas comunidades. Con los antiguos medios de comunicación, líderes como el egipcio Gamal Abdel Nasser hablaban a la gente. Los nuevos medios crearon la apariencia, y a menudo la realidad, de hablar *con* la gente.

Como sucede con la publicidad comercial y las imágenes y temas impactantes, una vez hechos públicos adquieren vida propia. Por ejemplo, la campaña anti-Dukakis de 1988 en Estados Unidos caracterizando al violador convicto Willie Horton³ se convirtió en un icono de cierto tipo de comunicación que circulaba mucho más allá de su audiencia original. En los años posteriores al vídeo de Willie Horton, Internet se ha convertido en la vanguardia de los nuevos medios de comunicación. Algunas páginas *web* como las que muestran pronunciamientos de Abu Musab al Zarqawi o los mensajes de Al Qaida disponibles en los canales satélites árabes, amplifican rápidamente su mensaje a través de Internet. Y aunque los medios de comunicación tradicionales eviten dar espacio en sus *webs* a los terroristas y a sus organizaciones, el contenido de sus mensajes y el momento en que se hacen públicos captan con sofisticación la atención de los medios de comunicación de masas. De igual forma, las imágenes de los medios de comunicación son utilizadas en páginas *web* con propósitos muy diversos. El vídeo de 2004 en el que Nicholas Berg era decapitado en Irak fue ampliamente referido o narrado por los medios, mientras que el original no editado quedó disponible en Internet formando así parte de la “conciencia global”. Lo son también las fotografías tomadas por Lynndie England y sus colegas en Abu Ghraib, que ahora soflaman la conciencia de las audiencias de todo el mundo.

7. VIRTUALIDAD REAL

En todo el mundo de mayoría musulmana, como en otros lugares, ha surgido un nuevo sentido de lo público, más abierto a la competición por un uso convincente del lenguaje simbólico de la religión y la política. Nuevas formas de comunicación más accesibles hacen que esta competición sea más global, dando una dimensión transnacional a las disputas locales, vinculando comunidades geográficamente

³ www.udel.edu/poscir/road/course/commercials/

dispersas y creando cercanía entre sensibilidades afines. Esta tendencia se ha acelerado por el acceso a la educación de un porcentaje cada vez mayor de la población, y por la mayor facilidad para viajar. Desde septiembre de 2001, las guerras de Afganistán e Irak, y más recientemente el conflicto del Líbano, junto con la ausencia de una solución al conflicto palestino y la progresiva confrontación entre Estados Unidos e Irán, crean múltiples oportunidades para que los actores emergentes relacionen las causas regionales y persuadan a nuevas audiencias.

Internet y la distribución clandestina de cintas de vídeo y DVD –lo que Manuel Castells llama “virtualidad real”– convierten las pantallas de los ordenadores en un canal a través del cual no sólo entra la apariencia de realidad, sino también la experiencia misma (Castells, 1996: 373). Las imágenes digitales tomadas en Abu Ghraib fueron emitidas a todo el mundo a través de Internet, amplificadas por los medios de comunicación convencionales y ofrecidas a través de miles de *webs* para expresar mensajes muy diversos, muchos de los cuales subvierten la legitimidad y la credibilidad de Estados Unidos. Por una inversión mínima, las imágenes ofrecidas gratuitamente por los mismos carceleros crearon no sólo un reflejo de la realidad, sino una realidad virtual que las autoridades no pudieron reprimir ni controlar. Así Internet, en tandem con otros medios y con los contactos interpersonales “cara a cara”, contribuye de forma importante a esta rápida diseminación de la información que está reconfigurando los campos de la religión y la acción política.

Los nuevos medios de comunicación ofrecen hoy formas más flexibles de construir y mantener el contacto con la audiencia que hace unas décadas. Esta combinación de nuevos medios de comunicación y participantes en los debates religiosos y políticos promueve una conciencia sobre las formas en las que se pueden articular valores y prácticas que cuestionan las instituciones respaldadas por las autoridades estatales (Eickelman y Anderson, 2003). Así, por ejemplo, aunque las reuniones públicas del movimiento marroquí Justicia y Caridad, vinculadas con Abdessalam Yasín, no cuentan con autorización desde junio de 2006, sus simpatizantes tienen acceso a vídeos, textos, imágenes y sonido a través de la página *web* de Yasín y la de su hija Nadia. Las autoridades marroquíes han tratado de bloquear estas páginas desde mayo de 2006 hasta junio, sometiendo incluso a inspección los lugares de reunión de estos grupos, antes de que se dieran cuenta de que sus prohibiciones atraían más atención sobre tales páginas.

Las ciberaudiencias no sólo reaccionan. También se comunican, fomentando una conciencia común entre aquellos que piensan en los mismos términos, e incluso entrando en acción. Estas cybercomunidades no existen de forma aislada, sino que están estructuradas en varios niveles de afinidad y pertenencia. Por ejemplo, la comunidad shi'i del Sudeste Asiático Daudi Bohras ha aumentado exponencialmente su presencia en Internet durante la última década, consolidando lazos de autoridad en el seno de su comunidad local y global, y explicando sus creencias a gente ajena (Blank, 2001).

atraer la atención sobre eventos en la calle, en un *weblog* o en otros medios. Un ejemplo de todo esto se vio tras el bloqueo temporal de los *blogs* más populares de Omán por el Gobierno en enero de 2005. Mucho antes de que la prensa oficial recogiera referencia alguna sobre una supuesta conspiración para atacar al Gobierno, incluso jóvenes apolíticos tenían una idea bastante clara, adquirida a través de la comunicación interpersonal, sobre lo sucedido.

9. NIVELES DE PERTENENCIA

8. RAÍCES EN LA CULTURA POPULAR

Webs multilingües como la de Nadia Yasín, líder de facto del movimiento marroquí Justicia y Caridad, son un ejemplo de esta voluntad de alcanzar audiencias mayores e integrar amplias corrientes culturales en el mundo musulmán con las de otros lugares. El uso de *nashids* (cantos sin acompañamiento musical) en los videos de Al Qaida también es un buen ejemplo. La mayoría de estos cantos no han sido escritos por miembros de Al Qaida, sino que son expresiones culturales más amplias –algunos proceden de Siria, Líbano y Palestina, pero otros vienen de Egipto e Irak.

Los *nashids* tratan de atraer a comunidades de distintas regiones, como sucede en el video de Al Qaida llamado *Los diecinueve mártires*, en el que el narrador principal aparece con varios trajes mostrando diferencias regionales, como las que existen entre los “mártires” mismos (Intelcenter, 2004). Como en la música rap, no hay vínculos directos entre la representación de la violencia y los actos de violencia.

Los nuevos medios de comunicación también facilitan la acción. Los Gobiernos de la Península Arábiga, como los de otros lugares, pueden programar todos los teléfonos móviles del país para recordar a los padres que matriculen a sus hijos en las escuelas. Los mismos teléfonos móviles pueden ser utilizados para convocar manifestaciones en Amman con el fin de protestar contra las políticas del Gobierno ante las cámaras de cadenas árabes de televisión por satélite, y lo hacen con más rapidez de la que tienen las fuerzas de seguridad del Estado para disolverlas. La utilización global de los mensajes de texto puede

Internet y los medios electrónicos fácilmente disponibles aumentan la posibilidad de crear comunidades virtuales que influyen en los sucesos del mundo “real”. La proliferación de estos canales y medios de comunicación ha multiplicado las posibilidades de crear redes entre ellas, diluyendo así las viejas barreras geográficas, abonando el terreno para la interacción y el conocimiento mutuo. La complejidad de la vida social, el carácter modular de las identidades y la lucha por la supremacía no pueden quedar reducidos a (ni menoscabar la importancia de) los “cálidos” círculos de comunidad y obligación que ofrecen ilimitada confianza mutua y apoyo, reclamando lealtad e implicando reciprocidad incuestionable (Eickelman y Salvatore, 2004). Pero, como sucede en las familias extensas y en las tribus, estas lealtades están interconectadas, superpuestas e inevitablemente divididas. Los círculos “fríos” de comunidad –aquellos que son meramente formales, distantes y unidireccionales– también reclaman la primacía, pero están demasiado alejados de la práctica diaria y las preocupaciones cotidianas como para asegurarse la lealtad última que reclaman. Las llamadas al servicio y al sacrificio nacional toman a menudo esta forma.

La rapidez con la que estos círculos “fríos” de comunidad pueden fusionarse o integrarse en otros más “cálidos”, creando un nuevo sentido de pertenencia e identidad, así como la rapidez con la que Internet puede crear otras comunidades “cálidas” a pesar de la distancia y la fragmentación de sus miembros, es algo distintivo de la modernidad. Algunos acuden a los videos de Al Qaida para obtener información con el fin de escrutar intenciones y significados. Otros lo hacen para buscar ejemplos. Lo mismo sucede entre quienes compiten en los ámbitos de la “virtualidad real” y el “mundo real”.

Las conversaciones y las declaraciones en los medios electrónicos, así como en la comunicación interpersonal implican a interlocutores, medios, temas, géneros y otras convenciones comunicativas pertenecientes a diferentes realidades sociales. En Turquía, algunos medios de comunicación, como el teléfono y los canales de televisión local o vecinal, coinciden con las redes personales y con el comportamiento de los trabajadores inmigrantes que buscan información, y cuyas redes familiares y amistosas son amplias e incluso dispersas internacionalmente. En cualquier punto de la escala social, cualquier llamada podría tener alcance internacional. El sirio Sa' id Ramadan al-Buti o el turco Fetullah Gülen, y sus homólogos en Irán o en el exilio, han conseguido atraer seguidores, intérpretes y traductores que han contribuido a la difusión de sus ideas.

Los mensajes de estos pensadores, como los de otras personas anónimas, ya sean "moderados" o "radicales", son inseparables de su contexto, no sólo por el tono, sino también por el estilo y por los medios de comunicación que utilizan. En una época en la que existen numerosos canales de comunicación alternativos, elegir el público al que llegan los mensajes políticos y religiosos, y los límites formales y materiales de estos canales, son asuntos tan importantes como el mismo contenido explícito de los mensajes. A veces, estas aportaciones son anónimas, como sucede con algunos anuncios en Internet, una táctica que transforma la noción de "lo público" hacia la participación, algo que también sucede con los folletos ilegales. En la América colonial, y en los primeros años de la época republicana, los panfletos de este tipo representaban el mejor medio para preservar el emergente espacio público (Warner, 1990).

Hoy día, los folletos anónimos –como los que se lanzaron sobre Irak desde aviones de guerra americanos en 2003 o israelíes sobre el Líbano en 2006–, la distribución por Internet y la actuación de portavoces no identificados por la prensa convencional desempeñan un papel muy parecido, si bien en algunos medios estos mensajes no son distinguibles de los de actores marginales, o incluso de la desinformación que crean los servicios de seguridad regionales. Los musulmanes moderados tienen serias dificultades para competir con todas estas nuevas voces. Desde el verano de 2006, por ejemplo, el líder político de la milicia shi'í Hizbulá en el Líbano, sheij Husein Nasralá se ha rebelado como un héroe en las calles del Cairo sunní y en las de Casablanca por haber hecho frente a los israelíes.

10. GLOBALIZACIÓN DESDE ABAJO

La aparición de todos estos nuevos medios ha favorecido una globalización desde abajo. En el núcleo duro de este proceso están las clases profesionales con cierta capacidad para escoger entre la multiplicidad de medios y para utilizarlos, pero también otros sectores sociales menos favorecidos, que recurren a estos medios para integrar redes que, de otra forma, se limitarían a mantener relaciones tradicionales. Tanto entre los técnicos de la globalización como entre sus participantes hay productores y consumidores que forman comunidades a su escala, y que adquieren una forma similar a la de las grandes corporaciones multinacionales: fluidas, construidas sobre comunicaciones compartidas y una definición mínima de lo que constituye el espacio público. Por ejemplo, las comunicaciones sobre temas religiosos que tienen más impacto en Internet fundamentan su autoridad no sólo en la reputación personal y el conocimiento de los textos, sino también en una comprensión práctica y demostrada sobre la sociedad contemporánea, y en la habilidad para compartir con sus audiencias este conocimiento sobre los retos diarios y las preocupaciones existenciales.

Esta difuminación de las fronteras entre las diferentes comunidades en el ciberespacio apunta a continuidades más importantes que permiten rápidos intercambios entre lo público y lo privado, lo secreto y lo abierto, como se aprecia en la utilización que los terroristas hacen del ciberespacio (Weimann, 2004). Los nuevos públicos van emergiendo entre dos puntos: la comunicación de masas, que alcanza a todo el mundo, y el contacto directo con destinatarios con los que ya se tiene una relación personal.

La expansión del espacio de lo público facilita la conversión de lo desconocido o anónimo en un conglomerado que opera bajo supuestos comunes de moralidad y propósitos. De esta manera, Internet contribuye al reconocimiento de que este público o esta audiencia no constituye una masa anónima, sino un conjunto articulado por la participación mutua. La idea que Benedict Anderson evoca cuando se refiere a la capacidad creciente de "leer juntos", esa idea de un público participativo, emerge menos del asociacionismo –que pertenece más estrictamente a la esfera de la sociedad civil– que de los modos de establecer tratos de confianza con otras personas en un universo social de comunicación compartida en continua expansión (Anderson, 1991).

11. CONCLUSIÓN

Algunos jóvenes islamistas radicales están convencidos de que el mundo musulmán se está reafirmando como no lo hacía desde los primeros siglos de la historia del islam, e incluso, según una pequeña pero resuelta minoría, puede provocar una profunda transformación mediante la destrucción. Los nuevos medios interactivos de comunicación –Internet, la televisión por satélite, los teléfonos móviles– contribuyen a crear tupidas redes trasversales de mensajes. Algunos utilizan fragmentos de estos mensajes o imágenes para objetivos completamente diferentes de los originales, como también hacen los programas intensamente ideologizados de algunas televisiones americanas.

Hablar de un mercado de ideas, identidades y vínculos es más que una metáfora. Es una realidad que transforma decisivamente foros y recursos. Los nuevos medios de comunicación, y especialmente el ciberespacio, llaman la atención sobre la organización social de la comunicación en la que operan distintos medios.

Es especialmente importante subrayar las similitudes y las diferencias que existen entre estos mensajes. La victoria electoral de Hamas en los territorios palestinos no fue una victoria para Bin Laden, sino que reflejó, en gran medida, el deseo de acabar con la corrupción del pasado. Hizbulá tiene objetivos muy diferentes y una gran habilidad para adaptar nuevas políticas y asegurar sus bases populares, e Irán ve en ello una oportunidad de asumir el liderazgo islámico. Estos actores en competencia tienen fuertes bases regionales y un desigual alcance global. Apuntan a una emergente y compleja esfera pública llena de peligros y de oportunidades. El primer paso para ejercer cierta influencia en el Próximo Oriente y en el mundo de mayoría musulmana es distinguir estos mensajes y darse cuenta de que sus audiencias son múltiples y cambiantes. Algunos actores son partidarios de aprovechar las oportunidades que les ofrecen los nuevos medios para aumentar el impacto de sus mensajes y aumentar sus capacidades. Esto, por sí mismo, implica redefinir los significados de “global” y “local”. Si la utilización política y social de los nuevos medios es impredecible, sus consecuencias no lo son: acortan las distancias sociales y multiplican los roles.

Es peligroso engañar sobre el desarrollo de los acontecimientos en el mundo musulmán con conceptos como el “choque” entre los “funda-

mentalistas” islámicos y la civilización occidental. Hay una crisis “fundamentalista”, pero no es la que perciben las autoridades políticas y religiosas de muchos países de mayoría musulmana y algunos analistas occidentales. La verdadera crisis está en la necesidad de convencer a más musulmanes para que hagan frente al extremismo de unos pocos, y que vuelvan a los verdaderos fundamentos de su fe: la tolerancia y el civismo. El Corán (Sura 5, versículo 48) parece dar una respuesta final al papel de la comunidad de musulmanes en un mundo multicommunitario: “Para cada uno de vosotros a los que Nosotros hemos dado una ley y una manera de actuar: si Dios lo hubiera querido, habría hecho de vosotros una única comunidad, pero [el no lo ha hecho] de forma que podrá probaros en lo que os ha dado; así pues, competid en integridad”.

Civismo y tolerancia no prevalecerán sin luchar por ello. Los ideales de una sociedad civil, de la democracia y el debate abierto sobre los valores básicos –ideas que son centrales en el trabajo del sirio Muhammad Shahrur, el turco Fetullah Gülen y otros– se oponen a intereses fuertemente institucionalizados. Esto es una amenaza para los ideales de muchos predicadores, especialistas en la ley religiosa, educadores y clérigos. No en vano, algunos esfuerzos reformistas han sido respondidos con amenazas y violencia.

En cualquier caso, lo que yo llamo Reforma Islámica ya está en marcha, aunque muchos musulmanes rechazarían la analogía con la Reforma Protestante. Poco antes de utilizar este concepto por primera vez, hace ya una década, visité al turco Fetullah Gülen. Al final de una intensa discusión sobre cómo había influido en su mensaje el paso de la comunicación interpersonal (cara a cara) a la televisión, le comenté que quería utilizar la idea de reforma en el título de un artículo. Con una amable sonrisa me respondió: “es su título, no el mío”. Gülen me explicó que veía el trabajo de su vida, que incluye la idea de que no hay contradicción entre la visión islámica del mundo y la científica, como un esfuerzo para persuadir y vivir en las enseñanzas básicas del islam. Yo le expliqué que Martín Lutero había dicho algo muy similar. Lutero veía su trabajo como una vuelta a los fundamentos del credo, no como la creación de uno nuevo. Sólo después otros empezaron a ver sus ideas y actuaciones como el origen de la “Reforma”. Y la “Reforma” en Europa tuvo momentos de violencia e intolerancia.

Sin embargo, hay que reconocer que la analogía con la Reforma Protestante es imperfecta. En el mundo musulmán contemporáneo no hay hoy

una figura central o una jerarquía de autoridad contra la que la gente se tenga que rebelar. En vez de esto, hay muchas autoridades y, aunque se suele decir lo contrario, ningún movimiento o individuo habla en nombre de todos los musulmanes. Muchos pensadores que hablan libremente del islam así lo reconocen. Muhammad Shahrur, por ejemplo, admite que su formación como un nacionalista árabe ha influido en su pensamiento sobre el islam. El moderado indonesio Nurcholish Madjid (1939-2005) reconocía que sus escritos sobre el futuro de la sociedad civil islámica atraían fundamentalmente a los indonesios, y sobre todo a los más educados.

El reconocimiento por parte de estos y otros líderes reformistas en el mundo musulmán de la existencia de diferentes creencias y prácticas religiosas permite albergar esperanza respecto al resultado final de la Reforma Islámica. Quizá incluso la idea de Shahrur de que la democracia es un principio fundamental del islam enraizará y florecerá. En todo caso, cualquiera que sea su resultado, la Reforma Islámica está en marcha, pero con más resistencia de la que parecía hace una década. Al menos en este sentido, hay un paralelismo con la Reforma europea.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, B. (1991), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso.

BLANK, J. (2001), *Mullahs on the Mainframe: Islam and Modernity among the Daudi Bohras*, Chicago, University of Chicago Press.

BLOCH, M. (1964), *Feudal society*, Chicago, University of Chicago Press.

CASTELLS, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Boston, Blackwell.

EICKELMAN, D., Y J. ANDERSON (2003), "Redefining muslim publics," en *New Media in the Muslim World: The Emerging Public Sphere*, (segunda edición), Bloomington, Indiana University Press: 1-18.

EICKELMAN, D., Y A. SALVATORE (2004), "Muslim publics," en *Public Islam and the Common Good*, A. SALVATORE Y D. EICKELMAN (eds.), Leiden, Brill: 3-27.

GOYTISOLO, J. (1994), *Argelia en el vendaval*, Madrid, El País-Aguilar.

HUQ, M. (2003), "From piety to romance: Islam-oriented texts in Bangladesh", en D. EICKELMAN Y J. ANDERSON (eds.), *New Media in the Muslim World: The Emerging Public Sphere*, Bloomington, Indiana University Press: 129-57.

INTELCENTER (2004), *The Nineteen Martyrs*, publicado originalmente en 2002 por al-Sahab Institute for Media Production (www.intelcenter.com).

— (2005), *Destruction of the Destroyer USS Cole: Preparation y Cause and Migration*, al-Qa'ida videos, vols. 7 y 8, (aproximadamente) mayo 2001, publicados originalmente por al-Sahab Institute for Media Production.

SCHWEDLER, J. (2006), *Faith in Moderation: Islamist Parties in Jordan and Yemen*, Cambridge, Cambridge University Press.

WARNER, M. (1990), *The Letters of the Republic*, Cambridge, Harvard University Press.

WEIMANN, G. (2004), *WWW.terror.net How Modern Terrorism Uses the Internet*, United States Institute for Peace, Special Report 116 (www.usip.org/pubs/specialreports/sr116.html).

WHITE, J. (2002), *Islamist Mobilization in Turkey: A Study in Vernacular Politics*, Seattle, University of Washington Press.

El islam en la República kemalista de Turquía*

DENİZ DEVRİM**

RESUMEN

En la sociedad turca conviven diferentes visiones sobre el papel de la religión islámica en la vida pública. El proyecto de un Estado laico que Mustafá Kemal Atatürk impulsó férreamente desde los años veinte del pasado siglo no consiguió erradicar el sentimiento profundamente religioso de una parte de la sociedad. En los años noventa ganaron influencia los partidos políticos de tendencia islámica. Tras reiteradas tensiones con el ejército y las instituciones judiciales, en 2002 un partido moderado islámico, el AKP, ha conseguido establecerse en el Gobierno. Aunque desde sectores de la sociedad y las elites políticas se le acusa de perseguir el aumento de la influencia del islam en Turquía, el AKP ha puesto en marcha reformas para acercar a Turquía a los países occidentales. Este artículo expone las tensiones que han marcado desde el inicio de la República de Turquía la relación entre el Estado y la política, por una parte, y el islam, por otra. Al mismo tiempo que pone de manifiesto la necesidad de superar algunas ideas manidas sobre la naturaleza de estos lazos, muestra la complejidad que entraña tanto un gobierno secular como un gobierno islámico en una sociedad polarizada por líneas de conflicto religiosas.

pañuelo, típico símbolo islámico. Esa decisión había suscitado alguna declaración crítica de Recep Tayyip Erdoğan, presidente del Gobierno desde 2002 y líder del Partido de la Justicia y el Desarrollo (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP), porque quebrantaba la libertad personal de la ciudadana turca. Parece que, tras tres años de inusual estabilidad política en Turquía, los dos bloques tradicionalmente antagónicos vuelven a enfrentarse. La elite de impronta kemalista y laica le reprocha al Gobierno islamista moderado del AKP que, a pesar de las reformas emprendidas en sintonía con las demandas de la Unión Europea, esté reforzando la influencia del islam en la sociedad turca y quiera anclarlo en el sistema. Por su parte, el AKP considera la posición kemalista demasiado intolerante y exige más libertades y pluralismo en Turquía, refiriéndose, sobre todo, a la libertad religiosa.

1. LAS REFORMAS DE MUSTAFÁ KEMAL ATATÜRK

“Soy un soldado de Alá”: estas fueron las últimas palabras de Alparslan Arslan antes de que, el 17 de mayo de 2006, atentara contra el juez del Consejo de Estado Mustafá Yücel Özbilgin. El juez asesinado había vetado poco tiempo antes en una sentencia el ascenso profesional de una maestra por su costumbre de cubrirse fuera del colegio con un

Durante mucho tiempo, los sucesores del fundador de la República de Turquía, Mustafá Kemal Atatürk, creyeron que éste había liberado para siempre a la sociedad turca del islam político. Tanto las elites estatales del país como los científicos sociales y expertos internacionales ponían a Turquía como ejemplo de un Estado secular musulmán. Las reformas de Atatürk perseguían el objetivo de transformar Turquía conforme al modelo de una sociedad moderna y progresista. Pero en las últimas décadas se ha visto cada vez más claramente que, a pesar de las reformas radicales de Atatürk, el islam ha cobrado una importancia creciente en la esfera pública.

* Traducido del alemán por Elisa Chuliá.

** Licenciada en Historia, Ciencia Política y Sociología por la Universidad Humboldt de Berlín (de.devrim@gmail.com).

Tras el desplome del Imperio Otomano en la Primera Guerra Mundial y la posterior guerra de liberación del pueblo turco desde 1919 a 1922, el 29 de octubre de 1923 se fundó la República de Turquía. Las reformas que se sucedieron debían convertir al país en un Estado nacional moderno de tipo occidental. El nuevo orden republicano no concedía espacio público alguno a la religión, que antes de la fundación de la República había desempeñado un papel fundamental en casi todos los aspectos de la vida social. La joven República asumió una nueva definición de religión: el islam sólo se practicaría en los espacios privados. Las formas de vida impregnadas por la religión representaban para Atatürk una rémora. La sociedad debía ser liberada de la religión y racionalizada. Con las reformas de Atatürk, los habitantes de un imperio universal se convirtieron en ciudadanos de un Estado nacional en el que ya no debían vivir miembros devotos de una comunidad islámica, sino individuos racionales en una comunidad nacional.

Para establecer el Estado laicista y marginar al islam, en 1925 se prohibieron las órdenes religiosas. En el mismo año se proscribieron el fez, el turbante y el velo o pañuelo islámico como símbolos de hostilidad al progreso. La enseñanza religiosa fue sustituida por un sistema educativo unificado y secular. En 1928 sucumbió la enseñanza de la religión en los colegios; entre 1933 y 1948 las clases de religión quedaron incluso prohibidas. Durante esos años no existió en Turquía posibilidad alguna de cursar estudios universitarios en religión islámica. En 1934 se prohibió el peregrinaje a la Meca, prohibición que se mantendría hasta 1949. Desde los años treinta, la llamada al rezo en las mezquitas se realizó en turco (en lugar de en árabe). En 1928 se revocó el islam como religión de Estado de la Constitución de 1921. La legislación reconoció en 1926 la equiparación jurídica entre hombres y mujeres, derogando así el Código Civil basado en la ley islámica *Sharia*.

La ideología kemalista se describe a menudo aludiendo a seis pilares: nacionalismo, republicanismo, bien común (*halkçılık*)¹, laicismo, estatismo (responsabilidad del Estado en la economía y la sociedad) y reformismo (autorenovación continua). Estos principios se elevaron en 1935 a doctrina de Estado, incorporándose a la Constitución en 1937. El kemalismo encuentra su principal representante en el ejército, que ha intervenido una y otra vez en la política para proteger los principios kemalistas.

¹ Concepto que suele traducirse como "populismo". En la concepción kemalista significa el "bien público".

De acuerdo con Andrew Mango, experto en la historia de Turquía, el kemalismo significa hoy para muchos jóvenes turcos, sobre todo, "igualdad entre los sexos, baile, música, viajes y la sensación de que no les distingue nada básico de la cultura europea o americana" (Kinzer, 1997).

Durante las primeras décadas de la República, la elite kemalista creía firmemente que, con el anclaje institucional del principio laicista, los "creyentes construirían, en el proceso de modernización, sus identidades modernas y extra-religiosas, mientras que el papel social de la religión palidecería progresivamente" (Göztepe, 2004: 33). La imposición rígida de las reformas kemalistas implicaba necesariamente la devaluación social del islam en Turquía. En efecto, hasta la disolución del régimen unipartidista en 1946, la función social del islam fue ignorada por el único partido hasta entonces operante, el Partido Popular Republicano (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP). Nuevos rituales civiles reemplazaron a los religiosos con el fin de crear nuevas formas de comunidad social. Cabe argumentar con Şerif Mardin (1973: 183-184) que, hasta la constitución del régimen multipartidista en 1946, la elite republicana confiaba en dirigir desde arriba el proyecto de modernización, ignorando cualquier posibilidad de movilización desde abajo.

Todas estas medidas difícilmente podían satisfacer a una población para la cual la religión había sido omnipresente en la vida pública y privada (Saktanber, 2002: 139). Lo cierto es que las reformas republicanas no condujeron a una transformación radical de los hábitos y las condiciones de vida de mucha gente. En particular, la población rural quedó mayoritariamente al margen del proceso de reforma kemalista. A pesar de las medidas anti-islámicas, el islam mantuvo un papel crucial en algunos segmentos de la sociedad. En contra de lo esperado por las elites kemalistas, las restricciones y prohibiciones no lo debilitaron efectivamente. Antes bien, las autoridades que escapaban al imponente control del Estado salieron reforzadas.

Aun cuando la Constitución, las instituciones políticas y educativas y el derecho civil de las primeras décadas de la República reflejaban la hostilidad del Estado hacia la religión, la transición hacia el sistema multipartidista en 1946 supuso un cambio en esta tensa relación. La autorización de otros partidos se tradujo en una cierta liberalización del principio laicista. Principalmente los partidos conservadores se presentaron como defensores del islam y atrajeron los votos de muchos musulmanes.

En respuesta a este comportamiento electoral, las elites estatales decidieron prestar más atención a los sentimientos religiosos de la población y reinterpretar el concepto de laicismo, entendiéndolo no tanto como la marginación de la religión de la vida pública cuanto como la conformación de la religión por el Estado. Todavía bajo el Gobierno de la CHP se reintrodujeron entre 1946 y 1950 las clases de religión en las escuelas y se autorizó la peregrinación a la Meca. Desde 1948 se ofrecieron cursos para la formación de responsables de la dirección religiosa de las comunidades. En 1949 se fundó en Ankara una Facultad de Teología. A partir de 1950, el Gobierno, en manos del DP (*Demokratik Partisi*), relajó el control estatal sobre el islam y revisó la política anti-islámica parcialmente (por ejemplo, autorizando de nuevo a los muecines a utilizar el árabe para llamar a la oración desde las mezquitas). Desde los años cincuenta, los partidos del Gobierno comenzaron a prestar algún apoyo público a las instituciones educativas religiosas y concedieron más libertades a los grupos islámicos.

2. EL RESURGIMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS ISLÁMICOS EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

A mediados de los años setenta, la pugna entre la izquierda y la derecha se convirtió en la principal fuente de tensión política en Turquía. El islam parecía haberse desplazado del centro al margen del conflicto político. El ejército, siempre alerta y supervisando el cumplimiento de la herencia kemalista, emprendió durante esos años un curso de mayor tolerancia (incluso respaldo) del islam. Aprovechándose de esta política de mano tendida, los movimientos islamistas cobraron mayor presencia, al tiempo que surgían cada vez más organizaciones y partidos islámicos. A esa política de los militares subyacía la idea de que el islam podía constituir una fuerza de cohesión social, capaz de apaciguar las tensiones sociales que habían precedido al golpe militar de 1980. En efecto, en un intento de combatir la amenaza percibida del comunismo, el ejército permitió una presencia islámica más fuerte en el espacio público y utilizó el islam para mantener unida a la nación (Mardin, 2000: 16-17).

Así, aunque se reprimió a los grupos islámicos más radicales, se ofreció respaldo a otros, desde la convicción de que podían contribuir a atenuar las divisiones ideológicas de la sociedad turca. Las elites estatales continuaron apoyando algunas acti-

vidades islámicas y restablecieron la obligatoriedad de la clase de religión islámica. Al mismo tiempo, disolvieron y prohibieron organizaciones de izquierda, lo cual favoreció que contenidos políticos de izquierda fueran asumidos por las organizaciones islámicas (White, 2002: 204). Irónicamente, con la persecución de la izquierda, el ejército turco contribuyó al reforzamiento del movimiento islámico. Bajo el Gobierno de Turgut Özal (1983-1989) se propició la construcción de mezquitas y la expansión de la formación religiosa. En pleno *boom* islámico de los años ochenta, se fundaron anualmente en torno a 1.500 mezquitas; en 1988 había una mezquita por cada 857 personas (Ahmad, 1993: 221).

