

La reforma del sistema público de pensiones en España

José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz
(directores)

Equipo de investigación:

* Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA):
Sonsoles Castillo, Rosa M. Duce, Juan Francisco Jimeno,
Omar Licandro, Diego Rodríguez Palenzuela y
Simón Sosvilla-Rivero

* Analistas Socio-Políticos, Gabinete de Estudios (ASP):
Elisa Chuliá y Berta Álvarez-Miranda



”la Caixa”

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES
DE BARCELONA

A medida que se vislumbra el crecimiento de las obligaciones financieras derivadas del actual sistema público de pensiones, se proyectan sombras sobre la viabilidad del mismo en los próximos años. La enorme importancia que tienen las prestaciones por jubilación para el correcto funcionamiento de la sociedad y del Estado, la controversia en torno al diagnóstico del problema, la multiplicidad de instrumentos de reforma aplicables y la dificultad de implementar cualquier posible solución hacen de esta cuestión una de las más sensibles del debate político actual. Es un debate que se desarrolla, todavía, entre las fronteras que trazan una realidad mal percibida, un futuro apenas explorado en profundidad y una considerable dosis de alarmismo.

En esta monografía se pretende contribuir a mejorar la calidad de ese debate sobre el futuro de las pensiones mediante dos estudios complementarios, uno económico y otro sociológico. Se parte de un escenario de referencia, basado en una proyección central, de carácter demográfico y macroeconómico, al horizonte del año 2025, que establece las perspectivas financieras del sistema español de pensiones contributivas o de Seguridad Social bajo el supuesto de ausencia de modificaciones legislativas. En virtud del modelo aplicado, es posible tratar con bastante detalle la evolución de los gastos y los ingresos del sistema, distinguiendo entre el régimen general y los regímenes especiales (en su conjunto), teniendo, además, en cuenta las contingencias de la prestación, y discriminando por sexo y edad. Esta proyección facilita la evaluación de una serie de posibles medidas de reforma de las pensiones en la que se considera su tiempo de maduración, sus efectos a largo plazo, los colectivos afectados y el sacrificio que tales medidas podrían suponer a los individuos que componen estos colectivos. Además, se indaga también la sensibilidad del sistema a escenarios alternativos de procesos de creación de empleo de la economía.

En el ejercicio sociológico se examinan las posiciones de una serie de actores clave en el debate y la toma de decisiones sobre la reforma de las pensiones, comenzando con una discusión de las posiciones de los partidos políticos en torno al Pacto de Toledo, entendido como un posible punto de partida para un proceso de reformas. A continuación, se analiza la trayectoria y el discurso de un conjunto de actores estratégicos (políticos, sociales, económicos y culturales). Finalmente, se exponen los resultados de una encuesta sobre una muestra representativa de la población española, realizada en abril de 1995, a través de la cual se explora la percepción de los españoles del problema y su opinión sobre las diversas posibilidades de solución.



CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Av. Diagonal, 629, planta 16, torre I
08028 BARCELONA
Tel. (93) 404 62 38
Telefax (93) 404 68 92

La responsabilidad de las opiniones emitidas en estos ESTUDIOS E INFORMES, escritos por especialistas en cada materia, corresponde exclusivamente a sus autores. La CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA no se identifica necesariamente con sus opiniones.

© Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona
José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz

Primera edición: Diciembre 1995

Segunda edición: Febrero 1996

Impreso en:
CEGE Creaciones Gráficas, S.A.
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 46210-1995
ISBN: 84-88099-10-X

La reforma del sistema público de pensiones en España

José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz
(directores)

Equipo de investigación:

- * Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA):
Sonsoles Castillo, Rosa M. Duce, Juan Francisco Jimeno,
Omar Licandro, Diego Rodríguez Palenzuela y
Simón Sosvilla-Rivero
- * Analistas Socio-Políticos, Gabinete de Estudios (ASP):
Elisa Chuliá y Berta Álvarez-Miranda



ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	5
<hr/>	
I. INTRODUCCIÓN	9
<hr/>	
II. PERSPECTIVAS FINANCIERAS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL: 1995-2025	14
2.1. El escenario demográfico	15
2.2. El escenario macroeconómico	18
2.3. La proyección de efectivos humanos	21
2.4. La proyección de gastos e ingresos	26
2.5. Las pensiones medias	31
<hr/>	
III. EVALUACIÓN ECONÓMICA DE DIVERSAS MEDIDAS DE REFORMA	36
3.1. Una descripción de las medidas de reforma	37
3.2. Los efectos sobre el balance del sistema de pensiones	42
3.3. Los efectos sobre las pensiones medias	45
3.4. La sensibilidad al crecimiento del empleo	50
<hr/>	
IV. ACTORES POLÍTICOS, SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES ANTE LA REFORMA DE LAS PENSIONES	56
4.1. Los partidos políticos y el Pacto de Toledo	57
4.2. El Gobierno y la administración pública	68
4.3. Los sindicatos y las asociaciones de pensionistas	70
4.4. Las organizaciones empresariales y los intermediarios financieros	77
4.5. Los expertos y los organismos internacionales	81
4.6. La prensa de información general y económica	86
<hr/>	
V. LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA ANTE LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES	90
5.1. La preocupación por el problema y su explicación	91
5.2. El nivel de información y la demanda de debate público	98

	<u>Pág.</u>
5.3. La percepción del problema personal	102
5.4. Propuestas de reforma de carácter no estructural	110
5.5. Medidas estructurales: pensiones públicas y privadas	117
<hr/>	
VI. LA REFORMA DE LAS PENSIONES: CUESTIÓN DE ESTADO Y CUESTIÓN DE SOCIEDAD	125
<hr/>	
Anexo 1: DESCRIPCIÓN DEL MODELO ECONÓMICO UTILIZADO	133
<hr/>	
Anexo 2: FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA Y CUESTIONARIO	137
<hr/>	
BIBLIOGRAFÍA	147
<hr/>	

PRESENTACIÓN

El Estado del Bienestar constituye actualmente una de las referencias básicas de las economías occidentales. La acción asistencial del Estado sobre los colectivos sociales desfavorecidos surge con fuerza después de la segunda guerra mundial por una serie de circunstancias. En primer lugar, por la exigencia ética de evitar las situaciones de miseria que el desarrollo económico, por veloz y equilibrado que sea, no puede evitar. En segundo lugar, por la necesidad política de contrarrestar el atractivo que ejercía la creación de los regímenes comunistas en Europa del Este, presuntamente destinados a lograr una sociedad sin clases y con las necesidades materiales plenamente cubiertas. Finalmente, por el progresivo convencimiento de que la intervención del Estado en la economía no era sólo necesaria para evitar los defectos del libre mercado sino deseable para alcanzar los máximos niveles de progreso y eficacia. Bajo esta óptica, los Estados desarrollaron un complejo entramado administrativo que se orienta fundamentalmente en dos direcciones: la estatalización de actividades consideradas sociales, como es el caso de la sanidad, y la creación de mecanismos redistributivos de la renta (subsidios a los parados, pensiones de diverso tipo, etc.).

En los últimos veinte años, diversos factores han ido deteriorando la base económica sobre la que se asentaba el Estado del Bienestar. Las crisis energéticas de los años setenta acabaron con la energía barata y, por consiguiente, con el modelo de desarrollo de los sesenta –alto crecimiento, baja inflación, pleno empleo– que había permitido financiar holgadamente los regímenes asistenciales. La escasa capacidad de creación de empleo de las economías europeas ha elevado las tasas de paro –y las demandas de subsidios– a niveles impensables en los años sesenta. El envejecimiento paulatino de la población ha ido deteriorando la rela-

ción entre trabajadores activos y clases pasivas. El abuso de los gobiernos generando déficit público incluso en años de bonanza económica ha provocado la acumulación de enormes masas de deuda que deben refinanciarse continuamente y que provocan tipos de interés elevados y frecuentes episodios de inestabilidad en los mercados de divisas. La multiplicación de los flujos de comercio exterior y la globalización de las economías ha puesto de relieve los comparativamente elevados costes fiscales que las empresas europeas deben soportar en comparación con sus competidores de otras áreas debido a la existencia del Estado del Bienestar, lo que al final redunda en una menor competitividad y en una menor capacidad de creación de empleo.

Ahora mismo, la reducción de los déficit públicos y la contención de la deuda pública es el asunto que galvaniza las economías occidentales. En Estados Unidos, la polémica sobre cómo y cuándo eliminar definitivamente los déficit presupuestarios está generando un histórico enfrentamiento entre el Congreso y la Presidencia. En la Unión Europea, las exigencias en cuanto a déficit y deuda del Tratado de Maastricht para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) han logrado concienciar finalmente a los responsables públicos sobre la necesidad de afrontar el problema. Pero no se trata simplemente de emitir algunas normas legales y asegurar su cumplimiento. Recondicionar el déficit es reordenar, modificar y alterar un conjunto de derechos que se tienen por adquiridos y que afectan directamente a los individuos y a las familias. La tarea, por tanto, no es fácil, y además es conflictiva. El reciente caso de Francia sirve de ejemplo, con la proliferación de huelgas y protestas ciudadanas por el mero anuncio de recortes en los beneficios sociales.

En todos los países occidentales se ha tomado conciencia de la necesidad, no de eliminar el Estado del Bienestar, sino adaptarlo al contexto económico actual. No de suprimir sin más sus prestaciones y ventajas,

sino conseguir que éstas no frenen, indirecta e involuntariamente, la creación de riqueza que las soporta. Suecia, que alcanzó la categoría de modelo por la coexistencia de una economía capitalista competitiva y un generoso sistema asistencial, ha debido revisar a fondo sus esquemas después de constatar que una y otro no son compatibles y que acaban generando una crisis de proporciones graves.

España se halla inmersa de pleno en estos problemas. El desequilibrio de las finanzas públicas es notable, aun sin ser de los más graves dentro de Europa. La voluntad de acceder a la tercera fase de la UEM y de obtener los beneficios del Fondo de Cohesión creado por la Unión Europea obliga a cumplir un Programa de Convergencia cuyo elemento clave es la reducción del déficit del conjunto de administraciones públicas. Además, mientras que déficit y deuda no se reconduzcan hasta niveles más bajos, será difícil conseguir tipos de interés más moderados que permitan un crecimiento económico más estable y equilibrado.

El Estado del Bienestar español, desde luego, no alcanza los niveles de desarrollo de las economías europeas más avanzadas. Pero el sistema de la Seguridad Social presenta cada año un déficit que el Estado debe cubrir. En este contexto, el gasto en pensiones es la partida más importante en los pagos presupuestarios. Un gasto en pensiones que cada año crece mucho más rápidamente de lo que lo hacen los ingresos totales del Estado, debido a las circunstancias demográficas, y al marco laboral y legislativo actuales. El temor a que esta tendencia llegue a deteriorar la capacidad financiera del sistema público de pensiones ha surgido en diversos ámbitos y ha creado la lógica inquietud entre sus beneficiarios actuales o potenciales. Como se trata de una cuestión que debe dilucidarse en el largo plazo y que exige elaborar supuestos sobre el comportamiento de la economía en horizontes de diez o veinte años no es fácil encontrar estudios rigurosos que aporten luz sobre cuestión tan trascendental. Es oportuno, por tanto, que la colección «Estudios e Informes»

publique en este número el trabajo que FEDEA y ASP han elaborado conjuntamente. En el mismo, no sólo se desarrolla un estudio de carácter económico sobre la posible evolución en el futuro del sistema público de pensiones, sino que se recoge una valiosa información sobre como este asunto es percibido por los agentes sociales y por la opinión pública. Se trata, en conjunto, de una aportación con la que el Servicio de Estudios de "la Caixa" pretende contribuir al debate sereno y fecundo sobre una cuestión que en los próximos años afectará a todos los ciudadanos.

Josep M. Carrau

Director del Servicio de Estudios

Diciembre de 1995

I. INTRODUCCIÓN

■ En los últimos tiempos ha fraguado en España un amplio consenso acerca de que la provisión de pensiones públicas puede representar un problema en el futuro. A medida que se vislumbra el crecimiento de las obligaciones financieras derivadas del aumento de la tasa de dependencia entre población pasiva y activa, se proyectan las sombras sobre nuestro sistema público de pensiones. La enorme importancia de las prestaciones por jubilación para el correcto funcionamiento de la sociedad y del Estado, la controversia en torno al diagnóstico del problema, la multiplicidad de instrumentos de reforma aplicables y la dificultad de cualquier posible solución, hacen de esta cuestión una de las más sensibles del debate político actual. Es un debate que se desarrolla, todavía, entre las fronteras que trazan una realidad mal percibida, un futuro apenas explorado en profundidad y una considerable dosis de alarmismo.

■ En esta monografía queremos contribuir a mejorar la calidad de ese debate sobre el futuro de las pensiones mediante la presentación al público de los resultados de dos estudios complementarios, uno económico y otro sociológico. Antes de exponer brevemente el contenido de cada uno de ellos, haremos tres precisiones.

■ En primer lugar, partimos del supuesto de que el debate sobre la reforma de las pensiones no debe quedar, en ningún caso, circunscrito a las elites (políticas, sindicales, empresariales o académicas). En realidad, la pretensión contraria sería ilusa. Las pensiones representan una cuestión demasiado vital para que los ciudadanos se desentiendan de ella. De hecho, el diálogo entre el Gobierno y la oposición, de los partidos políticos y, en general, de las elites o los actores llamados estratégicos, se desarrolla de cara a una ciudadanía que posee su propia experiencia sobre el tema, que les escucha con diferentes grados de interés, y que va formándose sus propios argumentos y adoptando

diferentes opiniones y actitudes al respecto. Éstas coinciden sólo en parte con las posiciones de aquellos actores estratégicos. Es indispensable que estas coincidencias, discrepancias o matizaciones se hagan públicas y notorias, se articulen y se contrasten de una manera serena, razonada y fluida.

■ En segundo lugar, queremos subrayar que nuestra contribución al debate sobre la reforma de las pensiones se desenvuelve dentro de unos límites temáticos. Hemos acotado el problema al llamado «equilibrio financiero» del sistema y su viabilidad económica a largo plazo (y, aunque nos referimos al conjunto de las pensiones, buena parte de los detalles de nuestros cálculos, nuestras observaciones y nuestros argumentos se refieren a las pensiones de jubilación, que absorben más del 50% del gasto total de pensiones). El lector debe saber, desde el principio, que apenas concedemos atención aquí a otros aspectos de la cuestión, unos relativamente específicos como pueden ser los de la «racionalización» de la gestión, o la descentralización territorial de la misma, y otros más amplios y genéricos como los de la inserción de una política de pensiones en una política general de reducción del déficit del conjunto de las administraciones públicas.

■ En tercer lugar, es conveniente que los españoles seamos conscientes de que el problema de las pensiones representa una preocupación central para la mayoría de los países industrializados, y no sólo para España, si bien aquí adquiere tonos más preocupantes, sobre todo, por el elevado nivel de desempleo. Tener en cuenta la dimensión internacional del problema puede resultar muy útil a la hora de configurar el debate, evitando que se quede en un discurso cargado de argumentos «específicamente nacionales»; pero también puede ser de utilidad en la búsqueda de soluciones, ya que son muchos los países que han comenzado a dar los primeros pasos en tal dirección.

■ De las dos grandes partes en las que cabe dividir nuestro trabajo, la económica y la sociológica, la primera se desarrolla en los capítulos II y III. En el capítulo II elaboramos un escenario de referencia, basado en una proyec-

ción central, a partir de hipótesis demográficas y macroeconómicas, al horizonte del año 2025, que establece las perspectivas financieras del sistema español de pensiones contributivas o de Seguridad Social («sistema de pensiones» o «pensiones» en lo sucesivo) bajo el supuesto de ausencia de modificaciones legislativas. En virtud del modelo aplicado, es posible tratar con bastante detalle la evolución de los gastos y los ingresos del sistema, distinguiendo entre el régimen general y los regímenes especiales (en su conjunto), teniendo, además, en cuenta las contingencias de la prestación, y discriminando por sexo y edad. Calculamos asimismo la diferencia entre gastos e ingresos del sistema, tanto en pesetas constantes (de 1995) como en porcentaje del PIB español de cada año entre 1995 y 2025. Esta proyección facilita la evaluación de una serie de medidas de reforma de las pensiones, presentada en el capítulo III, en la que consideraremos su tiempo de maduración, sus efectos a largo plazo, los colectivos afectados y el sacrificio que tales medidas pueden imponer a los individuos componentes de estos colectivos. Además, se indaga también en este capítulo la sensibilidad del sistema a hipótesis alternativas de creación de empleo de la economía.

■ El ejercicio sociológico se desarrolla en los capítulos IV y V. En el capítulo IV, examinamos las posiciones de una serie de actores clave en el debate y la toma de decisiones sobre la reforma de las pensiones, comenzando con una discusión de las posiciones de los partidos políticos en torno al Pacto de Toledo, entendido como un posible punto de partida para un proceso de reformas. A continuación, analizamos la trayectoria y el discurso de un conjunto de actores estratégicos (políticos, sociales, económicos y culturales). En el capítulo V exponemos los resultados de una encuesta sobre una muestra representativa de la población española, realizada en abril de 1995, a través de la cual exploramos la percepción de los españoles del problema y su opinión sobre las diversas posibilidades de solución.

■ De esta forma, uno y otro ejercicio, económico y sociológico, se articulan y se complementan. De un lado, las «predicciones» desfavorables pue-

den resultar el mejor antídoto contra su propio cumplimiento, ya que cuanto más certeras y serenas, tanto más fácil será que los individuos de una sociedad, tomándolas como puntos de referencia para su reflexión y sus conversaciones, entiendan el problema y acepten enfrentarse a él. De otro lado, sin embargo, por muy pertinentes que pudieran ser los diagnósticos y las recomendaciones de los economistas, la teoría de la elección social sugiere que los electores no prestarán su apoyo en las urnas a esas recomendaciones si perciben que éstas les perjudican, y los partidos no les darán siquiera cobijo en sus programas, a no ser que (y ésta es una matización crucial) se introduzcan consideraciones suficientemente persuasivas para que a la vista de un «interés común» se redefinan las premisas de los propios intereses a largo plazo de esos electores.⁽¹⁾ Es justamente a esta redefinición de los intereses a largo plazo a lo que puede contribuir el análisis de las estrategias de los actores y de la opinión pública: un análisis que permite profundizar en el conocimiento de los límites y las oportunidades que la política y la sociedad imponen y ofrecen a una política pública de reforma que quiera tener efectos reales, y no quedarse en una declaración de intenciones.