Entre los movimientos islámicos logró descollar el denominado "movimiento Gülen". Fundado en los años setenta por Fetullah Gülen tras la escisión del movimiento Nur (creado por Said Nur²), su objetivo consiste en la revitalización de las creencias religiosas en la sociedad turca a través de la sociedad civil; en particular, a través de actividades formativas. En contraste con otros movimientos, el movimiento Gülen ha internacionalizado su misión islámica y está hoy presente en el mundo musulmán. Fuera de Turquía ha fundado más de 300 colegios y universidades. En Turquía instituyó 150 colegios Fatih, financiados por empresas próximas al movimiento.

Junto al resurgimiento de los movimientos islamistas, la sociedad turca asistió también en los años setenta a la fundación de partidos islamistas. En 1970 Necmettin Erbakan organizó el Partido Nacional del Orden (*Milli Nizam Partisi*, MNP), al que dos años después sucedió el Partido de Salvación Nacional (*Milli Selamet Partisi*). Si bien su programa se ajustaba a la Constitución, no escondía su pretensión de robustecer socialmente el islam. En 1983 se fundó el Partido del Bienestar (*Refah Partisi*, RP), a cuya presidencia accedió Erbakan en 1987.

3. EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS ISLÁMICOS DESDE LOS AÑOS NOVENTA

Ya en los años noventa, el Partido del Bienestar de Erbakan experimentó un notable empuje. En las elecciones celebradas en 1991, el Refah obtuvo 16,9% de los votos; en los comicios de

² Teólogo y erudito islámico turco de etnia kurda (1877-1960) y autor de los comentarios coránicos *Risale-i Nur*.

1995 se convirtió, con 21,4% de los sufragios, en el partido con más representación parlamentaria, y en 1996 formó una coalición de gobierno con el partido de centro-derecha Recta Vía (*Dogru Yol Partisi*, DYP).

Jennifer White (2002: 127) identifica una de las razones de la victoria del Refah en 1995 en el debilitamiento de los partidos de izquierda, que vieron disminuir considerablemente su apoyo electoral en las elecciones municipales de 1994 y en las generales de 1995. El Refah asumió el discurso de los partidos de izquierda, invocando temas como la justicia social, el desempleo y la pobreza, pero, al mismo tiempo, respetando el estilo de vida conservador de amplias capas de la población. El partido de Erbakan también resultaba atractivo para los sectores de población kurdos (en torno a una quinta parte de la población turca, según Howe, 2000: 76), ya que planteaba nuevas ideas sobre el multiculturalismo étnico en Turquía. Aceptaba la diversidad étnica y tocaba así uno de los temas tabú de la elite kemalista, que seguía postulando la unidad de la cultura y lengua turcas como principio incuestionable y, al igual que Atatürk, concebía invariablemente la política hacia los kurdos como una operación de asimilación.

Un motivo decisivo del éxito electoral del Partido Refah consistía en la estrategia de captación de votos. En comparación con otros partidos turcos, el Refah se caracterizaba por su buena organización y su densa estructura reticular. También a diferencia de otros partidos, no basaba su estrategia competitiva en los medios de comunicación, sino que movilizaba a sus votantes a través de relaciones personales, divulgando personalmente los mensajes ideológicos y asentándolos en la confianza mutua y las relaciones de proximidad. Como ningún partido antes, el Refah consiguió integrar en la política a las capas más humildes de la población. Los principios de solidaridad y ayuda mutua gozan de una larga tradición en la cultura rural, y mantienen, en gran medida, su vigencia en ámbitos urbanos. El partido de Erbakan supo traducir ideas políticas complejas en pautas culturales y mentalidades actuales o "normales". Para ello cooperó con las organizaciones islámicas de la sociedad civil y consiguió una imagen pública más próxima a la de un movimiento social que a la de un partido político (White, 2002: 198-199).

En contraste con lo que ocurría antes, desde los años ochenta el movimiento islámico ha incorporado cada vez más a las mujeres en sus filas. Casi todas las organizaciones han desarrolla-

do programas para mujeres, con el fin de familiarizarlas con la política de los partidos islámicos. Especial protagonismo han adquirido las "comisiones de mujeres" (*hanim komisyonlari*), que tienen su origen en una iniciativa del Partido Refah, y cuya principal función ha consistido en contactar el electorado femenino.

No cabe afirmar que el programa del Partido del Bienestar atacara directamente a la República secular turca, pero tampoco ignorar que implícitamente favorecía un Estado islámico que debía funcionar según leyes islámicas; un Estado con múltiples órdenes legales, como había existido en el Imperio Otomano. La gente debería vivir de acuerdo con el orden legal que mejor se correspondiera con su fe. En su programa, el Refah prestaba atención prioritaria a la cuestión de la justicia social. Ofrecía a los pobres apoyo económico, financiado fundamentalmente por fundaciones religiosas. A través del apoyo a los necesitados, el partido convirtió la justicia social en el ideal de la política islámica. Su modelo económico giraba en torno a la idea de un "orden justo" (*adil düzen*), concepto que subsumía las ideas de seguridad social, redistribución de la renta y construcción de obras públicas para mejorar el bienestar de la población, como colegios, hospitales y vías públicas. Ese "orden justo" debía, además, desbancar la corrupción, sustituyéndola por la moral islámica.

Pero las declaraciones de Erbakan y sus partidarios a favor del avance hacia una República con mayor presencia pública del islam suponían un desafío a la concepción kemalista del Estado. De ahí que los militares creyeran justificada una nueva intervención en la vida política. El 28 de febrero de 1997 el ejército publicó un memorando en el cual instaba al Gobierno a intervenir contra la utilización del pañuelo islámico en establecimientos educativos y a adoptar medidas contra el crecimiento de las escuelas Imam-Hatip, instituciones religiosas de educación secundaria en las que se formaban los líderes islámicos. El denominado proceso del 28 de febrero culminó con la dimisión de Erbakan. Finalmente, en 1998 su partido fue prohibido por confundir cuestiones religiosas con objetivos políticos y albergar el deseo de establecer un Estado islámico. Simultáneamente se emprendieron investigaciones sobre otras organizaciones islámicas.

Antes de que el Refah fuera prohibido en 1998, ya existía su sucesor, el Partido de la Virtud (*Fazilet Partisi*). Aunque Erbakan restauró su posición dirigente, dentro del partido se formó un ala

de renovadores (*yeniciler*). En el Partido de la Virtud se agruparon los tradicionalistas en torno a Erbakan, que ocupó las posiciones clave con miembros del partido próximos a él. Al frente de los renovadores se colocaron Abdullah Gül y el actual primer ministro Recep Tayyip Erdoğan, poco tiempo después fundadores del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP). En las elecciones de noviembre de 2002, este partido se convirtió, con el 34,2% de los votos, en el grupo parlamentario más fuerte y pudo formar un Gobierno mayoritario.

El nuevo partido pro-islámico se distingue de sus predecesores en que elude el conflicto con la República secular. Si bien muchos de sus miembros destacaron por su actividad en los diferentes partidos dirigidos por Necmettin Erbakan, la elite del AKP ya había mostrado en diferentes ocasiones su rechazo a la politización del islam. Los dirigentes del AKP trataron desde el principio de distanciarse de la política de Erbakan. De hecho, la novedad de este partido islamista reside en que ha incluido el kemalismo en su programa político. En su programa económico, el AKP aboga por un papel limitado del Estado y se presenta como un partido favorable a la economía de mercado. El Estado debe atender las necesidades de los ciudadanos, pero sin intervenir demasiado en la economía. El AKP hace especial hincapié en el desarrollo del sector privado. La incorporación de Turquía al mercado global es, en su opinión, inevitable, por lo cual el partido también aspira a la adhesión completa a la Unión Europea. De ahí que el Gobierno haya hecho del cumplimiento de los criterios de Copenhague, establecidos por las instituciones comunitarias como condición de acceso a la Unión Europea, uno de sus principales objetivos³. De este modo, Erdoğan declara su voluntad de aumentar la participación de la sociedad civil, mientras rechaza cualquier actitud anti-occidental.

En claro contraste con el Partido Refah, el AKP no se refiere en sus programas directamente al islam. Se defienden los derechos humanos, las libertades individuales y la democratización del Estado. Por lo demás, la libertad religiosa se exige sólo implícitamente. El nuevo partido islámico rehuye deliberadamente la confrontación con el Esta-

do secular e intenta combinar liberalismo e islam. Por ejemplo, no aborda la discusión sobre la utilización del pañuelo islámico desde una perspectiva religiosa, sino criticando la limitación de los derechos humanos y la restricción de las libertades individuales. Por primera vez ha surgido un partido islámico que no antepone la religión a la política. En sus discursos, el presidente del Gobierno y los dirigentes del AKP han abogado por una sociedad pluralista y multicultural, así como por la supresión de la pena de muerte. Erdoğan y los suyos declaran abiertamente que su objetivo ya no consiste –como era el caso del partido Refah– en establecer una sociedad religiosa con legislación de impronta islámica. Antes bien, se afanan en persuadir al electorado de que el AKP no es un partido cuyo *leitmotiv* resida en el islam; por el contrario, se presenta como un partido de centro-derecha que se ocupa de los problemas a largo plazo de la sociedad.

Sin embargo, el discurso islámico moderado del Gobierno no refleja la posición religiosa más radical que defienden algunos sectores de la población turca. Acontecimientos como el asesinato de un juez por la actitud hostil hacia el pañuelo islámico así lo sugieren. El AKP se encuentra en la difícil posición de tener que gobernar una sociedad muy dividida, más de lo que se evidencia continuamente en sus discursos políticos tanto de consumo interno como internacional.

Los críticos del AKP opinan que la política moderada de este partido sólo representa una estrategia para aumentar en última instancia la influencia del islam en la sociedad turca y distanciarla del laicismo kemalista. Y en respaldo de su argumento aducen algunas medidas como la retirada de un programa de televisión de dibujos animados aparentemente inocuo. En efecto, en junio de 2006 el AKP consiguió retirar de la cadena televisiva TRT la serie de Walt Disney *Winnie the Pooh* porque aparecía muy a menudo el cerdito Piglet, amigo del desmañado oso protagonista, y, como es bien sabido, los cerdos son para los musulmanes animales impuros.

4. LA MOVILIZACIÓN DE LOS INTELLECTUALES Y EL “NUEVO MOVIMIENTO ISLÁMICO”

En los años noventa se produjo un cambio en el discurso público intelectual de los musulma-

³ Los criterios de Copenhague, concretados por el Consejo Europeo en 1993, pueden resumirse en: democracia y Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos y protección de las minorías, economía de mercado viable y competitiva, capacidad de asumir todo el derecho comunitario y adhesión a los objetivos de la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria.

nes en Turquía. Hasta entonces, el discurso islámico turco estuvo marcado fundamentalmente por ideas procedentes del islam en Paquistán y Egipto, desarrolladas a partir de traducciones de obras teóricas. Pero en la última década del siglo XX, intelectuales islamistas –entre ellos, el ya mencionado Fetullah Gülen– formularon un discurso más adaptado a las circunstancias de Turquía. En el debate sobre la relación entre la religión y el Estado paradójicamente llegaban a coincidir –por razones diferentes– las ideas de los islamistas con las de intelectuales y periodistas no-islámicos. Los primeros criticaban la politización y desacralización del islam; los laicos, por otro lado, teorizaban sobre un Estado más tolerante y liberal.

Los intelectuales islámicos y los laicos también ponían en cuestión el concepto kemalista de Estado nacional, con su vocación homogeneizadora de la cultura y la lengua. Exigían una liberalización social y económica, la limitación de la influencia política de los militares, la concesión de derechos culturales para la población kurda y el retraimiento del Estado de los asuntos religiosos. Invocando problemas sistémicos, resultaban atractivos para aquellos que cuestionaban el kemalismo, el nacionalismo y el Estado nacional centralizado. En la década de los noventa, ideologías islámicas renovadas y modernizadas suscitaron un gran respaldo en el pueblo turco, gracias en parte a una nueva y eficaz retórica utilizada en la formulación de los discursos. Ese “nuevo movimiento islámico” en Turquía ha sido descrito por Ayşe Saktanber (2002: 21) como un fenómeno urbano que ha engendrado a sus propios intelectuales.

Un propósito señalado de los círculos intelectuales islámicos es la rectificación de la historiografía de la República de Turquía. En su opinión, a la perspectiva de los musulmanes no se le ha concedido valor alguno en la historia de la fundación de la República. La historiografía oficial, de naturaleza nacionalista, ha destacado invariablemente la creación de una identidad nacional considerando sólo la perspectiva de las instituciones. A lo que los individuos vivieron en realidad se le ha prestado escasa atención. Sólo se han señalado las ventajas que implicaban las reformas laicistas para toda la nación. Cualquier lectura alternativa era tachada de ofensiva contra la nueva República y definida como un ataque de la población reaccionaria contra la población progresista. La historia cultural del surgimiento de la sociedad republicana adquirió tintes de leyenda heroica (Saktanber, 2002: 126, 134).

5. EL DIB, SUPERVISOR ESTATAL DE LA RELIGIÓN

Como se ha visto, la concepción kemalista del laicismo implica la subordinación de la religión al Estado y a sus órganos, es decir, un control estatal estricto de todos los ámbitos religiosos. Con la introducción de la República, el aparato del Estado se hizo cargo de supervisar el uso de la religión en la vida pública. Todas las cuestiones relacionadas con la práctica de la religión fueron sometidas al Directorio para Asuntos Religiosos (*Diyanet İşleri Başkanlığı*, DIB), que se fundó en 1924, quedando incorporado a la Constitución desde 1961. En 1982 también se constitucionalizó la misión del DIB de servir a la unidad nacional. Con el transcurso del tiempo y bajo los auspicios del ejército, el DIB obtuvo cada vez más competencias. Mientras el islam sunita pasó a ser considerado la religión aceptada por el Estado, el islam alevita, al que pertenecen entre el 20 y el 30% de la población, no ha sido reconocido por el Estado como religión hasta 2006.

En la actualidad, el DIB cuenta aproximadamente con 100.000 empleados y de él dependen unas 70.000 mezquitas. La principal tarea de este organismo consiste en la administración y el control de las mezquitas, el nombramiento de imanes, predicadores (*vaiz*) y almuédanos (*müezzin*). El DIB prepara el rezo de los viernes y lo transmite a las mezquitas. En esencia, este organismo pretende evitar que, desde sectores contrarios al kemalismo, se utilice la religión para movilizar a la gente políticamente contra el Estado. Presidido por un experto en islam, el DIB depende del jefe del Gobierno, quien ostenta amplias facultades de intervención.

Pero el DIB no ha podido impedir la reislamización de la sociedad turca. A pesar del intenso control y del proyecto de hegemonizar la interpretación del islam, el Estado ha asistido a un aumento de la influencia de la religión en la sociedad turca desde mediados la década de los noventa. El actual presidente del DIB, Ali Bardakoğlu, critica la vinculación del organismo que preside con el jefe del Gobierno y aboga por una vinculación con el jefe del Estado. A largo plazo propone la autonomía del DIB. De acuerdo con Bardakoğlu y con el ministro responsable del DIB, Mehmet Aydın, los musulmanes turcos entienden el islam como un orden moral y no como una forma de vida que imposibilita la adaptación a la vida moderna. No obstante, hasta ahora el entendimiento pluralista del islam no se ha visto

acompañado de una iniciativa de autonomía institucional de este organismo. Los detractores del AKP desconfían del DIB, toda vez que temen su infiltración por parte de sectores islamistas.

6. LA POBLACIÓN ISLÁMICA EN LA TURQUÍA DE HOY

El islam ha engendrado a sus intelectuales, sus empresarios, sus modas, sus estilos de vida y sus barriadas (ejemplos en Estambul son Üsküdar y Fatih). La política cultural del movimiento islámico ha conferido a los símbolos y modos de vida islámicos un estatus social del que antes carecían (Göle, 1996). Además, décadas de inmigración a las ciudades desde las regiones de Anatolia han reforzado la presencia del islam en los núcleos urbanos.

¿Qué tipo de vida quieren llevar los musulmanes en Turquía? En primer lugar, el sector social islámico ve la religión como pilar de la vida social. Sus integrantes creen que la sociedad turca perdió de alguna manera su alma cuando fue obligada a adoptar el modelo occidental. En su opinión, las raíces de una vida moral sólo pueden hallarse en el islam. Una gran diferencia entre la ideología islámica y la kemalista estriba en que esta última subraya la modernidad y, con ella, entre otras cosas, la superioridad de lo individual y del comportamiento orientado hacia el beneficio. En cambio, los sectores de la población que configuran su estilo de vida según las reglas islámicas resaltan las formas tradicionales de la estructura familiar y valoran la "sociedad colectiva" (Kağıtçıbaşı, 1996), en la cual lo que se aprecia no es la autonomía en las relaciones humanas, sino la armonía del grupo y, por tanto, también el sacrificio por la familia.

Para los segmentos más conservadores y religiosos de la población, las escuelas públicas Imam-Hatip representan una alternativa atractiva a las escuelas seculares. Originalmente diseñadas para formar a muchachos que quisieran estudiar la carrera teológica, a partir de 1980 estas escuelas fueron sometidas cada vez más al control de funcionarios de tendencia no-laica. Mientras se orientaban crecientemente hacia la formación de alumnos cuyas familias llevaban una vida muy conservadora y pía, y deseaban para sus hijos una formación más orientada hacia lo religioso, experimentaron una enorme afluencia. En los años noventa, el Gobierno intentó contrarrestar esta evolución aumentando el período de escolaridad obligatoria en los colegios de

educación primaria de cinco a ocho años, de tal manera que a las escuelas Imam-Hatip sólo pudiesen asistir alumnos que hubieran superado los ocho años de escuela unificada de enseñanza básica. Además, los graduados en las escuelas Imam-Hatip sólo pueden acceder a la universidad en caso de que deseen cursar la carrera teológica. Que el Gobierno del AKP haya defendido la libertad de elección de carrera universitaria para los graduados de las escuelas Imam-Hatip ha alarmado a los políticos kemalistas, empeñados en obstaculizar la penetración de personas con fuertes creencias religiosas en todos los ámbitos de la sociedad turca.

7. EL DEBATE SOBRE EL PAÑUELO ISLÁMICO

La discusión pública en torno al pañuelo islámico, que comenzó a principios de los años ochenta, se ha convertido en el símbolo de la lucha entre la población islámica y la kemalista. ¿Cubrirse con el pañuelo es un derecho de las mujeres de manifestar su fe y su cultura religiosa o, más bien, una obligación política que se les impone? La pregunta encierra un dilema muy complicado. En este contexto, el debate sobre las estudiantes que lucen el pañuelo en las universidades ha adquirido gran importancia. ¿Se debe contemplar este comportamiento como resultado del derecho de los padres de educar a sus hijos en su religión y proteger su cultura? ¿O debe entenderse como un comportamiento orientado contra el orden secular, de acuerdo con el cual nadie tiene el derecho de imponer su fe a otros? ¿Qué usos cotidianos reflejan la cultura islámica y cuáles tienen una motivación política?

A pesar del proyecto de modernización kemalista, las mujeres de zonas rurales siempre se cubrieron el pelo con un pañuelo, siguiendo la tradición en la que fueron socializadas. Pero en los años ochenta otro tipo de cobertura de cabeza se hizo cada vez más presente en las ciudades turcas, concretamente el pañuelo islámico. Una gran parte de la elite secular lo percibe como un símbolo del islam radical. En su opinión, lo lucen aquellas mujeres hostiles a una república secular. A las mujeres que llevan pañuelos se les tacha a menudo de "islamistas" (*islamcı*), "religiosas" (*dinci*) o "reaccionarias" (*irticaci*) (Saktanber, 2002: 23). Los antagonismos se plasman en etiquetas verbales: muchos musulmanes gustan llamarse en la Turquía actual "musulmanes conscientes" (*şuurlu*) para distinguir su identidad de la de otros "inconscientes"

o “falsos” musulmanes. Para muchas musulmanas creyentes, el pañuelo constituye una señal de su identidad cultural y un signo de protesta contra una sociedad que perciben como injusta.

El ingreso de chicas en las escuelas Imam-Hatip se ha visto como un factor explicativo del aumento de la presencia pública de los pañuelos islámicos. Inicialmente, las estudiantes que llevaban el pañuelo en la universidad se habían graduado en estas instituciones educativas. Durante su formación universitaria reivindicaron poder asistir a las clases tocadas con el pañuelo islámico. Se dice que, en los últimos años, 50.000 estudiantes han sido obligadas a abandonar la universidad porque no estaban dispuestas a dejar de cubrirse con el pañuelo. Lo que salta a la vista es que en Turquía dista de existir consenso en torno a la cuestión de cuánta manifestación religiosa puede tolerar un Estado secular y cuánta libertad religiosa tiene que garantizar una democracia. Muchos jueces están convencidos de que el pañuelo constituye una forma de rebelión contra el laicismo. Sin embargo, la población parece mayoritariamente favorable a un trato más tolerante con quienes lucen el pañuelo islámico. En las encuestas de opinión, tres cuartas partes de los turcos se declaran a favor de permitir el uso de esta prenda en la universidad (Wiedemann, 2006: 33).

Por lo demás, la regulación legal sobre el uso público del pañuelo ha estado sometida a no pocos vaivenes. Las élites seculares han invocado una ley de Atatürk del año 1925 que prohibía la vestimenta religiosa en las escuelas públicas. Los musulmanes creyentes replican que no hay una norma que proscriba expresamente el pañuelo islámico. El Gobierno militar que en 1980 asumió el poder prohibió el pañuelo en colegios y universidades. Pero un acuerdo del Consejo Universitario en 1984 lo volvió a permitir. Este acuerdo suscitó la aprobación del entonces partido conservador en el Gobierno ANAP. En 1987 se derogó este acuerdo, pero poco después un anexo a la Ley de Universidades permitió de nuevo llevar el pañuelo en las dependencias universitarias.

Es cierto que no existe ley alguna en la que se prohíba tocarse con el pañuelo islámico en colegios, universidades y organismos públicos, entre ellos, el Parlamento. La prohibición se deriva de la jurisprudencia constitucional. Efectivamente, el Tribunal Constitucional turco ha adoptado dos decisiones básicas al respecto. En la primera, de 1989, argumentó que llevar el pañuelo en la universidad contradecía el principio del laicismo. En atención a

su electorado, los partidos conservadores trataron de reintroducir el pañuelo y modificaron la legislación universitaria, reconociendo la licencia para portar todo tipo de vestimenta en las universidades. Sin embargo, esta modificación fue rechazada de nuevo en 1991 por el Tribunal Constitucional.

El Gobierno del AKP prometió a sus votantes derogar la prohibición del pañuelo islámico, pero no lo ha conseguido hasta ahora. La sentencia del Consejo de Estado en febrero de 2006 contra la promoción de una profesora de enseñanza básica que utilizaba el pañuelo fuera del colegio acabó con el asesinato del juez responsable, un acontecimiento que refleja claramente hasta qué punto se ha exacerbado la situación.

8. ¿SON COMPATIBLES EL ISLAM Y EL LAICISMO?

En el transcurso de su historia, la República de Turquía ha experimentado varios cambios de paradigma en su relación con el islam. Al principio se aisló la religión, para después incorporarla progresivamente al proyecto kemalista, instrumentalizándola en la lucha contra la izquierda y los kurdos. A través del DIB se puso la religión bajo el control estatal. El Estado asumió la responsabilidad de supervisar la formación de los profesionales religiosos, asignarles mezquitas y sancionar el contenido de sus sermones. No obstante, son obvias las dificultades de control secular en una sociedad con una sólida base religiosa. De acuerdo con Seufert (2004), la República alberga desde su fundación dos temores: el retroceso del proyecto de modernización y la fractura religiosa y lingüística de la nación. Ha intentado afrontar estos dos peligros a través de una versión laicista y turca del islam. Con todo, el islam parece hoy haber alcanzado mucha más popularidad de la que los fundadores de la República y sus herederos previeron y desearon.

¿Cómo se puede armonizar la identidad musulmana con la ciudadanía turca? La línea de demarcación entre islam y laicismo no permanece estable. Antes bien, se encuentra sujeta a un cambio permanente. Los políticos islámicos respetan hoy a Atatürk, mientras que muchos kemalistas critican la falta de libertades individuales que implica un concepto radical del Estado kemalista. Mientras en los años noventa muchos ciudadanos empezaron a apoyar el movimiento islámico bajo la influen-

cia de los intelectuales de izquierdas, simpatizantes islámicos se declaran a favor de una sociedad secular. Las tradicionales dicotomías simplistas se quiebran y resultan inútiles para comprender el nuevo escenario.

La actual política del Gobierno del AKP suscita, tanto en círculos kemalistas como islámicos, la pregunta de cómo manejar en nuestros días la herencia de Atatürk. La política hacia Europa del AKP no encaja ni en la política tradicional de los partidos islámicos ni en la política kemalista clásica. Con la vista puesta en el acceso a la Unión Europea, desde su acceso al Gobierno el AKP de Erdoğan ha aprobado diversos paquetes de reformas que difieren del concepto de Estado republicano clásico. De hecho, las reformas que ha puesto en marcha el AKP para cumplir los criterios de acceso a la Unión Europea significan en muchos aspectos una ruptura con las tradiciones kemalistas: recortan el poder de los militares y las instituciones judiciales, al tiempo que establecen medidas efectivas contra la práctica de la tortura y a favor de la ampliación de las libertades de opinión y organización. Entretanto, el concepto clásico de nacionalismo se transforma, relajándose la hegemonía lingüística-cultural del turco, de resultados de la autorización de emitir programas kurdos en la televisión y de fundar establecimientos educativos kurdos. Asimismo, se extiende la libertad de religión al promover el reconocimiento de otras corrientes del islam, además del islam sunita. Mediante estas reformas, el AKP roza ámbitos críticos del concepto kemalista de Estado. Al fin y al cabo, para los políticos islámicos el laicismo clásico adolece de carencias democráticas, toda vez que prohíbe la libertad de manifestación religiosa y aspira a controlar la religión.

El discurso del Gobierno del AKP parece poner en cuestión la tesis de Gellner según la cual el islam moderno es incompatible con el Estado nacional y la sociedad civil (Gellner, 1996: 22). Ciertamente, el Gobierno moderado islámico no representa hoy una amenaza fundamentalista al Estado secular. En el discurso gubernamental, la religión como orden moral parece compatible con principios universalistas modernos. En la última década el miedo a una transición de la República secular hacia un régimen islámico ha perdido intensidad. Según Turam (2004: 277), los poderes islámicos en la Turquía de hoy no son hostiles al Estado secular. En su opinión, la religión y el Estado han desarrollado un trato mutuo más amable; una cooperación que puede fomentar en ambas partes actitudes más liberales y tolerantes.

El AKP ha extraído las enseñanzas de las experiencias de partidos islámicos que le precedieron. El islam político, que exigía para Turquía un cambio sistémico absoluto, parece haber fracasado políticamente. Las encuestas muestran que el porcentaje de quienes defienden la introducción de la *Sharia* como base de la legislación se ha reducido en los últimos años. Ahora bien, no cabe desechar sin más el argumento según el cual el Gobierno del AKP desea acrecentar la influencia del islam sunita en la sociedad turca. Tampoco cabe ignorar que la desconfianza profunda entre personas muy religiosas y personas pro-occidentalistas es omnipresente en Turquía. De acuerdo con la perspectiva secular del islam, las fuerzas islámicas deben adaptarse “estratégicamente” al Estado; pero su verdadero propósito –según reiteran los críticos del Gobierno del AKP– consiste en impregnar cada vez más la sociedad con el islam. Y lo cierto es que en episodios como el de la retirada de los dibujos animados de *Winnie the Pooh* de la televisión hallan signos, a su juicio ostensibles, de lo que consideran un objetivo inconfeso.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, F. (1993), *The Making of Modern Turkey*, Londres, Routledge.

GELLNER, E. (1996), *Conditions of Liberty*, Londres, Cambridge University Press.

GÖLE, N. (1996), *The Forbidden Modern: Civilization and Veiling*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

GÖZTEPE, E. (2004), "Die Kopftuchdebatte in der Türkei", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 33/34: 32-38.

HOWE, M. (2000), *Turkey Today. A Nation Divided over Islam's Revival*, Oxford, Westview Press.

KAĞITCIBAŞI, Ç. (1996), *Family and Human Development Across Cultures: A View from the Other Side*, Mahwah (Nueva Jersey), Lawrence Erlbaum Associates.

KINZER, S. (1997), "Atatürk the icon", *New York Times*, 3 de octubre de 1997 (entrevista con Andrew Mango).

MARDIN, Ş. (1973), "Center-periphery relations: A key to Turkish politics?", *Daedalus*, 102/1: 169-189.

— (2000), *Türkiye'de Din ve Siyaset Makaleler*, Estambul, İletişim.

NECDAD, E. (2002), *Türkiye'de Siyasi Partilerinin Yandas/Secmen Profili (1994-2002)*, Estambul.

SAKTANBER, A. (2002), *Living Islam. Women, Religion and the Politization of Culture in Turkey*, Londres, I.B. Tauris.

SEUFERT, G. (2004), *Staat und Islam in der Türkei*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

TURAM, B. (2004), "The Politics of Engagement between Islam and the Secular State: Ambivalences of «Civic Society»", *The British Journal of Sociology*, 55-2: 259-281.

WIEDEMANN, C. (2006), "Republik contra Religion", *Die Zeit*, 10 de agosto 2006: 33.

WHITE, J. B. (2002), *Islamist Mobilization in Turkey. A Study of Vernacular Politics*, Washington, DC, University of Washington Press.

La sociedad marroquí a la luz del cambio social

THIERRY DESRUES* Y JUANA MORENO NIETO**

RESUMEN

Marruecos atraviesa desde hace algunos años un proceso de cambios sociales muy significativos, no siempre suficiente y adecuadamente apreciado desde otros países. Este artículo enfoca la atención sobre varios fenómenos que ponen de relieve las transformaciones de conductas y actitudes que se vienen observando en las últimas décadas. Se presentan los cambios en la estructura demográfica, el mundo rural y la familia, señalando las grandes tendencias que marcan. Se hace también particular hincapié en la situación y las representaciones de las mujeres y la juventud. La combinación de cambios político-institucionales y sociales está generando ajustes entre las generaciones y los sexos que promueven nuevos equilibrios y estilos de vida.

difusión de dicho informe evidencia que las cosas están cambiando en el país vecino. Algunos de los acontecimientos socio-políticos más significativos de los últimos diez años, como la reforma constitucional y la instauración del diálogo social en 1996, la participación de la izquierda en el Gobierno desde 1998 y el proceso de reconciliación con las víctimas de la represión política, ilustran la evolución que se está produciendo con respecto a los tres decenios anteriores marcados periódicamente por los juicios políticos y las revueltas populares. A la luz de estos cambios, hay que admitir que la descompresión autoritaria es un hecho, aunque no significa un cambio de régimen político: el rey, Mohamed VI, reina y sigue gobernando (Desrues, 2006).