■ Queremos expresar nuestra convicción de que, junto a los hallazgos de la «ciencia triste», como John Carlyle llamara a la economía, quizá pensando en la contraposición entre recursos escasos y aspiraciones aparentemente ambiciosas, hay siempre que poner la capacidad y el valor cívico del conjunto de los individuos para entender esos hallazgos y para acometer razonablemente las dificultades con las que se enfrenta una sociedad. En rigor, la economía como la sociología y la ciencia política son no tanto «ciencias tristes» cuanto instrumentos indispensables para una acción que requiere esperanza y, por tanto, una dosis de confianza de la gente en sí misma.

■ Esta dosis de confianza debe aplicarse a los individuos y a las instituciones; pero no debe exagerarse. Conviene atemperarla con una reflexión

(1) Ver Oller (1995).

sobre algunas de las tendencias observables en la vida española. Una es la tendencia de los actores estratégicos a no tomar las decisiones necesarias, tal vez porque primen sus intereses a corto plazo sobre los intereses del conjunto. Otra es la tendencia de la propia sociedad a dar prioridad a sus derechos sobre sus obligaciones, a sus niveles de aspiraciones sobre sus niveles de esfuerzo. Todavía hoy, parecen ser muchos los españoles que creen que el problema de las pensiones se resuelve cuando piensan que «una vida de trabajo» da derecho a «una pensión digna». No se dan cuenta, quizá, de que sólo si la vida de trabajo de todos y cada uno de nosotros ha generado efectivamente un fondo de recursos económicos suficientes, ese derecho a una pensión digna puede realizarse efectivamente, y no quedarse en una aspiración irrealizable.

■ Por último, los autores quieren agradecer a Carmen Arias y a Ana Velarde, de FEDEA, y a Juan Carlos Rodríguez y a Josu Mezo, de ASP, su colaboración en la preparación del manuscrito.

II. PERSPECTIVAS FINANCIERAS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL: 1995-2025

■ Este capítulo presenta una proyección central, basada en las tendencias en curso, para el análisis de las perspectivas económicas del sistema de pensiones español en el horizonte 1995-2025. Las pensiones, que el conjunto de regímenes de la Seguridad Social otorga a los españoles, se aplican a sectores muy importantes de la población, cubiertos por una amplia gama de contingencias, mientras que las cotizaciones proceden de los afiliados al sistema, tanto trabajadores en activo como ocupados en baja transitoria o activos en paro. El modelo utilizado considera todas estas situaciones y sus implicaciones económicas, de las que surgen los cálculos de ingresos totales, gastos totales y balance del sistema.

■ El análisis de la evolución de los efectivos de pensionistas, el empleo, las bases de cotización, las pensiones medias, etc., requiere escenarios demográficos y macroeconómicos específicos, cuya descripción ofrecemos en las secciones 2.1 y 2.2, respectivamente. La sección 2.3 presenta la proyección al año 2025 de los efectivos humanos del sistema, es decir, el número de pensionistas y de cotizantes que resultan de las hipótesis previamente establecidas sobre el crecimiento de la población y el empleo. Los flujos económicos asociados a tales efectivos son tratados en la sección 2.4, en la que exponemos el balance de ingresos y gastos del sistema distinguiendo entre los diferentes regímenes del mismo. Finalmente, la sección 2.5 contiene los cálculos relativos a las prestaciones medias de las principales contingencias que contempla el sistema, y su evolución hasta 2025. Todas las magnitudes monetarias se expresan en pesetas de 1995, de forma que, por ejemplo, la información relativa a las prestaciones medias refleja la evolución de la pensión real percibida por los diferentes beneficiarios.

■ El capítulo, como se mencionó al comienzo de esta sección, gira en torno a la llamada proyección central. Hemos optado por no desarrollar variantes de la misma, salvo en los casos específicos que se describen en el capítulo siguiente, con el objeto de mantener la atención sobre las que, a nuestro juicio, serían las perspectivas más verosímiles de evolución futura del sistema de pensiones si no cambiasen ninguno de los parámetros que en la actualidad le caracterizan. Hemos decidido, por tanto, operar con lo que se conoce como la hipótesis de «legislación constante». Los parámetros mencionados se refieren a aspectos tales como la edad de jubilación, los años mínimos de cotización para tener derecho a pensión, la fórmula de cálculo de la base reguladora y de la pensión misma, etc.

■ El supuesto de legislación constante es crucial para el análisis y, al mismo tiempo, debe entenderse como una hipótesis de improbable cumplimiento. Su papel es el de permitir el establecimiento de una base de comparación cuantitativa para los casos en los que se introducen determinados cambios en los parámetros citados, cuyas consecuencias deseamos estudiar con detenimiento. Es, pues, la realización de tales cambios la que, en realidad, determinará el curso futuro del sistema; mientras tanto, la base de referencia a legislación constante habrá servido para determinar el orden de magnitud, y el calendario, de las reformas necesarias.

2.1. El escenario demográfico

■ Entre los diferentes grupos de población, por sexo y edad, se distribuyen las contingencias previstas por los diferentes regímenes de pensiones. Convendrá matizar más adelante que la correspondencia entre población y beneficiarios no es del todo estricta, lo cual no obsta para que el punto de partida de todo ejercicio como el de este capítulo lo constituya la proyección de la población.

■ La población española, en la actualidad cercana a los 39,5 millones de personas, alcanzará sus mayores efectivos alrededor del año 2015, estimados en 41,3 millones de personas.⁽¹⁾ Desde entonces disminuirá progresivamente llegando en 2025 a un total de 40,8 millones de personas, lo que supone, entre 1995 y 2025, un crecimiento absoluto de 1,3 millones de personas. Por grupos de edad, la evolución futura de la población es muy diferenciada. El total de personas de entre 0 y 14 años aumenta hasta 2015 en unas 800 mil personas, pero disminuye desde entonces, hasta 2025, en más de un millón. La población de entre 15 y 59 años, que es la base de la población activa, alcanzará su mayor volumen alrededor del año 2000 y, en 2025, habrá disminuido en dos millones de personas respecto a 1995. La población de entre 60 y 64 años, que disminuirá algo hasta final de siglo, debido a la entrada de los nacidos durante la guerra civil, menos numerosos, aumentará progresivamente desde entonces y hasta 2025, en un millón de personas. La población, por fin, de 65 y más años no dejará de aumentar en los próximos treinta años, pasando de los 6,1 millones actuales a los 8,7 estimados en 2025. En resumen, una disminución, en treinta años, de algo más del 6% del número de personas menores de 60 años y un aumento del 40% del número de los de 60 y más años.

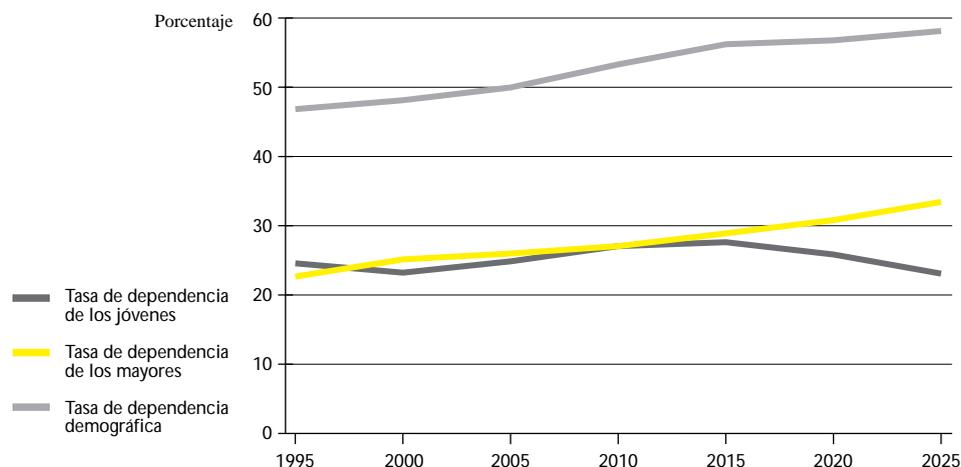
■ Es frecuente, en demografía, obtener las llamadas «tasas de dependencia», que reflejan la dependencia hipotética de las personas que no han entrado todavía a formar parte de, o han abandonado, el grupo de población en edad de trabajar respecto a este último, integrado por las personas de entre 15 y 64 años. Naturalmente, la noción de dependencia se aplica en términos hipotéticos ya que, por lo general, muchas personas del grupo de 15 a 64 años serán dependientes y algunas de las del grupo de más de 64 podrán estar trabajando.

(1) Estimado por el Instituto de Demografía, variante media. Ver ID (1994). El contenido de esta sección se basa en esta referencia.

■ El cuadro 2.1 muestra, junto a los datos de población absoluta anteriormente descritos, las diferentes tasas de dependencia que pueden calcularse en base a ellos. La tasa de dependencia de los jóvenes aumenta entre el 2000 y el 2015 para descender de manera apreciable a continuación. El aumento de la tasa de dependencia de las personas de edad es muy fuerte ya que este indicador pasa de un valor 22,5, en 1995, a 33,4 treinta años más tarde. Como consecuencia de la evolución de ambas tasas de dependencia, la tasa de dependencia demográfica o total aumenta también considerablemente aunque se estabiliza en los últimos años del periodo analizado. Ello puede apreciarse en el gráfico 2.1, así como la progresión, a partir de 2015, de la tasa de dependencia de las personas de edad.

Gráfico 2.1

TASAS DE DEPENDENCIA DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA. 1995-2025



Cuadro 2.1

PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y TASAS DE DEPENDENCIA.

ESPAÑA. 1995-2025⁽¹⁾

(Miles y porcentaje)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población total	39.416	39.929	40.562	41.110	41.313	41.142	40.768
Población de 0 a 14 años	6.522	6.267	6.622	7.198	7.336	6.941	6.208
Población de 15 a 59 años	24.690	25.093	24.948	24.460	24.069	23.571	23.014
Población de 60 a 64 años	2.154	1.879	2.047	2.244	2.334	2.660	2.887
Población de 65 y más años	6.050	6.690	6.944	7.209	7.574	7.971	8.660
Tasa de dependencia de los jóvenes ⁽²⁾	24,3	23,2	24,5	27,0	27,8	26,5	24,0
Tasa de dependencia de los mayores ⁽³⁾	22,5	24,8	25,7	27,0	28,7	30,4	33,4
Tasa de dependencia demográfica ⁽⁴⁾	46,8	48,0	50,3	53,9	56,5	56,8	57,4

(1) Fuente: Instituto de Demografía (1994). Población al 31.12 (al 1.1 del año siguiente en Instituto de Demografía).

(2) Población de 0 a 14 años por cada 100 personas de 15 a 64 años.

(3) Población de 65 y más años por cada 100 personas de 15 a 64 años.

(4) Población de 0 a 14 y 65 y más años por cada 100 personas de 15 a 64 años.

2.2. El escenario macroeconómico

■ La masa de cotizaciones del sistema de pensiones crece con el número de cotizantes y con la aportación de cada uno de ellos; el cálculo de las nuevas pensiones incorpora un mecanismo de actualización de las cotizaciones pasadas, que está ligado a la evolución de la inflación; las propias cotizaciones sociales registran el crecimiento de los salarios y de la productividad. Es evidente la necesidad de disponer de un escenario macroeconómico en el que la evolución de todos los elementos mencionados (y otros) quede trazada con la máxima coherencia. Idealmente, esta coherencia debería venir determinada por la aplicación de un modelo a largo plazo de la economía española, en el que todos los elementos mencionados estuvieran ligados a través de sus ecuaciones de comportamiento.

■ El largo horizonte temporal adoptado, sin embargo, hace difícil disponer de un escenario macroeconómico de tales características y, en su lugar,

ofrecemos, en el cuadro 2.2, un escenario macroeconómico 1995–2025 en el que la única coherencia explícita se refiere a la evolución conjunta del PIB, la productividad, el empleo y la tasa de paro. La evolución de la tasa de actividad,⁽¹⁾ dada la evolución de la población de 16 o más años contenida en las proyecciones de población utilizadas, es la requerida para que la evolución conjunta del empleo y el desempleo sean compatibles con la de la población activa. A su vez, la evolución del PIB viene determinada por la del empleo y la productividad. Los salarios reales, por último, capturan la mayor parte de las ganancias de productividad.

Cuadro 2.2

ESCENARIO MACROECONÓMICO. ESPAÑA. 1995-2025

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
PIB real ⁽¹⁾	3,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Empleo ⁽¹⁾	1,8	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Productividad del trabajo ⁽¹⁾	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Salarios reales ⁽¹⁾	0,5	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Tasa de inflación ⁽²⁾	4,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Tasa de paro	23,9	24,2	22,0	18,6	14,9	11,4	7,2
Tasa de actividad ⁽³⁾	59,7	64,0	65,2	66,3	67,5	68,7	70,0

Notas:

(1) Tasa de crecimiento anual, en ese año.

(2) Deflactor del PIB, utilizado tanto para actualizar, en cada caso, prestaciones como cotizaciones.

(3) De la población de 16 o más años, en porcentaje.

Fuente: FEDEA

■ En el periodo 1995 a 2000, las macromagnitudes evolucionan según un ciclo económico (cuyos años intermedios no se presentan dado el escaso interés para el ejercicio de largo plazo que aquí se acomete) que habría completado su fase expansiva actual y la posterior fase contractiva en el año 2000. A partir de entonces, las diferentes macromagnitudes presentan

(1) Porcentaje de población de 16 años o más que se clasifica como activa en la Encuesta de Población Activa.

un ritmo tendencial que mantiene constantes algunas de sus tasas de cambio, por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB o la de crecimiento del empleo, y hace descender o aumentar regularmente las restantes tasas como, respectivamente, la de paro o la de actividad.

¿Cuáles son los rasgos más sobresalientes de este escenario?

■ En primer lugar, dada su trascendencia para el futuro del sistema de pensiones (como se verá en el capítulo siguiente) cabe destacar la hipótesis relativa a la evolución del empleo. Éste crece tendencialmente, a partir del año 2000, a una tasa acumulativa anual del 1%, lo cual, en treinta años, arrojaría un factor de crecimiento del empleo existente en 1995 de 1,35; es decir, un 35% más en el periodo. ¿Es esta hipótesis realista? Recuérdese que la economía española apenas ha creado empleo neto en los últimos treinta años. ¿Por qué habría de crear más de cuatro millones de empleos netos en los treinta años por venir? Es difícil dar una respuesta concluyente a esta pregunta. Sólo podemos adelantar dos argumentos. Primero, que una de las características de la historia reciente del mercado de trabajo en España ha sido la de que el empleo creado en los servicios y en el sector público ha sido compensado por la masiva desaparición de empleo agrícola, y que este último fenómeno tiene un margen muy estrecho en el futuro, lo que permitirá aflorar a la superficie del empleo total el empleo creado en los servicios. Segundo, que la tasa elegida de crecimiento del empleo es consistente con la capacidad constatada de la economía española en los mejores momentos de los últimos ciclos, y nos parece alcanzable, aunque no sin riesgos que se analizarán en el capítulo siguiente.

■ Otro rasgo sobresaliente de este escenario macroeconómico tiene que ver con la evolución de la tasa de paro. Suponemos que ésta descende regularmente desde el 24% (en términos de la Encuesta de Población Activa) en el quinquenio 1995-2000 hasta poco más del 7% en 2025. Este fuerte descenso es, además, no inflacionario, lo cual requiere un descenso

casi paralelo de la NAIRU⁽¹⁾ española, algo que sólo sería alcanzable mediante el ajuste estructural del mercado de trabajo que suponemos se daría, entre 2000 y 2025, de una manera no especificada en este ejercicio de simulación. Este razonamiento constituye, a su vez, un tercer argumento a favor de la hipótesis anteriormente comentada sobre el crecimiento del empleo.

■ Por último, cabe mencionar la hipótesis adoptada sobre la tasa de actividad. España presenta una de las tasas más bajas de actividad de toda la Unión Europea, con una tasa de actividad femenina que crece paulatinamente, mientras que la masculina se estabiliza o desciende. Nuestra hipótesis supone una aceleración de la tendencia reciente en la materia y reflejaría la respuesta de la población en edad de trabajar al cambio estructural del mercado de trabajo. Esta evolución es en todo caso necesaria para hacer compatibles el crecimiento del empleo y la caída de la tasa de paro postulados en el cuadro 2.2.

2.3. La proyección de efectivos humanos

■ En la actualidad, el sistema de pensiones español tiene reconocidas casi siete millones de pensiones de todas las categorías y regímenes, y algo más de doce millones de afiliaciones. A ellas se añaden unos dos millones de desempleados (perceptores de prestaciones de desempleo) en cuyo nombre el INEM realiza cotizaciones a la Seguridad Social, y que acumulan derechos de pensión. Estos son los grandes efectivos estimados por el modelo para 1995. El régimen general encuadra al 70% de los afiliados propiamente dichos y al 52% de las pensiones, mientras que el conjunto de regímenes especiales encuadra al 30% restante de los afiliados y

(1) NAIRU: «non accelerating inflation rate of unemployment» o tasa de desempleo no aceleradora de la inflación. Si la economía se encuentra cercana a dicha tasa, estructural y no observable, cualquier política de demanda que haga descender la tasa observada de desempleo por debajo de la NAIRU provocará inflación y acabará por revertir la tendencia a la caída del paro. Las estimaciones de la NAIRU española la sitúan cercana a la tasa observada de desempleo. Ver Dolado (1993).

al 48% de las pensiones. Este patente desequilibrio entre los ratios afiliados/pensiones, 2,4 en el régimen general contra 1,1 en los regímenes especiales, es el resultado de un desarrollo histórico muy desigual a lo largo del cual ha primado la extensión de la acción protectora del sistema de pensiones a colectivos muy heterogéneos, con reducidas carreras contributivas.

■ Las proyecciones que nuestro modelo proporciona para estos grandes grupos cubiertos por el sistema de pensiones, afiliados y pensionistas por régimen, se ofrecen en el cuadro 2.3. El gráfico 2.2 muestra la evolución de las correspondientes relaciones afiliados/pensiones.

Cuadro 2.3

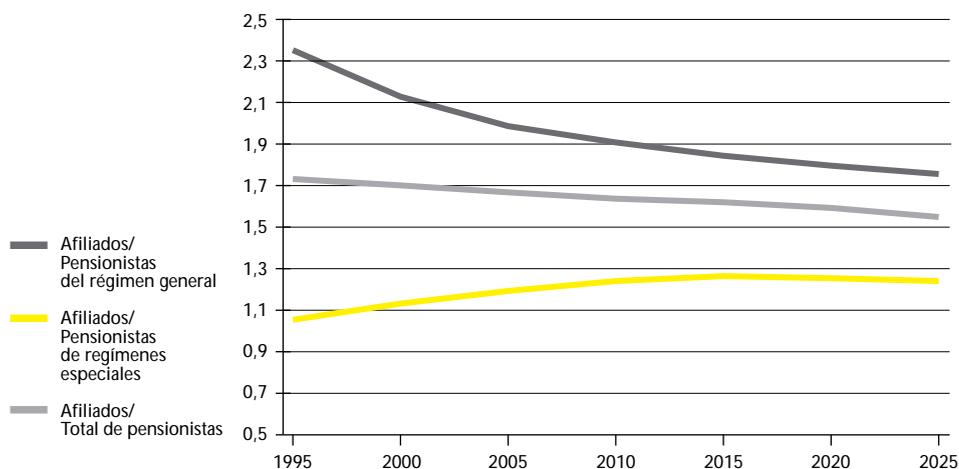
EFFECTIVOS HUMANOS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL. 1995-2025
(Miles)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Régimen general</i>							
Afiliados	8.482	9.139	9.606	10.096	10.611	11.152	11.721
Pensiones	3.609	4.302	4.816	5.301	5.753	6.186	6.667
<i>Regímenes especiales</i>							
Afiliados	3.613	3.893	4.091	4.300	4.519	4.750	4.992
Pensiones	3.378	3.426	3.412	3.464	3.589	3.790	4.052
<i>Total sistema</i>							
Afiliados	12.095	13.032	13.697	14.396	15.130	15.902	16.713
Pensiones	6.987	7.727	8.229	8.764	9.342	9.976	10.719
<i>Pro memoria: perceptores de prestaciones de desempleo</i>							
Perceptores	2.191	2.403	2.226	1.890	1.511	1.159	719

Fuente: FEDEA

Gráfico 2.2

RELACIÓN AFILIADOS/PENSIONISTAS POR RÉGIMENES Y TOTAL



■ La evolución de los afiliados depende de la creación de empleo en la economía a lo largo del periodo considerado, ya descrita en la sección anterior. Dicha evolución se plasma en un aumento del número de afiliados que pasa de los 12,1 millones estimados para 1995 a 16,7 millones proyectados para 2025, con un aumento acumulativo anual del 1,08%. Tanto para el régimen general como para el conjunto de regímenes especiales, el patrón de evolución del número de afiliados es el mismo, de manera que, al final del periodo, se mantiene la participación relativa de cada régimen en la afiliación total.

■ En lo que se refiere al número de pensiones, hemos proyectado su evolución distinguiendo entre nuevas altas de pensión en cada año y pensionistas supervivientes del año anterior. Para las nuevas altas, se ha mantenido la relación observada entre aquellas, por tipo de pensión y edad, y la pobla-

ción. De esta forma, se supone que el conjunto de regímenes especiales concede pensiones al mismo ritmo que lo hace el régimen general, dependiendo básicamente de la evolución demográfica total y teniendo en cuenta las diferencias en la composición inicial por tipo de pensión y edad propia de cada régimen. En otras palabras, se supone que las razones que llevaron, en su día, a la Seguridad Social a la inflación de pensiones en los regímenes especiales, irán dejando de actuar en el futuro. Por otra parte, las pensiones ya causadas en un año cualquiera se trasladan al siguiente disminuidas por el fallecimiento de una parte de sus detentadores. Así, en cada año, el número de pensiones correspondientes a los pensionistas supervivientes se calcula multiplicando las del año anterior por las probabilidades de supervivencia que en este año arrojan las proyecciones de la población utilizadas.

■ El resultado de lo anterior es que el reparto de las pensiones entre el régimen general y los especiales varía del 52%-48% de 1995 al 62%-38% en 2025. El fuerte aumento de las pensiones en el régimen general, que casi se duplican, queda mitigado por el aumento más moderado de las pensiones de los regímenes especiales. En conjunto, el número de pensiones del sistema crece a una tasa acumulativa anual del 1,4%, que es sensiblemente superior al ritmo de aumento del número de afiliados, establecido en el 1,08% al año. Esta diferencia hace que la relación afiliados/pensiones descienda regularmente desde 1,73 en 1995 hasta 1,56 en 2025, como se muestra en el gráfico 2.2. Obsérvese también cómo la relación afiliados/pensiones del régimen general cae rápidamente en el periodo considerado, desde 2,35 hasta 1,76, mientras que la de los regímenes especiales aumenta hasta 2015, para iniciar un lento descenso a partir de entonces.

■ Comparemos la evolución de los ratios afiliados/pensionistas con la de las tasas de dependencia de la sección 2.2. La relación afiliados/pensionistas

puede interpretarse como la inversa de la tasa de dependencia del sistema de pensiones; pero mientras que la tasa de dependencia de los mayores de 65 años aumenta un 50% entre 1995 y 2025, la relación pasivos/activos del sistema de pensiones aumenta tan solo un 11% en el mismo periodo. Ello se debe a que hemos supuesto un aumento apreciable de la tasa de actividad de la población y del empleo: un fenómeno que no recogen las tasas de dependencia demográficas. Este resultado advierte sobre el riesgo de basar la prospectiva de las pensiones exclusivamente en la información demográfica, sin tener en cuenta la influencia del mercado de trabajo. Aunque la demografía es la causante del crecimiento esperado de las pensiones, el crecimiento del empleo es la clave de la evolución de la tasa de dependencia propia del sistema, es decir, de la relación pensionistas/cotizantes.

■ El crecimiento del número de pensiones presenta, además, un patrón temporal que conviene comentar con algún detalle. El ritmo más fuerte se da en el periodo 1995-2000, ligeramente superior al 2% anual, para caer inmediatamente después de 2000 a tasas cercanas al 1,3% al año. No obstante, el crecimiento se acelera desde entonces, siendo cercano al 1,5% al año en el lustro 2020-2025. Este patrón hace aconsejable un ejercicio de prolongación de las proyecciones de población y de exploración de las consecuencias para el sistema de pensiones a más largo plazo que el adoptado en este trabajo. Los ejercicios de este tipo ya realizados⁽¹⁾ sugieren que hasta el año 2045 la población seguirá un fuerte proceso de envejecimiento, que se reflejará en una dependencia pasivos/activos del sistema de pensiones mucho más intensa de lo que las cifras recogidas en el cuadro 2.3 sugieren. A partir de esta fecha, se dará un rejuvenecimiento de la población, debido a la desaparición de los nacidos durante el *baby-boom* y a los efectos de la recuperación de la natalidad que se prevé para las próximas décadas.

(1) Ver OCDE (1988), Herce (1992) y Sánchez Álvarez (1992).

■ En el cuadro 2.3 se indica también el dato relativo a la evolución del número de perceptores de prestaciones por desempleo. Estos descenderán marcadamente, a tenor del aumento del empleo y de la disminución del desempleo que contempla el escenario macroeconómico descrito en la sección anterior. Semejante evolución supone que el INEM deja de hacerse cargo de las cotizaciones de quienes pasan a tener un empleo, lo que tiene consecuencias económicas, fundamentalmente para este instituto, que dejará de pagar tanto prestaciones por desempleo como cotizaciones, mejorando considerablemente sus cuentas.

2.4. La proyección de gastos e ingresos

■ Una vez estimada la evolución de los efectivos humanos del sistema de pensiones calculamos los gastos e ingresos del sistema en el periodo 1995-2025 con base, respectivamente, en las pensiones recibidas por cada pensionista de edad, tipo y régimen determinados, y en las cotizaciones pagadas por cada afiliado, o asimilado a esta situación, de edad y régimen también determinados. El resultado global de la proyección de gastos e ingresos descrito en esta sección se resume en pocas palabras: nuestra estimación de la diferencia entre gastos e ingresos del sistema de pensiones en 1995 es de 1,5 billones de pesetas, es decir, un 2,16% del PIB español en el mismo año; mientras que esta diferencia será, en 2025, de 5,2 billones de pesetas de 1995 equivalentes al 3,46% del PIB de 2025; de modo que, en este periodo, el déficit del sistema de pensiones aumentaría 1,3 puntos porcentuales del PIB. Veamos, a continuación, los detalles en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4

GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL. 1995-2025
 (Miles de millones de pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Régimen general</i>							
Ingresos afectados ⁽¹⁾	4.433	5.049	5.588	6.149	6.763	7.456	8.203
Gastos	4.240	5.351	6.234	7.167	8.145	9.213	10.489
Balance	192	-302	-646	-1.018	-1.382	-1.757	-2.286
Balance en porcentaje del PIB	0,28	-0,38	-0,71	-0,99	-1,19	-1,34	-1,54
<i>Regímenes especiales</i>							
Ingresos afectados ⁽¹⁾	750	855	944	1.034	1.132	1.244	1.362
Gastos	2.446	2.642	2.793	3.034	3.354	3.745	4.230
Balance	-1.696	-1.787	-1.849	-1.999	-2.221	-2.502	-2.867
Balance en porcentaje del PIB	-2,44	-2,23	-2,04	-1,95	-1,91	-1,90	-1,93
<i>Total sistema de la Seguridad Social</i>							
Ingresos afectados ⁽¹⁾	5.183	5.904	6.532	7.183	7.895	8.700	9.565
Gastos	6.687	7.994	9.027	10.200	11.498	12.959	14.718
Balance	-1.504	-2.090	-2.495	-3.017	-3.603	-4.259	-5.153
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,75	-2,94	-3,10	-3,24	-3,46
<i>Pro memoria: Balance del Instituto Nacional de Empleo en porcentaje del PIB</i>							
Balance del Instituto Nacional de Empleo	-2,16	-2,20	-1,70	-1,00	-0,31	0,27	0,90

(1) Se consigna el 80% de las cotizaciones totales recibidas por la Seguridad Social. El 20% restante se estima afecto a la financiación de las prestaciones sanitarias y otras prestaciones universales.

Fuente: FEDEA

■ Nuestro modelo considera las contingencias de jubilación por vejez e invalidez, viudedad, orfandad y similares (las llamadas de «favor a familiares»), la incapacidad laboral transitoria y la enfermedad profesional o accidente de trabajo para individuos de cada edad y ambos sexos, en el régimen general y en el conjunto de los regímenes especiales; y asimismo calcula los gastos totales del sistema, en cada año, acumulando a los gastos por las pensiones ya causadas de los pensionistas supervivientes del año anterior, debidamente actualizadas, los gastos por nuevas altas de pensiones en cada una de las contingencias señaladas.

■ Simultáneamente, el modelo considera a todos los trabajadores afiliados y asimilados a la situación de cotizantes, por edad, sexo y régimen, obteniéndose los recursos totales del sistema mediante la aplicación de los tipos de cotización⁽¹⁾ (correspondientes a cada régimen o contingencia) a las bases de cotización efectivas medias de cada individuo según su sexo, edad y régimen, cuya evolución sigue la del crecimiento de los salarios del escenario macroeconómico.

■ En el cuadro 2.4 se presentan las cifras relativas a los ingresos, gastos y balance, en pesetas de 1995 y en porcentaje del PIB, del régimen general, los regímenes especiales y el conjunto del sistema entre 1995 y 2025. Esta es la proyección de referencia en la que se basará, en el capítulo III, la evaluación de una serie de medidas de reforma.

■ Denominamos ingresos afectados (a la financiación de las pensiones) a los resultantes de asignar el 80% de las cotizaciones sociales totales percibidas por el sistema de Seguridad Social, suponiéndose que el restante 20% se destina a la financiación de las prestaciones sanitarias y otras prestaciones de tipo universal. De esta forma, se aprecia cómo, en la actualidad, los ingresos del régimen general sobrepasan ligeramente a sus gastos por pensiones, mientras que los regímenes especiales presentan un marcado déficit. El sistema de pensiones en su conjunto ingresa, en 1995, 1,5 billones de pesetas menos de lo que gasta, lo que supone un déficit equivalente al 2,16% del PIB estimado en ese año.

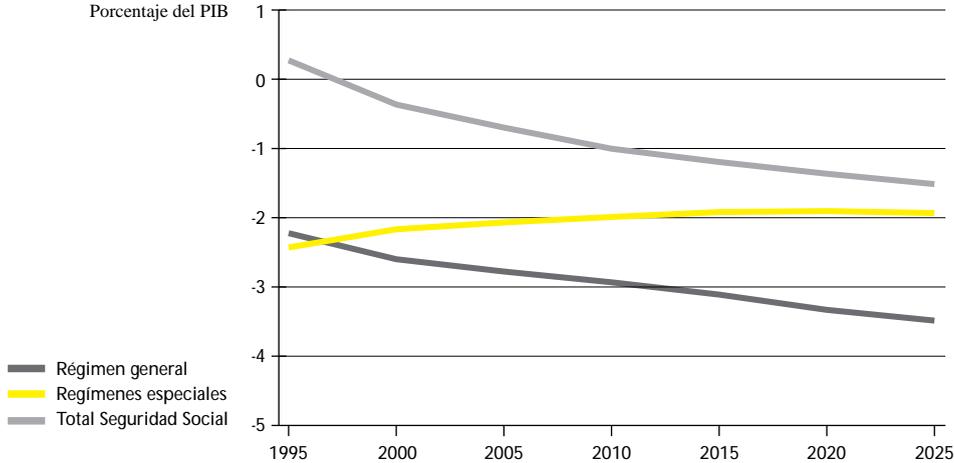
■ El criterio de afectación de cotizaciones al sistema de pensiones anteriormente descrito determina el nivel del déficit de partida. Teniendo esto en cuenta, de mantenerse la legislación actual y en el contexto macroeconómico previsto, el déficit correspondiente a 2025 aumentaría hasta 5,15 billones

(1) El tipo de cotización para el régimen general es el tipo legal total, mientras que, para el conjunto de regímenes especiales, se ha estimado un tipo efectivo medio total que resulta ser aproximadamente la mitad del tipo total legal aplicable al régimen general.

de pesetas de 1995, elevándose el porcentaje sobre el PIB hasta el 3,46%, lo que supone un aumento, respecto a 1995, de 1,3 puntos porcentuales.

■ En 2025, el déficit del sistema de pensiones español afectaría tanto al régimen general como a los regímenes especiales; el deterioro del régimen general, con superávit en la actualidad, sería considerable, mientras que el conjunto de regímenes especiales vería ligeramente disminuido, en porcentaje sobre el PIB (aunque no en términos absolutos), su abultado déficit actual. El gráfico 2.3 muestra la evolución de los diversos balances del sistema de pensiones en porcentaje del PIB. Puede apreciarse cómo el déficit total tiene dos puntos de inflexión, uno en torno a 2000, cuando aumenta bruscamente hasta el 2,6 del PIB; otro, poco después de 2010, cuando la mejoría del déficit de los regímenes especiales toca a su fin, como resultado de lo cual, a partir de esa fecha, tanto éstos como el régimen general se combinan de forma potencialmente explosiva. El déficit aumenta del 2,94% al 3,46% entre 2010 y 2025. Y todo sugiere que el deterioro será mayor a partir de entonces.

Gráfico 2.3
DÉFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES



■ ¿Cómo calificar, a la luz de estas estimaciones, las perspectivas financieras del sistema español de pensiones? ¿Son «insostenibles» y el sistema es «inviable», o todo lo contrario? En definitiva, ¿cuál es el grado de «gravedad» del problema en cuestión?

■ Tales perspectivas son verosímiles en el sentido de que tienen una probabilidad más alta que cualquier otra alternativa diferente, en alguno de sus supuestos básicos, respecto a los del escenario central, salvo que se llevara a cabo un cambio legislativo con la introducción de medidas de reforma (cuyo análisis es el objeto del capítulo siguiente). Tengamos también en cuenta que la progresión del desequilibrio entre gastos e ingresos, que ya es preocupante, se agudizará después de 2025, cuando se produzcan las jubilaciones masivas de los *baby-boomers*. La dificultad de la situación se desprende, tanto de las cifras de déficit en sí mismas y de su tendencia, como de la extraordinaria sensibilidad del balance del sistema a una hipótesis de crecimiento del empleo que puede realizarse tal como está prevista o puede quedar falseada por una evolución desfavorable. En estas condiciones, si hubiéramos de caracterizar la situación del sistema de pensiones antes descrita, optaríamos por decir que la misma parece sumamente grave y añadiríamos, inmediatamente, la recomendación de arbitrar una serie de medidas de reforma.

■ El cuadro 2.4 contiene, pro memoria, el cálculo del déficit del INEM, realizado mediante la aplicación de nuestro modelo a las hipótesis del escenario macroeconómico establecido en la sección 2.2. Dicho déficit, en porcentaje del PIB, mejora sensiblemente, en más de tres puntos, a lo largo del periodo considerado. Puede pensarse que se podría financiar el exceso de gasto por pensiones con los ahorros de las prestaciones por desempleo a medida que disminuye el paro. De hecho, el déficit conjunto pasaría, entre 1995 y 2025, del 4,3% del PIB al 2,6%: una evolución que cabría calificar de positiva. No obstante, creemos que debe aplicarse el principio según el cual cada desequilibrio, tanto del INEM como del sistema de pensiones, ha de ser atajado separadamente.

■ De todo ello se desprenden una serie de actuaciones que se analizan en el capítulo siguiente. Antes, sin embargo, detengámonos en el análisis de las prestaciones medias del sistema que se obtienen de nuestra proyección central.

2.5. Las pensiones medias

■ Nuestro modelo calcula los gastos e ingresos del sistema de pensiones de manera desagregada y por contingencia, edad, sexo y estado activo o pasivo de los individuos. Esto permite el cálculo de una gran cantidad de variables intermedias del sistema, tales como las prestaciones o pensiones medias asociadas a las diferentes contingencias y regímenes. Dichos cálculos se presentan en el cuadro 2.5 (siempre en pesetas de 1995) en forma de pagos mensuales (que el sistema otorga en número de catorce al año).