1. INTRODUCCIÓN

Con ocasión del cincuenta aniversario del acceso de Marruecos a la independencia (1956), el año 2005 ha sido el de los balances. Prueba de ello fue la elaboración del informe *Cincuenta años de desarrollo humano. Perspectivas 2025*, una suma de 4.500 páginas que reúne las contribuciones de numerosos expertos marroquíes en ciencias sociales, económicas y jurídicas¹. La mera existencia y

Este conjunto de acciones recibe el respaldo de los aliados occidentales del país (Unión Europea, Estados Unidos, Francia y España). No obstante, sería erróneo creer que los cambios sólo están inducidos desde fuera. En efecto, esta evolución no se erige sobre el silencio de la sociedad, sino que es también el resultado de actitudes, comportamientos cotidianos, movilizaciones y resistencias de múltiples actores colectivos e individuales que encarnan lo que se podría llamar "la sociedad civil marroquí" (Feliú, 2004; Desrues, 2005).

2. EL MUNDO RURAL: AGRICULTURA, MOVILIDAD ESPACIAL Y COHESIÓN SOCIAL

En 2004, la población marroquí era de 30 millones de habitantes. Ésta se ha multiplicado por tres en 50 años y ha pasado de ser eminentemente

* Investigador del programa Doctor I3P del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) (tdesrues@iesaa.csic.es).

** Becaria del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) (jmoreno@iesaa.csic.es).

¹ Véase el informe *50 ans de développement humain au Maroc. Perspectives pour 2025* (www.rdh50.ma).

CUADRO 1

LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN MARRUECOS

Explotaciones	Superficie			
	Número	Censadas (porcentaje)	Agrícola útil (porcentaje)	Regada (porcentaje)
Tipo				
Micro ≤ 3 hectáreas	760.000	50,9	12,6	5
Pequeñas y medianas 3 ≤ 50 hectáreas	660.000	48,4	72	64
Grandes > 50 hectáreas	11.000	0,7	15,4	31
Total	1.431.000	100	100	100

Fuente: Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca Marítima (1998).

rural a residir en su mayoría en el ámbito urbano (56%). El análisis de distintos indicadores demográficos en función del lugar de residencia evidencia que la presión demográfica en Marruecos procede del mundo rural. Así, el índice de fecundidad del mundo rural (4) casi duplica el urbano (2,3), por lo que, si bien disminuye la parte relativa de la población rural, en términos absolutos su peso se incrementa. Además, la pobreza de muchos campesinos (28,2%), debido a la precariedad de la actividad agraria que ocupa al 80% de los habitantes del campo, contribuye a que el excedente de población activa se transfiera hacia la ciudad, tal y como muestran los datos relativos al éxodo rural². Esta urbanización creciente no ha ido siempre acompañada de una preparación de las ciudades; de ahí la expansión del hábitat insalubre y no reglamentario, la concentración del paro, la pobreza y la marginación. Se plantea así de forma muy aguda la cuestión de la cohesión social en la sociedad marroquí.

2.1. Una política de modernización agraria selectiva

El eje de la política de modernización del sector agrario ha sido la llamada política del millón de hectáreas de regadíos. Si bien es cierto que dicha política ha supuesto la transformación de la socie-

² Si se considera la vulnerabilidad, es decir, la parte de la población que corre el riesgo de caer en la pobreza, el 78% del mundo rural entra en esa categoría (Haut Commissariat au Plan, 2004). Asimismo, entre 1994 y 2004, más de 100.000 personas de media anual abandonaron el campo para instalarse en las ciudades.

dad rural, ha sido muy selectiva (Desrues, 2004) (cuadro 1). Una minoría de agricultores se ha convertido en una nueva clase de empresarios agrarios, beneficiándose de las nuevas oportunidades que ofrecían la puesta en riego, el asesoramiento de los servicios de extensión agraria y la introducción de nuevos cultivos. Junto a esta nueva clase se encuentra la mayoría de titulares de explotaciones agrarias, con escasa formación técnica, altos niveles de analfabetismo (el 81%) y de envejecimiento (el 23% tiene más de 65 años y la edad media es de 52 años). Este último rasgo hace pensar que no tardará en llegar una nueva generación de agricultores más jóvenes, probablemente mejor formados y con una aspiración de consumo y de bienestar mayor que sus antecesores.

A raíz de estos cambios en el sector agrario, las relaciones entre los distintos estratos que conforman la sociedad rural se han modificado sustancialmente. La moral tradicional campesina exige que el enriquecimiento de unos repercuta en otros, situados más abajo en la estructura social, a través de diversas modalidades de expresión de solidaridad (empleos, ayudas, hospitalidad, etc.) propia de las relaciones de patronazgo y clientelismo. Sin embargo, esta nueva clase de agricultores parece más preocupada por sus intereses corporativos y el acceso al crédito y a las subvenciones que por los miembros de la comunidad local. Incluso, a menudo, sus miembros ni proceden del mundo rural ni residen en él. Aunque algunos pequeños agricultores se hayan beneficiado de los procesos de modernización, cada año miles de campesinos han tenido que abandonar su actividad, ya sea por su escasa dotación en tierras o por quedar excluidos de estos procesos.

Tampoco los jóvenes parecen conformarse con la antigua idiosincrasia de la economía política local. Exigen que sus prestaciones laborales o de servicios sean remuneradas, tener voz en los procesos de toma de decisión, tanto dentro de las explotaciones agrarias como de la comunidad; en caso contrario, esperan su hora para marcharse. Esta disconformidad, que recuerda el famoso dilema expresado por Hirschman (1977) alrededor del tríptico “voz, salida y lealtad”, se observa también entre los jóvenes diplomados en paro que regresan a sus lugares de origen. En suma, la posesión del saber cuestiona la jerarquía del poder en manos de los mayores, que a menudo ni siquiera han sido alfabetizados. Ahora bien, ni el enfrentamiento entre generaciones ni la anomia de los jóvenes son sistemáticos. Cada vez con mayor frecuencia se negocian espacios paralelos o alternativos a las estructuras tradicionales para que los jóvenes puedan articular sus propios intereses. Un ejemplo de ello se encuentra en la multiplicación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural, en las cuales muchos jóvenes ven una oportunidad para asumir liderazgos y convertirse en actores de su propio desarrollo³. Cuando estas nuevas articulaciones se producen, la “salida” (en términos de Hirschman) ya no tiene por qué seguir siendo la única opción de las jóvenes generaciones.

2.2. Movilidad geográfica y movilidad social

La emigración, tanto dentro del país como hacia el exterior, forma parte de estrategias individuales y/o familiares desarrolladas con el fin de mejorar la situación económica en entornos marcados por el desempleo y la pobreza (Alami M'Chichi, Hamdouch y Lahlou, 2005). Las migraciones internas responden a la valoración de la ciudad como centro que reúne todo lo que falta en el mundo rural, desde los equipamientos en infraestructuras básicas sociales y los servicios, hasta la oferta de ocio o la autonomía individual. Por otra parte, la presencia de una importante proporción de jóvenes graduados entre los inmigrantes ratifica la tesis según la cual los elementos más dinámicos y mejor preparados son los que se marchan. Asimismo, es preciso señalar también el fenómeno de la migración femenina, que supera el tradicional envío por parte de las familias de alguna hija en edades tempranas para servir como asistente

³ Esta tendencia ha sido observada por los autores durante las sucesivas estancias anuales realizadas en el mundo rural marroquí desde abril de 2001 hasta la fecha.

doméstica en hogares urbanos. Este fenómeno reciente afecta a mujeres sin pareja, divorciadas o viudas y, es el carácter autónomo, derivado de esta condición de soltería, lo que lo convierte en algo novedoso.

La emigración interna va acompañada por un continuo flujo de emigración internacional, fundamentalmente hacia la Unión Europea, y, en menor medida, hacia los países árabes productores de petróleo. Se estima que son más de dos millones los marroquíes que residen fuera del país⁴. Si el paro se ha convertido en el principal factor de expulsión más allá de las fronteras nacionales, no se deben menospreciar otros fenómenos como el impacto de la revolución de los medios de comunicación que, con la difusión de las antenas parabólicas, ha acercado las sociedades desarrolladas a los hogares marroquíes, alimentando así el sueño de la emigración (Alami M'Chichi, Hamdouch y Lahlou, 2005). De hecho, la proximidad geográfica con Europa hace que el inmigrante pueda volver periódicamente a su lugar de origen para hacer alarde de su éxito ante todos los que se han quedado. Las remesas de los inmigrantes suponen el 9% del PIB y se colocan en el primer puesto de la balanza de pagos. A nivel individual, los inmigrantes invierten en el sector inmobiliario, el comercio, la hostelería y la agricultura. Estas inversiones pueden tener efectos perversos, como el encarecimiento de los terrenos o de las viviendas en zonas de fuerte emigración. El mayor nivel de vida de los inmigrantes, su contribución al equipamiento de las familias en bienes de consumo y sus gastos en el seno de la comunidad local, así como su experiencia fuera de ésta, les otorgan ciertas cuotas de admiración y respeto (más o menos entreverado con envidia) por parte de sus conciudadanos que se han quedado en el país. Es más, con frecuencia el éxito del emigrante contribuye a incrementar su capacidad de liderazgo dentro de la comunidad local.

Lo cierto es que la movilidad territorial de la población marroquí está modificando los antiguos equilibrios entre el mundo rural y el urbano. Estos flujos humanos evidencian tanto las graves dificultades socio-económicas de muchos como las aspiraciones de movilidad social ascendente de algunos, por lo cual cabe pensar que la recomposición territorial cuestiona también la actual estratificación social.

⁴ Dato proporcionado en el informe de la Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Étranger, (www.alwatan.ma/html/Publication_Fondation/Publication_2006/Publication/Marocains_Ext_Dev.pdf).

3. LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y LA CUESTIÓN LINGÜÍSTICA Y EDUCATIVA

La sociedad marroquí posee una estructura social muy desigual (Bourquia, 2005), que se puede presentar de forma esquemática dividida en tres grandes grupos: un grupo muy minoritario de privilegiados urbanos (8,5% de la población), un grupo amplio que forma la clase media (44%) y el resto, que representa cerca de la mitad caracterizada por la vulnerabilidad. Asimismo, cada uno de estos grupos posee sus propias jerarquías y características que se pueden resumir de la siguiente manera:

- El primer grupo está formado por tres subgrupos, a la cabeza del cual se encuentran los grandes empresarios de los sectores inmobiliarios, financieros y agro-exportadores, seguidos por la élite política y los altos funcionarios y tecnócratas de las grandes corporaciones del Estado. Uno de los factores diferenciadores entre éstos sería la posesión de patrimonio, mientras que les une el hecho de estar conectados con “el tiempo mundial” de Nueva York, París o Marbella.

- El segundo grupo, que representa la clase media marroquí, se compone en su mayor parte de cuadros medios del sector público y de las profesiones liberales, de comerciantes, pequeños empresarios y empleados de los servicios bancarios.

- Por último, la capa inferior de la población reúne a los sectores de la sociedad más vulnerables ante la pobreza, así como también a los pobres. En el primer subgrupo, el de los vulnerables, se puede incluir a los funcionarios de las últimas escalas, los asalariados de la economía informal (mujeres del sector textil, por ejemplo), los obreros de la construcción y los puertos, artesanos, pequeños comerciantes minoristas y pequeños campesinos. Por debajo de éstos se encuentra el grupo de los pobres, campesinos sin tierras, vendedores callejeros, pequeños traficantes y mendigos. La separación entre el primer y el segundo subgrupo no es estanca; el descenso se produce con frecuencia.

Las diferencias entre un grupo y otro no se miden solamente en niveles de renta, patrimonio, poder adquisitivo o prestigio social, sino que se ven reforzadas por una brecha epistemológica. Por “brecha epistemológica” se entiende la imposibilidad

de comunicación entre dos mundos, las élites y el resto de la población, fuera de los registros de las relaciones de sumisión⁵. Tal brecha se establece además sobre la diglosia entre una élite francófona, que suele completar su formación en las mejores universidades europeas y estadounidenses, y los que han recibido una formación únicamente en árabe, en el mejor de los casos, o son analfabetos. Esta situación remite al debate sobre la reforma del sistema educativo.

En cuanto a la educación formal, los progresos en este ámbito realizados desde la independencia son reales, pero siguen siendo reconocidamente insuficientes. De ahí que la educación y la reforma del sistema educativo representen temas de actualidad y continuo debate. El primer indicador de los límites del sistema educativo es la tasa de analfabetismo, que afecta a la mayor parte de la población (cuadro 2). El analfabetismo supone un lastre que merma el futuro del 29,5% de las personas jóvenes de 15 a 25 años y del 13,4% de los adolescentes de 10 a 15 años. Tanto el Gobierno como la sociedad civil se han movilizado desde hace algunos años para ofrecer una segunda oportunidad a través de acciones de alfabetización que persiguen la erradicación del analfabetismo para el año 2015⁶. Para las nuevas generaciones, el reto radica en la escolarización de todos los niños a partir de los 6 años (el 87% de los niños de 6 a 11 años están escolarizados hoy en día). En este tramo de edad, si bien las chicas urbanas han alcanzado el porcentaje de escolarización de sus compañeros varones, las diferencias son todavía notables en el medio rural (78,5% de las chicas vs. 88,5% de los chicos). A pesar de esta discriminación, el diferencial entre chicas y chicos rurales se está reduciendo desde el lanzamiento en 1997 de la Estrategia de Desarrollo de la Escolarización en el Medio Rural (Lamrini, 2005). De cualquier forma, para las chicas rurales quedará aún por resolver el problema del abandono en el primer ciclo y la baja tasa de escolarización en el segundo.

La necesidad de reformar el sistema educativo gira, además, alrededor de la cuestión fundamental de la lengua de enseñanza; una cuestión que

⁵ A propósito de la estructuración de las relaciones sociales a través de la cultura de la sumisión, véase Hammoudi (2001).

⁶ El presupuesto destinado a este tipo de educación no regular era muy pequeño en 1994. En 2004 alcanza ya los 10 millones de euros. Asimismo, 140.000 niños de entre 8 y 16 años se han beneficiado de esta segunda oportunidad entre 1997 y 2003. Véase Lamrini (2005).

CUADRO 2

TASA DE ANALFABETISMO (PORCENTAJE)

Año Sexo	1960		1982		2000	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Urbano	58	88	30	57	24,3	45,1
Rural	85	99	68	95	54,1	84,2
Conjunto	78	96	51	78	37,3	61,5

Fuentes: Haut Commissariat au Plan (2004).

cobra una renovada actualidad con la introducción reciente de la lengua amazigh⁷. Tanto la arabización de la enseñanza pública como la pervivencia de la lengua francesa han sido culpadas de la crisis de la escuela, ya por mantener la distancia entre la lengua materna y la lengua estudiada en la escuela, ya sea por reproducir los valores de dos cosmovisiones que se suponen divergentes, e incluso antagónicas. Más allá de los debates esencialmente ideológicos que han prevalecido, lo cierto es que mientras que se ha fomentado una arabización de la enseñanza, el francés, que pocos marroquíes dominaban en época del Protectorado, se ha convertido desde la independencia en un idioma de distinción social y de apertura hacia Europa para la burguesía marroquí. Para el resto de la sociedad, el idioma del antiguo colonizador ha sido ratificado como un medio de ascensión social. El mismo fenómeno, aunque a una escala menor por contar con una capacidad de acogida más reducida, se está produciendo estos últimos años con el castellano. Estas tendencias se acentúan debido a las oportunidades que abren para continuar los estudios en el extranjero, en un contexto marcado por la desvalorización de los diplomas de la enseñanza superior marroquí, como factor de movilidad social ascendente.

La enseñanza superior pública ha conocido un desarrollo exponencial del número de estudiantes, pasando de tener alrededor de 1.000 en 1956 a 7.000 en 1963, para alcanzar la cifra de 290.000

⁷ El idioma amazigh se compone de tres grandes dialectos –tachelit, tarifit y tamazigh– hablados respectivamente por las poblaciones originarias de las regiones del anti-Atlas y el Sus, del Rif y del medio-Atlas. En el último censo de la población realizado en 2004, el 16% de la población marroquí declaró que uno de los tres dialectos amazigh era el idioma que se hablaba en su hogar.

en 2003. No obstante, desde que en 1984 se instauraron las políticas gubernamentales de rigor presupuestario, el diploma de la enseñanza superior no es sinónimo de empleo garantizado. Al contrario, con más de 250.000 diplomados en paro, esta categoría de la población se ha convertido en un fenómeno social de creciente importancia. En efecto, las movilizaciones iniciadas a principio de los años noventa del siglo pasado para reivindicar el derecho a un empleo público no se atenúan. Es más, éstas acaban a menudo en enfrentamientos con las fuerzas del orden.

Como se ha visto, la existencia de una estratificación social muy desigual, acompañada por una aspiración a la movilidad social cada vez más difícil de alcanzar debido al cierre de las fronteras europeas y a la relativa desvalorización de la enseñanza superior marroquí, hacen que la cohesión de la sociedad esté sometida a fuertes tensiones.

4. LOS CAMBIOS EN LA FAMILIA

Sin lugar a dudas, la familia representa un observatorio privilegiado de las aspiraciones y tensiones señaladas anteriormente. La familia marroquí cumple una serie de roles que van desde la socialización de los individuos, jalonada por las fiestas colectivas que marcan las sucesivas etapas de la vida (en especial, los nacimientos y los matrimonios), hasta actividades de producción y de consumo. La centralidad de la institución familiar convierte a la familia en exponente del cambio social, al tiempo que este último actúa sobre ella (Fargues, 1994). Así, por ejemplo, el incremento de la esperanza de vida de los marroquíes, que ha pasado de

CUADRO 3

ÍNDICE SINTÉTICO DE FECUNDIDAD (NÚMERO MEDIO DE NIÑOS POR MUJER ENTRE 15 Y 49 AÑOS)

Año	1962	1982	1994	1998
Urbano	7,77	4,28	2,56	2,3
Rural	6,91	6,59	4,25	4,0
Total	7,2	5,52	3,28	3,0

Fuente: Haut Commissariat au Plan (2004).

los 47 años en 1962 a los 70 años en 2004, hace que las distintas generaciones que tradicionalmente compartían el mismo techo tengan que convivir juntas mucho más tiempo.

4.1. Cambios en el tamaño y la composición de la familia

Desde hace dos decenios, la familia está experimentando un doble cambio que se plasma en su dimensión, con el transito de la familia numerosa a la familia reducida y, en su composición, con el paso del hogar pluri-generacional (37,3%) al hogar nuclear, es decir, formado por el núcleo de padres e hijos (60,3%). La impronta de estos fenómenos es más intensa en los ámbitos urbanos que en los rurales (cuadro 3). En estos últimos, los hogares siguen caracterizándose a menudo por un número relativamente elevado de niños (4) y por la convivencia de tres generaciones. Ello guarda una estrecha relación con el modo de producción agrario doméstico, así como con la estructura social y las políticas de la comunidad local rural. En cambio, como señala El Harras (2005), en las ciudades el mantenimiento de la familia pluri-generacional no suele responder a la necesidad de garantizar la organización del proceso productivo, sino al principio de solidaridad entre familiares y generaciones, motivado por convicciones, presión social o cuestiones económicas. Este fenómeno de la solidaridad familiar se ve reforzado por la ausencia de alternativas promovidas por el Estado y por las dificultades de acceso a la oferta de vivienda privada⁸.

En relación con el tamaño de la familia nuclear, éste se ha reducido notablemente, como lo refleja el hecho de que la familia que el adulto fun-

⁸ La cobertura social solamente alcanza al 15% de la población marroquí.

da actualmente sea dos veces menos numerosa de lo que fue la suya. En efecto, el índice sintético de fecundidad, es decir, el número medio de hijos por mujer, se sitúa ya por debajo de tres. Incluso ciertos segmentos de la sociedad, urbanos y educados, comparten unos índices de fecundidad semejantes a los europeos (esto es, en torno a la tasa de reposición, dos hijos por mujer).

El descenso tan brusco de la fecundidad no se puede entender sin un uso extendido de los anticonceptivos. Según fuentes oficiales, casi dos terceras partes de las mujeres casadas de entre 15 y 49 años utilizan algunos métodos anticonceptivos (Haut Commissariat au Plan, 2005). Esta evidencia sugiere un mayor poder de las esposas dentro de la pareja. Lo que sí parece poder afirmarse es la regresión de la percepción utilitarista del hijo. En el medio rural, los niños significan aún una inversión de la pareja para el futuro, que se plasma en el trabajo y la contribución a la economía doméstica desde edades tempranas y, más tarde, en el cuidado de los padres ancianos. En el ámbito urbano, en cambio, la reducción de la dimensión de la familia va acompañada de un incremento del valor emocional y psicológico de la paternidad. Pero, además de la urbanización, otro factor que induce el descenso de la fecundidad radica en el acceso a la educación y la vida activa de la mujer.

4.2. El acceso de las mujeres a la educación y al mercado de trabajo

La educación de la mujer marroquí significa una verdadera ruptura en relación con el pasado. El acceso a la enseñanza básica y la permanencia cada vez más prolongada de las chicas en los ciclos escolares son portadores de grandes cambios. De entrada, la escolarización representa para la niña

una salida del hogar paterno, lo que entraña una ruptura con las generaciones anteriores que no han sido escolarizadas. En segundo lugar, si bien las chicas no han alcanzado el nivel de acceso a la escuela de sus compañeros varones, en general, permanecen más tiempo en el sistema educativo. Por tanto, su nivel de formación será muy superior al de sus madres, mientras que el número de hijos que probablemente alumbrarán será inferior o equivalente.

El creciente acceso de la mujer a la universidad es muy significativo. El número de mujeres diplomadas en enseñanza superior se ha triplicado entre 1980 y 1994, pasando de 46.000 a 146.000. Más aún, en las carreras de Medicina, Farmacia y Odontología, la tasa de feminización se acerca al 60% (Haut Commissariat au Plan, 2004).

Paralelamente al desarrollo educativo, se produce una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. Las mujeres representan ya el 28,5% de la población activa. Ciertamente, esta incorporación no se efectúa siempre en términos de igualdad con los hombres, como lo evidencian unas condiciones de trabajo y remuneraciones desfavorables, así como el peso de las mujeres en la economía informal –servicio doméstico, sectores textil y agro-alimentario, etc.– (Mejjati Alami, 2006). No obstante, este fenómeno no deja de ser relevante, ya que comporta una presencia creciente de las mujeres en el espacio público; en otras palabras, debilita el tradicional monopolio del espacio público por parte de los varones.

4.3. El auge del celibato entre los jóvenes adultos

En Marruecos, el matrimonio constituye prácticamente una norma social universal: todos los hombres y las mujeres deben acabar casándose. Ahora bien, el número de solteros y solteras está creciendo⁹. La tasa de celibato dentro del grupo de edad de los 15 a 34 años se ha multiplicado por 2,6 durante los tres últimos decenios. Esta evolución ha sido particularmente intensa en el caso de las mujeres, cuya tasa se ha multiplicado por 4,6. Dentro del grupo de las personas jóvenes que tienen entre 25 y 29 años, el 54,1% son solteras y el 40% de éstas son mujeres. Este grupo de jóvenes resulta muy significativo, ya que a estas edades se sale del sistema educativo, se busca o

⁹ Véase el periódico *L'Economiste* de 27 de marzo de 2006.

se tiene un empleo y se entra en la edad adulta. Otros datos destacables se refieren al porcentaje de mujeres que siguen sin casarse después de los 30 años (el 18,3% de las mujeres de 30 a 34 años) o a que cada vez más mujeres solteras llegan a los 49 años (en 2004, tres veces más que diez años antes). Por último, cabe señalar que los datos del celibato en el grupo de población de entre 25 y 29 años son relevantes no solamente en el ámbito urbano, sino también en el rural, con tasas del 59,1 y del 47,5%, respectivamente.

Evidentemente, el celibato de los jóvenes guarda relación con que éstos se casan cada vez más mayores (27 años para las chicas y 31 para los chicos). En el retraso de la edad de nupcialidad, la escolarización de las chicas desempeña un papel fundamental, así como la prolongación de los estudios que fomenta nuevas aspiraciones profesionales. Prueba de ello es que las chicas que alcanzan los estudios secundarios se casan siete años más tarde que las analfabetas. Entran en juego también factores tales como un cambio en los valores de los jóvenes (que desean elegir de forma autónoma a su cónyuge), las dificultades socioeconómicas derivadas del desempleo, el problema de acceso a una vivienda independiente de la familia de origen o el gasto que entraña el pago de una dote y/o la ceremonia de matrimonio.

Ahora bien, la tasa de mujeres casadas de 20 a 24 años es siete veces superior a la de los hombres de la misma edad. Esta evidencia sugiere que las mujeres siguen casándose con hombres mayores que ellas. De ser así, se podría estar reproduciendo un rasgo propio del patriarcado que fundamenta parte de la autoridad del marido en la diferencia de edad. Estas cuestiones, así como los datos presentados sobre el papel de las mujeres tanto dentro como fuera de la familia, conceden a la reforma del Código de la Familia suma importancia a la hora de analizar el cambio social.

5. EL NUEVO CÓDIGO DE LA FAMILIA EN MARRUECOS

La movilización de las organizaciones de promoción y defensa de los derechos de las mujeres ha sido constante desde el inicio de los años ochenta del siglo pasado. Estas organizaciones han centrado su acción principalmente en la reforma del Código de la Familia. Tras una primera movilización nacional en 1993, la formación de un Gobierno liderado

por la izquierda en 1998 ofreció una nueva oportunidad para la reforma. No obstante, el proyecto resultó bloqueado por la coalición en su contra del conjunto de las fuerzas conservadoras. Hubo, por tanto, que esperar hasta que el rey de Marruecos, Mohamed VI, presentó en octubre de 2003 un nuevo texto ante el Parlamento.

La reforma es el resultado de la conjunción de distintos factores y circunstancias (Desrues, 2006):

- la voluntad del rey de promocionar a la mujer en los distintos ámbitos de la vida en sociedad;

- la movilización social de las organizaciones femeninas y de defensa de los derechos humanos en los últimos 25 años;

- los beneficios que se pueden esperar de una acogida positiva por parte de los aliados occidentales del país y de sus opiniones públicas;

- la oportunidad que ofrece una coyuntura marcada por la debilidad del movimiento islamista tras los atentados de mayo de 2003 en Casablanca.

El monarca obtuvo así el apoyo de casi todos los sectores políticos y sociales, venciendo mediante la argumentación coránica las resistencias de los sectores conservadores y consiguiendo el respaldo de los movimientos progresistas gracias a la satisfacción inesperada de gran parte de sus reivindicaciones. Los principales logros del nuevo Código de la Familia se resumen en:

- la introducción del principio de igualdad entre los cónyuges, plasmado en la dirección conjunta de la familia (art. 4), y el establecimiento de derechos y deberes recíprocos entre los mismos (art. 51); desaparece, en consecuencia, el deber de obediencia de la esposa al esposo, por lo que ésta no está obligada a pedir permiso al marido para trabajar, viajar, etcétera;

- la autonomía por parte de la mujer mayor de edad a la hora de contraer matrimonio, con la supresión de la obligación de tutela del padre o de familiares varones;

- la elevación de la edad mínima de la mujer para contraer matrimonio de 15 a 18 años, equiparándola con la del varón (art. 19);

- el cambio de naturaleza del repudio (divorcio unilateral por parte del marido) y la apertu-

ra de nuevas vías que facilitan a la esposa la consecución del divorcio en condiciones semejantes a las del marido, tales como la separación por mutuo acuerdo (art. 114) o el divorcio por desavenencias (art.100), en el que ya no es necesario probar el perjuicio sufrido;

- el reconocimiento del derecho de la madre a la custodia de los hijos, aun cuando ésta decida casarse o cambiar de localidad o país de residencia;

- el reconocimiento de la filiación de los hijos nacidos en período de noviazgo;

- la introducción de la posibilidad del reparto de los bienes adquiridos durante el matrimonio, siempre y cuando exista previo acuerdo sobre ello¹⁰.

A pesar de estos avances, el nuevo Código mantiene una serie de contradicciones con el principio de igualdad entre los sexos, entre las cuales destacan:

- la tutela jurídica de los hijos recae sobre el padre, pudiendo la madre ejercerla únicamente en caso de muerte, ausencia o incapacidad para ejercerla por parte del padre (arts. 231, 236 y 237);

- el mantenimiento del matrimonio precoz, es decir de menores de 18 años, por quedar éste sujeto a decisión judicial y como consecuencia en la práctica de la permisividad de la judicatura ante este fenómeno (las solicitudes fueron aceptadas en un 96% de los casos durante el último semestre de 2004);

- la pervivencia del repudio (divorcio unilateral por parte del marido), aunque sometido a cierta regulación y a decisión judicial, así como el mantenimiento de la separación por compensación (*Julh*) en la que la mujer indemniza al marido;

- la ausencia de modificaciones en aspectos relacionados con la herencia y la preservación de la poligamia, debido al carácter explícito de su regulación en el Corán. Esta última queda, no obstante, sujeta a estrictos límites y sometida, en última instancia, a decisión judicial.

Asimismo, persisten otras disparidades en las prácticas jurídicas y la legislación marroquíes que

¹⁰ Sobre la reforma del Código de la Familia, véase Pérez Beltrán (2006) y Ruiz-Almodóvar (2006).

obstaculizan la consecución de la igualdad real entre hombres y mujeres. Mientras la Constitución no reconoce la igualdad entre ambos sexos en materia de derecho civil o de capacidad jurídica, cuando se trata de derechos humanos y derechos de las mujeres tampoco concede primacía a los tratados internacionales ratificados sobre las normas internas. Por otra parte, el Gobierno marroquí mantiene las reservas expresadas ya en la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en 1993. Finalmente, otros códigos (el laboral o el penal, por ejemplo), contienen todavía, pese a sus recientes reformas, algunas disposiciones discriminatorias.

A pesar de estos límites, no cabe duda de que la promulgación del nuevo texto implica cambios sustanciales en el ámbito jurídico. Si bien no suprime la realidad cotidiana de muchas mujeres marroquíes afectadas por el analfabetismo y la precariedad laboral, puede suponer un revulsivo para las nuevas generaciones de mujeres urbanas y mejor formadas. Queda abierta, por tanto, la cuestión del alcance de la reforma. Sin duda, también dependerá del cambio en las opiniones y representaciones dominantes sobre el lugar que la mujer marroquí debería ocupar dentro de la sociedad.

6. OPINIONES Y REPRESENTACIONES DE LA JUVENTUD MARROQUÍ

La juventud representa el 35% de la población marroquí. Paradójicamente, existen pocos estudios sobre este segmento de la población¹¹. Por ello, las opiniones de los jóvenes en las encuestas se convierten en una valiosa información para conocer su cosmovisión y evaluar en qué medida ésta es portadora de cambio social¹². Ofrecen así elementos de comprensión de la sociedad actual y de los retos que le esperan.

¹¹ Cabe señalar el estudio en curso sobre "Jóvenes hijos e hijas de agricultores en zonas de montaña de Marruecos", del INRA (Instituto Nacional de Investigación Agronómica) de Mequinez, en el que participan los autores como miembros del grupo de investigación.

¹² Se utilizan a continuación los resultados de la encuesta realizada por el diario *L'Economiste* y la empresa Sunergia, publicados entre el 8 y el 27 de enero de 2006 (www.leconomiste.com/archives).