■ Las pensiones medias presentan grandes diferencias de nivel entre regímenes y contingencias. También son acusadas las diferencias entre las pensiones por nuevas altas y las pensiones ya causadas. Tomemos, por ejemplo, el caso de la pensión de jubilación en 1995. Se estima en 106.275 pesetas la pensión de jubilación media mensual de las nuevas altas por esta contingencia en el régimen general, mientras que la misma pensión, para el conjunto de los regímenes especiales, es de 82.985 pesetas, es decir, un 78,1% de la anterior. Esta diferencia se explica por la menor base de cotización de los afiliados a los regímenes especiales. De todas formas, la diferencia queda considerablemente mitigada por la naturaleza del sistema español, que no tiene en cuenta el tipo de cotización (menor en los regímenes especiales que en el régimen general) a la hora de calcular la pensión. Las pensiones medias de los perceptores previamente existentes se estiman en 89.911 y 42.179 pesetas para, respectivamente, el régimen general y los regímenes especiales. Estas prestaciones observan, también, una acusada diferencia entre sí y respecto a las correspondientes a las nuevas altas.

Cuadro 2.5

PENSIONES MEDIAS DEL SISTEMA ESPAÑOL POR REGÍMENES
Y CONTINGENCIAS. 1995-2025
(Pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Nuevas altas. Régimen general</i>							
Invalidez	93.151	102.348	112.203	122.483	133.836	146.433	161.097
Jubilación	106.275	119.350	132.049	142.146	155.148	167.225	182.674
Viudedad	53.526	55.950	58.632	61.654	65.011	68.606	72.285
Orfandad	39.169	41.745	45.383	50.090	55.455	60.934	66.653
Favor de familiares	38.338	38.959	39.832	40.640	41.372	42.060	42.716
<i>Nuevas altas. Regímenes especiales</i>							
Invalidez	71.040	78.148	85.738	93.808	102.581	111.886	122.039
Jubilación	82.985	94.597	106.170	113.577	122.015	130.620	140.412
Viudedad	45.290	47.194	49.483	52.138	55.118	58.370	61.801
Orfandad	36.084	38.492	41.797	46.035	50.906	55.983	61.283
Favor de familiares	39.658	40.228	40.991	41.680	42.369	43.090	43.885
<i>Nuevas altas. Total contingencias</i>							
Régimen general	87.849	96.144	104.966	113.735	123.858	134.348	147.210
Regímenes especiales	66.906	73.350	79.644	85.974	93.069	100.116	108.642
<i>Supervivientes. Régimen general</i>							
Invalidez	78.836	82.165	86.289	90.791	95.564	100.246	104.542
Jubilación	89.911	96.763	99.293	102.139	105.207	109.680	115.513
Viudedad	48.513	50.410	52.492	54.832	57.516	60.466	63.564
Orfandad	32.599	32.715	34.203	37.484	41.560	45.371	48.370
Favor de familiares	30.645	34.730	37.169	38.935	40.154	41.111	42.012
<i>Supervivientes. Regímenes especiales</i>							
Invalidez	63.087	65.525	68.858	72.712	77.103	81.307	85.185
Jubilación	42.179	44.989	46.704	49.713	52.658	55.013	58.063
Viudedad	41.138	42.891	44.910	47.223	49.831	52.685	55.720
Orfandad	29.325	29.884	31.354	34.621	38.544	42.373	45.493
Favor de familiares	39.577	40.096	40.690	41.314	42.075	42.888	43.763
<i>Supervivientes. Total contingencias</i>							
Régimen general	73.970	79.288	82.616	86.298	90.235	94.755	99.904
Regímenes especiales	47.990	50.827	53.572	57.066	60.679	64.044	67.477
<i>Pensión media total</i>							
Régimen general	75.099	80.438	84.027	87.990	92.254	97.137	102.751
Regímenes especiales	49.031	52.072	55.054	58.801	62.682	66.268	70.038
Total sistema	62.495	67.862	72.011	76.455	80.893	85.409	90.385

Fuente: FEDEA

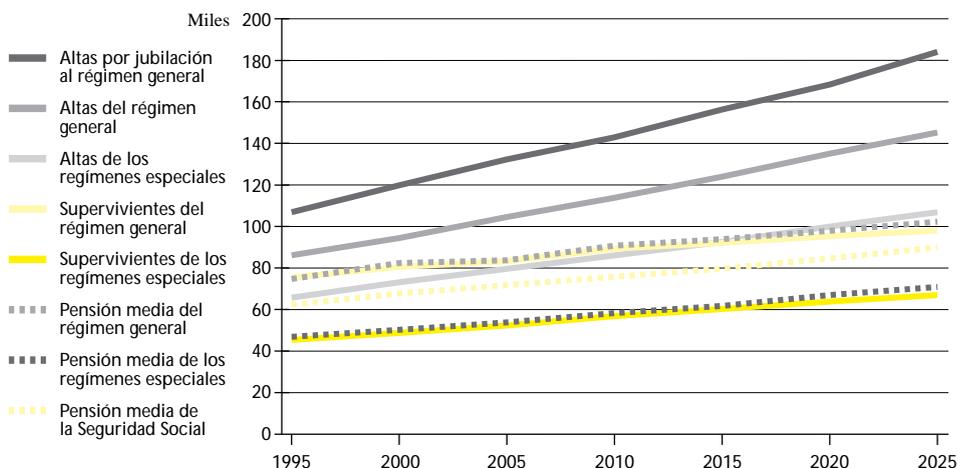
■ Así, pueden compararse todas las demás prestaciones medias del sistema español de pensiones para apreciar las diferencias debidas a las menores bases de cotización efectivas medias en cada régimen y al desfase contributivo entre las pensiones por nuevas altas y las ya causadas. La pensión media total del sistema se estima, para 1995, en 62.495 pesetas, siendo la correspondiente al régimen general de 79.099 (un 20% mayor) y de 49.031 la correspondiente al conjunto de los regímenes especiales (un 22% menor).

■ También puede apreciarse, en el cuadro 2.5, la evolución (en pesetas de 1995) de las diferentes pensiones medias. La pensión media total del sistema pasará de 62.495 pesetas en 1995 a 90.385 en 2025, es decir, crecerá a una tasa anual acumulativa del 1,24%. La pensión media de las nuevas altas por jubilación del régimen general lo hará a una tasa estimada del 1,8% anual, similar a la de los regímenes especiales. Las pensiones medias ya causadas evolucionarán a tasas anuales más moderadas, ligeramente superiores al 1%, en ambos regímenes. Esta discrepancia se debe a que las pensiones, una vez causadas, evolucionan con el coste de la vida, mientras que las nuevas pensiones se calculan sobre las bases de cotización actualizadas para tener en cuenta los aumentos salariales. Dichas bases de cotización medias registran el supuesto de que la incidencia del desempleo será cada vez menor en el periodo de proyección. En el gráfico 2.4 se puede observar cómo las pensiones medias de las nuevas altas se alejan progresivamente de las pensiones medias ya causadas a medida que transcurre el periodo de proyección.

■ En resumen, el envejecimiento futuro de la población española y la extensión del actual modelo de pensiones contributivas, en un escenario macroeconómico como el que se ha supuesto en este ejercicio, para los próximos treinta años, determinan el agravamiento progresivo de la presente insuficiencia con la que los ingresos afectados al sistema de pensiones cubren los gastos por este mismo concepto. Concretamente, el déficit del sistema de pensiones, en porcentaje del PIB, aumentaría en 1,3 puntos, entre 1995 y 2025, a partir de su actual nivel estimado en el 2,13%.

Gráfico 2.4

PENSIONES MEDIAS DEL SISTEMA ESPAÑOL. 1995-2025



■ El ritmo de deterioro de este indicador sería sostenido hasta el inicio del último lustro del periodo estudiado, cuando se iniciaría una aceleración, estrechamente vinculada a la llegada a la edad de la jubilación de los nacidos durante el *baby-boom* español (acaecido entre 1965 y 1975), que nuestro ejercicio apenas puede comenzar a desvelar.

■ Desde el punto de vista económico, tal perspectiva ha de ser caracterizada como una situación muy seria que, de no corregirse, llevaría a un aumento progresivo e inaceptable del déficit público; de tal modo que, si bien el poder adquisitivo de las prestaciones medias aumentaría en el corto y medio plazo, la viabilidad del sistema a largo plazo quedaría comprometida.

■ Este resultado depende crucialmente de los supuestos adoptados en nuestro escenario de referencia sobre el crecimiento del empleo y de la productividad. Dichos supuestos son moderadamente optimistas; de no realizarse, porque la realidad fuera la de un crecimiento menor que el previs-

to, la situación se tornaría todavía mucho más grave, lo cual se explora en el capítulo siguiente.

■ Sin llegar pues a una caracterización en términos catastróficos de las perspectivas financieras del sistema español de pensiones de aquí a treinta años, sí encontramos motivos suficientes para la inquietud acerca de su viabilidad en ese plazo, y nos parece oportuno advertir sobre la imperiosa necesidad de eliminar cuanto antes los factores que llevan a un aumento progresivo, y en el límite, explosivo, de su déficit. Todos los mecanismos del actual sistema contribuyen al aumento tanto del número de beneficiarios como de sus prestaciones medias, y, por tanto, al aumento de los gastos. Por otro lado, el aumento de las afiliaciones y sus cotizaciones depende del comportamiento del mercado de trabajo y de la productividad. Esta dependencia hace que sea claramente inapropiada la política orientada a estabilizar o reducir el déficit del sistema de pensiones mediante un aumento de los tipos de cotización. Tal medida nunca resultaría positiva para el empleo, y posiblemente sería contraproducente para éste, resultando por tanto ino-cua de cara al aumento de los ingresos, sin que por ello se vieran afectados los mecanismos causantes del aumento del gasto por pensiones.

■ Por tanto, las medidas de reforma del sistema de pensiones compatibles con el diagnóstico anteriormente emitido han de afectar ante todo a los factores causantes del gasto, y sólo indirectamente, vía estímulo al crecimiento del empleo, a los determinantes de los ingresos. El capítulo siguiente trata precisamente de explorar las consecuencias económicas de algunas de dichas medidas, y de analizar la sensibilidad de los ingresos del sistema a realizaciones alternativas de las hipótesis sobre el crecimiento del empleo adoptadas en el ejercicio realizado en este capítulo.

III. EVALUACIÓN ECONÓMICA DE DIVERSAS MEDIDAS DE REFORMA

■ En este capítulo se analizan con cierto detalle las consecuencias, para el balance de gastos e ingresos del sistema de pensiones, que conlleva la adopción de una serie de medidas. Estas medidas han sido ampliamente evocadas en la literatura nacional e internacional sobre la reforma de las pensiones en la última década. Algunas de ellas han quedado recogidas en el Pacto de Toledo.

■ La proyección central de la sección anterior cobra ahora su verdadera dimensión, ya que nos sirve de base para las simulaciones contenidas en este capítulo, que nos indican los efectos imputables a la adopción de una u otra de las medidas analizadas. Con ello, confiamos en consolidar una nueva línea de reflexión sobre la reforma de las pensiones en nuestro país, alejada de una caracterización genérica, y más próxima de la definición de un escenario realista, ya que maneja órdenes de magnitud verosímiles de los efectos derivados, calendarios para la toma de decisiones y horizontes de maduración de las reformas. Representa, en cualquier caso, una primera aproximación a completar en el futuro con un tratamiento basado en modelos económicos de comportamiento, macroeconómicos o de equilibrio general computable, y una proyección de la población española, todo ello al horizonte 2050.

■ La reforma de un sistema de pensiones como el español no es una tarea fácil (como se tratará de argumentar en los capítulos siguientes). Junto a los aspectos económicos de las medidas, han de considerarse dimensiones sociales y políticas, así como elementos temporales tales como el momento de su anuncio en relación a la fecha de su entrada en vigor, ya que muchas de esas medidas son susceptibles de provocar una rebaja de las expectativas de las personas protegidas por el sistema, especialmente los

cotizantes. Aunque debidamente explicadas y legitimadas, y aplicadas en el momento oportuno, estas medidas requerirán periodos transitorios de ajuste. En lo que sigue, sin embargo, hemos dejado al margen las cuestiones relativas a las reacciones detalladas de los cotizantes y al calendario óptimo de introducción de las medidas. Hemos supuesto en general que éstas se introducen en el año 2000 y ejercen sus efectos a partir de ese año, habiéndose corregido mecánicamente, en cada caso, las carreras de cotización u otros elementos para la coherencia de los cálculos correspondientes.

3.1. Una descripción de las medidas de reforma

■ Sobre la proyección central del capítulo II hemos efectuado una serie de simulaciones al objeto de cuantificar las consecuencias de cambios en los criterios de reconocimiento de pensiones y de indiciación de las mismas una vez causadas. De manera general, puede anticiparse que las medidas de maduración lenta, es decir, aquéllas que afecten tan sólo a las nuevas pensiones provocarán efectos menores sobre los grandes números del sistema, a costa de un esfuerzo significativo de un número reducido de pensionistas. Por el contrario, las medidas de aplicación universal tendrán efectos más intensos sobre el balance del sistema de pensiones, repercutiendo el esfuerzo sobre todos los pensionistas, también de manera significativa.

■ Las medidas analizadas han sido las siguientes:

- i) Una disminución en los puntos de pensión por año cotizado
- ii) Un aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora
- iii) Un aumento en la edad de jubilación
- iv) Un aumento en la penalización por jubilación anticipada
- v) Una actualización de todas las pensiones en 0,5 puntos porcentuales por debajo del IPC

■ De todas ellas, las cuatro primeras son medidas de maduración lenta, ya que afectan únicamente a las nuevas pensiones (que sustituyen a las antiguas a un ritmo del 7% al año), mientras que la última es una medida de aplicación universal. A continuación, describimos estas medidas con cierto detalle, ya que afectan a una amplia gama de parámetros del sistema, de los que dependen las condiciones de otorgamiento de las pensiones y la cuantía de las mismas. En las secciones siguientes, presentamos los cálculos de los efectos que tales medidas tienen sobre el balance del sistema y sobre las pensiones medias más representativas.

Una disminución en los puntos de pensión por año cotizado

■ Esta medida se establece a partir del año 2000, y afecta a las nuevas pensiones de jubilación. Consiste en tres ajustes. Primero, cada uno de los quince primeros años cotizados proporciona 3,3 puntos porcentuales de la base reguladora de la pensión, en lugar de los 4 puntos actuales; por consiguiente, los quince primeros años dan un 50% de la base reguladora, frente al 60% actual. Segundo, cada uno de los siguientes años cotizados, hasta una carrera máxima de cuarenta, proporciona otros 1,6 puntos adicionales, en lugar de los 2 puntos actuales, con una carrera máxima de treinta y cinco años. Tercero, la carrera completa da el 90%, tras cuarenta años de cotización, frente al 100% actual tras treinta y cinco años. Para las pensiones de invalidez, cuyo cálculo en el modelo es diferente, se supone que la divergencia entre la pensión media por nuevas altas y la pensión media total disminuye un 20%. Las demás pensiones del sistema no varían.

■ Los analistas españoles han considerado sistemáticamente la práctica actual, por la que se acumulan puntos de pensión, como muy desequilibrada e injusta para los años de cotización posteriores a los quince primeros, que reciben un tratamiento excesivamente generoso (Durán, 1995). El cambio propuesto supone un reequilibrio de los puntos de pensión por

año cotizado y, a la vez, un alargamiento de la carrera máxima de cotización.

Un aumento en los años de cotización en el cálculo de la base reguladora

■ Esta medida, como la anterior y las restantes, se inicia a partir del año 2000 y afecta tan sólo a las pensiones por nuevas altas de jubilación. Consiste en que el cálculo de la base reguladora considera, en 2001, los quince últimos años cotizados, en vez de los ocho actuales. A partir de este año, se añade uno más a la base reguladora hasta completar los veinticinco en 2010, permaneciendo así en lo sucesivo. La mecánica de actualización de bases históricas sigue siendo la misma que en la actualidad. El resto de las pensiones de nuevas altas tiene el mismo tratamiento que en la medida anterior.

■ Esta es una medida especialmente invocada por los analistas, quienes han advertido, no obstante, sobre el riesgo de que la base reguladora de ciertos individuos, que han visto disminuidos sus ingresos en los últimos años por desempleo u otras causas, pueda aumentar y, con ello, los gastos por pensiones. Para el cotizante representativo, sin embargo, y dado el escenario macroeconómico que se ha establecido, la base reguladora resultante disminuirá y, con ella, lo harán las pensiones medias y los gastos por pensiones.

Un aumento en la edad de jubilación

■ Se adopta también a partir del año 2000, afectando a las nuevas pensiones por jubilación. Consiste en un retraso de la edad legal, y de la edad efectiva, de jubilación en tres años, pasando la primera a los 68 años en vez de los 65 años actuales. La edad efectiva se estima, en la actualidad, en 62

años, y resultaría modificada en la misma magnitud. Se ha optado por hacer que a partir de 2001, las probabilidades de jubilación observadas se apliquen a las edades relevantes retrasadas tres años, por lo cual los ahorros del sistema son apreciables, aunque se estabilizan con el tiempo una vez agotado el «efecto calendario» inducido por la medida.

■ De nuevo, esta medida ha sido ampliamente reclamada por los analistas, habiéndose anunciado ya en varios países desarrollados, o incluso aplicado en algunos de ellos, como Italia y Francia. La justificación de la medida radica en el avance secular de la esperanza de vida en edades alrededor de los 65 años, lo que lleva a un aumento considerable de los gastos de pensión por la mayor longevidad de los pensionistas. Las malas condiciones de la mayor parte de los mercados de trabajo europeos, sin embargo, advierten contra una aplicación de esta medida que tuviera consecuencias indeseables sobre las opciones trabajo-ocio de los mayores de 60 años. Sin embargo, una forma de suavizar la transición consistiría en acompañar el retraso de la edad de jubilación completa con un periodo de jubilación a tiempo parcial, es decir, compatible con la actividad laboral también a tiempo parcial. Esta medida de acompañamiento puede diseñarse de forma que no tenga consecuencias negativas para el balance del sistema de pensiones, aunque aumente considerablemente las opciones de los individuos y, por lo tanto, su bienestar.

Un aumento en la penalización por jubilación anticipada

■ Esta medida se aplica a partir del año 2000 a las nuevas altas de jubilación, manteniéndose el tratamiento anterior del resto de las pensiones. Consiste en un aumento de la penalización por cada año en que se adelanta la jubilación respecto a los 65 años. Dicha penalización pasa del 8% por año actual, al 10%, de forma que quienes anticipen su jubilación a los 60 años recibirían el 50% de su base reguladora, frente al 60% actual. La simulación de esta medida muestra que tiene ciertos efectos positivos sobre el balance

del sistema, si bien hay que indicar que agudiza una serie de distorsiones actualmente operantes.

- En primer lugar, la penalización actual del 8% es ya «actuarialmente» injusta: es decir, en los casos efectivos en los que se aplica la penalización, el valor presente descontado de las prestaciones a recibir es menor que si el individuo se jubilara a la edad legal. Ello es así porque, a pesar de que se percibe una pensión durante más años, ésta es menor de lo que correspondería a un estricto ajuste actuarial. Aumentar, pues, la penalización, como se hace en esta simulación, distorsiona aún más esta característica del actual sistema.

- En segundo lugar, dos terceras partes de las nuevas pensiones de jubilación en la actualidad corresponden a jubilaciones anticipadas, a las que no se les aplica efectivamente la penalización, debido a dos causas extremas: bien porque la rebaja de la base reguladora todavía deja la pensión resultante por encima de la máxima, en cuyo caso se aplica siempre la pensión máxima, bien porque la deja por debajo de la mínima, en cuyo caso se aplican los complementos de mínimos. En ambos casos, la decisión de jubilación anticipada deja al beneficiario de la pensión considerablemente mejor, ya que disfruta la que de todas formas obtendría durante algunos años más, en los que, por añadidura, no paga cotizaciones. Es muy rara la jubilación anticipada de aquellos que tienen derecho a pensiones situadas entre los extremos mínimo y máximo, y quienes toman esta opción realizan, contra la penalización actuarial que sufren manifiestamente, ganancias de bienestar de naturaleza no pecuniaria (más ocio, por ejemplo) que deben, sin duda, compensarles.

Una actualización de todas las pensiones en 0,5 puntos porcentuales por debajo del IPC

- La última de las medidas analizadas difiere de las anteriores en que se aplica por igual a todas las pensiones, por nuevas altas y ya causadas.

Consiste en que, de 1996 en adelante, las pensiones se actualizan 0,5 puntos por debajo del IPC. Ello supone una pérdida sistemática de poder adquisitivo para todos los pensionistas, lo cual se refleja en una disminución apreciable del déficit del sistema. Esta medida es representativa de lo que se ha llamado anteriormente medidas de aplicación universal, frente a las de maduración lenta, que caracteriza a todas las anteriores.

■ Se trata, sin duda, de una medida drástica, ya que el factor de erosión de la pensión real que incorpora, en treinta años, es de 1,16, es decir, que la pensión media resultante al término de dicho periodo de tiempo sería un 16% menor que la que se produciría de no aplicarse tal medida. A la hora de evaluar esta medida deben tenerse en cuenta dos consideraciones. Primera, muchas de las pensiones ya causadas son reducidas y este mecanismo las dejaría rápidamente fuera de línea con la cesta de la compra «básica» (por no hablar de una cesta amplia). Segunda, cabe imaginar una aplicación matizada de esta medida basándose en la tradición hasta la fecha del sistema, consistente en congelar las pensiones más altas y actualizar las más bajas por encima incluso del IPC.

■ Veamos, a continuación, las consecuencias que cabría esperar de aplicar las diversas medidas recién descritas en términos de la reducción del déficit del sistema de pensiones.

3.2. Los efectos sobre el balance del sistema de pensiones

■ El cuadro 3.1 presenta (junto a los cálculos de referencia del capítulo anterior) el balance de gastos e ingresos, absoluto y en porcentaje del PIB, resultante de la aplicación de las diversas medidas. Puesto que el retraso de la edad de jubilación afecta también al número de pensiones, se ofrece dicho indicador en este caso. El gráfico 3.1 muestra la evolución del déficit del sistema de pensiones, y permite la comparación de los efectos de las diferentes medidas.

Cuadro 3.1

BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA. 1995-2025

(Miles de millones de pesetas de 1995)

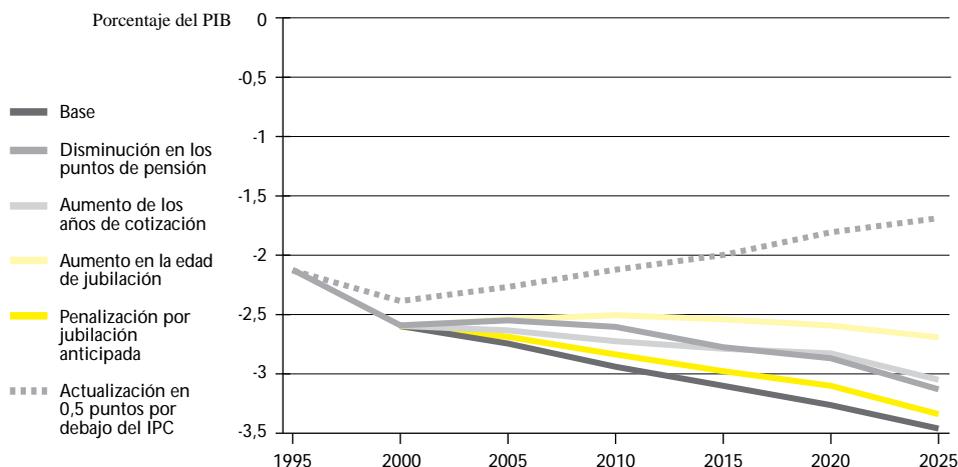
	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Proyección central</i>							
Número de pensiones	6.987	7.727	8.229	8.764	9.342	9.976	10.719
Balance	-1.504	-2.090	-2.495	-3.017	-3.603	-4.259	-5.153
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,75	-2,94	-3,10	-3,24	-3,46
<i>Puntos de pensión</i>							
Balance	-1.504	-2.090	-2.292	-2.723	-3.245	-3.799	-4.560
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,52	-2,65	-2,79	-2,89	-3,06
<i>Años de cotización</i>							
Balance	-1.504	-2.090	-2.403	-2.808	-3.257	-3.753	-4.461
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,65	-2,73	-2,80	-2,85	-3,00
<i>Edad de jubilación</i>							
Número de pensiones	6.987	7.727	8.007	8.434	8.897	9.363	9.935
Balance	-1.504	-2.090	-2.274	-2.550	-2.933	-3.349	-4.008
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,50	-2,48	-2,52	-2,55	-2,69
<i>Jubilación anticipada</i>							
Balance	-1.504	-2.090	-2.445	-2.927	-3.470	-4.070	-4.904
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,69	-2,85	-2,98	-3,09	-3,30
<i>Actualización de pensiones</i>							
Balance	-1.504	-1.897	-2.033	-2.195	-2.317	-2.389	-2.557
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,36	-2,24	-2,14	-1,99	-1,82	-1,72

Fuente: FEDEA

■ La proyección, a legislación constante, del déficit del sistema español de pensiones arrojaba un deterioro del mismo de 1,3 puntos porcentuales del PIB entre 1995 y 2025, que se aceleraba a partir de 2020. Es de resaltar que de todas las medidas descritas, tan sólo la última, consistente en una indicación de todas las pensiones por debajo del IPC, logra atajar por sí sola este deterioro. Ninguna de las restantes medidas, tomadas individualmente, lo consigue.

Gráfico 3.1

BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES CON MEDIDAS ALTERNATIVAS



■ El aumento de la penalización por jubilación anticipada es la medida que menor efecto tiene sobre el balance del sistema, con menos de dos décimas de punto del PIB de corrección respecto a la proyección central en 2025 (unos 250 mil millones de pesetas de 1995).

■ Las medidas relativas a la modificación de los puntos de pensión por año cotizado y del número de años de cotización en el cálculo de la base reguladora tienen efectos similares, a largo plazo, sobre el déficit del sistema de pensiones. Consisten en una reducción, en 2025, de algo más de cuatro décimas de punto del PIB respecto a la simulación de referencia, es decir, entre 600 y 700 mil millones de pesetas de 1995. Tampoco eliminan la progresividad del déficit resultante a partir de 2020, aunque el reequilibrio de los puntos de pensión, que tiene efectos inmediatos mayores que el cambio de la fórmula de la base reguladora, protege menos al sistema del envejecimiento de la población.

■ El retraso de la edad de jubilación es una medida que reduce apreciablemente el número de pensiones respecto a la proyección central, debido a que una

serie de grupos de edad proporcionan un número menor de jubilados por vejez. Así, frente a los 10,7 millones de pensiones previstas en la proyección central para 2025, cabe esperar, tras la adopción de esta medida, un número de 9,9 millones de pensiones. El déficit del sistema de pensiones, en esta simulación, está casi ocho décimas de punto de PIB por debajo del de la proyección central, lo cual supone una corrección de más de un billón de pesetas constantes (de 1995). Puede decirse que esta medida estabiliza el déficit de las pensiones en torno al 2,5% del PIB entre 2005 y 2020, aunque no evita el despegue del mismo a partir de este último año. De nuevo, la adversa demografía posterior a 2025 parece restar eficacia a una medida de efectos, sin embargo, apreciables.

■ Por último, la actualización de todas las pensiones en 0,5 puntos porcentuales por debajo del IPC, desde 1996 en adelante, logra atajar muy rápidamente el deterioro del déficit del sistema de pensiones, que se aproximaría al 1,7% del PIB en 2025, con una reducción de algo más de 2,6 billones de pesetas (de 1995), sin que se aprecien signos de una reversión rápida de sus efectos pasado dicho año. Esta medida es de aplicación universal y afecta al conjunto de las pensiones, y no solamente al 7% del total (que suponen las nuevas altas), como es el caso de las medidas anteriores. No necesita maduración, ya que todas las pensiones son tratadas por igual cada año. Este es un mecanismo de corrección de los desequilibrios financieros que ha de tener consecuencias importantes sobre las pensiones medias percibidas por los pensionistas, lo cual se analiza, junto al caso de las restantes medidas, en la sección siguiente.

3.3. Los efectos sobre las pensiones medias

■ Ya se ilustró, en el capítulo anterior (ver cuadro 2.5), el hecho de que las pensiones medias reales mantendrían un ritmo creciente en un escenario de legislación constante. En las secciones previas de este capítulo, se han explorado algunas medidas de reforma del sistema de pensiones tendentes a reducir su déficit, cuyas consecuencias se reflejan en las prestaciones medias reales y, en el caso del retraso de la edad de jubilación, en el número de pensiones. Cabe

esperar que, según la naturaleza de las diferentes medidas, unas u otras prestaciones medias resulten afectadas a la baja. Nuestros cálculos muestran, sin embargo, que bajo ninguna de las medidas consideradas, la pensión media real del sistema disminuirá respecto a su nivel de 1995, aunque sí lo hará respecto a la que se habría obtenido de no haberse aplicado la medida correspondiente.

Cuadro 3.2

PENSIONES MEDIAS BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA. 1995-2025 (Pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Proyección central</i>							
Altas de jubilación del régimen general	106.275	119.350	132.049	142.146	155.148	167.225	182.674
Total sistema	62.495	67.862	72.011	76.455	80.893	85.409	90.385
<i>Puntos de pensión</i>							
Altas de jubilación del régimen general	106.275	119.350	108.280	124.911	139.633	150.502	164.407
Total sistema	62.495	67.862	70.251	74.057	78.158	82.116	86.434
<i>Años de cotización</i>							
Altas de jubilación del régimen general	106.275	119.350	123.384	127.162	135.705	143.519	155.860
Total sistema	62.495	67.862	71.210	74.747	78.251	81.788	85.777
<i>Edad de jubilación</i>							
Altas de jubilación del régimen general	106.275	119.350	138.725	148.568	161.520	173.333	188.345
Total sistema	62.495	67.862	72.032	75.477	79.554	84.060	89.276
<i>Jubilación anticipada</i>							
Altas de jubilación del régimen general	106.275	119.350	124.142	133.671	146.117	157.046	171.779
Total sistema	62.495	67.862	71.575	75.717	79.873	84.053	88.727
<i>Actualización de pensiones</i>							
Altas de jubilación del régimen general	106.275	116.396	125.593	131.851	140.348	147.529	157.170
Total sistema	62.495	66.080	68.005	69.756	71.061	72.020	73.085

Fuente: FEDEA

■ El cuadro 3.2 muestra la evolución de la pensión por nuevas altas de jubilación del régimen general y la pensión total del sistema, en la proyección cen-

tral y bajo las diferentes medidas consideradas (en pesetas de 1995), mientras que el cuadro 3.3 presenta las mismas en porcentaje de las respectivas pensiones medias de referencia, en cada año. Puede observarse que existe una amplia gama de efectos en lo que se refiere a su magnitud y su realización temporal.

Cuadro 3.3

PENSIONES MEDIAS BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA. 1995-2025
(Porcentaje de las respectivas pensiones medias de referencia en cada año)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Puntos de pensión</i>							
Altas de jubilación del régimen general	100,0	100,0	82,0	87,9	90,0	90,0	90,0
Total sistema	100,0	100,0	97,6	96,9	96,6	96,1	95,6
<i>Años de cotización</i>							
Altas de jubilación del régimen general	100,0	100,0	93,4	89,5	87,5	85,8	85,3
Total sistema	100,0	100,0	98,9	97,8	96,7	95,8	94,9
<i>Edad de jubilación</i>							
Altas de jubilación del régimen general	100,0	100,0	105,1	104,5	104,1	103,7	103,1
Total sistema	100,0	100,0	100,0	98,7	98,3	98,4	98,8
<i>Jubilación anticipada</i>							
Altas de jubilación del régimen general	100,0	100,0	94,0	94,0	94,2	93,9	94,0
Total sistema	100,0	100,0	99,4	99,0	98,7	98,4	98,2
<i>Actualización de pensiones</i>							
Altas de jubilación del régimen general	100,0	97,5	95,1	92,8	90,5	88,2	86,0
Total sistema	100,0	97,4	94,4	91,2	87,8	84,3	80,9

Fuente: FEDEA

■ Adviértase, en primer lugar, que la medida consistente en atrasar la edad de jubilación produce sus efectos sobre el déficit del sistema de pensiones por la reducción de efectivos, ya que las pensiones medias de los nuevos jubilados del régimen general, tras esta medida, aumentan ligeramente (un 5% respecto a la correspondiente en 2005), aunque dicho aumento tiende a desaparecer con el tiempo. En 2025, la pensión media total del sistema es

algo más de un 1% inferior a la de referencia. También se recordará que esta medida es, dentro de las llamadas de maduración lenta, la que tiene mayores efectos sobre el déficit del sistema de pensiones. El sacrificio de los pensionistas se manifiesta, en este caso, en los mayores años de actividad que se les imponen, y la dificultad para la adopción de esta medida radica en su clara interferencia con el mercado de trabajo.

- En el caso de las demás medidas, las disminuciones son generalizadas, aunque de muy diversa entidad y calendario, consistiendo en una reducción de las pensiones medias respecto a las de referencia a largo plazo, aunque no necesariamente en su reducción en términos reales respecto a su nivel de 1995.

- El aumento de la penalización por jubilación anticipada provoca los menores efectos sobre las pensiones medias, especialmente sobre la media total del sistema, que se reduce apenas un 2%, mientras que la de las nuevas altas de jubilación del régimen general cae un 6% en 2025. Tal disminución de la pensión de las nuevas altas se produce desde el momento de la aplicación de la medida, y se mantiene a partir de entonces, lo cual provoca el descenso paulatino de la pensión media total del sistema, hasta su convergencia con la anterior, mucho después de 2025. Estas reducciones en la pensión media pueden considerarse tolerables para los interesados, pero la medida que las provoca apenas consigue corregir el déficit del sistema de pensiones.

- La medida consistente en un reequilibrio de los puntos de pensión por año cotizado y un aumento de la carrera de cotización reduce fuertemente la pensión de las nuevas altas por jubilación respecto a la de referencia (casi en un 20%). También la reduce respecto a la pensión percibida antes del establecimiento de la medida. Progresivamente, a medida que maduran las nuevas carreras de jubilación, esta pensión media aumenta hasta situarse, de forma estable, un 10% por debajo de la de referencia en 2025. La pensión media total del sistema se reduce lentamente, respecto a la de referencia, para situarse, en 2025, en algo más de un 4% por debajo de ésta. El sacrificio para los nuevos pensionistas, derivado de esta medida, se hace

sentir muy pronto de manera intensa, aunque se corrige en buena medida en los quince años posteriores a la reforma.

- La ampliación de los años tomados en cuenta para el cálculo de la base reguladora provoca efectos a largo plazo sobre las pensiones medias más intensos que la medida anterior. La pensión de las nuevas altas de jubilación disminuye de forma relativamente rápida hasta colocarse casi un 15% por debajo de su referencia en 2025. Dicha disminución tiende a estabilizarse en el tiempo, una vez que se han alcanzado los 25 años tenidos en cuenta en la nueva fórmula de la base reguladora. La pensión media total del sistema sigue una evolución similar a la que resulta de la medida anterior, quedando reducida, en 2025, en un 5% respecto a su referencia. El sacrificio para los nuevos pensionistas se manifiesta progresivamente hasta estabilizarse en un nivel que es el más elevado de todas las medidas consideradas.

- Por fin, la actualización de pensiones en medio punto por debajo del IPC tiene efectos sobre las pensiones medias correspondientes al intenso efecto que provoca sobre el déficit del sistema. En particular, la pensión media de las nuevas altas de jubilación sufre una reducción gradual respecto a su referencia, que la sitúa en un 14% por debajo de la misma en 2025. Pero es, sobre todo, la pensión media del sistema la que sufre una caída más importante, cercana al 20% respecto a su nivel de referencia. El sacrificio es, en este caso, similar al que se produce a largo plazo con la medida consistente en aumentar los años de cotización en la base reguladora, pero afecta a todos los pensionistas, aunque de manera gradual. Esta es, sin duda, la medida que provoca los efectos más intensos.