6.1. La permanencia en el seno del hogar familiar

Dada la situación del mercado de trabajo, caracterizada por el elevado desempleo juvenil¹³ y la prolongación de los estudios¹⁴, muchos jóvenes dependen económicamente de sus familias, lo cual se plasma en su permanencia en el seno del hogar familiar más allá de la edad que aquí se considera como la de la salida de la juventud (30 años)¹⁵. La familia aparece como una institución fundamental de protección para los jóvenes¹⁶. Ahora bien, la permanencia en ella no está exenta de conflictos entre las generaciones. Las discrepancias entre los padres, que desean inculcar valores de obediencia, y sus hijos, que buscan una mayor autonomía, se percibe, sobre todo, en la resistencia de los varones a la hora de seguir las directivas de una figura paterna percibida en muchas ocasiones como autoritaria.

Las relaciones amorosas constituyen otra fuente de tensiones entre generaciones y hermanos en el seno de la familia marroquí. De acuerdo con la encuesta de *L'Economiste*, la estabilidad de una relación amorosa se estima complicada por ambos sexos, aunque en mayor medida por las chicas (64%) que por los chicos (50%). La moral patriarcal y el honor de la familia, cuya conservación corresponde a las mujeres, representan serios obstáculos para las chicas a la hora de establecer este tipo de relaciones. En cambio, para los chicos (40%) el principal obstáculo reside en la falta de medios económicos.

Por otra parte, la elección del futuro cónyuge se concibe cada vez más como una decisión personal. Así, el 60% de los jóvenes entrevistados en la encuesta del periódico *L'Economiste* declararon

¹³ La tasa de paro de los jóvenes se situaba en el 37,6% en 2005 (El Aoufi y Bensaïd, 2006).

¹⁴ En 2003, el 11% de los jóvenes marroquíes estaban matriculados en la enseñanza superior (290.000 en instituciones de enseñanza públicas y 17.500 en instituciones de enseñanza privada). Véase Lamrini (2005).

¹⁵ De acuerdo con los datos de la encuesta del diario *L'Economiste*, el 56% de los encuestados se declara dependiente de su familia en general. En cambio, sólo el 12% de las chicas y el 16% de los chicos afirman ser independientes. El 95% de los jóvenes con una edad entre 21 y 24 años viven en casa de sus padres. El porcentaje correspondiente también es elevado entre los jóvenes de 25 a 29 años: 80%.

¹⁶ Véanse los resultados de la *Encuesta Mundial de Valores* de 2001 sobre Marruecos (www.worldvaluessurvey.org).

que no aceptarían una decisión impuesta por los padres. Entre los chicos y las chicas se observan diferencias en lo que se refiere a las motivaciones que determinan la elección de la pareja. En sus declaraciones, los varones privilegian los aspectos morales de la esposa. En cambio, para las mujeres la definición del “buen” marido se asienta predominantemente sobre aspectos materiales. En ambos casos emerge la pervivencia de una percepción tradicional de la mujer como guardiana de los valores y el honor, mientras que el hombre proporciona la seguridad económica del hogar.

Por último, cabe resaltar que los jóvenes rechazan mayoritariamente –de forma más destacable entre las chicas (88%) que entre los chicos (79%)– la poligamia. Este rechazo obedece a múltiples razones, entre las cuales descuellan la identificación de la poligamia con el arcaísmo, el patriarcado, la desigualdad y el origen de problemas dentro de las relaciones entre cónyuges (Rachik, 2005). En definitiva, los jóvenes se inclinan por asumir la libre elección de su pareja y del momento de casarse. El cuestionamiento de la autoridad paternal y de la jerarquía entre generaciones refuerza la idea según la cual los padres cumplen una función muy instrumental para los jóvenes, mientras que el intercambio de ideas, la circulación de valores, la edificación de una contracultura o las cuestiones sentimentales se desarrollan crecientemente entre personas de una misma generación.

6.2. El ocio de los jóvenes y el distanciamiento de la política

La actividad de ocio más frecuente entre las personas jóvenes es el deporte para los varones e ir de tiendas para las chicas. Los jóvenes, como también sus mayores, no expresan una predilección por la lectura, la cultura o el arte. Este aparente desinterés puede estar relacionado con la debilidad de la oferta cultural y artística, así como de la producción literaria. La proliferación de las antenas parabólicas y el pirateo generalizado de los canales de pago convierten a la televisión en la principal oferta de entretenimiento. Pocos jóvenes participan en una asociación o acuden a las casas de la juventud (5%).

La reducción de la edad mínima para poder ejercer el derecho de voto a los 18 años se enmarca dentro del proyecto del monarca Mohamed VI de rejuvenecer a la clase política y sus programas. Esta apuesta por rebajar la mayoría de edad política choca, no obstante, con el hecho de que los jóvenes declaran no confiar en la política (68%), no sentir-

se representados por los parlamentarios (70%) y no identificarse con ninguna fuerza política (95%). No sorprende, por tanto, que el porcentaje que menciona haber participado en las últimas elecciones (30%) se sitúe notablemente por debajo de la tasa global de participación (51%). Estas actitudes y estos comportamientos deben ser interpretados en el contexto general de apatía política y desconfianza hacia el liderazgo gerontocrático de los partidos, la corrupción y el “transfuguismo” recurrente de los ediles. Entre la veintena de partidos políticos que compiten por el voto, solamente el Partido Islamista de la Justicia y el Desarrollo, así como la Unión Socialista de Fuerzas Populares, cuentan con juventudes lo suficientemente numerosas como para que pesen en la vida de la organización partidista.

6.3. La religión: identidad, sociabilidad e individualización

En contraposición con el desinterés expresado por la política, los jóvenes marroquíes se identifican con la religión incluso antes que con la nación. Valoran muy positivamente el islam y se declaran religiosos en un sentido más ritualista que fundamentalista. Observan las prescripciones obligatorias como la práctica del ayuno (el 99% declara seguir el Ramadán), cuyo final constituye un momento muy importante de sociabilidad familiar. Asimismo, el 90% declara rezar (el 34% de forma cotidiana). Parece ser que el cumplimiento con la plegaria posee una dimensión más individual que colectiva, ya que solamente el 29% de los encuestados acude a la mezquita los viernes. Ahora bien, parece que la práctica religiosa de los jóvenes marroquíes no va acompañada de un conocimiento profundo de los textos sagrados. Así, por ejemplo, sólo el 10% declara haber leído el Corán en su totalidad. Asimismo, el apego por la religión no está reñido con el hecho de que la mayoría de esos mismos jóvenes sean supersticiosos o crean en los espíritus y la brujería.

Un elemento que se suele considerar como un indicador del compromiso con la fe es el uso del *hiyab* (velo). Aunque es preciso tener en cuenta los varios significados del *hiyab*, muchos lo consideran como la afirmación en el espacio público de la identidad musulmana de la persona que lo lleva. La mayor parte de los encuestados está a favor de su uso, mientras que solamente el 7% está en contra. Un dato llamativo es que el 30% de los encuestados no se pronuncia. La proporción de jóvenes a favor de que las mujeres lleven el *hiyab* evoluciona en función de la clase social, oscilando entre el 48% entre las clases más acomodadas y el 60% entre

las más desfavorecidas. Cerca de la mitad de los varones entrevistados desearía que su esposa llevara el *hiyab*.

Finalmente, no se aprecia consenso sobre el papel de la religión en política. En este punto, las opiniones se reparten en tres grupos con un peso parecido: los encuestados que piensan que la religión debería guiar los asuntos políticos (37%), los que defienden lo contrario (32%) y los que no se pronuncian (31%).

Del análisis de las opiniones de los jóvenes recogidas por *L'Economiste* destaca el distanciamiento de la política, la valoración del islam como marcador de la identidad colectiva, la dependencia de la familia y el valor de la amistad en el contexto de una débil oferta diversificada y atractiva de ocio. Sobre este trasfondo también destaca la ambivalencia de ciertas opiniones que sitúan a los jóvenes en diferentes puntos de un continuo que va de la continuidad de valores y roles tradicionales al impulso hacia el cambio.

7. CONCLUSIONES

La información y los argumentos expuestos a lo largo de este artículo confirman que la sociedad marroquí está cambiando. El mundo rural ya no es hegemónico, pero las grandes ciudades se ruralizan y, en cierto modo, la estratificación residencial reproduce la estratificación social y, por tanto, las desigualdades sociales. La emigración sigue siendo percibida como una vía para salir de la pobreza y el paro, o para ascender económica y socialmente. Dentro de este movimiento migratorio, dos elementos novedosos merecen ser subrayados: por un lado, el contexto adverso en el que se produce la emigración debido al cierre de las fronteras europeas, y por otro, la presencia de mujeres no acompañadas.

Asimismo, la familia aparece como un fiel reflejo de las transformaciones que vive la sociedad. Las tensiones que se producen entre las distintas generaciones ponen en entredicho la autoridad del padre, apuntando al debilitamiento del sistema patriarcal. Ello no impide, no obstante, que la familia siga siendo percibida como una institución central, con la que se puede contar en todo momento.

En este escenario de cambio, dos colectivos ocupan un lugar clave: los jóvenes y las mujeres emergen como los principales vectores del cambio

social. Son los beneficiarios de la expansión del sistema educativo y de las mutaciones en la familia, al tiempo que deben enfrentarse a la escasa y precaria oferta laboral que compromete o retrasa su autonomía. Los procesos de cambio nunca son unívocos, como sugiere la pervivencia entre estos colectivos de valores y representaciones que se pueden calificar de tradicionales o conservadores. Estas aporías plantean una serie de cuestiones sobre la verdadera naturaleza y el alcance del cambio. Sintomático resulta, en todo caso, que la expansión de la educación, y en particular de la enseñanza superior, no haya fomentado un mayor interés por la cultura, impulsando la oferta cultural y el consumo de bienes culturales.

Se vislumbra, como ya anunció Fargues (1994), un conflicto entre los jóvenes y los mayores, plasmado en una lucha entre los que poseen el saber (al menos, el que proporcionan las instituciones de enseñanza) y los que ostentan el poder. No obstante, en el caso de las mujeres jóvenes, al conflicto inter-generacional se le añade un conflicto intra-generacional con los varones que integran sus mismos grupos de edad. En este sentido, la evolución de las relaciones entre los sexos indica todavía resistencias al acceso a una mayor igualdad. La creciente coexistencia de varones y mujeres en el mercado de trabajo no conlleva de forma automática la modernización de los comportamientos masculinos. Antes bien, se entrevistó un repliegue sobre los valores tradicionales en cuanto a la concepción de la mujer y de sus roles como esposa y madre. De ahí se deriva la importancia tanto de la movilización social de las organizaciones de mujeres como de la intervención del legislador supremo, el monarca, para romper los múltiples techos de cristal aún existentes.

En suma, el reto radica en que las distintas dimensiones del cambio social se traduzcan en nuevas formas de articulación de intereses e identidades y en la renovación de los proyectos políticos. Ésta parece la vía más prometedora para reforzar la cohesión y el bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

ALAMI M'CHICHI, H.; HAMDouch, B., y M. LAHLOU (2005), *Le Maroc et les migrations*, Rabat, Friedrich Ebert Stiftung.

EL AOUI, N. y M. BENSÂÏD (2006), "Chômage et employabilité des jeunes au Maroc", *Cahiers de la stratégie de l'emploi*, OIT (www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp2005-6.pdf).

BOURQUIA, R. (2005), "Société, famille, femmes et jeunesse", rapport thématique, en *50 ans de développement humain au Maroc. Perspectives pour 2025* (www.rdh50.ma/fr/contributions.asp).

DESRUÉS, T. (2004), *Estado y agricultura en Marruecos (1956-2001). Trayectoria de la política agraria y articulación de intereses*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

– (2005), "La sociedad civil marroquí: indicador de cambio y modernización del autoritarismo marroquí", en *Awraq. Estudios sobre el mundo árabe e islámico contemporáneo*, vol. XXII (2001-2005), Madrid, AECl.

– (2006), "De la monarchie exécutive ou les apories de la gestion de la rente géostratégique. Maroc chronique politique", en *L'Année du Maghreb 2004*, París, CNRS: 243-272.

FARGUES, P. H. (1994), "La demografía de la familia en el Magreb: una clave para comprender la política", en *Las culturas del Magreb*, Madrid, AECl: 119-130.

FELIÚ, L. (2004), *El jardín secreto. Los defensores de los derechos humanos en Marruecos*, Madrid, IUDC/UCM-La Catarata.

HAMMOUDI, A. (2001), *Maîtres et disciples, Genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabes. Essai d'Anthropologie*, París/Casablanca, Maison-Neuve Larose/Toubkal.

EL HARRAS, M. (2005), "Les mutations de la famille au Maroc", en *50 ans de développement humain au Maroc. Perspectives pour 2025* (www.rdh50.ma/fr/contributions.asp).

Haut Commissariat au Plan (2004), *Profil socio-démographique du Maroc*, Rabat, CERED.

– (2005), *Objectifs du millénaire pour le développement. Rapport national 2005*, Rabat, Haut Commissariat au Plan.

HIRSCHMAN, A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, FCE.

LAMRINI, A. (2005), "Systèmes éducatifs et savoir, technologies et innovations", rapport thématique, en *50 ans de développement humain au Maroc. Perspectives pour 2025* (www.rdh50.ma/fr/contributions.asp).

MEJJATI ALAMI, R. (2006), "Femmes et marché du travail au Maroc", en *L'Année du Maghreb 2004*, París, CNRS: 287-303.

Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca Marítima (1998), *Recensement général de l'agriculture. Résultats préliminaires*, Rabat, MADRPM.

PÉREZ BELTRÁN, C. (2006), "Las mujeres marroquíes ante la reforma de la Mudawwana: Cambio social y referente cultural", en *Sociedad civil, derechos humanos y democracia en Marruecos*, Granada, Ed. Universidad de Granada: 295-332.

RACHIK, H. (2005), "Jeunesse et changement social", en *50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025* (www.rdh50.ma/fr/contributions.asp).

RUIZ-ALMODÓVAR, C. (2006), "Hacia un nuevo concepto de familia: Principales cambios del nuevo código marroquí de la familia", en *Sociedad civil, derechos humanos y democracia en Marruecos*, Granada, Ed. Universidad de Granada: 353-367.

Educación en los países árabes. El debate sobre la reforma de los sistemas educativos

HÉCTOR CEBOLLA BOADO*

RESUMEN

La reforma de los sistemas educativos de los países árabes ha cobrado mucho peso en los últimos tiempos en el debate público de los países occidentales, que la perciben como una prioridad en su estrategia de lucha contra el terrorismo islamista. Este artículo explora la situación de la educación en los países árabes y repasa los datos y argumentos clave en este debate: la necesaria expansión educativa en todos los niveles y la mejora de la calidad de la enseñanza tanto a través de los contenidos del currículo educativo como de las prácticas pedagógicas.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos supusieron un punto y aparte en muchos aspectos, pero sobre todo convirtieron al Próximo Oriente y, más en general, al conjunto de Estados de mayoría musulmana en un objetivo geoestratégico prioritario. Más allá de las intervenciones militares que Estados Unidos y algunos otros países occidentales han protagonizado en Afganistán e Irak, los Estados de esta región son hoy el objeto de ambiciosos planes de transformación para el establecimiento de democracias estables.

Aunque algunos autores, como Stepan y Robertson (2003), entienden que el déficit democrático del Próximo Oriente es un problema árabe más que musulmán, otros siguen pensando que existe cierta incompatibilidad entre el islam y la demo-

cracia. Este último argumento revive los principios básicos de la tesis conocida como "orientalismo" y presupone que el autoritarismo es una expresión arcaica de un mal muy arraigado, e incluso congénito, en los países de mayoría musulmana, posiblemente relacionado con la cultura política que se deriva del islam. Muchos sostienen que la proliferación de interpretaciones extremistas del islam y la irrupción del terrorismo islamista es la lógica consecuencia de la escasa democratización y de la insuficiente secularización de los países árabes y musulmanes¹. Por esta razón, la renovación de las sociedades árabes se ha convertido en una prioridad de la acción exterior de muchos actores occidentales. Uno de los ejemplos más ambiciosos, y de mayor impacto sobre la opinión pública árabe, es el llamado *Middle East Partnership Initiative* (Iniciativa de Asociación con el Oriente Medio, MEPI) puesto en marcha por la Administración norteamericana en 2002². Este programa de asociación persigue la modernización de los países del Gran Oriente Medio (el Norte de África o Magreb y el Próximo Oriente o Masrek) a través de cuatro pilares: 1) la democratización, con el fin de incrementar los niveles de transparencia y responsabilidad en la gestión política y el reforzamiento de las prácticas democráticas; 2) la liberalización económica, el fortalecimiento del sector privado y el establecimiento de un área de libre comercio para el Próximo Oriente; 3) la capacitación de las mujeres por medio del establecimiento de prácticas no

¹ Esta visión reproduce el paradigma de la teoría de la modernización, que percibe el progreso de forma unidireccional. Según esta simplificación, la secularización es uno de los requisitos inaplazables para los países con verdaderas aspiraciones democráticas, como demuestra la experiencia pasada de las democracias de Europa Occidental.

² Véase www.mepi.state.gov.

* Investigador del Nuffield College y doctorando del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones) (Hcebo-lla@ceacs.march.es).

discriminatorias, y 4) la reforma de los sistemas educativos de la región. De entre todos estos objetivos, la reforma de los sistemas educativos en general y, más en particular, la renovación de las prácticas pedagógicas y de los contenidos de la enseñanza es el que ha suscitado un debate más dinámico y un plan de acción más concreto.

Aunque es difícil generalizar, podemos decir que el embrión del actual sistema educativo de los países árabes, y de muchos otros de mayoría musulmana, se gestó en India, Egipto y otras regiones de lo que era entonces el Imperio Otomano al final del siglo XIX, en torno a la enseñanza de la literatura, las ciencias y la religión. No obstante, no fue hasta mediados del siglo XX cuando este modelo se exportó a todos los países árabes e islámicos (Altwaijri, 2003). Desde entonces, el sistema educativo de estos países ha sido enormemente estático y, hasta hace sólo unos años, poco contestado. La forma actual de los sistemas educativos de estos países es el resultado de sucesivas reformas.

En un estudio sobre la educación en algunos países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), Ousedik (2006) habla de tres grandes reformas, también identificables en otros países de la región. Tras la independencia, los sistemas educativos fueron un instrumento más para llevar a cabo el proceso de construcción nacional ideado por los líderes del nacionalismo y el socialismo árabe. Este período estuvo marcado por una profunda *rearabización* de la enseñanza que, en casi todos los casos, acabó con el dominio del francés y el inglés como idiomas coloniales. Los Gobiernos de algunos países intentaron transformar las escuelas religiosas en instituciones preescolares y trataron de cancelar la autonomía de las instituciones encargadas de la enseñanza religiosa superior. Semejante intento se emprendió en el contexto de una estrategia de cooptación de las instituciones religiosas tradicionales, a través de la creación de omnipotentes ministerios de asuntos religiosos, para ponerlas al servicio de los intereses del Estado. Ello explica la transformación de las universidades históricas de El Azhar de el Cairo (Egipto), la Qarawina de Fez (Marruecos) y la Zaytuna de Túnez. Durante los años setenta se produjo una fuerte *tecnologización* de la educación media y superior en detrimento de las humanidades y las ciencias sociales. En los ochenta, y como consecuencia de la fiebre liberalizadora y los planes de ajuste promovidos por varios organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se introdujeron importantes recortes presupuestarios que redundaron en una peor calidad de la educación pública. En consecuencia, la educación privada

creció espectacularmente a lo largo de todo este período y en todos los niveles del sistema educativo, ofreciendo a los que podían costeársela una enseñanza de más calidad y que, en muchos casos, abrió la puerta a la influencia lingüística y cultural de las antiguas potenciales coloniales.

En los últimos tiempos, un sector significativo de las elites autóctonas –y de los observadores internacionales de la región– reclama una reforma comprehensiva de los sistemas educativos árabes, aunque no siempre lo hacen por las mismas razones. Parte de estas demandas se fundan en la necesidad de potenciar la productividad de las economías autóctonas y aumentar la competitividad de su capital humano. Otros justifican la necesidad de llevar a cabo una reforma de más calado por motivos bien diferentes. Tras la aparición de movimientos de oposición política de base religiosa en casi todos los países árabes, desde principios de los años setenta, el discurso islamista se ha hecho fuerte dentro de los sistemas educativos y ha defendido la *reislamización* de la educación como uno de sus objetivos irrenunciables³. No en vano, muchos de los ideólogos y líderes de movimientos y partidos islamistas que cuentan con más apoyo en las sociedades musulmanas comenzaron su actividad como profesores o inspectores del sistema educativo. Tales son los casos de Abdessalam Yasin en Marruecos y Rashid el Ganushi en Túnez.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, muchos relacionaron las prácticas educativas de los países árabes con la expansión de las interpretaciones más radicales del islam⁴. El hecho de que 15 de los 19 terroristas implicados en aquellos atentados fueran de nacionalidad saudí hizo pensar que la lucha contra el terrorismo islamista no podía limitarse a neutralizar sus fuentes de financiación, a reforzar la seguridad o a intervenciones militares puntuales, sino que además era imprescindible transformar los sistemas educativos de los países de origen de los terroristas, con el doble objetivo de incre-

³ La fuerte implantación del discurso islamista en la educación y las universidades fue bien vista durante los años ochenta por muchos dirigentes nacionalistas, para los cuales el islamismo representaba un medio capaz de contrarrestar a los movimientos de oposición que surgían desde la izquierda y el sindicalismo.

⁴ En este sentido, el hoy ex-Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, aseguraba en una entrevista publicada en el *Washington Times* (24 de octubre de 2004) que la lucha contra el terrorismo era también una “guerra de ideas” y que las estrategias de comunicación tenían que ser una de las prioridades.

mentar los niveles educativos de la población, en general, y erradicar la influencia de las interpretaciones más estrictas del islam⁵. A día de hoy, casi todos los países árabes han puesto en marcha planes de reforma de sus sistemas educativos, en muchos casos entrando en confrontación directa con las autoridades religiosas tradicionales y con los movimientos islamistas. En aquellos países, como Jordania, Kuwait, Marruecos o Yemen, en los que se ha optado por la integración de los islamistas moderados en el sistema político, este equilibrio resulta difícilmente sostenible (Grundmann, 2005).

En este artículo se exponen algunas claves del debate originado en torno a la reforma de los sistemas educativos de los países árabes. Dada la amplitud del objetivo, es importante subrayar que la intención no es tanto describir o evaluar todos y cada uno de los sistemas educativos árabes, como presentar los argumentos más relevantes y ofrecer datos que faciliten su comprensión. Contra lo que comúnmente se suele pensar, los países árabes constituyen un bloque bastante heterogéneo y, en concreto, presentan diferencias notables tanto en la organización como en la implantación del sistema educativo y en sus resultados. De ahí que no todos los argumentos que se trazan a continuación sean directamente aplicables a cualquier país de la región. En la primera parte del artículo se evalúa el funcionamiento de los sistemas educativos árabes, tanto en términos cuantitativos –es decir, las tasas de alfabetización y el porcentaje de la población escolarizada– como cualitativos –calidad de la enseñanza–, con el fin de analizar la competitividad de los conocimientos adquiridos en las escuelas de algunos de estos países. En la segunda parte se analizan las causas de la comparativamente escasa calidad de la educación en los países árabes.

1. UNA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES ÁRABES

En general, los países árabes presentan resultados educativos muy por debajo de lo que cabría

⁵ Como es sabido, este argumento es incoherente con la evidencia de que muchos terroristas están altamente cualificados. Además, atentados como los de Madrid en marzo de 2004 y, sobre todo, los de julio de 2005 en Londres han demostrado que algunos terroristas islamistas fueron educados en países occidentales y estaban completamente integrados en sus respectivas sociedades de acogida.

esperar dada su renta per cápita y, como se verá más adelante, del interés que han declarado sus Gobiernos en esta materia. Todos los informes sobre el desarrollo humano en los países árabes publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2002, 2003 y 2004) han destacado la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma de la educación en la región. Dos son los problemas principales que deben ser abordados: completar la expansión educativa que permita escolarizar a todos los sectores sociales y mejorar la calidad de la enseñanza que se ofrece a los que tienen acceso a cada nivel.

1.1. La expansión educativa: un proceso todavía incompleto

Los países árabes presentan todavía niveles de analfabetismo excesivamente altos, aunque su reducción durante los últimos quince años ha sido notable (cuadro 1). Si comparamos su tasa de alfabetización media para jóvenes de 15 a 24 años con las de otras regiones del planeta, vemos que las sociedades árabes se encuentran en las últimas posiciones, sólo por encima de las del Sur y Oeste asiático, y algo por debajo de los subsaharianos. Sin embargo, mientras que en 1990 sólo el 67% de la población árabe estaba alfabetizada, en el período 2000-2004, esta cifra alcanza al 78%.

La media para los países árabes también se queda por debajo de la media de los países en vías de desarrollo. Como era de esperar, estos resultados resultan más preocupantes si nos fijamos sólo en la población femenina, ya que los países árabes forman la región del mundo en la que se encuentra una mayor diferencia entre las tasas de alfabetización masculina y femenina: 22 puntos en 1990 y 12,6 en el período 2000-2004.

Conviene, sin embargo, tener en cuenta que los países árabes integran a un grupo bastante heterogéneo si desagregamos sus niveles de alfabetización (cuadro 2). Mientras Jordania, Bahrein, Omán, Libia y Siria presentan tasas de alfabetización superiores al 95%, Mauritania apenas alcanza un 50%, y Yemen y Marruecos están por debajo del 70%. La diferencia entre las tasas de alfabetización masculina y femenina llega a más de 30 puntos porcentuales en Yemen, a más de 15 en Marruecos y Mauritania y a más de 10 en Egipto y Sudán, en tanto que el signo se invierte, aunque por poco, en Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Qatar, Bahrein y Jordania.

CUADRO 1

TASAS DE ALFABETIZACIÓN PARA JÓVENES DE 15-24 AÑOS POR REGIONES DEL MUNDO

	1990			2000-2004		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Todo el mundo	84,3	88,2	80,1	87,6	90,9	84,0
Países desarrollados	99,7	99,7	99,6	99,7	99,7	99,7
Países en vías de desarrollo	80,9	85,8	75,8	85,2	89,3	81,0
Países árabes	66,6	77,3	55,3	78,2	84,4	71,8
Europa Central y Oriental	98,3	99,2	97,4	98,8	99,3	98,3
Asia Central	97,7	97,8	97,7	98,3	98,3	98,3
Este de Asia y el Pacífico	95,4	97,2	93,6	97,8	98,2	97,4
América Latina y el Caribe	92,7	92,7	92,7	95,5	95,2	95,9
Norteamérica y Europa Occidental	99,7	99,7	99,7	99,8	99,8	99,8
Sur y Oeste asiático	61,5	71,1	51,0	72,3	81,5	62,5
África Subsahariana	67,5	74,8	60,2	76,6	81,0	72,3

Fuente: UNESCO (2005: 262-270).

CUADRO 2

TASAS DE ALFABETIZACIÓN PARA JÓVENES DE 15-24 AÑOS EN LOS PAÍSES ÁRABES (2000-2004)

	Total	Hombres	Mujeres
Jordania	99,4	99,3	99,5
Bahrein	98,6	98,4	98,9
Omán	98,5	99,6	97,3
Libia	97,0	99,8	94,0
Siria	95,2	97,1	93,0
Qatar	94,8	94,1	95,8
Túnez	94,3	97,9	90,6
Arabia Saudí	93,5	95,4	91,6
Kuwait	93,1	92,2	93,9
Emiratos Árabes Unidos	91,4	88,2	95,0
Argelia	89,9	94,0	85,6
Sudán	79,1	83,9	74,2
Egipto	73,2	79,0	66,9
Marruecos	69,5	77,4	61,3
Yemen	67,9	84,3	50,9
Mauritania	49,6	57,4	41,8

Fuente: UNESCO (2005: 262-270). La información para Irak, Líbano, Palestina y Yibuti no está disponible.

Más allá de los niveles de alfabetización, el objetivo más ambicioso de escolarizar a toda la población en edad de asistir a la escuela primaria todavía está lejos de hacerse realidad en muchos de estos países (cuadro 3). Mientras que en Siria, Túnez, Argelia y Palestina el 95% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria lo hacen, en Yibuti esto sólo sucede en el 34% de los casos. Las mujeres lo hacen en un porcentaje menor que los hombres en Irak, Yibuti, Marruecos, Siria, Arabia Saudí, Egipto, Mauritania, Argelia, EAU, Qatar, Kuwait, Líbano y Túnez (ordenados según el tamaño de la diferencia).

La implantación de la educación secundaria es notablemente más baja que la de la primaria (cuadro 4). En muchos de estos países, la democratización en el acceso a la educación secundaria es un proceso tardío, y sólo algunos de ellos habían alcanzado niveles significativos de participación en enseñanza secundaria desde mediados de los años setenta. En el caso de Mauritania, Yibuti, Marruecos, Irak, Yemen y Siria, las tasas netas de participación en educación secundaria no superan el 40%. Con todo, es interesante subrayar que en Argelia, Bahrein, EAU, Jordania, Kuwait, Omán, Palestina, Qatar y Túnez hay más mujeres que hombres en la educación secundaria. Sin embargo, Yemen registra 25 puntos porcentuales de diferencia en favor de los hombres, Irak casi 14 y Yibuti 8.

Eickelman (1992) ha identificado la expansión de la educación secundaria y superior como una de las grandes revoluciones vividas en las sociedades árabes, toda vez que ha ampliado el debate sobre la permanencia de prácticas tradicionales a sectores muy amplios de la población que sólo un par de décadas atrás tenían un acceso muy limitado a los "textos revelados". Entre otros efectos de la expansión educativa, hoy las autoridades religiosas tradicionales (*ulemas*) han perdido el monopolio sobre la interpretación y la elaboración de la doctrina religiosa. Sin duda, este desarrollo ha tenido un gran impacto sobre cómo la gente interpreta y valora los asuntos religiosos. Pero esto no quiere decir que, tal y como prediría la teoría de la modernización, la expansión de la educación secundaria haya secularizado a las opiniones públicas árabes. Muchos autores sostienen que en la democratización en el acceso a la educación secundaria y superior reside una de las claves del surgimiento del islamismo, ya que, en la mayoría de los casos, las bases de los movimientos islámicos de oposición política se nutren de individuos educados que han tenido como mínimo acceso a la educación secundaria, y cuyas expectativas de progre-

CUADRO 3

TASAS DE PARTICIPACIÓN EN EDUCACIÓN PRIMARIA DE LOS PAÍSES ÁRABES (2001)

	Total	Hombres	Mujeres
Siria	97,5	100,0	94,9
Túnez	96,9	97,1	96,6
Argelia	95,1	96,3	93,7
T. Palestinos	95,1	94,8	95,4
Qatar	94,5	95,3	93,6
Jordania	91,3	90,9	91,6
Bahrein	91,0	90,7	91,3
Irak	90,5	97,6	83,2
Egipto	90,3	92,2	88,3
Líbano	89,8	90,1	89,4
Marruecos	88,4	91,5	85,1
Kuwait	84,6	85,0	84,3
EAU	80,8	81,9	79,7
Omán	74,5	74,1	74,9
Yemen	67,1	...	...
Mauritania	66,7	68,2	65,2
A. Saudí	58,9	61,1	56,5
Yibuti	34,0	38,3	29,6

CUADRO 4

TASA DE PARTICIPACIÓN SECUNDARIA (2001)

	Total	Hombres	Mujeres
Bahrein	81,4	76,9	86,2
Egipto	80,8	83,1	78,5
T. Palestinos	80,7	78,3	83,2
Jordania	80,3	79,3	81,4
Qatar	78,0	75,6	80,4
Kuwait	77,2	75,2	79,3
EAU	71,9	70,0	73,8
Omán	68,1	68,0	68,3
Túnez	67,8	66,7	69,1
Argelia	62,0	60,4	63,7
A. Saudí	52,9	54,7	51,0
Siria	38,7	40,5	36,9
Yemen	34,5	46,9	21,4
Irak	33,0	39,7	26,0
Marruecos	31,2	34,0	28,3
Yibuti	17,1	21,0	13,2
Mauritania	14,5	15,9	13,1

Fuente: UNESCO (2005: 310-317). La información para Líbano, Libia y Sudán no está disponible.

so se han visto bloqueadas por las altísimas tasas de desempleo y la falta de perspectivas. En cambio, otros autores mantienen que la expansión educativa ha contribuido al éxito del islamismo por otros medios. Por ejemplo, Starret (1998) ha afirmado que el sistema educativo egipcio también ha reflejado el creciente peso que ha adquirido el discurso religioso en la sociedad egipcia, contribuyendo decisivamente a la *islamización* de muchos de quienes hoy son militantes de base de movimientos islámicos de oposición política.