- Con todo, hay que tener en cuenta que la evolución de la pensión media total del sistema se ve influida por un efecto de composición, en virtud del cual cada vez pesan más las pensiones, más reducidas comparativamente, de los pensionistas de mayor edad, debido al mayor número de éstos. Finalmente, tan sólo la medida consistente en una actualización por debajo

del IPC es susceptible de provocar una disminución de las pensiones reales ya causadas respecto a su nivel de 1995, efecto que puede matizarse graduando la medida según el importe de la pensión.

3.4. La sensibilidad al crecimiento del empleo

■ Los cálculos de las secciones anteriores han puesto de manifiesto la dificultad de atajar la progresión del déficit del sistema español de pensiones sin la introducción de medidas que exigen determinados sacrificios a los beneficiarios actuales o futuros. Recuérdese, sin embargo, que el escenario de referencia adoptado se consideraba moderadamente optimista, aunque asequible a largo plazo, para la economía española; y que se mencionaba la existencia de una probabilidad significativa de que no se cumpliera dicho escenario de manera estricta, lo que nos obliga a explorar, al menos parcialmente, las consecuencias de que la creación de empleo no se atenga a la hipótesis establecida.

■ Esto nos conduce a dos tipos de interrogantes. ¿Cuál debería ser el crecimiento del empleo, por encima del de referencia, para estabilizar el déficit del sistema de pensiones en ausencia de medidas correctoras?, y ¿cómo evolucionaría dicho déficit, si el empleo creciera sensiblemente por debajo del de referencia?

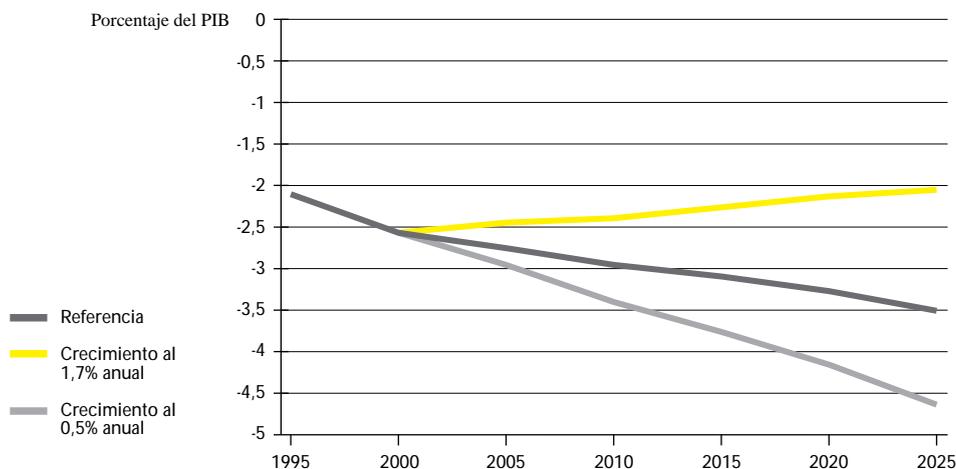
■ En principio, interesa conocer tanto el crecimiento del empleo como el de la productividad, ya que ambos son sustitutivos a los efectos de nuestros cálculos. De hecho, podría pensarse en situaciones alternativas en las que, manteniéndose invariable la hipótesis de crecimiento del empleo característica del escenario de referencia, la productividad viese aumentada o disminuida su tasa de crecimiento. Sin embargo, con objeto de simplificar nuestra discusión, vamos a limitarnos aquí a la consideración del factor de crecimiento del empleo.

■ Algunos analistas piensan que el crecimiento del empleo basta para mantener la capacidad financiera del sistema de pensiones español, no siendo nece-

saría la adopción de medidas correctoras. No es esa nuestra opinión, porque, si bien ese crecimiento es indispensable, dudamos de que pueda hacerse a un ritmo suficientemente alto como para resolver el problema de la viabilidad financiera del sistema a largo plazo. De hecho, nuestra proyección central incorpora una previsión de crecimiento del empleo a un 1% acumulativo anual a partir de 2000. Los cálculos que se detallan a continuación sugieren que la tasa requerida no para reducir, sino simplemente para estabilizar el déficit del sistema de pensiones a su nivel actual, debería estar alrededor del 1,7% por año: una hipótesis sumamente optimista a la luz de la experiencia reciente. Por el contrario, si la tasa de crecimiento del empleo se manifiesta por debajo de la hipótesis de referencia, es decir, por ejemplo, al 0,5% al año, el déficit del sistema español de pensiones aumentaría hasta llegar, en 2025, a un volumen de más de seis billones de pesetas (de 1995), que representaría el 4,63% del PIB: esto significaría un deterioro equivalente a casi dos puntos y medio del PIB con relación a su nivel actual (que es del 2,16%). Veamos los detalles de estos escenarios alternativos en el cuadro 3.4 y el gráfico 3.2.

Gráfico 3.2

BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES Y CRECIMIENTO DEL EMPLEO



Cuadro 3.4

**BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES BAJO HIPÓTESIS ALTERNATIVAS
DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO A PARTIR DEL AÑO 2000**
(Miles de millones de pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Proyección central</i>							
Afiliados	12.095	13.032	13.697	14.396	15.130	15.902	16.713
Balance	-1.504	-2.090	-2.495	-3.017	-3.603	-4.259	-5.153
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,75	-2,94	-3,10	-3,24	-3,46
<i>Crecimiento al 1,7% anual</i>							
Afiliados	12.095	13.032	14.178	15.425	16.782	18.257	19.863
Balance	-1.504	-2.090	-2.314	-2.607	-2.902	-3.194	-3.633
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,46	-2,37	-2,25	-2,12	-2,06
<i>Crecimiento al 0,5% anual</i>							
Afiliados	12.095	13.032	13.361	13.699	14.045	14.399	14.763
Balance	-1.504	-2.090	-2.621	-3.295	-4.063	-4.937	-6.091
Balance en porcentaje del PIB	-2,16	-2,60	-2,96	-3,37	-3,76	-4,14	-4,63

Fuente: FEDEA

■ Para que el empleo crezca al 1,7% al año, a partir de 2000 (manteniéndose, por otra parte, la tasa de desempleo del escenario central) es preciso que se produzca un estímulo muy considerable a la actividad de la población en edad de trabajar, a la inmigración, o ambas: repárese, en efecto, en que el número de afiliados al sistema de pensiones debería aumentar hasta casi veinte millones en 2025. De ello se desprende que habría que encontrar casi ocho millones más de trabajadores en los próximos treinta años.

■ Estas cifras suscitan grandes interrogantes; primero, acerca de la capacidad de la economía española para crear tal volumen de empleo; segundo, acerca de la disponibilidad misma de mano de obra en nuestro país en semejantes proporciones, a la vista de los efectivos de nuestra población, a no ser que se modifiquen sustancialmente las pautas actuales de actividad,

o tenga lugar una emergencia masiva de la población comprometida en actividades en la economía subterránea. A los interrogantes anteriores se sumarían otros acerca de la viabilidad y la prudencia social y política de políticas de estímulo a flujos inmigratorios de la envergadura necesaria. En todo caso, nada de esto puede hacerse sin un debate social y político amplio e intenso, que abocase a decisiones cargadas de consecuencias de toda índole. Por lo que sabemos del modo de funcionar del sistema político y de la opinión pública española, es poco probable que esas decisiones, tan complejas y tan sensibles política y culturalmente, se hagan en un plazo próximo.

■ A todo ello añádase que, en todo caso, siempre dentro de la hipótesis anterior, el déficit del sistema de pensiones no disminuiría, en términos de PIB, por debajo de su nivel de referencia de 1995 hasta después de 2015. Pasado ese año, el crecimiento indefinido del empleo a ese 1,7% anual ejercería sus efectos hasta 2025; pero aun así, debe tenerse en cuenta que, en algún momento después de 2025, la jubilación de los *baby-boomers* comenzaría a flexionar la tendencia a la baja.

■ Esto sugiere la gran dificultad de que se realice una hipótesis de crecimiento del empleo como la recién descrita, con una tasa del orden del 1,7% anual, y, por lo tanto, sugiere también la conveniencia de no confiar la solución del problema de las pensiones a una eventualidad tan poco probable.

■ En el extremo opuesto, supongamos que el empleo crece por debajo de la hipótesis de referencia: con una tasa de crecimiento del 0,5% al año a partir de 2000. Supondremos, además, que la tasa de paro del escenario de referencia permanece inalterada de manera que es la tasa de actividad la que se ajusta, en este caso, por debajo de la del escenario central. Así como al crecer el empleo al 1,7% al año, el PIB crece al 3,2% (1,7% del empleo y 1,5% de la productividad), cuando el empleo crece al 0,5% y la productividad lo hace al 1,5%, el PIB presenta una tasa tendencial de crecimiento del 2%. Bajo este régimen de crecimiento macroeconómico, el déficit del siste-

ma de pensiones se deteriora rápidamente, superando poco después de 2010 al indicador correspondiente a 2025 en la situación de referencia (ver cuadro 3.4 y gráfico 3.2). En el límite del horizonte de proyección (2025), el déficit alcanza el 4,63% del PIB de ese año, a la vez que la débil creación de empleo permite apreciar cómo se agudiza la progresividad, debida al envejecimiento acelerado de la población. El deterioro es, pues, de casi dos puntos y medio del PIB entre 1995 y 2025, uno más que en el caso de referencia. Este escenario es relativamente plausible, aunque lo estimemos menos probable que el escenario de referencia, y sus implicaciones deben servir para reforzar la necesidad de actuar intensamente sobre los mecanismos causantes del aumento de los gastos.

- En suma, la necesidad de atajar la progresiva insuficiencia financiera de nuestro sistema de pensiones determina la adopción de diferentes medidas destinadas fundamentalmente a la limitación del doble mecanismo que impulsa el gasto del sistema: el aumento del número de pensionistas, y el del importe de las prestaciones. Algunas de estas medidas se aplican a las nuevas altas; otras se aplican a todas las pensiones con carácter general.

- Por una parte, el retraso de la edad de jubilación se revela como un poderoso instrumento para frenar el ritmo de aumento del número de pensiones, aunque conlleva un ligero aumento de sus importes para las nuevas altas. Ambos efectos se combinan para caracterizarla como la medida más eficaz de todas las que afectan tan sólo a las nuevas pensiones, si bien su dificultad radica en la distorsión que puede producir en el mercado de trabajo, a menos que se arbitren fórmulas de jubilación parcial. El reequilibrio de la carrera de cotización y la extensión de la base reguladora tienen, también, efectos más bien modestos sobre el déficit, a base de concentrar el sacrificio en las nuevas pensiones, que ven reducido su importe respecto a la situación de referencia. Todas estas medidas resultan, sin embargo, insuficientes para estabilizar el déficit del sistema de pensiones a la escala adoptada en nuestro ejercicio, si se dan aisladamente.

■ Por otra parte, las medidas que afectan a todas las pensiones tienen efectos plenos sobre el déficit del sistema, aunque lo hacen a costa de generalizar los sacrificios. A este respecto, ha de tenerse en cuenta el nivel particularmente reducido de muchas de las pensiones ya causadas, lo que obligaría a graduar este tipo de medidas por tipos de pensión. En nuestro ejercicio se ha simulado una indiciación de las pensiones ya causadas por debajo del IPC capaz de hacer descender la pensión media del sistema hasta un 20% por debajo de la de referencia, lo que permite una significativa corrección del déficit del sistema de pensiones.

■ La exploración de escenarios de empleo alternativos advierte fuertemente en contra de la pasividad que supone no acometer medidas correctoras, como las indicadas u otras semejantes, en una u otra dosis y combinación. En ausencia de tales medidas, para que los mayores ingresos por cotizaciones logran estabilizar el déficit de las pensiones a largo plazo, el empleo debería crecer al 1,7% a partir del año 2000: un escenario poco probable, por multitud de razones. Si, por el contrario, las expectativas de crecimiento del empleo de referencia no se cumplieran, por defecto, el deterioro financiero del sistema sería mucho más rápido y, en este caso, la pasividad o la imprevisión se pagaría mucho antes y de modo más costoso y doloroso.

■ Naturalmente, cabe pensar en una reforma compleja que combine, en dosis prudentes, las diferentes medidas analizadas. En todo caso, dado que muchas de las medidas analizadas deberían comenzar a causar sus efectos muy poco después del año 2000, tendrían que ser anunciadas cuanto antes, para permitir la mejor conducta de adaptación por parte de los interesados, es decir, de los actuales cotizantes, en sus carreras de cotización.

IV. ACTORES POLÍTICOS, SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES ANTE LA REFORMA DE LAS PENSIONES

■ En el debate sobre el futuro de las pensiones públicas interviene un grupo de actores clave que con sus propuestas y declaraciones fijan la agenda de la discusión y delimitan el marco en el que ésta se desarrolla. Forman lo que se ha dado en llamar una «red de política pública», es decir, un conjunto de agentes, cada uno de los cuales opera estratégicamente, siempre teniendo en cuenta y anticipando las actuaciones de los demás, observándose recíprocamente con cuidado, intercambiando directa o indirectamente información, y reaccionando ante las posiciones de los otros en forma de actuaciones simbólicas y sustantivas. A veces, los agentes de esta red llegan a acuerdos formales o informales; otras, establecen coaliciones parciales; otras, mantienen una discusión con acuerdos sólo puntuales o de procedimiento.

■ En el centro de esta «red» destacan los decisores políticos. Desde las posiciones que ocupan en el poder legislativo y ejecutivo, los partidos y el Gobierno tienen la responsabilidad de estudiar el problema del sistema público de pensiones, y adoptar las fórmulas que estimen viables para resolverlo. La manifestación más reciente e importante de este compromiso ha quedado reflejada en el llamado Pacto de Toledo, documento de referencia en el debate actual sobre las pensiones que conviene analizar detenidamente, toda vez que se ha presentado por la elite política como el instrumento clave para avanzar en la reforma de la Seguridad Social.

■ Situados alrededor de los decisores políticos, los sindicatos y las asociaciones de jubilados, en su calidad de representantes de los beneficiarios del sistema público de pensiones, intentan que su voz sea escuchada y tenida en cuenta. A las organizaciones empresariales les interesa también sobremanera el futuro de las prestaciones de la Seguridad Social, en la medida en

que afecta a sus obligaciones con el Estado y a la marcha general de la economía nacional. Junto a ellos, los intermediarios financieros y las aseguradoras, posibles favorecidos por los cambios en el sistema de provisión de jubilaciones en tanto receptores de inversiones privadas en forma de fondos de pensiones, procuran asimismo avanzar sus posiciones en esta discusión.

■ En torno a estos actores políticos, sociales y económicos se alinean otros agentes que pueden realizar importantes aportaciones al planteamiento del problema y a la búsqueda de soluciones. Se trata, por una parte, de los expertos y los organismos internacionales, cuyos trabajos y observaciones contribuyen a mantener el debate vivo, instando a que sus participantes definan sus posturas. Por otra parte, la prensa, al presentar las contribuciones de unos y otros, toma parte en la conversación desde la perspectiva de sus líneas editoriales.

4.1. Los partidos políticos y el Pacto de Toledo

■ Los partidos políticos alcanzaron a principios de 1995 un consenso básico en torno a la necesidad de reformar el sistema público de pensiones. En el Pacto de Toledo, unánimemente aprobado en el pleno del Congreso de los Diputados en abril, acordaron una serie de medidas mediante las cuales abordar el problema del equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social.

■ En términos generales, los pactos o acuerdos entre los partidos políticos pueden ser examinados desde muy diversos puntos de vista. Cabe considerar un pacto desde la perspectiva de si su contenido sustantivo resuelve definitivamente la materia en cuestión; o de si el pacto pone en marcha un proceso de reformas de las que quepa esperar que solucionen ese problema, en un tiempo prudencial; o, también, de si favorece el comienzo de un proceso de deliberación pública y educación cívica que, en su momento, pueda propiciar el desarrollo de las reformas.

■ A la primera de estas preguntas ha intentado responder, indirectamente, el capítulo III de este trabajo. Nos interesa ahora examinar el Pacto de Toledo como punto de partida de un proceso de reformas y, hasta cierto punto, de un proceso de deliberación pública. Si se trata de un punto de partida sólido, o problemático y dudoso, depende, en buena medida, de la fidelidad con la que refleje las posiciones de los diferentes partidos sobre la materia, y de la existencia de un consenso genuino entre éstos respecto a las cuestiones abordadas. Por ello conviene situar la discusión sobre los acuerdos plasmados en el Pacto de Toledo en el contexto de las posiciones de los partidos en torno al momento en el que aquél tuvo lugar.

■ Hay que reconocer que el hecho mismo de suscribir un pacto sobre la materia indica un cambio de actitud de los partidos (y en especial del Partido Socialista Obrero Español), que parecen querer comprometerse en la búsqueda de consenso. Hace tan sólo diez años, el Gobierno socialista decidió cambios significativos en el sistema de pensiones sin acuerdo previo con otras fuerzas políticas o sociales: prevaliéndose de la debilidad de la oposición y de la división de los sindicatos, y a pesar de una huelga general. Al parecer, las circunstancias políticas y sociales (y sindicales) de los años noventa no permiten ya decisiones de este carácter.

■ Pero una vez que los partidos han adoptado esta decisión de ir juntos por una senda de búsqueda de consenso, al menos un trecho del camino, parece que la cautela ha vuelto a imponerse entre ellos. De hecho, sus declaraciones y sus recomendaciones de reforma contienen silencios y ambigüedades importantes, que son probablemente la consecuencia de dos factores: la incertidumbre respecto a la efectividad y las consecuencias económicas y sociales de las propuestas, y el temor a (y posiblemente desconocimiento de) las opiniones del público sobre esta materia. El texto del Pacto de Toledo, y el contexto de las declaraciones partidistas sobre la materia, muestran una tendencia a un vago eclecticismo respecto a las medidas a tomar con vistas a la solución del equilibrio financiero del siste-

ma a largo plazo, y suma precaución a la hora de tomar posición en lo referente a reformas estructurales del sistema de pensiones.⁽¹⁾

■ Las medidas de reforma incluidas en el Pacto se refieren tanto al gasto como a los ingresos de la Seguridad Social. Seguiremos este orden en la exposición y el análisis del contenido del texto, y en lo posible, también en la presentación de las posturas adoptadas por otros actores estratégicos.