En resumen, los niveles de alfabetización y de participación en la educación primaria y secundaria son aún modestos en la mayoría de los casos; incluso podemos decir que, en casi todos estos indicadores, algunos países como Mauritania, Yemen y Yibuti registran cifras llamativamente bajas.

1.2. La calidad de la educación: la gran asignatura pendiente

El éxito relativo que casi todos los países árabes han tenido en la reducción de las tasas de analfabetismo y la expansión del acceso a la educación primaria y, en menor medida, a la secundaria no ha venido siempre acompañado de una mejora de la calidad de la enseñanza que ofrecen. La escasez de indicadores comparables dificulta una estimación sobre la calidad de la enseñanza en los países árabes. Uno de los pocos instrumentos internacionales que permiten evaluar los resultados educativos de algunos países árabes en perspectiva comparada es la investigación *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS), llevada a cabo por la Asociación Internacional para la Evaluación de los Logros Educativos, en cuya edición de 2003 participaron Arabia Saudí, Bahrein, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Palestina y Túnez⁶. Este estudio permite comparar los resultados obtenidos en matemáticas y ciencias por estudiantes de octavo curso en los 45 países participantes. El estudio situó a los alumnos de todos países árabes en las últimas posiciones tanto en matemáticas como en ciencias⁷. Los gráficos 1 y 2 presentan la clasificación de los 21 últimos países

⁶ Siria y Yemen participaron en otras partes de este estudio. Durante 2007 participarán, además, Argelia, Kuwait, Omán, Qatar y Yibuti.

⁷ En la parte de este estudio sobre los resultados en lectura (PIRLS), llevada a cabo en 2001, sólo participaron Marruecos y Kuwait, que –con 350 y 396 puntos respectivamente– quedaron en las últimas posiciones, sólo por delante de Belice (327). La media internacional se situaba en 500 puntos.

en los ejercicios llevados a cabo en matemáticas y ciencias, así como el valor de la media internacional de todos los países.

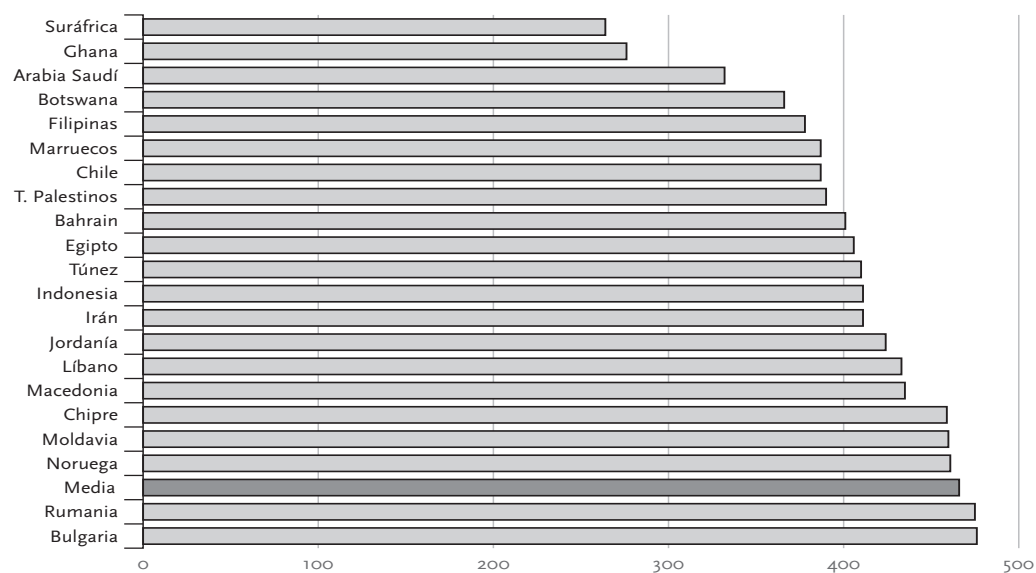
Como se puede ver, la parte baja de la clasificación por resultados en las dos pruebas incluye a los ocho países árabes que participaron en el estudio. Es más, todos ellos están por debajo de la media internacional, con la única excepción de Jordania, y sólo para la prueba de ciencias. De acuerdo con estos resultados, los sistemas educativos árabes no parecen competitivos en el plano internacional. En consonancia con lo que anuncian los informes sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas (UNDP, 2002, 2003 y 2004), la calidad de la enseñanza en los países de la región no alcanza en la actualidad estándares satisfactorios, con las consecuencias que esto tiene sobre la productividad y la competitividad de sus economías. Sin embargo, este resultado es sorprendente a la vista del importante esfuerzo económico que los Estados de los países árabes hacen por la educación. Como es sabido desde hace tiempo, los países árabes tienen un gasto en educación significativamente por encima de la media de otros países con niveles de desarrollo similares. En el cuadro 5 se presenta el gasto público de varios países árabes en educación entre 2000 y 2002, expresado como porcentaje del PIB y del gasto público total. Como término de comparación también se ofrece, para ambos indicadores, la media mundial, la de los países en transición, los desarrollados y los que están en vías de desarrollo. Las cifras en cursiva se corresponden con los casos que están por encima de la media de los países en vías en desarrollo.

Del cuadro 5 se desprende que Yemen, Arabia Saudí, Túnez, Jordania y Omán se encuentran por encima de la media de los países menos desarrollados en relación con el porcentaje del PIB que gastan en educación (con Siria justo en la media). Sin embargo, el dato más revelador es el porcentaje del gasto público total que se destina a educación. En este indicador, sólo cuatro de los países para los que existe información están por debajo de la media (Siria, Bahrein, Líbano y Kuwait). En todos los demás casos, el esfuerzo de los países incluidos en el cuadro es muy significativo y les sitúa también por encima de la media mundial y de los países desarrollados.

En conclusión, los sistemas educativos de los países de la región no parecen suficientemente preparados para afrontar el reto del desarrollo, ya que, a pesar del considerable porcentaje del PIB que

GRÁFICO 1

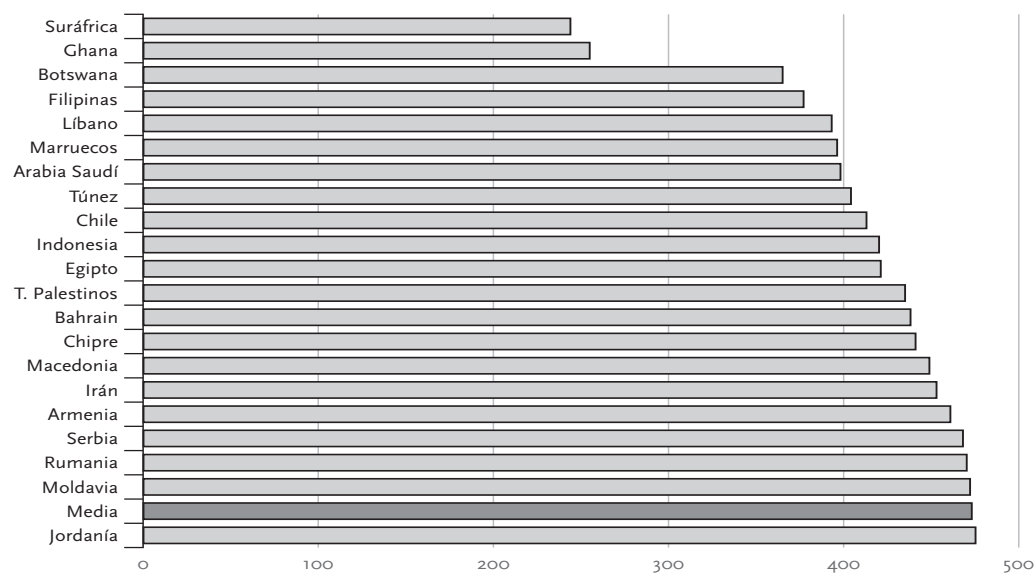
RESULTADOS EN MATEMÁTICAS



Fuente: Trends in International Mathematics and Science Study (2003) (www.timms.org).

GRÁFICO 2

RESULTADOS EN CIENCIAS



Fuente: Trends in International Mathematics and Science Study (2003) (www.timms.org).

CUADRO 5

GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES ÁRABES Y EL MUNDO (2000-2002)

	Porcentaje sobre el PIB	Porcentaje sobre el gasto público
Yemen	10,6	32,8
Arabia Saudí	8,2	17,8*
Túnez	7,2	17,4
Jordania	4,6	20,6
Omán	4,4	
Siria	4,2	11,1
Mauritania	3,6	16,6
Yibuti	3,4	
Bahrein	3,1	11,4
Líbano	2,8	12,3*
Marruecos	6,5*	26,4*
Emiratos Árabes Unidos	1,6*	22,5*
Kuwait		11,1
Irak		20,6
Todo el mundo	4,5	13,6
Países en transición	3,2	15,0
Países desarrollados	5,1	11,6
Países en desarrollo	4,2	14,8

Fuentes: UNESCO (2005: 362-369), datos para el período 2001.

Los datos marcados con * proceden de UNDP (2005: 267-269).

Los datos para Argelia, Egipto, Territorios Ocupados Palestinos, Libia, Qatar y Sudán no están disponibles.

invierten en educación, la comparación internacional de sus resultados les coloca en las peores posiciones. La explicación más obvia a esta anomalía se encuentra en el hecho de que, como se explicará más adelante, la enseñanza pública en casi todos los países árabes sigue siendo demasiado teórica y excesivamente dependiente de la memorización en todos los niveles y trayectorias educativas.

2. EL DEBATE SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA

El debate sobre la reforma de los sistemas educativos de los países árabes y musulmanes se ha construido en torno a dos ejes: la renovación de los contenidos del currículo escolar y las prácticas pedagógicas. Aunque los primeros planes para reformar los sistemas educativos árabes surgieron hace ya algunos años, las reformas educa-

tivas han tenido un marcado acento *remedialista*, en lugar de ser el resultado de una visión integrada de los procesos educativos, y han estado pensadas más desde el lado de la oferta que desde el de la demanda.

2.1. El currículo educativo

Los contenidos que configuran el currículo educativo de la mayoría de los países árabes han sido objeto de intensos debates desde los años setenta⁸. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los *currícula* nacionales han resultado demasiado rígidos como para incorporar con agilidad elementos relacionados con el cambio social y el desarrollo científico y técnico. El primer informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo humano en los países árabes señalaba que, en términos generales,

⁸ Véase Robinson (1981) para una revisión anterior a los años ochenta.

la enseñanza impartida en las escuelas árabes incita a la sumisión, a la obediencia y la subordinación, más que al pensamiento libre y crítico (UNDP, 2002: 53), y parece existir cierto consenso en que sus contenidos son excesivamente teóricos (Billeh, 2002: 30). Con todo, la enseñanza de las materias científicas en los países árabes no presenta grandes diferencias con la que se imparte en otras regiones del planeta, si exceptuamos algunas áreas puntuales sensibles para la religión o las prácticas religiosas, como, por ejemplo, el estudio de la teoría de la evolución o la educación sexual. Por el contrario, la enseñanza de las humanidades y las ciencias sociales está mucho más tutelada por las autoridades políticas y religiosas y, de acuerdo con el mismo informe de las Naciones Unidas, suele tener un sesgo hacia la autocomplacencia y la victimización (UNDP, 2002: 52-3).

Por encima de estas generalizaciones, es importante enfatizar que los sistemas educativos de los países árabes son muy heterogéneos y que, incluso dentro de un mismo país, existen diferencias notables en los contenidos del currículo. De forma esquemática, podemos decir que en casi todos los casos hay tres tipos de instituciones educativas (UNDP, 2004: 147). Por un lado está la educación pública, financiada y diseñada por las autoridades educativas de cada país. Junto a ella tiene mucho peso la educación privada, a la que suelen asistir los hijos de las elites socioeconómicas e intelectuales. Este es uno de los sectores que más ha crecido en los últimos años debido a la mala calidad del sistema de enseñanza pública. En muchos casos, el currículo de la educación privada está fuertemente influido por modelos educativos extranjeros, y por ello suele dar mucho peso a la enseñanza de segundos idiomas. Como tercera opción, la educación religiosa representa la única alternativa para aquellos que no consiguen plaza en el sistema público ni en el privado. Esta opción sigue teniendo un peso decisivo en muchos países, especialmente en zonas rurales. En un estudio etnográfico sobre una población del Sur de Marruecos, Houtsonen (1994) explica que los factores que determinan la elección del tipo de escuela son variados, y no se limitan a la distancia geográfica, las oportunidades profesionales que ofrece cada rama y los recursos del hogar. Determinadas familias consideran que las escuelas religiosas son una opción atractiva en sí misma, y no sólo por el tipo de educación que ofrecen, sino también por el prestigio social que representa la educación religiosa y por la disciplina y la rigidez moral que impone. De hecho, la integridad moral de los profesores es percibida como un factor al menos igual de importante que sus conocimientos (Halstead, 2004: 525).

Aunque el peso de la religión en la educación —y la importancia del islam como principio inspirador de las estrategias educativas— varía enormemente de un país a otro, el debate sobre la reforma del currículo educativo ha prestado mucha atención a este asunto, incluso a riesgo de hacer generalizaciones poco rigurosas. La reforma de la educación religiosa en los países árabes y musulmanes es un objetivo ambicioso y muy confuso; en parte porque el concepto de “educación islámica” es polisémico (Douglass y Shaikh, 2004). En árabe existen tres palabras para referirse al concepto de educación (Halstead, 2004: 52): *tarbiya*, que alude al crecimiento individual que lleva a la madurez; *ta’dib*, que se refiere al aprendizaje del comportamiento moral y social dentro de la comunidad (o sociedad); y *ta’lim*, que se asocia al conocimiento que se adquiere a través de la instrucción o de otra forma de enseñanza. Cuando se habla de “educación islámica”, se suele hacer referencia a la estrategia que impone, en distinta medida, el principio de que ninguna de esas tres dimensiones puede ser ajena al islam. Por tanto, mientras que la visión liberal de la educación preserva la autonomía moral, la “educación islámica” persigue un crecimiento equilibrado de todos los aspectos de la personalidad individual que asegure un mayor compromiso del individuo con la religión en todas las esferas de su vida (Halstead, 2004).

En el plano intelectual, algunos autores reclaman que la “educación islámica” se limite a la enseñanza de la religión, en tanto que otros exigen que el islam inspire todo el sistema educativo. Otros incluso reclaman una *islamización* total del conocimiento (ver Panjwani, 2004, para una revisión completa y sistemática de todos estos argumentos)⁹. La visión más estricta de entre las que reivindican una *islamización* completa de la educación parte del principio de que todo el conocimiento, tanto el revelado como el construido por el hombre, viene de Dios. En este sentido, todo conocimiento tiene una significación religiosa y debe servir, en último término, para que el individuo sea más consciente de Dios y de su relación con él (Halstead, 2004: 524). Esto implica un entendimiento estático e inmutable del conocimiento, que se refleja en la rigidez de las prácticas pedagógicas más arraigadas en los países árabes y musulmanes, y la escasa reflexión sobre las consecuencias del método de enseñanza tradicional. Los defensores más acérrimos de la *islamización* total o parcial de la educación ven en el islam

⁹ Para autores como Conway (2001), sin embargo, el contexto de la educación islámica no difiere en lo esencial de la aproximación de otras confesiones religiosas a la educación.

un remedio contra la debilidad de las sociedades musulmanas frente a Occidente, enlazando así con las corrientes intelectuales precursoras del islamismo que, durante el siglo XIX, reivindicaron una *islamización* total de la sociedad como único instrumento eficaz para luchar contra el colonialismo (*salafiyya*)¹⁰. De ahí que casi todos los que reclaman la *islamización* de la educación lo hagan en un tono apologetico, utilizando constantemente referencias a una edad dorada en la que los musulmanes vivían en completa armonía.

El debate que ha tenido lugar en los últimos años en torno al peso de la religión en el currículo de los países árabes es quizás el que ha generado más presiones en favor de una reforma total de las prácticas educativas, pero también es el asunto que ha propiciado generalizaciones más absurdas, que presuponen la existencia de un único islam y de una interpretación monolítica del mismo. Independientemente del error al que inducen este tipo de generalizaciones, Arabia Saudí es, con cierto fundamento, el país cuyo currículo educativo ha despertado más recelos. A pesar de que los dirigentes saudíes han aceptado la necesidad de reformar su sistema educativo en general, y el contenido del currículo en particular (Yamani, 2006), y aun cuando en varias ocasiones los mismos dirigentes han dado el proceso por concluido, algunas de las prácticas que más críticas suscitan se mantienen todavía en el sistema educativo de Arabia Saudí, un país en el que la enseñanza religiosa ocupa entre un tercio y un cuarto del tiempo en la escuela primaria e intermedia. Un interesante estudio publicado recientemente por *Freedom House* y el *Institute for Gulf Affairs* de Washington (Shea, 2006) sobre los libros de texto que se utilizan en las escuelas saudíes –y las que dependen de la Administración saudí en todo el mundo– señala que se continúa fomentando el enfrentamiento entre los verdaderos musulmanes –es decir, los que siguen la doctrina *wahabí*, la versión oficial del islam en el Reino– y los demás musulmanes y seguidores de otras religiones. El informe recoge

¹⁰ La *salafiyya* propuso, a mediados del siglo XIX y de la mano de Jamal al Din Al Afgani, una vuelta a los orígenes (*salaf*: antepasados) del islam, al objeto de unificar y regenerar las sociedades musulmanas y compatibilizar islam y modernización.

¹¹ Algunos ejemplos ilustrativos: “[U]n musulmán, incluso aunque viva lejos de ti, es tu hermano de religión; alguien que se oponga a Dios, incluso aunque sea tu hermano por familia, es tu enemigo de religión” (cita extraída de un texto de quinto curso); “[A]sí como los musulmanes vencieron en el pasado cuando se unieron en un esfuerzo sincero para expulsar a los cruzados cristianos de Palestina,

numerosos ejemplos extraídos de textos que son utilizados durante los doce primeros cursos, y muestra cómo muchos de ellos fomentan la confrontación y una visión beligerante del islam¹¹. Aunque, tras la publicación del informe, el ministro saudí de Asuntos Exteriores Saud al Faisal, de visita en Estados Unidos, prometió una vez más que el sistema sería completamente reformado (declaraciones del 18 de mayo de 2006), lo cierto es que todavía no es posible evaluar con precisión el alcance ni la determinación de este impulso reformista. En cualquier caso, la trascendencia que adquieren las conclusiones de este estudio y la preocupación que despierta van más allá de las fronteras del Reino de Arabia Saudí, ya que, como es sabido, los saudíes intentan desde hace décadas ejercer su influencia entre los musulmanes de todo el mundo y han exportado eficazmente la interpretación más ortodoxa del islam a través de su industria editorial, de sus predicadores y del establecimiento de colegios y mezquitas en muchos países, a veces a cambio de generosas ayudas económicas.

2.2. El método de enseñanza en los países árabes

Además de una profunda revisión de los contenidos que se incluyen en los *currícula* nacionales, quienes reclaman una renovación completa de los sistemas educativos árabes exigen asimismo la modificación de los métodos de enseñanza. También éste ha sido uno de los problemas destacados por los informes para el desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP, 2002, 2003 y 2004). De los métodos habitualmente utilizados en la enseñanza primaria y secundaria (seminarios, presentaciones, trabajo colaborativo, etc.), la clase magistral, en la que los estudiantes se dedican prioritariamente a escuchar y memorizar, prevalece claramente en estos países (UNDP, 2002: 53-54). Como es lógico, los criterios de evaluación de los conocimientos adquiridos también premian la memorización.

así los árabes y los musulmanes resultarán victoriosos, Dios mediante, contra los judíos y sus aliados si se mantienen unidos y llevan a cabo una verdadera yihad por Dios” (sexto curso); “*Yihad en la senda de Dios –que consiste en luchar contra el descreimiento, la opresión, la injusticia, y contra aquellos que los perpetran– es la cumbre del islam. Esta religión creció por medio de la yihad y por ella su bandera fue izada más alto. Es uno de los actos más nobles, que acerca a uno con Dios, y uno de los actos más magníficos de obediencia a Dios*” (noveno curso); “[E]l conflicto entre esta comunidad [musulmana] (umma) y los judíos y los cristianos ha durado, y durará hasta que Dios quiera” (duodécimo curso).

Esta tradición pedagógica tiene profundas raíces en la tradición islámica. En un conocido artículo sobre la educación islámica clásica, Eickelman (1978) explicó el peso de la memorización en la enseñanza tradicional. En este trabajo se explica cómo desde la Edad Media se ha impuesto en la enseñanza religiosa una tradición intelectual que enfatiza fijeza y memoria, aunque durante algunos períodos históricos ha cobrado más fuerza la interpretación más creativa, e incluso la elaboración de los argumentos. Esto se deriva del principio de que todo saber tiene su origen en Dios y que sólo el conocimiento relativo al comercio y las artes no está supeditado a la religión. En todo lo demás, el conocimiento se transmitía de forma casi genealógica de maestro a alumno para que llegara intacto a otras generaciones. Eickelman pone el ejemplo de cómo el sistema educativo tradicional marroquí, que no entró en crisis hasta los años cuarenta del siglo pasado, se concentraba en la memorización del Corán sin ningún tipo de elaboración analítica; sólo una vez conseguido este objetivo, los estudiantes aprendían a leer y escribir¹². La memorización de los textos revelados era, y sigue siendo en muchos casos, un recurso socialmente muy valorado, sobre todo en combinación con la habilidad para usar versículos en contextos apropiados. Este recurso representaba una forma de capital cultural y, por tanto, una estrategia de diferenciación social. Aunque con variaciones, este patrón de enseñanza se repetía incluso en las universidades históricas de la región, en las que los contactos informales con los profesores para la discusión y el análisis eran bastante extraordinarios.

Si bien este sistema entró en crisis hace décadas en todos los países, y muchos Gobiernos emprendieron la tarea de transformar las escuelas religiosas en instituciones preescolares, la educación en escuelas elementales e intermedias de tipo religioso sigue teniendo mucho peso y cuenta con cierta aceptación social. El método tradicional de enseñanza parece mantener cierta influencia en las prácticas pedagógicas de muchos países árabes y, según algunos analistas, esta inercia obstaculiza el establecimiento de una enseñanza de calidad.

3. CONCLUSIÓN

Tras la irrupción del terrorismo islamista han proliferado los debates sobre el funcionamiento de

¹² La razón era considerada popularmente como la habilidad para controlar la naturaleza humana y poder cumplir la voluntad de Dios.

las sociedades árabes, y específicamente sobre sus sistemas de socialización y enseñanza. Los sistemas educativos y su reforma han pasado así al primer plano de la discusión. Ahora bien, el apoyo a iniciativas reformistas se fundamenta a menudo en algunas simplificaciones excesivas, sobre todo, porque los países de esta región no representan un bloque homogéneo en lo que se refiere a sus sistemas educativos, y porque el peso relativo de la religión, y de sus diversas interpretaciones, en la educación varía de un caso a otro. La relación directa entre el terrorismo islamista y el tipo de educación que se ofrece en los países árabes también puede ser cuestionada, toda vez que algunos terroristas, como los que atentaron en Londres en julio de 2005, no fueron sometidos a las influencias doctrinarias que se presuponen en la enseñanza que imparten las escuelas de muchos países árabes.

Hechas estas precisiones, diversos factores apuntan hacia las ventajas que podría traer consigo una revisión de los sistemas educativos árabes. Muchos países presentan todavía tasas de alfabetización comparativamente muy bajas. La expansión educativa, que ha tenido cierto éxito en el nivel de educación primaria, no ha progresado tanto en la secundaria, como ponen de manifiesto los datos relativos a este indicador de algunos países como Marruecos, Mauritania, Yemen y Yibuti. Por otro lado, la enseñanza en los países árabes no resulta satisfactoria, medida según criterios de calidad habitualmente aplicados en el ámbito de la OCDE. Este dato llama la atención si tenemos en cuenta que muchos de estos Estados hacen enormes esfuerzos presupuestarios en materia educativa. Su ejemplo nos indica que una inversión generosa no garantiza la calidad de la enseñanza.

Existen varias explicaciones para esta aparente contradicción. Por una parte, cabe argumentar que el contenido del currículo educativo no es suficientemente flexible como para incorporar los avances científicos y sociales que permiten ofrecer una educación actual y competitiva en un mercado abierto, particularmente en las materias de humanidades y ciencias sociales. Por añadidura, el notable arraigo del método tradicional de enseñanza, basado en la memorización más que en la elaboración analítica de razonamientos, favorece un tipo de enseñanza predominantemente teórica y normativa.

Mejorar la educación formal de los niños y los jóvenes se ha convertido en un debate permanente en muchas sociedades de todo el mundo, preocupadas por la consecución no sólo de más crecimiento económico, sino también de ciudadanos

mejor preparados para afrontar los retos de la convivencia pacífica y la búsqueda de mayor bienestar general. Se trata de un debate que ya no es nacional, sino global; y en este esfuerzo, conocer y valorar críticamente cómo funcionan los sistemas educativos de otros países puede resultar tan útil como hacer lo propio con los nuestros.

BIBLIOGRAFÍA

ALTWAIJRI, A. O. (2003), *Arab Education: Realities and Prospects*, Organisation Islamique pour l'Éducation, les Sciences et la Culture, Rabat.

BILLEH, V. (2002), "Educational reform in the Arab region", *Newsletter of the Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey*, 9: 30-32.

CONWAY, R. (2001), "Which beliefs drive technological innovation?", *Muslim Education Quarterly*, 18: 38-46.

DOUGLASS, S. y M. SHAIKH (2004), "Defining Islamic education: Differentiation and applications", *Current Issues in Comparative Education*, 71: 5-18.

EICKELMAN, D. F. (1978), "The art of memory: islamic education and its social reproduction", *Comparative Studies in Society and History*, 20: 418-516.

– (1992), "Mass higher education and the religious imagination in contemporary Arab societies", *American Ethnologist*, 19: 643-655.

GRUNDMANN, J. (2005), "Islamist Responses to Educational Reform", *ISIM Review*, 15: 26-27.

HALSTEAD, J. M. (2004), "An Islamic concept of education", *Comparative Education*, 40: 520-529.

HOUTSONEN, J. (1994), "Traditional Quranic education in a Southern Moroccan village", *International Journal of Middle East Studies*, 26: 489-500.

OUSSEDIK, F. (2006), "La enseñanza en el Magreb y la demanda de igualdad de oportunidades", *Afkar/Ideas*, 9 (invierno 2006): 20-42.

PANJWANI, F. (2004), "The «Islamic» in Islamic education: Assessing the discourse", *Current Issues in Comparative Education*, 71: 19-29.

ROBINSON, F. (1981), "Crisis in Muslim education: Aims and objectives of islamic education; curriculum and teacher education", *Modern Asian Studies*, 15: 886-891.

SHEA, N. (2006), *Saudi Arabia's Curriculum of Intolerance: With Excerpts from Saudi Ministry of Education Textbooks for Islamic Studies*, Washington, Centre for Religious Freedom of Freedom House and the Institute for Gulf Affairs.

STARRETT, G. (1998), *Putting Islam to Work: Education, Politics and Religious Transformation in Egypt*, Berkeley, University of California Press.

STEPAN, A. y G. ROBERTSON (2003), "An 'Arab' more than a 'Muslim' democracy gap", *Journal of Democracy*, 14,3: 30-44.

UNDP (2002), *Arab Human Development Report* (extraído el 25 de septiembre de 2006 de: <http://cfapp2.undp.org/rbas/ahdr2.cfm?menu=10>).

– (2003), *Arab Human Development Report* (extraído el 25 de septiembre de 2006 de: <http://cfapp2.undp.org/rbas/ahdr2.cfm?menu=9>).

– (2004), *Arab Human Development Report* (extraído el 25 de septiembre de 2006 de: http://hdr.undp.org/reports/detail_reports.cfm?view=912).

– (2005), *Rapport mondial sur le développement humain 2005* (extraído el 25 de septiembre de 2006 de: http://hdr.undp.org/reports/global/2005/francais/pdf/HDR05_fr_complete.pdf).

UNESCO (2005), *Education for all. Global Monitoring Report* (extraído el 25 de septiembre de 2006 de http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=35939&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

YAMANI, S. (2006), "Toward a national education development paradigm in the Arab world: A comparative study of Saudi Arabia and Qatar", *Al Nakhlah* (primavera): 1-7.

Más allá del Estado del bienestar: la propuesta de la renta básica

DANIEL RAVENTÓS*

Los sistemas de protección social europeos se fueron construyendo a lo largo del siglo XX sobre una idea central: la necesidad de proteger a los individuos (bien a los trabajadores y a sus familias, bien al conjunto de la ciudadanía) de las contingencias derivadas de la pérdida de la salud, el trabajo remunerado o la capacidad para ejercerlo. Esta filosofía ha marcado, en gran medida, el desarrollo de los Estados del bienestar, uno de cuyos pilares centrales integran los sistemas de pensiones y prestaciones económicas (de jubilación, viudedad, incapacidad, desempleo o maternidad). Pese al recurrente debate sobre las dificultades de financiación de los Estados del bienestar, lo cierto es que este modelo institucional, tal como hoy se conoce, ha resultado muy estable.

No obstante esta estabilidad, en los últimos años se ha avivado el debate en torno a propuestas alternativas. Entre ellas destaca la de la renta básica, concepto que hace referencia a un "ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva". Ésta es la definición que aparece en la página web de la Red Renta Básica (www.redrentabasica.org), una asociación que inició su actividad a principios de 2001 y que define sus fines como "la promoción y difusión de estudios y la investigación científica sobre la renta básica, para un mejor conocimiento de la propuesta y de su viabilidad". Desde 2002 la Red Renta Básica está integrada en la

organización internacional Basic Income Earth Network, que, entre sus principales actividades, organiza un congreso mundial cada dos años para reunir a gente interesada en la renta básica.

Daniel Raventós, uno de los fundadores y presidente actual de la Red Renta Básica, es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona. Ha dedicado diversos trabajos a la renta básica, entre ellos, el libro *El derecho a la existencia* (1999, Barcelona, Ariel), *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, del que fue editor, (2001 y 2002, Barcelona, Ariel) y (con Jordi Arcaons, Alex Boso y José Antonio Noguera) el estudio *La Renda Bàsica de Ciutadania: una proposta viable per a Catalunya* (2005, Barcelona, Mediterrània). En esta entrevista, Raventós contesta a algunas cuestiones fundamentales sobre la naturaleza de la renta básica y los principios ético-filosóficos que subyacen a ella. Asimismo, aclara ciertos malentendidos que con frecuencia se asocian a la renta básica y aporta información valiosa sobre el avance de esta propuesta en la práctica.

1. ¿En qué se diferencia la propuesta de la renta básica (RB) de otras propuestas como las rentas mínimas de inserción (RMI) o como el impuesto negativo sobre la renta (INR)?

Con las RMI hay muchísimas diferencias; con el INR también, aunque técnicamente menos. Las RMI, que están introducidas en muchos países europeos, incurren en las conocidas trampas de la pobreza y el desempleo. Los programas de RMI contemplan prestaciones en dinero que no son acumulativas. Son prestaciones que, a lo sumo, complementan una posible renta percibida hasta el

* Presidente de la Red Renta Básica (www.redrentabasica.org).

umbral que el programa fije. Esta condicionalidad supone un estímulo negativo para aceptar posibles ofertas de trabajo de baja remuneración (los pocos beneficiarios de estos programas no acostumbran a tener una cualificación laboral muy alta) o incluso de trabajo remunerado a tiempo parcial. No estimula a hacerlo porque se pierde una unidad monetaria de prestación por cada unidad monetaria de ingreso salarial que se pudiera percibir en el caso de aceptar estos trabajos. Ahora bien, los beneficios a corto plazo que implica la obtención de dos rentas (la de la prestación y la de un trabajo sumergido) estimulan el trabajo sumergido y, por tanto, el “pequeño” fraude fiscal. Aunque los perjuicios a largo plazo (no se generan derechos para una pensión contributiva) y a no tan largo plazo (la imposibilidad de acceder al seguro de desempleo) son muy grandes, las necesidades del corto plazo pueden pesar más.

La cobertura insuficiente de los programas de RMI es otro de los problemas de estos programas. Efectivamente, no llegan a alcanzar a la totalidad de la población que potencialmente podría llegar a ser beneficiaria. Asimismo, la estigmatización de los beneficiarios representa un problema no menor asociado a las RMI. Algunas de las personas beneficiarias de estos programas se consideran, por el hecho mismo de entrar en un programa para pobres, fracasadas socialmente. De ahí la calificación de estigma social para referirse a este problema.

Estos programas, a su vez, suponen unos costes de administración muy importantes. La proporción de este coste en relación al presupuesto total del programa es muy elevada. Ello es así porque hay personal implicado en la selección, el seguimiento de los beneficiarios, la evaluación de los resultados, etc. Todo esto cuesta dinero. Además, como quiera que se ha de cumplir una serie de condiciones para acceder a las RMI, y estas condiciones deben ser regularmente controladas, se produce una invasión inevitable en las vidas de los beneficiarios de las rentas mínimas de inserción.

Las RMI también plantean problemas relacionados con las transformaciones más propias de la crisis del Estado de los últimos 30 años. Por ejemplo, la desconexión de las RMI (entre otras prestaciones sociales) del sistema fiscal motiva que los gastos fiscales superen en no pocas ocasiones a las cantidades de las prestaciones de las RMI (y de otras prestaciones). Ello genera una evidente falta de equidad, puesto que, además, las desgravaciones y deducciones fiscales benefician de forma muy mayoritaria a las franjas de rentas medias y superiores.

Finalmente, habría que mencionar los problemas más directamente relacionados con los programas de inserción laboral (las propias RMI) o de trabajo remunerado protegido. Como se decía en una investigación en la que participé con varios miembros de mi asociación (*La Renda Bàsica de Ciutadania. Una proposta viable per a Catalunya*): “En el primer caso, la promesa de inserción laboral raramente se cumple en condiciones normales equiparadas a las del resto de la población ocupada estable, de forma que los diferentes «planes de inserción» a menudo se convierten en una serie de actividades para «tener entretenidos» a los pobres, más que un proceso de inserción con garantías reales de éxito. En el caso de la ocupación social protegida, los trabajos proporcionados acostumbran a ser, en muchos casos, desagradables y poco calificados; lo que hace difícil conseguir los objetivos previstos de inserción, reconocimiento social y similares: un trabajo «de caridad» no es mucho mejor que una renta «de caridad»”.

Respecto al INR, la RB presenta menos diferencias. La que a mí me parece más importante estriba en que un programa de INR solamente alcanzará los efectos deseados sobre la pobreza si se complementa con un sistema de pagos por adelantado suficientes para posibilitar que la gente pueda sortear la miseria hasta que puedan comprobarse sus declaraciones de impuestos al final del año fiscal.

2. ¿Qué ventajas sociales tiene un esquema de provisión de renta básica sobre un sistema de bienestar como el de la mayoría de los Estados del bienestar europeos, que combinan prestaciones universales (como la sanidad y la educación), contributivas (como las pensiones) y no contributivas (como los subsidios)?

Yo creo que muchas, aunque, para evitar una desgraciadamente frecuente confusión, no debe considerarse la RB incompatible con algunas de las grandes conquistas del Estado del bienestar, por ejemplo la sanidad y la educación públicas. Ningún partidario de la RB que yo conozca está proponiendo financiarla mediante la privatización de la educación y la sanidad. Personalmente añado lo siguiente para dejarlo bien claro: si así se financiasse una RB, los efectos para la población más pobre y de menor renta serían muy probablemente peores que dejar las cosas tal como están.

Pero, entrando más directamente en la pregunta formulada, creo que pueden establecerse una serie de ventajas de la RB sobre las prestaciones de los Estados del bienestar que conocemos:

– La RB suprime de raíz la lacra conocida por “estigmatización”. Al tener derecho a ella de forma universal, sin condición adicional a la de ciudadanía o residencia, no estigmatiza a los perceptores porque lo serían todas las personas.

– La RB permite una mayor flexibilidad del mercado de trabajo. Ahora bien, esta flexibilidad iría acompañada por una gran protección para el trabajador. Le permitiría mayor libertad para elegir un trabajo. Una cuestión especialmente importante es que posibilitaría una elección crucial: la de no trabajar asalariadamente. Es decir, la fuerza de trabajo sería, parcialmente al menos, desmercantilizada. También abriría más posibilidades de elección sobre la forma organizativa del trabajo remunerado (autoocupación o cooperativas, por ejemplo).

– La RB evita las ya mencionadas trampas de la pobreza y del desempleo. Estas trampas aparecen por el hecho de que las cantidades monetarias de los subsidios condicionados no son acumulativas (es decir, que son subsidios complementarios a una renta ya existente y hasta un umbral establecido). Se explica así la inexistencia de estímulos para aceptar ocupaciones a tiempo parcial o de cualquier remuneración. Técnicamente lo podemos expresar de la siguiente manera: el tipo impositivo marginal que se aplica a cada unidad monetaria que no sea la del subsidio condicionado es, en muchos casos, del 100%, es decir, se pierde una unidad monetaria de prestación por cada unidad monetaria de ingreso salarial que se pueda obtener. A diferencia de los subsidios condicionados, la RB no constituye un techo, sino que define sólo un nivel básico, a partir del cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso (el trabajo remunerado incluido).

– La RB permite otro reparto de los tres tipos de trabajo (remunerado, doméstico y voluntario). Las personas son más libres de decidir cuándo y cómo prestan su fuerza de trabajo a cambio de un salario; si prefieren realizar un trabajo voluntario o dedicar más tiempo al trabajo reproductivo o doméstico. Asimismo, la RB mitiga la aversión al riesgo y permite una mayor innovación. Hay dos tipos de emprendedores: aquellos que tienen un colchón (familiar la mayoría de las veces) que les permite plantear un proyecto empresarial de forma racional, y aquellos para los cuales la autoocupación es la única salida laboral. En estos casos, el riesgo es no sólo perder la inversión, sino también los medios de subsistencia, lo que hace cualquier decisión mucho más angustiosa. Pero no sólo esto: en muchos casos, la falta de capital inicial mínimo retrae a potenciales emprendedores; la RB podría

facilitar la capitalización de los pequeños proyectos empresariales y, al tiempo, permitiría sobrevivir sin depender del éxito de estos proyectos.

Por lo demás, la RB elevaría simultáneamente los salarios de los trabajos poco atractivos, poco estimulantes, que ya nadie se vería obligado a aceptar para subsistir, y reduciría los salarios medios de los trabajos atractivos e intrínsecamente gratificantes. Los trabajos penosos, los que se desempeñan bajo condiciones físicas extremas, dejarían de ser aceptados con los niveles salariales actuales. De este modo, aumentaría la presión sobre los empresarios para asumir incrementos salariales sustanciales que hicieran atractivas las mencionadas tareas. En definitiva, la RB daría una mayor capacidad de negociación a los trabajadores.

3. ¿Supondría la introducción de la RB la supresión del sistema de prestaciones contributivas de la Seguridad Social?

Depende siempre de la forma de financiación de la RB. En el estudio antes citado se proponía la supresión de las prestaciones contributivas inferiores a la cantidad de RB. Las superiores quedarían suprimidas solamente en la cantidad que fuera igual a la de la RB. Esto es, la diferencia entre la prestación percibida y la RB seguiría percibiéndose. En ningún caso, en la propuesta mencionada, un pensionista saldría perjudicado (a lo sumo, en el caso de las pensiones más altas, quedaría igual a como está ahora) y la inmensa mayoría saldría beneficiado.

4. La introducción de una RB para todos los ciudadanos de un país plantearía necesariamente la pregunta de quién es ciudadano. De no limitar la condición de ciudadano a los nacionales de un país, ¿no se incentivaría la inmigración masiva, generando una presión insostenible sobre las finanzas públicas del país que hubiera introducido la renta básica?

Creo que en esta pregunta hay muchos conceptos mezclados: ciudadanía, residente acreditado (o no), causas de la inmigración... Para ser breve, desarrollaré solamente una línea de argumentación de las muchas que creo que pueden esgrimirse.

Bien podría decirse, siguiendo la lógica de que cuanto mejor estén los peor situados en los países ricos mayor “efecto llamada” se produciría entre los pobres de los países pobres, que cualquier medida que suponga una mejora de la situación de los sectores más pobres de los países ricos incentivaría la inmigración. Las reformas sociales que en los países

ricos merezca la pena impulsar pueden suscitar argumentos favorables o contrarios, pero es de dudosa coherencia el de “puesto que los habitantes de los países pobres no disponen de esta prestación o derecho, no se debe poner en práctica”. Por poner algunos ejemplos: la reducción de la jornada laboral, los aumentos salariales, la extensión de la cobertura de las prestaciones por desempleo, el adelanto de la edad de jubilación... Cuando se discuten estas demandas sociales, en los países ricos no se está pendiente de cómo pueda repercutir su introducción entre la población de los países pobres. Y es muy razonable pensar y actuar de esta suerte.

La presión de emigrar de los países pobres hacia los ricos nace del convencimiento de la imposibilidad de llevar una vida en el propio país que merezca el calificativo de digna. Si esto es así, las supuestas consecuencias sobre el “efecto llamada” de la introducción de una RB deberían limitarse. En cuanto a la “presión insostenible sobre las finanzas públicas”, cabe remitir al ya mencionado estudio porque esta pregunta exigiría una contestación más larga de lo que permite el espacio de esta pequeña entrevista. Pero la respuesta rotunda es: de ninguna manera. En la página web de la Red Renta Básica también pueden encontrarse algunos trabajos que abordan directamente esta cuestión.

5. ¿No sería mejor potenciar todas aquellas medidas que favorezcan la posibilidad de encontrar trabajo?

Defender la RB no significa sostener también la opinión según la cual disponer de un trabajo remunerado reconocido socialmente carece de valor. Ser partidario de la RB es perfectamente compatible (hasta complementario, podría afirmarse) con la defensa del acceso a un trabajo remunerado para quien quiera tenerlo. Más bien, algunos defensores de la RB han expuesto las ventajas que la RB podría suponer para posibilitar el acceso a un trabajo de este tipo. Entre estas ventajas, cabe mencionar telegráficamente las tres que siguen:

- En primer lugar, la RB podría facilitar que muchas personas pudieran trabajar menos horas, mediante jornada a tiempo parcial, porque circunstancias de la vida provisionales (estudios, formación laboral...) así lo aconsejasen.

- En segundo lugar, la RB permitiría un mayor acceso al trabajo remunerado o empleo para muchos individuos, de varios modos: a) suprimiría la famosa “trampa del desempleo”; b) podría permitir una mayor flexibilización del mercado de tra-

bajo que no se tradujese en desprotección e inseguridad social, como ocurre en la actualidad, al aumentar el poder contractual de la parte débil del contrato laboral; c) haría más factible para muchas personas la aceptación de determinados tipos de trabajos que pueden ser demandados e incluso atractivos, pero que por su baja productividad son mal pagados.

- Finalmente, con la RB las condiciones de posibilidad de una mayor autoestima aumentarían a través de la realización de distintos tipos de ocupación, dado que ésta ya no sería “artificial”, simplemente para garantizar la “asistencia” a los desempleados. Si a esto añadimos que la RB aumenta la fuerza negociadora del empleado potencial, los salarios de los trabajos desagradables deberían subir, o sus condiciones hacerse más aceptables, para generar una oferta de trabajo suficiente. La RB implicaría incrementar la posibilidad de elección de un trabajo (en vez de estancar a la gente en la “trampa del desempleo” o en trabajos absurdos garantizados de forma *workfarista*).

Además, conviene destacar que la RB no discriminaría entre quienes realicen empleo remunerado y quienes lleven a cabo trabajo doméstico o voluntario: todos recibirían una renta, con lo cual aumentaría el grado de equiparación entre los tres trabajos mencionados.

6. ¿Qué justificaciones filosófico-políticas (o éticas, quizás) se han ofrecido sobre la renta básica?

Desde bien conocidas posiciones filosóficas liberales (académicas) de izquierda, como la de John Rawls y la de Philippe Van Parijs, y de derecha, como la de Robert Nozick, se han dado sofisticadas argumentaciones. No quiero dar a entender con ello que autores como Rawls o Nozick estuvieran de acuerdo con la RB (el caso de Van Parijs es diferente, porque “ideó” una teoría de la justicia precisamente para justificar la RB); lo que afirmo es que hay quien, basándose en las teorías de la justicia de estos autores, ha desarrollado una justificación normativa.

Un grupo de economistas, filósofos y sociólogos, ubicados principal, pero no únicamente, en Barcelona, estamos trabajando desde hace algunos años en una justificación normativa republicana (tradición más de dos veces milenaria del pensamiento social y político) de la RB. Muy brevemente, la justificación va por este camino:

- Ser libre significa no depender de otro particular para vivir, no ser arbitrariamente interferible

por este otro particular. Quien depende de otro para vivir, no es libre. Quien no tiene asegurado el "derecho a la existencia" por carecer de propiedad, no es sujeto de derecho propio *—sui iuris—*, vive a merced de otros, y no es capaz de cultivar, ni menos de ejercitar, la virtud ciudadana, y ello porque esta dependencia de otro particular le hace un sujeto de derecho ajeno, un *alieni iuris*, un "alienado".

— La libertad republicana puede alcanzar a muchos (democracia plebeya, como defienden los republicanos democráticos) o a pocos (oligarquía plutocrática, como defendieron los republicanos oligárquicos), pero siempre está fundada en la propiedad y en la independencia material que de ella deriva. Cuando la propiedad está muy desigualmente repartida, poco espacio hay, si alguno, para la libertad del resto que está privado de aquélla. La independencia, la existencia material, la base autónoma (expresiones aquí perfectamente permutables) que confiere la propiedad es condición indispensable para el ejercicio de la libertad. De ahí la idea defendida por parte de los defensores republicanos de la RB: "universalizar la propiedad". Universalizar la propiedad debe entenderse de forma metafórica. Nadie está pensando seriamente en repartir la propiedad de un país dado, o del mundo, entre los habitantes del país en cuestión en el primer caso, o del mundo en el segundo. Universalizar la propiedad debe ser entendido aquí de forma equivalente a tener la existencia material garantizada.

La instauración de una RB supondría una independencia socioeconómica, una base autónoma de existencia, mucho mayor que la actual para buena parte de la ciudadanía, sobre todo para los sectores de la ciudadanía más vulnerables y más dominados en las sociedades actuales (buena parte de los trabajadores asalariados, pobres en general, parados, un buen número de mujeres, etc.). En definitiva, la libertad republicana vería ensanchadas sus posibilidades con la existencia de una renta básica.

7. *¿Existen experiencias en otros países que permitan evaluar hasta qué punto la propuesta de la RB consigue los objetivos que se persiguen con su implantación?*

En el estado norteamericano de Alaska existe desde 1982 una RB. Ya hace pues un cuarto de siglo que toda persona que resida legalmente en Alaska un mínimo de seis meses recibe una RB. Actualmente, cerca de 700.000 personas cumplen esta condición de ser residentes legales de aquel lugar. La historia merece ser contada, aunque sea brevemente.

Jay Hammond, que murió en 2005, es uno de los nombres asociados a esta historia. Fue gobernador de Alaska durante ocho años, de 1974 a 1982. La Bahía de Prudhoe, en Alaska, es rica en petróleo y Hammond defendía que la riqueza generada beneficiase a la población presente y futura de aquella zona. En concreto, Hammond propuso la constitución de un fondo que tuviera por objetivo asegurar, mediante un depósito de una parte de los ingresos que proveía el petróleo, la continuidad del beneficio de esta riqueza. Fue en 1976 cuando se creó el Alaska Permanent Fund para tal fin.

La RB de Alaska es un dividendo correspondiente a una parte del rendimiento medio, a lo largo de los cinco años precedentes, del fondo permanente constituido a partir de los ingresos de la explotación del petróleo. Este fondo ha sufrido muchas modificaciones, representando actualmente una cartera diversificada a escala mundial. La RB de Alaska supuso en el año 2000 un monto de 2.000 dólares para todo residente. Si la riqueza en el conjunto de Estados Unidos a lo largo de las últimas décadas ha tendido a distribuirse a favor de los más ricos, en Alaska ha seguido una tendencia contraria, haciendo de éste el estado más igualitario de Estados Unidos. La RB que existe en Alaska no es, por su modo de financiación, la que personalmente me parece más adecuada, pero es verdad que su existencia es una realidad única en el mundo.

8. *¿Ha entrado la propuesta de la RB en la agenda política de algún partido español? ¿Ha llegado la propuesta de la renta básica a alguna asamblea legislativa?*

Así, tal como está definida al principio de esta entrevista, solamente sé que la RB está incluida en el programa de las juventudes de Esquerra Republicana de Catalunya. Iniciativa per Catalunya-Verds tiene en su programa una propuesta que se le asemeja mucho, aunque limitada a menores de 25 años y mayores de 65. Sé de otros partidos que lo están discutiendo. Jordi Sevilla, el actual ministro de Administraciones Públicas, era un firme partidario de la RB, como puedo atestiguar porque compartí varias mesas con él antes de que fuera ministro, si bien siempre especificó que era partidario de una implantación muy gradual.

Se ha creado una subcomisión parlamentaria de las Cortes (con el apoyo del PSOE, de IU-ICV y ERC) para tratar el estudio de la viabilidad de una RB para todo el Reino de España. En mayo de 2002 (cuando en Cataluña aún gobernaba CiU) se discutió en un plenario del Parlamento una proposición

de ley presentada por ERC e ICV proponiendo una RB. Sé también que se ha discutido o va a discutirse en el Parlamento vasco, en el andaluz y en el de Castilla y León. Y más esperanzador aún es que en muchos lugares del mundo, con situaciones económicas muy diferentes, está creciendo el interés por las grandes potencialidades de la RB, tal como ha quedado evidenciado en el último congreso (el XI) del Basic Income Earth Network, realizado a principios de noviembre de 2006 en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Los mayores, un pilar pujante del Tercer Sector

MARTA MARTÍNEZ MUÑOZ* Y JACOBO MUÑOZ COMET**

En septiembre de 2006, Eurostat, la agencia estadística de la Unión Europea, estimaba que para 2050 más de un tercio de la población española (el 36%) contaría con 65 o más años, porcentaje que se situaba seis puntos por encima de la media de los 25 Estados miembros. Pero el aumento de la proporción de personas mayores en el conjunto de la población es un proceso que viene desplegándose en España y los países del mundo desarrollado desde hace décadas. La importancia de este fenómeno demográfico es difícilmente exagerable. En respuesta a él, los Gobiernos de muchos países han acometido ya numerosas reformas en sus sistemas de protección social. También la sociedad internacional ha manifestado signos de preocupación, insistiendo en la necesidad de reconocer y atender las necesidades de la creciente población mayor. Así, por ejemplo, en 1991, un año después de establecer el 1 de octubre como el Día Internacional de las Personas de Edad, la Asamblea General de la ONU aprobó los Principios de Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad¹. Y en 2002 la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, convocada por la ONU y celebrada en Madrid, adoptó un Plan de Acción Internacional, con el propósito de responder a las oportunidades y desafíos planteados por el envejecimiento de la población en el siglo XXI, y promover el desarrollo de "una sociedad para todas las edades"².

* Socióloga (martamartinezm@telefonica.net).

** Licenciado en Ciencias de la Información.

¹ Pueden consultarse en: www.un.org/esa/socdev/iyop/esiyoppo.htm

² Toda la información relevante ha quedado recogida en: www.onu.org/Agenda/conferencias/envejecimiento/portada.htm

Los mayores han constituido un colectivo al que las organizaciones del Tercer Sector han concedido tradicionalmente atención particular en virtud de su consideración como "grupo de riesgo". Hoy día muchos mayores gozan de unas condiciones económicas y de salud que aminoran su situación de vulnerabilidad. Pero otros muchos llegan a edades muy avanzadas con recursos escasos para hacer frente a sus limitaciones. Mientras tanto, los Estados reconocen sus constricciones para satisfacer las crecientes demandas de protección social que plantea el envejecimiento de la población, y las familias se encuentran también con menos recursos de tiempo para protagonizar el cuidado a los mayores, como hasta ahora han venido haciendo en países como España. En este contexto, parece muy probable que la atención a las necesidades de los mayores adquiera cada vez más importancia para las organizaciones del Tercer Sector.

1. UNA OFERTA VARIADA DE SERVICIOS, PERO DISPERSA Y POCO CONOCIDA

En la actualidad, el Tercer Sector cuenta en España con una gran variedad de asociaciones orientadas a la defensa de los intereses de los mayores y al apoyo a este grupo de la población. Sin embargo, aunque Internet ha facilitado considerablemente la búsqueda de información, hasta donde se ha podido averiguar, ninguna institución ofrece una panorámica de los servicios para los mayores que presta el conjunto de organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro en España. Algunas páginas web proporcionan información sobre estas

cuestiones, así como también enlaces de utilidad, pero lamentablemente no existe un portal que resuma de forma sistemática y ordenada esta oferta de servicios para los mayores prestados por las organizaciones del Tercer Sector³.

Si bien esta nota no pretende en ningún caso suplir tal carencia, sí tiene como objetivo señalar algunas pistas para adentrarse en este ámbito. En una primera aproximación a él, convendría distinguir entre tres tipos de organizaciones: 1) las que cabría denominar “generalistas”, que dedican al colectivo de mayores una parte de sus recursos, pero sin tenerlos como único o principal destinatario de su actividad; 2) las especializadas en los mayores como colectivo, y 3) las especializadas en determinadas enfermedades que inciden predominantemente en las personas de más edad y, por tanto, destinan el grueso de sus recursos a mayores afectados por tales dolencias.

Entre las organizaciones del primer tipo destaca *Cruz Roja Española*, fundada hace ya casi 150 años como “institución humanitaria y de interés público”. Las personas mayores representan uno de los colectivos prioritarios en el marco de sus programas de intervención social. En 2005, los programas dirigidos a las personas mayores alcanzaron a 333.232 usuarios y en ellos participaron más de 13.000 voluntarios⁴. *Cruz Roja Española* orienta, en gran medida, sus recursos hacia la prestación de servicios que permitan a los mayores permanecer en sus hogares. En los últimos meses, en el marco de las discusiones sobre la dependencia como situación que requiere de protección social y que afecta, sobre todo, a las personas mayores, *Cruz Roja Española* ha canalizado una parte importante de sus esfuerzos

³ Una iniciativa muy loable en esta dirección es el Portal Mayores, creado en 2001 por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Este portal (www.imserso-mayores.csic.es/general/index.html) ofrece información actualizada sobre publicaciones, legislación, estadísticas y recursos de diverso tipo para los interesados en el estudio de los mayores, así como también para los propios mayores y las personas con las que conviven. Otro portal especializado que compila información muy variada sobre los mayores y los recursos a su alcance —entre ellos, los que ponen a disposición las ONG— es www.todoancianos.com, servicio ofrecido por la empresa Pharus Innovaciones.

⁴ De acuerdo con la *Memoria de Cruz Roja Española 2005* (accesible a través de www.cruzroja.es). En la información económica publicada en esta memoria no se desglosa el gasto de las actividades con personas mayores y discapacitadas. El gasto total para ambos programas ascendió a algo de más de 41,5 millones de euros en 2005.

hacia el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas cuidadoras y de las que éstas tienen a cargo. Para ello ha creado, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, una página en Internet destinada a todas aquellas personas que conviven con personas dependientes (www.sercuidador.org). Desde ella les ofrece información sobre habilidades para el cuidado, ayudas y prevención, así como contactos y enlaces con otras instituciones.

Cáritas Española, organismo oficial de la Iglesia Católica para la acción caritativa y social, también se encuentra en este primer grupo de instituciones no gubernamentales que dedican sus recursos a la atención de diferentes colectivos vulnerables, entre ellos los mayores. Creada en 1947, *Cáritas* atendió en 2005 a casi 32.000 personas mayores a través de programas específicos, invirtiendo para ello cerca de 23 millones de euros⁵. Estos programas se inscriben en tres grandes líneas de trabajo: el servicio de atención domiciliaria (que incluye actividades de acompañamiento, reparto de comida a domicilio, ayuda para tramitación de documentos y prestaciones, acondicionamiento de vivienda, etc.), los centros de atención diurna (que ofrecen espacios para la animación sociocultural, los talleres de memoria o psicomotricidad, las charlas y tertulias, etc.) y las plazas asistidas a través de residencias y viviendas (que proporcionan atención geriátrica y terapia ocupacional).

Otras organizaciones menores destinan asimismo una parte de sus recursos a la atención de los mayores. Así, por ejemplo, *Cooperación Internacional*, organización fundada en 1993 por profesores universitarios y jóvenes profesionales que concibe como su misión primordial “promover una cultura de la solidaridad entre la gente joven”, asigna aproximadamente una cuarta parte de sus 750 voluntarios (jóvenes entre 16 y 25 años) a actuaciones con la tercera edad (fundamentalmente acompañamiento y ayuda para la realización de tareas cotidianas)⁶. Por su parte, *Solidarios para el Desarrollo*, organización humanitaria creada en 1987 y vinculada a la Universidad Complutense de Madrid, también dirige casi un tercio de sus voluntarios a tareas relacionadas con mayores. Esta ONG desarrolla en su área de trabajo voluntario “Personas Mayores” los programas de

⁵ De acuerdo con la *Memoria de Cáritas Española 2005* (accesible a través de www.caritas.es).

⁶ Véase la *Memoria 2005 de Cooperación Internacional* (accesible a través de www.cooperacioninternacional.org).

atención a domicilio y vivienda compartida entre ancianos y jóvenes⁷.

Entre aquellas organizaciones específicamente centradas en los mayores como colectivo, destaca la *Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España* (UDP), fundada en 1977. Actualmente recoge en torno a un millón de afiliados y 1.800 asociaciones por toda España. Cuenta asimismo con asociaciones en el extranjero (Francia, Suiza y Alemania) para emigrantes españoles asociados a la UDP. El peso de esta asociación se ve reflejado en su participación en más de una decena de instituciones relacionadas con el mundo de los mayores, como el Consejo Estatal y los consejos autonómicos de Personas Mayores, el Foro Europeo sobre Envejecimiento Saludable y el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas⁸. La UDP desarrolla diversos programas de ayuda para los mayores en distintas provincias; programas que incluyen, entre otros servicios, ayuda a domicilio, residencias, centros de día, servicios de comidas, seminarios y concursos. También consagra una parte de sus recursos a proyectos de investigación. Por ejemplo, con el apoyo de Caja Madrid, esta organización ha iniciado un estudio sociológico sobre la construcción social de la imagen de los mayores en los medios de comunicación.

Otras organizaciones centradas en los mayores están más específicamente enfocadas hacia la provisión de ayuda a través de voluntarios. Así, por ejemplo, la Federación Amigos de los Mayores es una organización de voluntariado que reúne a varias entidades fundadas entre 1992 y 2003, entre cuyos objetivos destaca el acompañamiento de personas mayores que viven solas y carecen de suficientes recursos para cubrir algunos servicios básicos⁹. En 2004, sus aproximadamente 400 voluntarios prestaron atención y cuidado a otros tantos ancianos en diferentes puntos de España. Una iniciativa social interesante y muy diferente de las anteriores es el *Proyecto Ayuda Mayores (PAM)*, diseñado y puesto en marcha en Logroño. Este proyecto trata de prestar ayuda a los mayores impulsando la construcción de pequeñas residencias, que también puedan servir de centros de día. La singularidad de esta iniciativa reside en que las residencias se construyen apro-

vechando casas abandonadas, escuelas, hospitales, seminarios, etc., en definitiva, cualquier espacio que se pueda habilitar a bajo coste y con la mayor cantidad posible de trabajo voluntario, ayuda vecinal y aportación gratuita de materiales de construcción.

Otras ONG que giran en torno a los mayores se plantean fines diferentes a los de provisión de apoyo para satisfacer las necesidades cotidianas. Por ejemplo, *ABUMAR* (Asociación de Abuelos y Abuelas en Marcha), además de reivindicar los lazos intergeneracionales dentro de las familias, trata de defender el papel y los derechos de los abuelos con sus nietos en situaciones de separación de los padres de estos últimos. Por su parte, *SECOT* (*Seniors Españoles para la Cooperación Técnica*) ofrece a ejecutivos jubilados un espacio institucional para asesorar de forma voluntaria y altruista a diversos colectivos y personas en la gestión empresarial y desarrollar las ideas de voluntariado y envejecimiento activo de los mayores¹⁰.

La fragmentación de asociaciones de mayores ha estimulado alguna iniciativa de integración. Así, en 1999 quince organizaciones de ámbito autonómico y nacional constituyeron la *Confederación Española de Organizaciones de Mayores* (CEOMA), que en la actualidad recoge y trata de coordinar a una treintena de asociaciones que fomentan y defienden los intereses de las personas mayores¹¹.

Por último, entre las asociaciones que persiguen atender determinados problemas que afectan predominantemente a los mayores, sobresalen las dedicadas a procurar apoyo a los enfermos de Alzheimer y sus familiares. La *Fundación Alzheimer España*, creada en 1991 a escala nacional por iniciativa de personas afectadas y profesionales involucrados en el tratamiento de esta enfermedad, recoge a múltiples asociaciones repartidas por toda España. Conscientes del desconocimiento de la enfermedad, de la dificultad en el proceso del diagnóstico y de la carencia de estructura asistencial y social, la Fundación atiende a, y colabora con, las familias que tienen miembros afectados. Sus principales objetivos consisten en facilitar información y orientación, proporcionar asistencia técnica y sanitaria, fomentar la investigación del Alzheimer y contribuir al desarrollo de terapias contra enfermedades degenerativas del cerebro.

⁷ Véase la *Memoria 2004 de Solidarios para el Desarrollo* (accesible a través de <http://www.ucm.es/info/solidarios/>).