■ La primera medida relativa al gasto relacionada en la lista de recomendaciones del Pacto de Toledo consiste en limitar la capacidad financiera del sistema contributivo de la Seguridad Social a los gastos contributivos, repercutiendo sobre los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los no contributivos y asistenciales: el problema de la viabilidad financiera del sistema de la Seguridad Social quedaría de esta manera, por lo pronto, «resuelto» mediante el procedimiento de desplazarlo a otro terreno. Tanto el PSOE, como el Partido Popular, Izquierda Unida y Convergència i Unió han declarado explícitamente su acuerdo con la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y de las de carácter universal (como la sanidad, los servicios sociales o los complementos de mínimos de algunas pensiones).⁽²⁾

■ Esta unanimidad soslaya, sin embargo, dos discusiones abiertas: en primer lugar, es preciso aclarar si el superávit del sistema contributivo resultante de esta separación financiera debería ser utilizado para constituir reservas que mitiguen las consecuencias a corto plazo de los ciclos económicos sobre el sistema público de pensiones y garanticen, por tanto, las prestaciones contributivas en años de ingresos insuficientes, o si, por el contrario, la existencia de ese excedente debería traducirse en una reducción de las cotizaciones sociales (propuestas ambas incluidas en el Pacto);

(1) El texto del Pacto en: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie E, n.º 134, 12-4-1995; en adelante *BOCG*.

(2) Borrell (1991: 220-3); entrevistas a Alejandro Cercas, Juan Carlos Aparicio, Ricardo Peralta y Francesc Homs en *Temas para el Debate* 4/1995: 40-43; Villalobos (1993: 34-5).

en segundo lugar, la pretensión de trasladar la financiación de todos los gastos no contributivos y asistenciales a los Presupuestos debe llevar emparejada una discusión sobre cuál debe ser el volumen relativo de estos gastos, y de la carga fiscal adicional que se quiera hacer soportar a la economía real del país por la imposición general. En otras palabras, resulta necesario clarificar cuál es el objetivo inmediato de la desagregación de los gastos contributivos y no contributivos, y si el objetivo del equilibrio financiero de los presupuestos de la Seguridad Social se sitúa o no en el marco de una estrategia general orientada a un equilibrio financiero del conjunto de las cuentas del Estado, y a un volumen de gasto público mayor o menor, y eventualmente a un déficit público mayor o menor.

■ Aparte de esta demanda de parcelación financiera de las prestaciones sociales, las propuestas de los partidos referentes a los gastos se refieren, fundamentalmente, a la edad de jubilación, la cobertura y proporcionalidad de las prestaciones, y la indiciación de las pensiones.

■ La posibilidad del retraso de la edad de jubilación (que supondría un recorte del gasto en pensiones) o de su adelanto (que implicaría un aumento) da lugar a propuestas contradictorias de los partidos. Esto ocurre en un momento en el que la tónica dominante en el conjunto de los países europeos parece ser la de incentivar el retraso en la edad de jubilación (por ejemplo, en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica, Italia o, más recientemente, Suiza), contra lo que había sido una tendencia previa. El PP propone retrasar a los 70 años la jubilación obligatoria de algunos colectivos de funcionarios; por el contrario, IU se opone al retraso de la edad de jubilación y se inclina por su adelanto, en el marco de lo que sería una política general de «reparto del trabajo».⁽¹⁾ El Pacto se limita a incluir una referencia marginal al mantenimiento de la edad legal de jubilación en los 65 años, es decir, a no alterar la situación actual.

(1) PP (1993: 88); Núñez (1993: 30-2); *El Mundo*, 27-3-1995; IU (1993: 16) y (1994: 156-7).

■ En contraste con las posiciones discordantes respecto a la fijación de la edad legal de jubilación, cabe observar una relativa aproximación del discurso de los partidos respecto a la conveniencia de flexibilizarla voluntariamente. Sin embargo, hay que situar ese discurso convergente en el contexto de estrategias orientadas hacia objetivos últimos muy distintos, y aun contrapuestos. El ministro de Trabajo, José Antonio Griñán, defiende una posición (que parece contar con el apoyo de su partido) favorable al establecimiento de incentivos al trabajo después de la edad de jubilación compatibles con el derecho a una pensión. Análogamente, el PP propone permitir la simultaneidad de un trabajo a tiempo parcial con una pensión parcial.⁽¹⁾ En general, por tanto, PSOE y PP se inclinarían por una flexibilización de la edad de jubilación vinculada a una incentivación del trabajo después de los 65 años. De hecho, el Pacto de Toledo recoge una propuesta de ambas formaciones políticas para reducir las cotizaciones y las pensiones en función de la jornada de trabajo, pasada esa edad. Sin embargo, en el caso de IU, la flexibilidad en la edad de jubilación va ligada a una estrategia general a favor no de su retraso, sino de su adelanto. Por eso, IU contempla la jubilación parcial acompañada de los contratos de relevo y del trabajo social voluntario de los mayores, con el objetivo a medio plazo de adelantar la edad de jubilación a los 60 años.⁽²⁾

■ De manera semejante, el consenso declarativo entre los principales partidos en cuanto al incremento de la proporcionalidad de las prestaciones del sistema de pensiones con respecto a las cotizaciones realizadas también encierra cierta precariedad. Es cierto que los últimos congresos nacionales de PP y PSOE han señalado la necesidad de reforzar la proporcionalidad, medida que, en general, conduciría a una reducción de las pensiones; sin embargo, IU se ha opuesto a la introducción en el texto del Pacto de Toledo de una referencia al cálculo de las pensiones sobre la base de toda la

(1) Entrevista a José Antonio Griñán, en *Temas para el Debate* 4/1995: 38-9; véase también *ABC*, *El País* y *Expansión*, 6-4-1995; PP (1993: 88); Núñez (1993: 30); Villalobos (1993: 34-5); *El Mundo*, 27-3-1995.

(2) IU (1994: 156-7); véase también *ABC*, 24-3-1995.

vida activa del pensionista.⁽¹⁾ El documento se limita a recoger el vago propósito de acentuar la proporcionalidad de las pensiones, gradualmente, a partir de 1996.

■ El Pacto elude, por otra parte, formular alguna nueva propuesta respecto a otra forma de reducir el gasto, consistente en incrementar el número de años de cotización exigidos para causar derecho a pensión. Esta medida, adoptada en la reforma de 1985, prolongó el número mínimo de años de cotización (periodo de carencia) de diez a quince.

■ Un tema relevante a efectos de asegurar el equilibrio financiero del sistema mediante la reducción del gasto es el del control de los fraudes que pudieran cometer los beneficiarios del sistema de pensiones, y de la mala gestión por parte de los administradores públicos. De hecho, PSOE, PP e IU declaran su interés en una mejora de los mecanismos de gestión y administración de las pensiones públicas; PSOE y PP insisten en el control del fraude, especialmente respecto a las pensiones de invalidez, mientras que IU pone el acento en el control del cobro de las cotizaciones.⁽²⁾ Estas preocupaciones han quedado recogidas en el Pacto de Toledo, dando lugar a diversas recomendaciones, incluida la de una «integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones»,⁽³⁾ que pudiera eventualmente traducirse en una reducción tanto del fraude en los beneficios percibidos como de la morosidad en el pago de las cotizaciones.

■ Si bien las medidas anteriores parecen orientarse, en general, hacia una reducción del gasto en las pensiones públicas, otras parecen estar dirigidas hacia un aumento de éste, tales como la indiciación anual de las pensiones públicas, la mejora selectiva de determinadas pensiones y la equiparación de la pensión mínima al salario mínimo interprofesional.

(1) Villalobos (1993: 34-5); PSOE (1994: 208); *ABC*, 24-3-1995; *El País*, 4-4-1995.

(2) Cercas (1991: 189); PSOE (1993: 51); Villalobos (1993: 22-4); entrevista a Ricardo Peralta (IU), en *Temas para el Debate* 4/1995: 41-2; PSOE (1994: 208); entrevista a Juan Carlos Aparicio (PP), en *Temas para el Debate* 4/1995: 41.

(3) *BOCG* 134-E: 16.

■ Las dos primeras propuestas han quedado recogidas en el Pacto de Toledo. La indiciación anual de las pensiones públicas de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo constituye una demanda aparentemente unánime. El PSOE insiste en la revalorización automática de las pensiones públicas, limitando así el margen de acción en los presupuestos de cada ejercicio; IU comparte este objetivo de una revalorización anual obligatoria; por su parte, el PP habla de revisión continuada y de consolidación de la capacidad adquisitiva de las pensiones, incrementando en mayor cuantía las más bajas.⁽¹⁾ Hay que tener en cuenta que estas recomendaciones tienen lugar en un momento en el que, en otros países europeos, la suspensión o el retraso de la indiciación están siendo considerados como instrumentos de alguna utilidad y (presuntamente) de escaso coste político para conseguir el objetivo del recorte del gasto en pensiones. El Pacto también dedica una recomendación a mejorar, «en la medida en que la situación financiera lo permita»,⁽²⁾ las pensiones de orfandad y las peor dotadas de viudedad. No incluye, sin embargo, propuesta alguna relativa a la equiparación de la pensión mínima con el salario mínimo interprofesional, medida que ha merecido el apoyo de los tres principales partidos, como demuestran los programas electorales de PSOE, PP e IU en las pasadas elecciones legislativas.⁽³⁾

■ Por otra parte, el objetivo de conseguir el equilibrio entre ingresos y gastos en pensiones puede ser acometido por el lado de los ingresos (con o sin reducción del gasto). Aquí cabe incluir la recomendación generalizada de incrementar las cotizaciones sociales de los agricultores y de los autónomos: dos grupos de interés que parecen tener una influencia muy limitada sobre los partidos políticos. En todo caso, la pretensión de realizar estos incrementos, bajo la cobertura de una operación de racionalización burocrática u homogeneización de los regímenes especiales y el llamado régimen general, parece representar una pretensión compartida, al menos discursivamente, por los diversos partidos políticos.⁽⁴⁾

(1) *ABC, El País y Expansión*, 6-4-1995; PSOE (1994: 208); IU (1994: 59); *El Mundo*, 27-03-1995; PP (1993: 88).

(2) *BOCG* 134-E: 17.

(3) También en los últimos congresos nacionales del PSOE y el PP. Ver PSOE (1993: 51) y (1994: 208); PP (1993: 88); IU (1993: 16); Núñez (1993: 30-2).

(4) Ver recomendación 4 y 6 del Pacto de Toledo (*BOCG* 134-E: 16); PSOE (1993: 51) y (1994: 208); PP (1993: 88); Núñez (1993: 30-2).

■ No sucede lo mismo en cuanto a las aportaciones del régimen general. PP y CiU apuestan por una reducción de estas cotizaciones como pieza de una estrategia general de incentivación del empleo afín al «Informe Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo». En su avance de programa electoral, el PP ha cuantificado la reducción deseable de las cotizaciones en 5 puntos, a realizar a lo largo de 3 años, sugiriendo como una posible fórmula la disminución de las cuotas de los trabajadores con salarios más bajos; por su parte, CiU ha propuesto una reducción de entre 3 y 5 puntos, a realizar en tres años.⁽¹⁾ El Pacto de Toledo se ha hecho eco de estas recomendaciones de una manera vaga y desvaída, condicionándolas «al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo».⁽²⁾ Esta vaguedad puede ser el resultado de la ambigüedad del PSOE en la materia, y de la presión contraria de IU. De hecho, IU recomienda no ya el descenso, sino el aumento de las cotizaciones, especialmente en épocas de crisis.⁽³⁾

■ Evidentemente, la reducción de las cotizaciones sociales, y por tanto, al menos en un primer momento, de los ingresos del sistema de pensiones públicas, sólo tiene sentido en un determinado marco de expectativas y estrategias: la expectativa, optimista, de que la dinamización de la economía, provocada por la disminución de las aportaciones empresariales al sistema de la Seguridad Social, amplíe la base global de los ingresos del sistema; y, posiblemente, la estrategia de desarrollar un sistema complementario de pensiones privadas. El hecho es que las propuestas de reducción de las cotizaciones suelen ir unidas a las demandas de potenciación de un sistema complementario de pensiones privadas, mediante el uso de incentivos fiscales a las mismas. De ahí que en esta última cuestión se observen líneas de disenso entre los partidos semejantes a las ya esbozadas respecto al aumento o descenso de las cotizaciones sociales.

(1) *El Mundo*, 27-3-1995; *ABC*, 29-3-1995.

(2) *BOCG* 134E; 16-17.

(3) *El País*, 31-3-1995 y 4-4-1995; *ABC*, 24-3-1995.

■ El estímulo fiscal de las pensiones privadas recibe el apoyo explícito del PP y de los principales partidos nacionalistas, pero no de IU ni (dudosamente) del PSOE. El PP ha propuesto condiciones fiscales más favorables que las actuales para los fondos de pensiones privados en su avance del programa electoral para las próximas elecciones generales (fijando un plazo de 15 años para que se pueda rescatar el fondo sin coste fiscal, e incrementando la cantidad deducible a 850.000 pesetas, que posteriormente alcanzaría el millón), así como en sus enmiendas al Pacto de Toledo. CiU y el Partido Nacionalista Vasco se han sumado a esa opinión de los populares en varias ocasiones, entre otras, en la discusión de la Ley de Seguro Privado. IU se ha opuesto claramente al fomento de los fondos privados de pensiones. El PSOE se atiene al *statu quo*: prefiere no modificar su tratamiento fiscal de momento, sin descartar que lo haga en el futuro.⁽¹⁾

■ Como resultado de todo ello, el Pacto de Toledo contiene una referencia al tema del sistema complementario de cierta ambigüedad. Por un lado, en las consideraciones generales del Pacto, se insiste con algún énfasis en la defensa de un sistema definido como de reparto y solidaridad, tanto por oposición a (supuestas) «demandas teóricas» que pretenderían sustituirlo por otro «de capitalización», como a un sistema que implicara «la simple provisión de pensiones mínimas» (entendiendo, tal vez, por «mínimas» el equivalente a «insuficientes»). Ambos modelos se juzgan «rechazables». Por otro lado, sin embargo, esas mismas consideraciones incluyen el reconocimiento de que conviene fortalecer las modalidades de previsión basadas en «prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada», las cuales, de acuerdo con el texto, «deberán prestarse en un marco de solvencia financiera, gestión eficaz y transparencia y atención a sus fines propios».⁽²⁾ Este reconocimiento se completa con la incorporación de una recomendación, más bien imprecisa, relativa a la actualización y mejora de los

(1) Entrevista a Juan Carlos Aparicio, en *Temas para el Debate* 4/1995: 41; *El Mundo*, 27-3-1995; *ABC*, 24-3-1995; *ABC*, 5-4-1995; *El País*, 31-3-1995; PSOE (1994: 192).

(2) *BOCG* 134-E: 15.

incentivos fiscales al esquema complementario, es decir, a los fondos de pensiones privados y a los sistemas colectivos, caracterizados como «una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva».⁽¹⁾

■ En definitiva, si centramos la atención en los problemas del equilibrio financiero, se observa que el Pacto de Toledo abre un área de consenso que ofrece algunas vías de reforma interesantes orientadas a la reducción del gasto: una aceptación genérica del principio de la proporcionalidad, la deseabilidad de alguna mayor flexibilidad en la edad de la jubilación, y de la mejora de la gestión y del control del fraude. Por otra parte, el área de consenso de los partidos firmantes del Pacto parece extenderse también a algunas vías de incremento del gasto, como, por ejemplo, en el tema de la indicación de las pensiones. Hay asimismo áreas de consenso que cubren disensos poco explícitos, como el relativo a la desagregación de la financiación de prestaciones contributivas y no contributivas, que silencia un desplazamiento del problema y disimula la existencia de estrategias contrapuestas. Y hay, finalmente, un área de silencio, imprecisión o ambigüedad que concierne, de un lado, a la reducción del gasto, y concretamente a medidas como el retraso de la edad de jubilación o el aumento del periodo de carencia, y, de otro lado, a cuestiones sobre la «reforma estructural» del sistema, como la relativa al papel de los fondos de pensiones.

■ Volvamos ahora sobre la cuestión inicial acerca de si podemos considerar el Pacto de Toledo como un punto de partida sólido para el proceso de reformas y el proceso de deliberación pública, que parecen necesarios. A la vista de la discusión anterior parece claro que es un punto de partida sumamente problemático, y ello por varias razones.

■ En primer lugar, porque orilla la discusión de cuestiones básicas que afectan directamente al problema que aborda, tales como la concepción

(1) *BOCG* 134-E: 17.

misma del sistema de bienestar del país, la política de activación de la economía real que constituye el soporte de este sistema, el grado de tolerancia con la economía sumergida (que implica una erosión de ese soporte, a veces, como en el caso de España, hasta extremos considerables), o el nivel y la estructura de la presión fiscal que se considera compatible con esa activación de la economía real. A falta de este debate, la discusión del problema de las pensiones públicas en términos del equilibrio financiero del sistema es insuficiente, y probablemente sólo puede tener efectos persuasivos limitados sobre la opinión pública.

■ En segundo lugar, porque el acuerdo disimula disentimientos importantes relativos al tema del equilibrio financiero del sistema, y de las reformas estructurales. Estos disimulos son comprensibles, pero lamentables. El asunto requiere clarificación por las partes, que debería hacerse a la vista del público. En ausencia de este esfuerzo clarificador, la invocación ritual al Pacto puede tener escaso efecto real, y a la larga convertirse simplemente en una rémora.

■ Sin embargo, junto a estas dos críticas, hay que introducir una reflexión algo más matizada relativa a la secuencia y el contexto temporal en los que se sitúa el Pacto de Toledo, en particular, y el proceso político, en general. A este respecto conviene distinguir entre el muy corto plazo, y el medio y largo plazo.