⁸ Instituciones que pueden consultarse en la página web de la UDP (www.mayoresudp.org).

⁹ Los servicios que prestan sus diferentes delegaciones en Cataluña, Madrid, Castilla-La Mancha y Valencia pueden consultarse en Internet (www.amigosdelosmayores.org).

¹⁰ Más detalles pueden encontrarse en la página web de la asociación (www.secot.org).

¹¹ Su página web (www.ceoma.org) recoge las actividades y los proyectos que desarrolla.

2. EL INTERÉS CRECIENTE POR LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Uno de los indicadores que reflejan el creciente interés por la tercera edad es el aumento del número de residencias: si en 2004 había en España un total de 4.475 centros residenciales, dos años más tarde se registraban 5.146 centros repartidos por todo el territorio nacional, tal y como indican las estadísticas del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). La Sociedad Española de Geriatria y Gerontología, que fomenta el estudio del envejecimiento, asesora y apoya a organismos sanitarios de carácter oficial y promueve sistemas de formación básica, cuenta en la actualidad con 2.300 socios de los más variados ámbitos profesionales y académicos: médicos especialistas en geriatría, trabajadores sociales, psicólogos, fisioterapeutas... Y es que cada vez son más los títulos de postgrado y de formación especializada que ofertan instituciones públicas y privadas para trabajar con las personas mayores. Así, por ejemplo, la Fundación de Geriatria y Gerontología, junto a la Asociación Española de Estudios Sociales y Sanitarios, ha creado cursos de especialización en la vejez, como los másters en Geriatria y Gerontología, en Psicología de la Vejez y en Gestión y Planificación de Residencias. Pero también se han incorporado a este mercado algunas universidades, como la Complutense de Madrid, que incluye desde hace cinco años entre sus títulos propios el de Experto en Planificación de Servicios Gerontológicos; la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de San Sebastián (integrada en la Universidad del País Vasco), con su título de Especialista en Dirección y Gestión de Centros Gerontológicos y Sociosanitarios; o la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Madrid, que también ofrece un Máster en Gerontología Social. La producción de textos científicos y de divulgación sobre temas relacionados con la tercera edad ha experimentado igualmente un aumento exponencial en los últimos años. Cualquier interesado puede encontrar a través de Internet una enorme variedad de publicaciones sobre casi cualquier tema que afecte a las personas mayores¹².

¹² Tanto Portal Mayores (www.imsersomayores.csic.es/) como la página web de la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología (www.segg.es/segg/index.html) representan vías muy útiles de acceso a bibliografía relevante y de reciente publicación sobre cuestiones relacionadas con la salud y el cuidado de las personas mayores.

Todos estos indicadores ponen de manifiesto que ha crecido la responsabilidad social por la vejez. Si antes los problemas de la tercera edad se concebían fundamentalmente como un asunto privado, que sólo concernía a las familias, cada vez más instituciones sociales asumen la responsabilidad en esta cuestión. Los cambios sociales siempre implican nuevas necesidades, pero también nuevas oportunidades para desarrollar los aspectos cívicos de la sociedad. Es innegable que el envejecimiento –sin duda, un extraordinario logro social– plantea problemas de hondo calado. Parece claro que el Tercer Sector se ha puesto manos a la obra para, complementariamente a otras entidades públicas y privadas, buscar respuestas solventes a esos problemas.

La contribución de las Cajas de Ahorros a la mejor convivencia en una sociedad que envejece

CARLOS BALADO*

Las Cajas de Ahorros y su Obra Social son muy conscientes de los cambios que se están produciendo en la sociedad española y de los problemas que, en muchas ocasiones, generan. Algunos de estos cambios suponen una manifestación en España de lo que ocurre en el ámbito internacional; otros, sin embargo, tienen un carácter más específico y local, pero lo que parece muy claro es que todos ellos implican transformaciones estructurales que se vienen desarrollando en las tres últimas décadas.

En España, el cambio resulta especialmente intenso y característico en la expansión de los servicios, la creciente cualificación de la fuerza de trabajo y el crecimiento de una nueva clase media –formada por profesionales y técnicos en posesión de un capital cultural fundamental en una sociedad del conocimiento–, la incorporación masiva de la mujer al mundo del trabajo, la llegada de trabajadores inmigrantes, el envejecimiento de la población y, muy ligado a éste, aunque no exclusivamente debido a él, el aumento de las situaciones de dependencia. Todos estos cambios estructurales llevan aparejados retos inmediatos, urgentes, y necesitan respuestas específicas. Son desafíos de tal magnitud que requieren un gran compromiso a largo plazo y, sobre todo, una estrecha cooperación ciudadana, es decir, un fuerte compromiso cívico. A él contribuyen las Cajas de Ahorros tanto al desarrollar su actividad financiera como al invertir, por medio de la Obra Social, los recursos disponibles, una vez pagados los impuestos y constituidas sus reservas.

* Director de Obra Social y Relaciones Institucionales de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA).

1. LA EXCLUSIÓN: UNA CUESTIÓN SIN RESOLVER

Pero detrás de todo esto, lo más importante, y lo que promueven decisivamente las Cajas y la Obra Social, es la capacidad para crear tejido social. Esto significa fomentar el asociacionismo, colaborar con los poderes públicos para intentar llegar más lejos en el esfuerzo por extender a toda la población prestaciones sociales y, sobre todo, ayudar a los ciudadanos vulnerables a procesos de exclusión social a solucionar sus problemas.

En España, según datos del INE, cerca de dos millones de personas se encuentran “en riesgo de exclusión”; se trata de personas cuya renta se halla por debajo del 60% de la renta media nacional, es decir, de 8.000 euros anuales. A ellos habría que sumar los aproximadamente ocho millones de personas que se encuentran bajo el umbral de la pobreza, esto es, que cuentan con una renta inferior al 40% de la renta media nacional, en torno a 6.000 euros anuales. El perfil de la exclusión se concentra en determinados grupos: mujeres cuyo trabajo en el ámbito doméstico no es reconocido y cuya falta de experiencia laboral limita sus posibilidades de encontrar un empleo; jóvenes con trayectorias educativas y de inserción laboral muy frágiles; ancianos con problemas de soledad y pobreza, así como extranjeros no comunitarios que viven en condiciones de precariedad, tanto laboral como de derechos. Combinaciones múltiples de factores, como el desempleo, las dificultades económicas en el hogar y un nivel formativo muy bajo, aumentan la complejidad del problema de la exclusión social. Quienes lo padecen carecen a menudo

del acceso a las oportunidades y los recursos de que dispone la mayoría de la sociedad y pueden sufrir la pérdida continuada de vínculos personales y sociales. Es éste un riesgo que se incrementa en los hogares donde hay menores de edad y sólo uno de sus miembros está ocupado, y también en aquellos casos en los que no se participa en el mercado de trabajo, bien porque no se cuenta para ello con suficientes credenciales educativas, bien porque no se puede trabajar por razones de salud o edad.

A los grupos más vulnerables a la exclusión social se dirigen los esfuerzos principales de la Obra Social de las Cajas en los últimos años. De hecho, la mayor inversión de su capítulo asistencial se efectúa en municipios con una renta por habitante de entre 6.400 y 8.225 euros, en el tramo medio-bajo de riqueza. Y precisamente son las personas mayores y las que se encuentran en situación de dependencia quienes reciben en torno al 50% de los recursos de las áreas de Asistencia Social, Sanidad y Tiempo Libre de la Obra Social de las Cajas de Ahorros.

No obstante, antes de adentrarnos en los pormenores de esta inversión para los mayores realizada desde la Obra Social, y dejando al margen otra actividad muy destacada de las cajas para este colectivo, como es el caso de la oferta de productos y servicios financieros orientados a los mayores, conviene conocer la dimensión y algunas características del público al que van o pueden ir destinadas estas inversiones.

2. EL CONTEXTO DE LAS INTERVENCIONES DE LA OBRA SOCIAL

Según el *Libro Blanco de la Dependencia*, en España viven más de 7,2 millones de personas mayores, un 6% más que en el año 2002. El 65% de estas personas son mujeres. Por comunidades, Castilla y León, Asturias, Aragón y Galicia cuentan con más de un 20% de población mayor de 65 años, mientras que Canarias, Ceuta y Melilla son las menos envejecidas. Las previsiones realizadas estiman que la tendencia al envejecimiento aumentará en los próximos años, de modo que en el año 2050 habrá en España algo más de 16 millones de mayores, lo que representará en torno al 31% de la población total. España será entonces, si la inmigración o el aumento significativo de las tasas de

fecundidad (número medio de hijos por mujer en edad fértil) no lo remedian, tras Japón, el país más envejecido del mundo. Los octogenarios constituyen el grupo de personas mayores que más ha crecido en la última década, un 53%, frente al 9,9% de crecimiento en el total de la población, incluida la población inmigrante. Por el contrario, los jóvenes de hasta 20 años aparecen como el grupo de menor incremento. La cifra de mayores se ha multiplicado por siete en el siglo XX, mientras que, en ese mismo periodo, el total de la población residente en España sólo se ha doblado.

Hay que tener asimismo en cuenta que, en nuestro país, la esperanza de vida al nacer (o vida media) ha crecido notablemente y se encuentra ya entre las más altas de la Unión Europea y del mundo: 79 años (75,7 para los varones y 83,1 para las mujeres). Quienes llegan a la edad de 65 años son más longevos que hace unas décadas. De hecho, para el tramo de población que ha superado el umbral de los 65 años, la esperanza de vida se sitúa en 83,25 años. Por ello, se puede afirmar que hoy día hay más mayores porque llegan más supervivientes a la edad de 65 años, y se produce más envejecimiento de la población residente en España porque, además, hay menos jóvenes a causa de la caída de la fecundidad (que hoy se sitúa en 1,3 hijos por mujer, mientras que a mediados de los años setenta rondaba 2,8).

Al analizar algunas cifras, ya aparece ante nosotros la dimensión del esfuerzo que será necesario realizar. España cuenta con cerca de tres millones de personas que no pueden valerse por sí mismas para llevar a cabo las tareas básicas de la vida diaria, en su mayoría ancianos y discapacitados. De ellas, un total de 1.125.190 presenta un grado de dependencia severa y grave. Las previsiones demográficas indican que en 2020 este grupo se incrementará hasta casi 1,5 millones. El gasto público total en servicios y prestaciones a personas en situación de dependencia alcanzó en 2003 la cifra de 2.357 millones de euros y el Estado pretende incrementarlo hasta situarlo en unos 8.000 millones de euros anuales en 2013.

La dependencia no es una cuestión únicamente vinculada a la edad: las discapacidades congénitas y los accidentes, ya sean de tráfico, laborales o domésticos, pueden generar personas con diferentes grados de dependencia. Aun así, el envejecimiento de la población representa el factor más importante del crecimiento de las cifras de personas dependientes; un crecimiento que ya se está poniendo de manifiesto.

3. LOS AVANCES LOGRADOS POR LA OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS

Por tanto, el envejecimiento de la población, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la inmigración, entre otros fenómenos recientes, plantean nuevos retos para el sistema de protección social que necesitan, casi de forma inmediata, respuestas concretas. Partiendo de esta visión de la situación, las Cajas de Ahorros emprenden numerosas iniciativas para encontrar soluciones a los problemas que se van creando. El primer paso en este sentido incide en los recursos, cada año crecientes (gráfico 1), destinados a la Obra Social.

El número de beneficiarios de la Obra Social en 2005 ascendió a 87.403.568 personas (a través de 4.280 centros y 139.938 actividades). Sólo en el ejercicio pasado las Cajas destinaron más de un tercio del presupuesto de la Obra Social (1.338 millones de euros) a la atención de determinados grupos de población vulnerables a procesos de exclusión social. Entre estos grupos, la mayor proporción de recursos va dirigida a las personas mayores, luego a las personas con discapacidades y, por último, a los jóvenes y a los inmigrantes.

Mayores solos, enfermos y/o dependientes, escasa oferta de asistencia domiciliaria, centros de

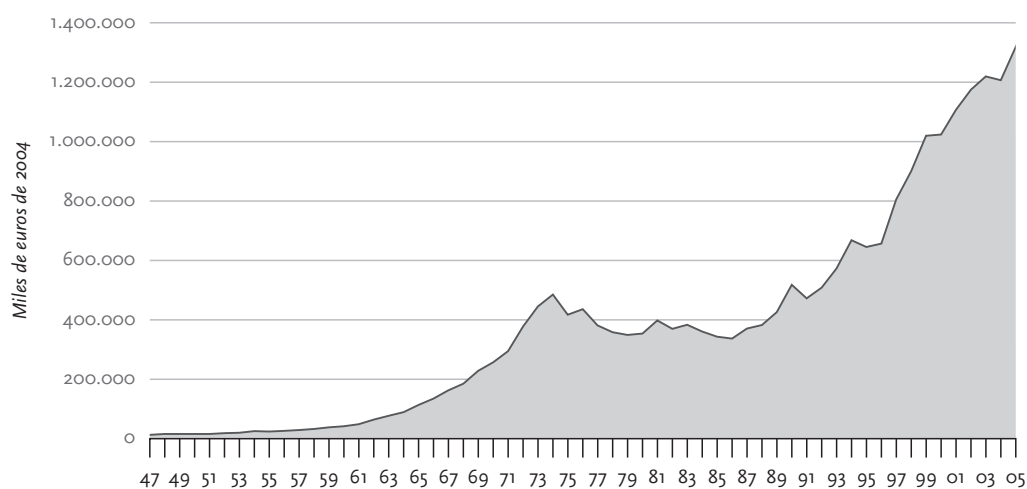
gerontología y centros de día para mayores, así como también de servicios de acompañamiento y tele-asistencia, son algunos de los aspectos problemáticos abordados sistemáticamente por las Cajas en su esfuerzo por aplicar los recursos de la Obra Social a los problemas más acuciantes de los mayores. Los recursos destinados a los mayores, ya sea a través de las áreas de Asistencia Social, Sanidad o Tiempo libre de la Obra Social, se situaron, en 2005, en 155,10 millones de euros (cuadro 1).

Esta inversión se efectúa desde los centros que posee la Obra Social o mediante las actividades promovidas por las Cajas. En el primer caso, las Cajas cuentan con 526 centros propios y 1.138 en colaboración. Las actividades para mayores que se llevaron a cabo en 2005 ascendieron a más de 18.000, lo cual supone la realización de más de 50 actividades diarias en toda España para personas mayores. Toda esta inversión ha llegado a un total de 7,5 millones de beneficiarios, personas mayores de 65 años que, de una forma u otra, han tenido relación con la Obra Social.

Destacable es, asimismo, el elevado número de centros para mayores de las Cajas, puesto que, exceptuando a las administraciones públicas (con 759 hospitales y centros de día, de los cuales 113 están estrictamente dedicados a la atención geriátrica), no hay en España una red privada socio-asistencial tan extensa como la que proveen las Cajas.

GRÁFICO 1

RECURSOS DESTINADOS A LA OBRA SOCIAL (1947-2005)



CUADRO 1

OBRA SOCIAL PARA PERSONAS MAYORES (2005)

Inversión (miles de euros)	155.097,2
— Obra propia	118.866,2
— Obra en colaboración	36.231,0
Número de centros	1.664
— Obra propia	526
— Obra en colaboración	1.138
Número de actividades	18.504
— Obra propia	10.467
— Obra en colaboración	8.037
Número de beneficiarios	7.496.990
— Centros	5.431.311
— Actividades	2.065.679

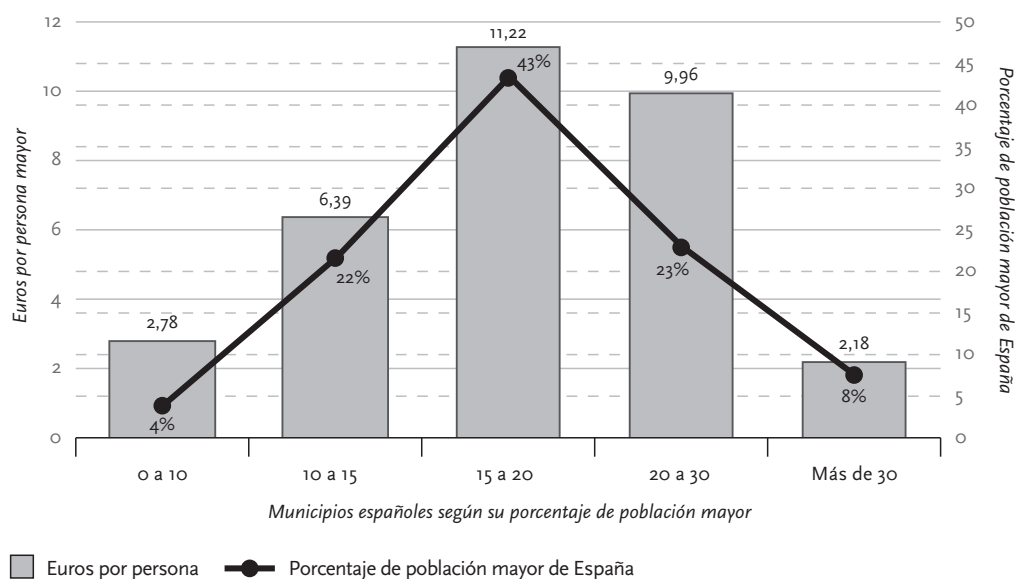
Fuente: CECA.

Además de la inversión realizada, en las Cajas de Ahorros se ha hecho un esfuerzo por cuantificar el impacto económico y social de la Obra Social, y así poder analizar con más precisión y alcance de qué forma, mediante esta labor de continuada inversión, las Cajas contribuyen a reducir la exclusión social, aumentar la igualdad de oportunidades y extender sus beneficios a la mayor parte de la población posible, en especial a los segmentos más desprotegidos. En el caso que nos ocupa, el de los mayores, las Cajas están contribuyendo a conseguir tres objetivos: cohesión, complementariedad y cobertura.

Cohesión

La cohesión, ya sea social, geográfica o económica, se alcanza fomentando la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios o la redistribución de éstos atendiendo a criterios de equidad. En el caso de las Cajas de Ahorros y su actuación con los mayores, la voluntad de lograr este objetivo se comprueba en el destino de la inversión por municipios. En efecto, como se aprecia en el gráfico 2, el mayor gasto por persona mayor

GRÁFICO 2

GASTO EN OBRA SOCIAL POR PERSONA MAYOR, SEGÚN NIVEL DE POBLACIÓN MAYOR DE LOS MUNICIPIOS

Fuente: CECA.

(once euros) se registra en los municipios que tienen entre un 15 y un 20% de población mayor. El segundo mayor gasto por persona se ubica en los municipios con una población mayor de entre el 20 y el 30%. En estos dos segmentos reside un 66% de la población mayor española, por lo que el mayor esfuerzo a favor de este grupo de personas se encauza hacia las poblaciones donde más se concentran.

Es de destacar, asimismo, que esa inversión realizada desde el Área Asistencial se dirige, principalmente, a los municipios con niveles de renta inferiores a los 8.000 euros anuales. Es decir, allí donde se supone un mayor riesgo de exclusión y se registra una proporción más elevada de personas mayores, se dedican más fondos de la Obra Social de carácter asistencial. Con ello, las Cajas persiguen generar un entorno en el que exista una distribución equitativa de las oportunidades.

Complementariedad

La Obra Social resulta, en muchas ocasiones, complementaria con la actividad de las administraciones públicas, puesto que, en la medida en que ambas buscan el mismo objetivo –satisfacer el bien común– intentan realizar los proyectos que mejor se pueden adaptar a este fin. Debido a la cuantía de las demandas y a la escasez de los recursos, con frecuencia es necesaria la cooperación para poder encauzar las inversiones y hacer así más eficaz y eficiente la inversión. La Obra Social cubre, en unas ocasiones, esas carencias y, en otras, se anticipa hasta que la Administración se hace cargo definitivamente de ellas. Las Cajas se ocupan a partir de ese momento de afrontar nuevas necesidades o de intentar atajar problemas sociales aún no cubiertos o insuficientemente atendidos por el sector público u otras instituciones del sector privado.

Como ejemplo de complementariedad, hay que destacar la atención brindada a las personas mayores por medio de los centros y residencias que son financiados por la Obra Social. Tan importante es en esta dimensión la labor realizada por las Cajas que, de no llevarla a cabo, la mayoría de los municipios no alcanzaría la cifra de un centro por cada mil personas mayores.

Se constata, igualmente, que la aportación de la Obra Social es mayor en los municipios de tamaño medio, que son, a su vez, los que concentran los porcentajes más altos de población mayor.

GRÁFICO 3

LA OFERTA DE CENTROS PARA MAYORES DE LAS CAJAS DE AHORROS, COMPLEMENTO DE LA OFERTA PÚBLICA



Fuente: CECA.

El gráfico 3 confirma la complementariedad existente entre las Cajas y las administraciones públicas, y el impacto que tiene su presencia en la sociedad como generador de capital social.

Cobertura

La Obra Social llega al 96% de la población española, prácticamente cubre todo el país, tanto territorialmente como en capacidad de oferta de bienes de tipo social a los ciudadanos, y es especialmente relevante en el caso de las personas mayores. Siguiendo la idea de cobertura, que permite evaluar el grado de capilaridad y penetración de las Cajas y la satisfacción de la demanda de distintos tipos de servicios según el público potencial, nos encontramos con el caso particular de las residencias para mayores, una tupida red extendida por todas las comunidades autónomas cuyos beneficiarios son, por lo general, mayores dependientes.

Según encuestas realizadas por el INE, el 23,5% de las personas mayores (es decir, en torno a 1.700.000 de personas) se puede clasificar como "dependiente". Si se consideran los 118.000 beneficiarios de las residencias para mayores de las Cajas de Ahorros, la Obra Social está permitiendo que el 7% de los mayores dependientes disponga de una plaza de residencia. Hay que resaltar, asimismo, que entre las residencias y los centros de día, las Cajas contabilizaron el pasado ejercicio un total de 5,4 millones de personas cubiertas. A estas habría que añadir, como ya se ha visto, las personas beneficiadas por actividades de la Obra Social, que ascendieron a algo más de dos millones (lo que haría un total de 7,5 millones de beneficiarios de la Obra Social de las Cajas de Ahorros entre las personas mayores). Esto significa que la mayor parte de la asistencia a mayores se presta, sobre todo, en centros propios.

4. NUEVOS CAMPOS DE ACTUACIÓN

Las Cajas han considerado prioritario aumentar los recursos dedicados al Área Asistencial en el último ejercicio. Con un total de 407.881 millones de euros, representa la segunda área en importancia y la que más crece, un 22,5%. Los programas relacionados con la dependencia y las personas mayores han sido los principales objetivos de este apartado.

A modo de ejemplo de nuevas iniciativas en este campo, cabe citar el impulso a las casas de acogida, organizaciones que ofrecen un servicio de residencia a personas mayores con dificultades económicas, de salud y de afecto familiar. En ellas se desarrolla una amplia actividad con las personas mayores de manera personalizada, en función de su grado de dependencia, ya sea por razones físicas, mentales o de aprecio personal y humano.

Con los mismos objetivos, otras Cajas han acometido la modernización, adecuación y ampliación de plazas en los hogares para mayores. En estos casos, edificios históricos se reforman para mejorar los servicios y accesos en todas las dependencias. Asimismo, otras experiencias en este ámbito consisten en involucrarse en la construcción de hogares-residencias, con el objetivo de garantizar que las personas con discapacidad tengan las mismas oportunidades y la mejor calidad de vida posible, sobre todo optimizando el grado de autonomía personal y prestando especial atención a las compe-

tencias de los familiares, los profesionales y las instituciones que influyen en su desarrollo personal. Mediante programas de apoyo a la atención domiciliaria, otras Cajas pretenden la movilización de la sociedad (instituciones y colectivos sociales) para potenciar la ayuda en las propias viviendas de las personas mayores dependientes, de forma que se eleve su bienestar mediante la permanencia en su entorno y en su hogar, se mantengan sus vínculos familiares y vecinales, se prevengan situaciones de aislamiento y se propicie la autonomía personal y del núcleo de convivencia. Estos objetivos se articulan a menudo a través de convenios de colaboración con instituciones y colectivos que puedan colaborar en la prestación del servicio.

Más ejemplos recientes de intervenciones dirigidas específicamente al colectivo de los mayores se encuentran en los programas de apoyo a la adaptación de las viviendas. Las características de las viviendas inciden decisivamente en la capacidad de los que en ellas residen para relacionarse con el exterior. La existencia de barreras arquitectónicas entre la vivienda y el exterior puede llegar a desembocar en situaciones de reclusión en el interior de la vivienda y, en cualquier caso, es obvio que puede dificultar el normal desarrollo de la vida diaria de los mayores. Las Cajas están dedicando recursos a adaptar esos domicilios a las necesidades de sus habitantes. Asimismo, se han diseñado y puesto en marcha programas de apoyo a personas mayores que no pueden estar solas en su domicilio, o a quienes, contando con un nivel de autonomía alto, sólo necesitan un tratamiento específico durante algunas horas.

Así pues, desde la convicción de que la sociedad española tiene que seguir avanzando en los propósitos de cohesión, cobertura y complementariedad para conseguir una evolución equilibrada, las Cajas aportan múltiples recursos materiales y humanos a través de su Obra Social. Es necesario evitar la exclusión si se aspira a conseguir el bienestar de la sociedad y la armonía social. La búsqueda constante de proyectos nuevos, o de mejoras de los existentes, que permitan alcanzar esos tres objetivos guía el quehacer de la Obra Social de las Cajas. En definitiva, para las Cajas de Ahorros el cuidado de los mayores se plantea como un compromiso esencial, puesto que no hay sociedad que pueda progresar, señal inequívoca de vida, si no es apoyando a los que más lo necesitan.

Envejecimiento y vejez en Extremadura: el compromiso de Caja Extremadura con los mayores

JESÚS MEDINA*

*Vivir es conservar la capacidad de entusiasmo.
Vivir es saberse vivo hasta el instante final.
Esos viejos que se sientan
a esperar la muerte ya no viven.
Mientras se vive hay que esperar la vida.*

Vicente Aleixandre

Caja Extremadura, como la mayoría de las entidades de nuestro sector, está especialmente comprometida con las demandas y necesidades derivadas del envejecimiento de nuestra sociedad. Este compromiso, que está provocando un importante giro en el carácter social de nuestra entidad, forma parte de la máxima de Caja Extremadura de conectar con las sensibilidades de la comunidad para contribuir al mayor bienestar en el ámbito geográfico en el que desarrollamos nuestra actividad empresarial.

Hoy vivimos, inexorablemente, en un mundo que envejece; y hace ya algún tiempo que los problemas asociados al progresivo envejecimiento de la población están suscitando preocupación e interés crecientes en gran parte de nuestra sociedad. En Europa, con España a la cabeza, se sitúan los mayores índices de envejecimiento de las sociedades desarrolladas. Es éste un fenómeno demográfico mundial de tal envergadura que, según datos estimados por la ONU, provocará que la cifra de ancianos en el mundo pase de los 600 millones de personas del inicio del nuevo milenio, a los 2.000 millones en el año 2050 (es decir, del 10 al 21% de la población mundial).

* Presidente de Caja Extremadura.

Extremadura está considerada como una de las zonas más envejecidas de Europa. Concretamente, en Extremadura viven en la actualidad 208.000 personas de 65 y más años, más del 19% de su población, dos puntos por encima de la media nacional. Además, en Extremadura el peso de la población no productiva (mayores y jóvenes) que debe soportar la población activa es mayor que en España, y la capacidad de reemplazamiento de esta población en edad activa, menor. Asimismo, la proporción de los mayores de 80 años dentro del conjunto de la población de más de 65 años es superior en esta comunidad autónoma. Otro dato de interés que completa el diagnóstico lo proporcionan las cifras de personas mayores en situación de dependencia: el 7% de la población mayor es dependiente en cuidados personales, y otro 21% necesita ayuda en el hogar.

El aumento de la longevidad de la sociedad extremeña ha provocado cambios en las representaciones sociales de los mayores. Así, por ejemplo, ha cambiado la percepción que ellos mismos tienen del colectivo demográfico del que forman parte, como también la que tienen de sí mismos. De igual modo, ha variado la forma en la que se contempla el fenómeno de "edad avanzada" por generaciones que todavía no han llegado a esa etapa vital.

Es cierto que el envejecimiento poblacional merma las posibilidades de desarrollo económico del área y, en consecuencia, las oportunidades endógenas para que las personas mayores se beneficien del desarrollo local. Por ello es importante que el envejecimiento sea considerado como una cuestión social de interés prioritario

por la Unión Europea en el ámbito del desarrollo sostenible y, que éste, a su vez, se asocie directamente a los valores de la economía social y solidaria.

1. IDENTIFICAR LAS NECESIDADES SOCIALES DE LOS MAYORES Y DISEÑAR PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

En Caja Extremadura, en virtud de la naturaleza jurídica y el carácter fundacional de las Cajas de Ahorros, existe un fuerte compromiso con el desarrollo del territorio y el bienestar de los ciudadanos. Nuestros objetivos más inmediatos se centran en complementar la cobertura de las necesidades básicas de la sociedad, poniendo el acento en problemas como los derivados de la marginación, la exclusión social, la integración social de los inmigrantes y la integración laboral de las personas con discapacidad, la violencia de género o el envejecimiento de la población.

Dentro de este amplio espectro de actuaciones, mejorar la calidad de vida de las personas mayores ha sido tradicionalmente, y continúa siendo hoy, uno de los ejes de nuestra vocación social. Esta especial sensibilidad hacia la población mayor extremeña se refleja en la puesta en marcha de iniciativas que intentan dar respuesta a algunas de las más urgentes demandas sociales. Y una muestra de ello es el impulso que Caja Extremadura ha dado a inversiones dirigidas a proporcionar cobertura a las principales necesidades de este segmento poblacional.

Con este empeño, y guiados por la inquietud de anticiparnos a los problemas futuros de estas personas, nos encontramos actualmente inmersos en el trazado y desarrollo de un plan de acción que contemple el mayor grado de atención posible a nuestras personas mayores; un propósito reflejado, por otra parte, en el incremento de la dotación presupuestaria asignada en la Obra Social al Área de Asistencia Sociosanitaria, que en 2005 ascendió a más de dos millones y medio de euros.

Así, las iniciativas de Caja Extremadura en esta materia se derivan de un estudio previo y la realización de una encuesta, que nos han permitido identificar las principales necesidades de las personas mayores en esta región desde el prisma

de la percepción que tienen sus ciudadanos. A partir de estas necesidades expresadas por los ciudadanos, se ha diseñado un marco de actuación para dirigir adecuadamente los recursos e inversiones de nuestra Obra Social hacia la atención y el cuidado de esta población mayor.

Los resultados de estas encuestas e investigaciones indican que el bienestar físico, y en general todo lo relacionado con la salud y la asistencia sociosanitaria, constituye el determinante más claro de la calidad de vida de las personas que envejecen. Estos datos también revelan que la mayor preocupación de la sociedad extremeña en relación con los mayores se refiere a la cobertura asistencial, de una manera integral, de las personas dependientes. Y el principal argumento de esta preocupación viene determinado por el hecho de que los individuos modifican radicalmente la percepción de las dificultades colectivas cuando aparecen problemas de salud invalidantes del desarrollo normal de la vida cotidiana.

Otros componentes vitales de la calidad de vida de las personas mayores se identifican en el apoyo para que las personas mayores permanezcan el mayor tiempo posible en su entorno natural y la satisfacción de necesidades no cubiertas suficientemente por otros proveedores de servicios, como programas educativos, de uso del tiempo libre o de acceso a las nuevas tecnologías. Asimismo, se señalan como requisitos para mejorar el nivel de vida de los mayores el aumento del apoyo a las familias en las tareas de cuidados, permitiéndoles descanso y períodos de “respiro familiar”, la mejora de los servicios profesionales, la investigación o la educación intergeneracional.

2. OBJETIVOS E INICIATIVAS

En línea con estos resultados obtenidos del análisis de las preferencias de la ciudadanía, las áreas prioritarias de actuación de Caja Extremadura y su Obra Social en materia de envejecimiento se centran en la salud, la economía y las relaciones afectivas y sociales. Más concretamente, las principales acciones propuestas a medio y largo plazo tienen que ver con la creación de centros y servicios de atención sociosanitaria; el apoyo a los colectivos sociales más representativos en la atención de esta población mayor, como asociaciones de afectados, ONG, fundaciones, etc.; la difusión de buenas prácticas preventivas y paliativas; la dotación

económica para becas de formación y premios de investigación sobre temas relacionados con la gerontología y la geriatría; el diseño de materiales de intervención o la mayor colaboración en la puesta en funcionamiento de un Observatorio Regional de las Personas Mayores.

Todas estas iniciativas se acometen en sintonía con los principales grupos de interés y las políticas y programas institucionales en curso, prestando asimismo especial atención a las iniciativas y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, las Naciones Unidas, la Unión Europea o los programas regionales y nacionales en materia de envejecimiento y de personas mayores.

Actualmente, la acción de mayor envergadura que Caja Extremadura ha emprendido tras la culminación de estos estudios de investigación, es la construcción en la ciudad de Plasencia, y en colaboración con los Gobiernos autonómico y municipal, de un complejo residencial de referencia para la atención a personas mayores con Alzheimer y grandes dependencias.

Caja Extremadura pone asimismo especial empeño en promover y facilitar, en igualdad de condiciones, la integración y el pleno acceso de los mayores a los servicios financieros. Este objetivo, intrínseco a la naturaleza de las Cajas de Ahorros, adquiere mayor relevancia dada la complejidad social y económica de la Comunidad de Extremadura, caracterizada geográfica y demográficamente por un territorio ruralizado, con un gran índice de dispersión de su población y altos niveles de envejecimiento. Lejos de planteamientos basados en criterios de estricto pragmatismo y rentabilidad, valoramos el grado de autonomía que proporcionamos a estas personas, en su mayoría ancianas o de edad avanzada, que viven alejadas de los centros urbanos. Ésta es, por otra parte, una medida que incide decisivamente en la recomendación de mantener la residencia de estas personas en el entorno en el que han vivido.

En definitiva, nuestras políticas y programas de actuación tienen por fundamento las necesidades reales, las preferencias y prioridades de las personas mayores. Mejorar notablemente las experiencias de vida de anteriores generaciones e intentar mantener lo mejor de las tradiciones, de las costumbres y de nuestra propia historia es el propósito que guía las actuaciones que Caja Extremadura dirige hacia los mayores.

3. EL “ENVEJECIMIENTO ACTIVO” COMO IDEA-FUERZA

El concepto que teníamos de las personas mayores ha cambiado sustancialmente en los últimos años. Antes, el calificativo de jubilado era sinónimo de no útil, “desconectado”. Hoy, al decir jubilación, entendemos el acto administrativo por el que un trabajador en activo, ya sea por cuenta propia o ajena, alcanza una determinada edad en la que pasa a una situación de inactividad laboral. Trascender esa barrera de edad ya no es sinónimo de dependencia o mala salud, si bien es cierto que, a medida que vamos cumpliendo años, nos preocupan más los problemas de salud, así como la posible dependencia que ellos pueden generar. Por ello, es importante “saber envejecer”, y lo es porque “saber envejecer” previene la dependencia.

Caja Extremadura apuesta por una población mayor activa, por aquellos que ven en su jubilación una etapa más de la vida, una nueva oportunidad para mantener o incluso incrementar la capacidad de hacer, de enseñar y participar. Esto es lo que se denomina “envejecimiento activo”. Para la Obra Social de Caja Extremadura, en esta fórmula reside el mejor remedio para prevenir la dependencia. Desde esta convicción Caja Extremadura impulsa, por ejemplo, investigaciones para descubrir métodos y técnicas favorables al “envejecimiento activo”, pero al mismo tiempo adapta su oferta de servicios para los mayores hacia los objetivos de fomentar los hábitos saludables, las relaciones intergeneracionales y la participación de las personas mayores en las cuestiones sociales, económicas, culturales, cívicas, etc.; prevenir el maltrato a los mayores y, en general, ayudarles a sentirse útiles, aportando su sabiduría y experiencia acumuladas, y a continuar desarrollándose como personas.

* * *

En Caja Extremadura apostamos por dar cobertura a las necesidades sociales de las personas mayores, abriendo nuevas líneas de colaboración con instituciones públicas, entidades afines y asociaciones de afectados; y todo ello, con el ánimo y el objetivo de adecuar las acciones a las diversas peculiaridades de los destinatarios, desarrollar sinergias entre todas las instituciones preocupadas por el bienestar social, ser creativos, hacer frente a las demandas más y menos perentorias, dar respuesta a los problemas sentidos por la población; en definitiva, estar ahí, siempre presentes, siempre cercanos.

Obra Social Caja Madrid, con las personas mayores

CARLOS MARÍA MARTÍNEZ*

El envejecimiento de la población es uno de los mayores triunfos de la humanidad, y también uno de nuestros mayores desafíos. No se trata ya de un proceso demográfico exclusivo de los países desarrollados, y en especial de la "vieja" Europa. Aunque el nivel y la velocidad de envejecimiento varían de un continente a otro, y de un conjunto de países a otros (desarrollados, en desarrollo y menos desarrollados), y dentro de cada continente, e incluso entre zonas del mismo país, se puede afirmar que todas las regiones del mundo están experimentando este fenómeno.

En España, nos encontramos en la actualidad ante casi 7,5 millones de personas mayores (65 y más años), el 17% de la población (según el avance del Padrón a 1 de enero de 2006). Parece incuestionable que estas cifras, gracias fundamentalmente a los avances científicos, irán incrementándose en las próximas décadas. De cumplirse las estimaciones más recientes de la División de Población de la ONU, España contará en 2050 con 14,5 millones de personas de 65 y más años (34% de la población), convirtiéndose en uno de los países más envejecidos del mundo.

Las mujeres españolas tienen la esperanza de vida más alta de la Unión Europea, con 87 años, cuatro años por encima de la de los hombres. Las elevadas tasas de longevidad de los españoles han creado una situación en la que aproximadamente 1,1 millones de personas entre 75 y 80 años comienzan a sufrir alguna

discapacidad e incluso a entrar en situación de dependencia.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) sostiene que los países podrán afrontar el envejecimiento si los Gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, desarrollan políticas y programas de "envejecimiento activo" que mejoren la salud, la participación y la seguridad de los ciudadanos de mayor edad. El reto consiste en garantizar que la población pueda envejecer con seguridad y dignidad, y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos. Envejecer es una aspiración legítima del individuo, y es obligación de los Estados y las sociedades poner en marcha las medidas y acciones necesarias para que este envejecimiento se produzca en condiciones óptimas.

Obra Social Caja Madrid lleva años trabajando, y continuará haciéndolo, para mejorar la calidad de vida de las personas mayores, prevenir la dependencia y ofrecer atención de calidad cuando estas situaciones se produzcan. En general, tanto a través de los proyectos propios como de los proyectos en colaboración, Obra Social Caja Madrid favorece la puesta en marcha de iniciativas pioneras que presenten nuevas soluciones de atención social y respondan satisfactoriamente a las nuevas demandas y necesidades de las personas mayores. Las acciones desarrolladas se canalizan principalmente a través de dos convocatorias anuales: 1) la de ayudas a proyectos de atención a personas mayores, y 2) la de ayudas a proyectos de Alzheimer, Parkinson y otras enfermedades neuro-degenerativas asociadas al envejecimiento.

* Director Gerente de Obra Social Caja Madrid.

1. AYUDAS A PROYECTOS DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES

Como ya se ha mencionado, la esperanza de vida se ha incrementado espectacularmente tanto a escala mundial como en nuestro país, pero si es fundamental y notable haber añadido años a la vida, lo es igualmente trabajar por extender la calidad de vida a la vejez. La convocatoria anual de ayudas a proyectos de atención a personas mayores está orientada a hacer posible este objetivo de "dar vida a los años". A través de esta convocatoria se presta apoyo a proyectos cuyo principal objetivo consiste en la mejora de la calidad de vida de las personas mayores.

Pero aunque es muy importante apoyar proyectos y programas dirigidos a promover el envejecimiento activo y saludable, los hábitos salubres, la prevención de las enfermedades, el mantenimiento de la independencia y la demora de la discapacidad, lo cierto es que hasta el momento no se ha podido evitar que un número creciente de personas –la mayoría, muy mayores– vivan los últimos años de su vida en situaciones de dependencia, con una gran necesidad de ayuda para la realización de las actividades de la vida diaria. De ahí que, a través de esta convocatoria, Obra Social Caja Madrid respalde también proyectos de atención a la dependencia: de ayuda a domicilio, de "respiro familiar" mediante el acceso a centros de día, de noche y recursos residenciales, de formación, orientación y apoyo a las familias, etcétera.

2. AYUDAS A PROYECTOS DE ALZHEIMER, PARKINSON Y OTRAS ENFERMEDADES NEURO-DEGENERATIVAS ASOCIADAS AL ENVEJECIMIENTO

Con el aumento de la población mayor, cobran peso determinadas enfermedades neuro-degenerativas de carácter progresivo, que van afectando de forma gradual pero inexorable a la capacidad de obrar de la persona. En concreto, se estima que hay cerca de 800.000 pacientes diagnosticados de Alzheimer y unos 100.000 de Parkinson. Estas afecciones coexisten con otras neuro-degenerativas asociadas con el envejecimiento,

de menor prevalencia, pero con semejantes necesidades de atención.

Como es bien sabido, estas enfermedades no afectan sólo a quienes las padecen directamente, sino también a las familias cuidadoras. La sobrecarga psicológica y física que sufren los cuidadores a lo largo del tiempo que dura la enfermedad (en ocasiones, muy larga) produce en ellos diversas dolencias que se deben prevenir para que puedan seguir ejerciendo su labor. Los datos reflejan situaciones particulares francamente preocupantes. De ahí que Obra Social Caja Madrid conciba esta convocatoria como una contribución a la mejora de la calidad de vida de estos enfermos y sus familias.

Las líneas principales de actuación de esta convocatoria se orientan a descargar a los cuidadores mediante iniciativas de "respiro familiar", a facilitar la formación y ofrecer recomendaciones y servicios de apoyo a las familias, así como también a promover el voluntariado. Se apoyan también proyectos dirigidos a la construcción, adquisición, ampliación, reforma o equipamiento de centros de día, de noche y recursos residenciales, destinados tanto a cuidar a los enfermos como a aligerar la carga de los cuidadores principales.

3. FOMENTAR EL BIENESTAR E IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS MAYORES

Al hablar de los objetivos que Obra Social Caja Madrid considera prioritarios en su programa de atención a las personas mayores, cabe destacar dos fundamentales: por un lado, fomentar la salud y el bienestar en la vejez; por otro, impulsar la participación plena y activa de las personas mayores. Estas metas exigen apoyar proyectos que ayuden a los mayores a vivir muchos años de forma satisfactoria y autónoma, promoviendo la responsabilidad y el control sobre su propia vida y porvenir, tanto individual como colectivo. En este contexto se inscriben los programas de Obra Social Caja Madrid, entre los cuales podrían destacarse los *Espacios para Mayores*, y los programas *Saber Envejecer*, *Prevenir la Dependencia* y *Voluntarios Culturales Mayores*.

Espacios para Mayores

Los *Espacios para Mayores* de Obra Social Caja Madrid son centros de convivencia en los que

se fomenta el bienestar físico, psíquico y social de las personas mayores, estimulando también su solidaridad, su participación en asuntos comunitarios y su educación permanente. Así, por ejemplo, se promueve la apertura de los mayores hacia otros grupos de edad, o su acercamiento a las nuevas tecnologías de la información. El conjunto de conocimientos, sabiduría y experiencia que atesoran los mayores se debe activar, ampliar y utilizar en todos los ámbitos de la sociedad. Para ello, durante estos últimos años se ha intensificado y optimizado el programa de dinamización que Obra Social Caja Madrid tiene destinado a los 41 *Espacios para Mayores*.

En la programación de las actividades que se llevan a cabo en los *Espacios para Mayores* se tiene en cuenta de forma muy especial la incidencia de algunos de los problemas que más afectan al colectivo de los mayores, como son la dependencia, la soledad o el maltrato. Asimismo se otorga mucha importancia a la participación de los beneficiarios, que se canaliza, sobre todo, a través del trabajo de la Coordinadora de Participación, órgano de representación de los mayores en los *Espacios para Mayores*. Las actividades desarrolladas en ellos se estructuran en cinco áreas de intervención.

Área de prevención y promoción de la salud

Los objetivos básicos de esta área consisten en promover la salud, fomentar un estilo de vida que permita “estar” y “sentirse” bien y prevenir la enfermedad. Para la consecución de estos objetivos se realizan conferencias sobre prevención de enfermedades (como la diabetes, la fibromialgia, las dolencias coronarias, etc.), sobre ayudas técnicas para personas en situación de dependencia, así como sobre terapias alternativas, como la cromoterapia, la musicoterapia y la danzaterapia. También se organizan talleres de educación física y corporal (como taichi, yoga o gimnasia de mantenimiento) y actividades de desarrollo personal (como estimulación cognitiva o desarrollo de la autoestima).

Área de participación activa en la sociedad

Es prácticamente indiscutible que hacer cosas con otros hace sentirse mejor a las personas. Por ello, a través del área de participación activa en la sociedad, Obra Social Caja Madrid favorece que las personas mayores puedan compartir su vida con los demás, dentro y fuera de los *Espacios para Mayores*, y crear un círculo social que les apoye en momentos

de soledad y, al mismo tiempo, aliente su independencia. Con este fin se desarrollan actividades como tertulias, videoforos, charlas sobre la historia de los entornos que frecuentan los mayores, conferencias sobre los servicios sociales de los distritos y el valor del voluntariado social. Se impulsa asimismo la celebración de fiestas populares y encuentros intergeneracionales, las visitas a exposiciones y la asistencia a diferentes eventos culturales.

Área de actualidad y nuevas tecnologías

En el mundo contemporáneo se están produciendo cambios a una gran velocidad; tener conciencia de ellos y poder aprovechar algunas de las oportunidades que abren, favorece que nos “sintamos” parte de ese mundo. Para los mayores, los últimos avances tecnológicos suponen un doble esfuerzo de adaptación y aprendizaje, ya que muchos no cuentan con la base necesaria para enfrentarse a ellos. Para proporcionarles esos elementos básicos, se organizan conferencias y charlas destinadas a familiarizar a los mayores con las tecnologías de información y comunicación (teléfonos móviles, cámaras digitales, equipamientos informáticos, etc.), así como también talleres de idiomas e informática. Los conocimientos adquiridos pueden ponerse en práctica en las aulas abiertas.

Área de artes plásticas y escénicas

Desarrollar la expresión artística y creativa aumenta la sensibilidad y el disfrute respecto a lo que nos rodea. Guiada por este principio, Obra Social Caja Madrid organiza conferencias sobre historia del arte y numerosos talleres de artes plásticas (de talla en vidrio, pintura en distintas modalidades, talla de madera, etc.). En esta área también merece la pena destacar las actuaciones de los grupos de ensayo propios de los *Espacios para Mayores*, como son las rondallas, la orquesta, y los grupos de teatro y variedades.

Área de ocio y cultura

Partiendo de la idea de que no existe una edad límite para aprender, el principal objetivo de esta área reside en la formación continua. La jubilación representa una oportunidad para emprender retos educativos, adquirir aficiones y nuevas formas de ocupación positiva y constructiva del tiempo libre. Junto a las conferencias para explicar qué es el ocio

y los talleres de cultura general, alfabetización y literatura, Obra Social Caja Madrid organiza campeonatos y juegos populares (tratando de fomentar la igualdad de género), visitas a museos, teatros, fábricas, jardines y programas de televisión, así como excursiones a diferentes pueblos de España. También se fomenta el uso de las mediatecas, videotecas y bibliotecas de los *Espacios para Mayores*.

Saber Envejecer, Prevenir la Dependencia

Realizado en colaboración con la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología, este proyecto ha integrado dos partes complementarias. La primera de ellas es una investigación cualitativa, concebida como herramienta para diseñar un material didáctico relativo al tema que lleva por título el proyecto, y cuyos objetivos principales consisten en conocer qué supone envejecer saludablemente y qué carencias tienen los mayores en sus hábitos, conocimientos y habilidades para lograr una vejez satisfactoria.

Los resultados obtenidos han constituido la base para elaborar los contenidos de materiales didácticos. Sus títulos dan cuenta de los temas que en ellos se abordan: *¿Cómo nos cambian los años!; Controla tu salud; Alimentarse bien; Prevenir caídas; Buenas relaciones; Mujeres; Hombres; Ejercicio físico; Cuidar mi casa, y Aprender* (todos ellos descargables desde la página web de Obra Social Caja Madrid). La finalidad de este material no es otra que la de procurar información a las personas mayores sobre aspectos fundamentales y pautas de conducta para un envejecimiento activo y saludable, generar en la sociedad un cambio de actitudes y un pensamiento positivo ante el envejecimiento, y dotar a las personas mayores y de edades previas con las habilidades necesarias para prevenir las situaciones de discapacidad y dependencia. A finales de 2006 verán la luz otros diez nuevos títulos¹.

Voluntarios culturales mayores

Aprovechando el potencial humano de los mayores con deseos de seguir activos, participati-

¹ Los títulos de estos manuales son los siguientes: *Depresión, no gracias; Cómo tomar decisiones importantes; Querer y cuidar nuestro cuerpo: los sentidos; Dormir es salud; Esto es una emergencia (signos de alarma en la enfermedad); La jubilación ¿hay que prepararse?; ¿Qué son los malos tratos a las personas mayores?; Participar es vivir; Problemas frecuentes de salud, y ¿Hay edad para el sexo?*

vos y útiles a la sociedad, Obra Social Caja Madrid impulsa este programa desde 1993, gestionado por la Confederación Española de Aulas de Tercera Edad. El programa facilita a aquellos mayores que lo deseen el desarrollo de una actividad gracias a la cual pueden acercar las riquezas culturales e histórico-artísticas a otros colectivos, mejorando al mismo tiempo su bienestar personal al sentirse útiles a la sociedad.

Por último, Obra Social Caja Madrid también colabora con otras entidades en el desarrollo de otros programas diseñados para contribuir a hacer realidad ese concepto del envejecimiento activo y provechoso para los afectados y quienes les rodean: concursos literarios –con la Unión Democrática de Pensionistas (UDP) y la Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA)–, los premios “Mayores en Acción” (con CEOMA), la Escuela de Mayores (con Cruz Roja), y la formación y coordinación de voluntarios mayores para la atención de personas mayores con necesidades en domicilios, residencias u hospitales –con la Fundación Desarrollo y Asistencia y la Asociación de Educación para la Salud (ADEPS)–, entre otros muchos.

4. UN COMPROMISO ESPECIAL CON LA ENFERMEDAD DE ALZHEIMER

El compromiso de Obra Social Caja Madrid con la enfermedad de Alzheimer va más allá de apoyar proyectos y programas de atención directa a estos enfermos y sus familiares que contribuyan a paliar las graves consecuencias de esta enfermedad. Completa y afianza su compromiso con esta enfermedad impulsando y financiando otros proyectos que intentan abarcar todos los aspectos de la enfermedad. Uno de los más relevantes llevados a cabo ha sido el Centro de Atención de Alzheimer *Jazmín*, inaugurado a finales del año 2001. Se trata de un centro pionero en el tratamiento de esta enfermedad, donde las personas reciben una atención integral e individualizada, tratando de promover el mejor estado posible de bienestar físico, psíquico, social y funcional, y ofreciendo además servicios de información, formación y apoyo a las familias. El centro dispone de 3.000 metros cuadrados de superficie, 59 habitaciones para residentes y 40 plazas en el centro de día. Construido y equipado íntegramente por Obra Social Caja Madrid en una parcela municipal, una vez finalizado ha sido entregado al Ayuntamiento de Madrid para su gestión.

En este contexto, otra iniciativa ambiciosa y singular apoyada por Caja Madrid a lo largo de varios años es el denominado *Proyecto Alzheimer*, promovido por la Fundación Reina Sofía. El proyecto ha supuesto la construcción de una residencia para 156 enfermos en régimen de internado, un centro de día en régimen ambulatorio para otros 40 enfermos, un centro de investigación sobre esta enfermedad y un centro de formación para personal sanitario, familiares y voluntarios.

Por otra parte, Obra Social Caja Madrid lleva ya cinco años respaldando el proyecto de investigación que, sobre la enfermedad de Alzheimer, desarrolla el equipo del profesor Fernando Valdivieso en el Centro de Biología Molecular Severo Ochoa (Universidad Autónoma de Madrid). El objetivo fundamental de este proyecto es avanzar en el conocimiento de las causas de la enfermedad de Alzheimer esporádica (no genética), con el fin de diseñar estrategias terapéuticas para su prevención. En 2006 se han dado a conocer importantes avances relacionados con esta investigación.

Estos proyectos se complementan con la divulgación de publicaciones sobre pautas y ayudas al cuidador principal o a las familias de los afectados, conferencias-debates, foros de asesoramiento, etc., que fomentan la información, formación y sensibilización social sobre la enfermedad. Así, por ejemplo, con *El café de los martes* se ha dado nombre a un ciclo de encuentros que han tratado de aportar una visión completa de los problemas que originan la enfermedad de Alzheimer y otras, ofreciendo las orientaciones de expertos en estas materias.

Otro recurso de gran interés que se ha puesto recientemente en marcha es la incorporación al Centro de Expertos de Obra Social Caja Madrid, en su sección *online*, de un apartado de información sobre cuestiones relacionadas con la enfermedad de Alzheimer. En este servicio, los usuarios pueden encontrar asesoramiento profesional gratuito sobre las características de la enfermedad y otras demencias, las peculiaridades de su tratamiento o el trabajo social vinculado a estos enfermos.

Todos estos programas, proyectos y actividades forman parte de la oferta de servicios que Caja Madrid, a través de la Obra Social propia o la Obra Social en colaboración, pone a disposición de los

mayores y sus familias; una oferta que se cuida especialmente, valorando su impacto y actualizándola, y que, en definitiva, pone de manifiesto tanto el esfuerzo que realiza Caja Madrid en favor de los mayores como el valor que les otorga como integrantes de la sociedad.

Los “mayores activos” de Caja Vital

GREGORIO ROJO*

Debemos a nuestros mayores el bienestar y la calidad de vida que hoy disfrutamos. Vivimos en un mundo de progreso que nos han legado gracias a su trabajo y a su esfuerzo. Tenemos, por tanto, con ellos una deuda pendiente de gratitud que Caja Vital trata de saldar, día a día, con diferentes iniciativas.

Necesitamos del potencial y de la experiencia que aportan nuestros mayores, personas que, en un altísimo porcentaje, llegan a la edad madura en unas excelentes condiciones físicas y psicológicas. Porque no concebimos a nuestros mayores como sujetos pasivos de beneficencia o auxilio social, tratamos de huir del concepto asistencial. Ese hueco ya lo cubren otras instituciones públicas, y no tendría sentido duplicar esfuerzos.

Preferimos el concepto de “mayores activos”. Por eso, casi todas las actuaciones de Caja Vital están dirigidas a resituar a nuestros mayores en el mundo que les ha tocado vivir, haciéndoles partícipes del ocio, del deporte, de la educación y de la cultura, del placer de descubrir nuevos horizontes, de las nuevas tecnologías o del voluntariado. Queremos ayudarles a que sigan sintiéndose útiles, capaces y necesarios.

Con esta visión de partida, creamos en 2002 la Fundación Mejora, dependiente de la Obra Social de Caja Vital, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de nuestros mayores. Con una sede social propia en el centro de Vitoria, trata de promover, desde un enfoque positivo e integral, una fase de la vida muy rica y llena de posibilidades de realización personal.

* Presidente de Caja Vital, de Vitoria y Álava.

La respuesta de los mayores a las actividades que promueve la Fundación Mejora es espectacular. En muchos casos, la demanda nos ha desbordado. La intercomunicación constante con el colectivo de mayores, a través de un equipo de profesionales joven, dinámico y bien preparado, nos motiva aún más. Resultaría farragoso enumerar todas y cada una de las actividades que Caja Vital dirige de forma específica a las personas mayores. Sirvan como ejemplo algunos de los programas más significativos.

1. EL PROGRAMA DE ADAPTACIÓN FUNCIONAL DE LA VIVIENDA

Una de las pocas actuaciones de carácter asistencial que realiza Caja Vital, a través de la Fundación Mejora, consiste en el programa de Adaptación Funcional de Viviendas, una iniciativa destinada a mejorar la habitabilidad y seguridad de los hogares de las personas mayores, fundamentalmente los aseos y cuartos de baño. La Fundación decidió asumir este reto, después de escuchar las necesidades del propio colectivo y ante la falta de una cobertura institucional. Para su puesta en marcha, Caja Vital selló finalmente con el Ayuntamiento de Vitoria un acuerdo de colaboración que se renueva cada año. La experiencia ha resultado todo un éxito, y ha suscitado la curiosidad y la admiración por parte de los responsables de las obras sociales de otras entidades de ahorro e instituciones públicas.

Con esta iniciativa, la Fundación Mejora persigue favorecer la movilidad de las personas mayores en su propio entorno sociofamiliar y evitar acci-

dentes que, en ocasiones, pueden reducir drásticamente su autonomía. El programa permite adaptar los baños de la vivienda e introducir ayudas técnicas como asientos, elevadores de inodoro, duchas a ras, asideros, apoyabrazos o mamparas abiertas.

En definitiva, Caja Vital facilita un sistema de financiación y de subvenciones económicas que puede alcanzar –en función de los ingresos anuales de los interesados– hasta el 90% de la rehabilitación efectuada. También concede préstamos a coste cero, a devolver en un plazo máximo de tres años. Desde su puesta en marcha a finales de 2002, se han beneficiado de este programa un total de 856 hogares: 725 de ellos en Vitoria y 131 más en otros municipios de Álava, con unas subvenciones concedidas que han ascendido a 1,46 millones de euros.

2. EL PROYECTO VITALMAYOR

Una nueva iniciativa en la que Caja Vital está trabajando con especial dedicación e ilusión es el proyecto Vitalmayor. Caja Vital ha adquirido ya los primeros terrenos para promover la construcción de apartamento tutelados, dotados de los mejores servicios sociales, médicos y asistenciales, a precios razonables y asequibles. El proyecto tiene una clara vocación social y solidaria. Los precios se ajustarán en función de las rentas del colectivo de mayores.

Nuestro compromiso es el de destinar estas viviendas, siempre edificadas en un entorno urbano, a aquellos mayores que no puedan acceder a la desaforada y encarecida oferta de apartamentos libres tutelados. Queremos, además, que estas nuevas construcciones "convivan" junto a residencias de estudiantes, haciendo posible conjugar los equipamientos para las personas mayores con el voluntariado juvenil. Se trata de un sistema ya utilizado en los países más avanzados de Europa, que nos va a permitir optimizar los servicios comunes y aprovechar la sinergia entre todas las instalaciones.

3. NUEVAS TECNOLOGÍAS Y FORMACIÓN

Son los propios mayores los que se acercan a la céntrica sede de la Fundación Mejora a recabar información, trasladar propuestas, consultar la biblioteca o la hemeroteca, utilizar los ordenadores pue-

tos a su disposición para escribir un correo electrónico a un nieto, para informarse o, simplemente, para perderse en el ciberespacio. Son ellos los que nos piden ayuda para completar su formación, para ponerse al día o para adaptarse al uso de las nuevas tecnologías. En esta dirección, promovemos cursos de informática, de aprendizaje del uso del móvil, de manejo de los aparatos multimedia del hogar o de fotografía digital, en los que, de forma sistemática, se agotan las plazas ofertadas.

Una de las iniciativas de formación más veterana y de mayor demanda se plasma en las "Aulas de la Experiencia". Permiten que personas mayores de 55 años puedan obtener el título de Ciencias Humanas en el campus alavés de la Universidad Pública del País Vasco. En el recién inaugurado curso académico 2006-2007 se han matriculado 225 alumnos, con un perfil muy heterogéneo, que abarca desde docentes con alta experiencia en la enseñanza hasta amas de casa que no tuvieron oportunidad de cursar una carrera, empleados o cargos directivos.

En el marco de esta oferta de servicios formativos y culturales también destacan los ciclos de conferencias patrocinados por Caja Vital, con una programación adaptada a los temas de interés de las personas mayores y en los que han participado personalidades relevantes del mundo de la literatura, el periodismo, las artes o la medicina. En este mismo contexto se inscriben los cursos "Arte 55", que constituyen una oportunidad única para aquellos mayores interesados en acercarse a diferentes disciplinas artísticas de forma natural y asequible, y ser partícipes activos en el mundo de la creación.

Como complemento de lo anterior cabe señalar la cita anual en el "Certamen de Arte + 55", que promueve la participación activa de los mayores mediante la exposición de sus trabajos artísticos. Las salas de exposiciones de Caja Vital muestran a todos los públicos obras realizadas en una amplia variedad de técnicas, entre las que destacan pinturas al óleo, pastel o carboncillo, trabajos de punto de cruz, bordado, tallas y esculturas de madera, repujados en cuero, arte floral, objetos de arcilla o maquetas.

Por otra parte, en las "Aulas de la Salud" los mayores pueden participar en cursos impartidos por profesionales de distintos ámbitos, con un contenido eminentemente práctico, que les permiten aplicar lo aprendido en su vida diaria y que se desarrolla en distintos talleres, abarcando disciplinas como la psicología, la alimentación, la afectividad o la prevención del deterioro de la memoria.

La Fundación Mejora, dependiente de nuestra Obra Social, pone también un especial empeño en fomentar el voluntariado cultural, con cursos de formación en el terreno de la cultura y de la historia local, que posibilitan a los mayores mantener una actividad útil y atractiva, actuando de guías de los tesoros culturales e históricos que encierran Vitoria y Álava con otros colectivos.

A todo ello habría que añadir las numerosas y variadas propuestas de ocio y deportivas: salidas de senderismo, la práctica y aprendizaje de un ejercicio moderado como el golf o la petanca, o una amplia oferta de viajes culturales y de estancias en costas.

* * *

Estamos ilusionados con este camino emprendido, en el que seguramente aún faltan muchos kilómetros por recorrer. La Fundación Mejora de Caja Vital, nuestra Obra Social, con el concurso de los propios mayores, se esfuerza en dar cada día nuevos pasos. Tenemos clara la dirección: buscar siempre los enfoques positivos del envejecimiento, alumbrando proyectos que permitan desarrollar las potencialidades y la autonomía personales. Son nuestros mayores, los "mayores activos" de Caja Vital.

Pedidos e información:

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28
28013 Madrid

Teléfono: 91 596 54 81

Fax: 91 596 57 96

Correo electrónico: suscrip@funcas.es

P.V.P.: 15 € (IVA incluido)

ISSN 1699-6852



9 771699 685007