■ A muy corto plazo, el Pacto puede tener un efecto positivo en la medida en que su evocación inhiba el desarrollo de las tendencias demagógicas de los partidos en las circunstancias inmediatas de competición electoral y, sobre todo, en el clima enrarecido de la vida política española que amenaza seguir con nosotros en los próximos meses. A medio y largo plazo, el Pacto es insuficiente, y las materias a las que se refiere deben ser esclarecidas, las diferentes posiciones, precisadas y discutidas, y un conjunto de decisiones coherentes y razonables, adoptadas y aplicadas con el apoyo de un amplio

espectro de la opinión. El proceso de reformas y el proceso de deliberación pública deben avanzar a la par, porque la solución a los problemas del sistema público de pensiones exige la formación de una opinión pública que, lejos de estimular las proclividades demagógicas de los partidos, las contenga y las sancione con su veredicto electoral.

4.2. El Gobierno y la administración pública

■ La reforma del sistema público de pensiones incumbe principalmente a dos ministerios: al de Economía y Hacienda, y al de Trabajo y Seguridad Social. Las iniciativas de cada uno de estos departamentos responden a dos lógicas diferentes y, en cierta medida, contrapuestas. La prioridad de los responsables de Economía y Hacienda consiste en equilibrar las cuentas del Estado, lo cual, en la actualidad, pasa necesariamente por reducir el gasto público. Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social le preocupa, sin embargo, mantener el nivel de prestaciones sociales; de ello depende buena parte de la influencia del departamento en la administración del Estado y de su titular en el Consejo de Ministros. Estas diferencias intrínsecas se han manifestado de diversas maneras a lo largo de los últimos años, entre otras, a través de la escasa fluidez en la cooperación interdepartamental a la hora de elaborar proyecciones demográficas y financieras basadas en las carreras actuariales de los cotizantes.⁽¹⁾

■ Los responsables del Ministerio de Economía y Hacienda han expresado esporádicamente su inquietud por el porvenir del sistema de pensiones. Así lo hizo, por ejemplo, Pedro Solbes, en unas declaraciones que causaron considerable revuelo.⁽²⁾ Más recientemente, en la primavera de 1995, el ministro y el secretario de Estado de Economía, Alfredo Pastor, hicieron

(1) Sobre esta descoordinación y falta de confianza mutua, ver *Expansión* 10-3-1995.

(2) Preguntado sobre el tema de las pensiones en una intervención radiada y televisada, Solbes tranquilizó a los actuales pensionistas y a los que estuvieran ya en puertas de la jubilación, pero declaró que «la gente que tenemos entre 40 y 50 años» debería plantearse «qué va a suceder de aquí a 15 ó 20 años». Sobre la polémica suscitada por estas palabras, ver la prensa nacional entre el 22 y el 25 de febrero de 1995.

unas declaraciones alusivas a la necesidad de congelar el gasto social o de disminuir el crecimiento de las partidas destinadas a él, que provocaron dudas sobre su intención de reducir estos gastos en términos reales. Los responsables del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se apresuraron a calificar de «imposible» ese proyecto, y a reiterar su propósito de que, en 1996, las pensiones aumentaran de acuerdo con el IPC. Unos meses después, Pastor ha vuelto a enfatizar la necesidad de revisar el sistema de cálculo de las pensiones, en una aplicación urgente y decidida del Pacto de Toledo «para que surta efecto cuanto antes».⁽¹⁾

■ Mientras el Ministerio de Economía cree necesario acometer el problema de las pensiones con presteza, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se emiten señales tranquilizadoras frente a las afirmaciones de una crisis acelerada e ineludible del sistema de pensiones. El actual responsable de esta cartera, José Antonio Griñán, considera que el sistema de pensiones «está consolidado (y) es estable», y descarta la necesidad de cambios drásticos en el mismo, aunque considera conveniente alcanzar una mayor proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, y una flexibilización voluntaria de la jubilación. El ministro celebra el Pacto de Toledo como un «acto de voluntad política técnicamente viable». Insiste en ese último aspecto, el de la viabilidad financiera del modelo actual, que califica de «científicamente demostrada», ya que las proyecciones llevadas a cabo en su departamento prevén hasta el 2030 un aumento de las pensiones en torno al 40% (de 7 a 10 millones aproximadamente) y un incremento del empleo de aproximadamente un 50% (de 12 a 18 millones).⁽²⁾ De acuerdo con este cálculo, el secretario general para la Seguridad Social, Adolfo Jiménez, mantiene que «no hay dramatismo en el crecimiento del gasto en pensiones en los próximos treinta años, si no se mejoran las prestaciones y sólo se mantiene su poder adquisitivo». Por otra parte, Jiménez parece restar urgencia a la

(1) *El País*, *ABC* y *El Mundo*, 4-4-1995; *Cinco Días*, 4-7-1995.

(2) Entrevista a José Antonio Griñán, en *Temas para el Debate* 4/1995: 38-39; TVE1 1995.

propuesta del Pacto de Toledo de incrementar la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, porque ello exigiría un periodo transitorio amplio, de siete a diez años.⁽¹⁾

■ El Gobierno se propuso desarrollar los acuerdos del Pacto de Toledo en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales de 1996, incluyendo decisiones como la ampliación paulatina de ocho a quince años del periodo considerado para calcular la pensión, así como el aumento del coeficiente reductor aplicado por cada año no cotizado, hasta los treinta y cinco necesarios para obtener el cien por cien de la base reguladora.⁽²⁾ No obstante, las dificultades por mantener su estabilidad, y probablemente también el previsible coste electoral de estas medidas caso de confirmarse y más aún caso de aplicarse, han llevado al Gobierno a aplazar estos propósitos de reforma. En todo caso, tras el rechazo parlamentario de los Presupuestos Generales en octubre de 1995, el Consejo de Ministros ha decidido simplemente actualizar las pensiones en un 3,5%.⁽³⁾

4.3. Los sindicatos y las asociaciones de pensionistas

■ Las dos principales centrales sindicales, la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, mantienen en la actualidad posiciones muy próximas respecto a la reforma del sistema de pensiones públicas; testigo de ello es la reciente publicación de un artículo conjunto de sus respectivos secretarios confederales de Acción Institucional.⁽⁴⁾ UGT y CCOO han desarrollado sus posturas en sendos documentos internos titulados *Propuesta de Progreso para la Seguridad Social en España* y *La Seguridad Social en España*, respectivamente. En líneas generales, rechazan un recorte de los gastos sociales; defienden el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones actuales y la mejora de las prestaciones de algunos colectivos infra-

(1) Jiménez (1995: 36); *El País*, 27-9-1995.

(2) *ABC*, 28-8-1995.

(3) *El Mundo*, 27-9-1995 y 28-10-1995; *El País*, 13-11-1995.

(4) Fidalgo y Díaz Chavero (1995).

protegidos; se oponen a la reducción de las cotizaciones; recomiendan la equiparación de las bases de cotización a los salarios reales; y declaran la necesidad de combatir el fraude de los afiliados a determinados regímenes.

■ Las posiciones sindicales actuales en cuanto al tema del cálculo de las pensiones, su cobertura y su proporcionalidad, deben ser entendidas con alguna perspectiva temporal. El tema de «la reforma de las pensiones» marcó el comienzo de un proceso de distanciamiento apreciable, a veces dramático, entre el PSOE y UGT, en 1985. El sindicato socialista se opuso entonces al proyecto gubernamental de aumentar el periodo mínimo de cotización de diez a quince años, y de ampliar el periodo de cálculo de la base reguladora de dos a ocho años. Por su parte, CCOO, excluida del Acuerdo Económico y Social (AES), en cuyo ámbito se trataba de negociar la reforma de la Seguridad Social, expresó su «rechazo frontal» a lo que denominó la «contrarreforma» del Ministerio de Trabajo. CCOO convocó una huelga general en la que UGT declinó participar, aunque aprobara la convocatoria de manifestaciones y movilizaciones. En un clima de agitación social de alcance desigual, superior a lo deseado por el Gobierno pero inferior a lo pretendido y previsto por los sindicatos, (carentes, por otra parte, de una estrategia común), las conversaciones y las negociaciones entre unos y otros no abocaron a acuerdos. Ni la revalorización automática de las pensiones contributivas de acuerdo con el IPC previsto ni la subida de las pensiones asistenciales en un 40% lograron el asentimiento, al menos expreso, de los sindicatos, en particular de UGT.⁽¹⁾

■ El recordatorio de los enfrentamientos de 1985 evidencia el acortamiento de las distancias entre los dos grandes sindicatos, y tal vez también entre éstos y los partidos. Los sindicatos adoptan hoy día una actitud aparentemente menos refractaria hacia la reforma de la Seguridad Social. Reconocen que la evolución demográfica y la situación del empleo en España pueden

(1) Para el seguimiento de este conflicto, ver, por ejemplo, *El País*, 16 y 17-3-1985; 10-4-1985; 10 y 14-5-1985; 25, 26 y 28-6-1985.

plantear algunos problemas para el mantenimiento futuro de las pensiones, pero alberga la convicción de que estas dificultades son salvables mediante «modificaciones» que no cuestionan el diseño presente del sistema. Por otra parte, parecen carecer de un mensaje claro en cuanto a la urgencia de abordar el problema.

■ Al mirar con más detalle las propuestas de UGT y CCOO respecto al gasto de la Seguridad Social, observamos, en primer lugar, su demanda de separar la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas. A ello se refieren también cuando aluden, en ocasiones, a la «clarificación de la financiación del sistema sanitario», ya que una parte de éste se cubre con los ingresos contributivos.⁽¹⁾ Una vez separados del sistema contributivo los gastos sanitarios y otras prestaciones universales no contributivas, el superávit del régimen contributivo se convertiría en un fondo de estabilización para compensar años de ingresos insuficientes.

■ En línea con el argumento de la escasez de puestos de trabajo, los sindicatos rechazan retrasar la edad legal de jubilación. Se declaran, sin embargo, favorables a incluir en la reforma algunas propuestas de incentivación de jubilaciones voluntarias más tardías bajo determinadas circunstancias. Ambas centrales sindicales se oponen, en principio, a incluir en el periodo de cálculo de la base reguladora (actualmente ocho años) toda la vida laboral. Quizá la resistencia de CCOO es más enfática y algo más ambigua la de UGT. No obstante, tanto una como otra se muestran partidarias de incrementar la proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones. Para alcanzar este objetivo, CCOO parece optar, no tanto por aumentar el número de años incluidos en el cómputo de la base reguladora, cuanto por modificar el peso de los años de cotización, repartiendo el porcentaje de ajuste sobre la base reguladora equitativamente a lo largo de los 35 años que dan derecho al 100% de la pensión.⁽²⁾

(1) *El País*, 27-9-1995.

(2) CCOO (1994: anexo 5, p. 9.) CCOO se opone rotundamente a la posibilidad de computar las cotizaciones de toda la vida laboral del trabajador en la base reguladora de la pensión. El secretario de Acción Sindical calificó esta propuesta de «auténtico desatino» porque recortaría las pensiones entre un «30% y un 50%». Ver *El Mundo*, 23-7-1994.

■ Coinciden los dos grandes sindicatos en el rechazo al aumento del periodo de cotización para causar derecho a una pensión contributiva. En este punto, desearían incluso ver suprimida la denominada «carencia cualificada», es decir, la necesidad de haber cotizado al menos dos años dentro de los ocho inmediatamente anteriores a la jubilación para acceder a una pensión contributiva.

■ En una dirección contraria a la del recorte del gasto apuntan las reivindicaciones sindicales de mantener el poder adquisitivo de las pensiones y mejorar las prestaciones de beneficiarios del sistema infraprotegidos, como (algunas) viudas y los huérfanos. En cuanto a la indicación de las pensiones, los sindicatos prefieren una norma de revalorización automática a pactos temporalmente limitados como los hasta ahora adoptados.

■ Pero no es en el capítulo de los gastos, sino en el de los ingresos, donde los sindicatos estiman que deben producirse los cambios más significativos. Sus demandas se orientan, de un lado, hacia la reducción del fraude en las aportaciones. De otro, UGT y CCOO comparten la voluntad de limitar lo que llaman las «cotizaciones a la carta» de los afiliados a los regímenes especiales, y de «racionalizar» la concesión de los complementos por mínimos de los que se benefician fundamentalmente los autónomos y los empleados de hogar. Por otra parte, ambos sindicatos creen en la necesidad de alterar los topes máximos; pero mientras UGT aboga por el destopamiento de todas las bases intermedias y la fijación de un único tope máximo, CCOO defiende también la supresión de éste, de forma que los perceptores de rentas de trabajo superiores a 350.000 pesetas mensuales coticen por toda la cantidad remunerada.

■ En lo referente al nivel complementario-privado de prestación de pensiones, ambos sindicatos han expresado su rotundo rechazo tanto al modelo de capitalización «chileno» (que permitiría la opción entre un esquema público o privado de prestación de pensiones) como al llamado «de míni-

mos». Sin embargo, su oposición no llega al punto de poner en cuestión los actuales incentivos fiscales a los fondos de pensiones privados, ni se expresa en un discurso retórico de denuncia de una ampliación de esos incentivos como si éstos fueran un paso adelante en una estrategia de «desmantelamiento del Estado de bienestar», una retórica a la que han recurrido con cierta frecuencia e intensidad en el pasado.⁽¹⁾ De modo que si los líderes sindicales antes solían obviar cualquier referencia al componente privado del sistema de pensiones, hoy día lo reconocen como un «tercer nivel», no sólo legal y reconocido por la Constitución, sino «legítimo».⁽²⁾

■ En definitiva, los sindicatos tienden a aminorar la sensación que pudiera tener el público de la gravedad de una crisis del sistema de pensiones.⁽³⁾ Identifican las causas de los problemas actuales con el mantenimiento de regímenes que favorecen actitudes fraudulentas (fundamentalmente, el régimen de autónomos), el establecimiento de topes máximos de cotización y la utilización de los recursos contributivos para financiar prestaciones no contributivas. Creen, además, en la conveniencia de incluir alguna medida para incrementar la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones. Introduciendo los cambios pertinentes en estas direcciones, los sindicatos estiman que el sistema puede y debe ser mantenido en una forma muy parecida a la actual.⁽⁴⁾

■ Sobre el momento más adecuado para aplicar la reforma de la Seguridad Social, los sindicatos mantienen una postura bastante ambigua. Por una parte, opinan que la trascendencia social de la reforma exige que ésta se efectúe «de manera sosegada».⁽⁵⁾ De acuerdo con esta apreciación, ante la posibilidad de que el Gobierno introdujese ya en la Ley de Acompañamiento de

(1) Ver, por ejemplo, *El País*, 17-3-1985 y 24-5-1985. Sin embargo, conviene recordar la reciente referencia de CCOO a una «contrarreforma» enmarcada en una «ofensiva al Estado de bienestar» (CCOO 1994: 2).

(2) Así lo atestiguan las declaraciones de José María Fidalgo en TVE1 (1995).

(3) Ver, por ejemplo, las declaraciones de Nicolás Redondo en *El Mundo*, 8-3-1994. Mientras ha durado su mandato al frente de UGT, Redondo se ha opuesto a una nueva reforma de las pensiones. Ha criticado que el Gobierno pretendiese introducir cambios en el actual sistema, cuando el problema no se haría evidente hasta el año 2020.

(4) Fidalgo y Díaz Chavero (1995: 34-35.)

(5) Fidalgo y Díaz Chavero (1995: 34.)

los Presupuestos de 1996 reformas que supusieran un recorte del gasto social, UGT y CCOO anunciaron movilizaciones. Por otra parte, sin embargo, representantes de estas organizaciones han declarado recientemente su deseo de reunirse con carácter urgente con los partidos políticos al objeto de abordar el desarrollo del Pacto de Toledo.⁽¹⁾

■ Aunque hoy día tienen una escasa presencia pública y, aparentemente, sólo una débil voz en el debate sobre las pensiones, las asociaciones de jubilados coexisten con los sindicatos en el espacio de representación de los afectados por la reforma de la Seguridad Social. El crecimiento en los próximos años del colectivo de pensionistas podría favorecer el reforzamiento de estas organizaciones, que en sociedades de nuestro entorno han adquirido una notable importancia social y política.

■ La administración central parece últimamente interesada en fomentar este desarrollo, como demuestra la reciente creación del Consejo Estatal de las Personas Mayores.⁽²⁾ Se trata de un órgano consultivo adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales, al que se le han encomendado funciones de información y asesoramiento sobre temas relacionados con la situación y la calidad de vida de la tercera edad. Con ocasión del nombramiento de los vocales de este Consejo, una orden ha relacionado las asociaciones o federaciones de mayores que, previa presentación de una solicitud para formar parte de este órgano, han sido seleccionadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales de acuerdo con criterios de antigüedad, afiliación, número de domicilios sociales y colaboración voluntaria con entidades públicas. Entre los veintitrés grupos referidos (cada uno de los cuales aporta un representante al Consejo Estatal de Personas Mayores) cabe distinguir asociaciones y federaciones de asociaciones de implantación autonómica, de vinculación sindical o partidista (CCOO, UGT e IU), de colectivos profesionales (pensio-

(1) *ABC*, 28-8-1995; *El País*, 27-10-1995.

(2) Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre (BOE 18-11-1994).

nistas de las Fuerzas Armadas, de colegios profesionales, de Administración local), así como otros de implantación nacional, afiliación universal y formalmente independientes.⁽¹⁾

■ Una asociación con características de este último tipo ocupa el primer lugar en el orden de prelación de las entidades seleccionadas. Creada en 1977, la Unión Democrática de Pensionistas (UDP) posee una estructura federal y cuenta, de acuerdo con los datos manejados por la misma organización, con unos 750.000 afiliados cotizantes. Los Gobiernos socialistas han tendido a considerar a la UDP como su principal interlocutor dentro del movimiento asociativo de pensionistas; en 1988, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció incluso un acuerdo puntual con esta entidad con la discrepancia explícita de las federaciones de jubilados y pensionistas de UGT y CCOO.⁽²⁾

■ En relación con las prestaciones por jubilación, las asociaciones de pensionistas orientan mayoritariamente su interés hacia el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y su ampliación o mejora. Objetivos más específicos persigue el grupo *Seniors Españoles para la Cooperación Técnica* (SECOT), también representado en el Consejo Estatal de Personas Mayores. Desde su fundación en 1989, SECOT viene discutiendo el retraso y la flexibilización de la edad de jubilación, así como la ampliación del voluntariado profesional de los jubilados, con el argumento de que es preciso evitar el despilfarro de la experiencia y la energía de los trabajadores mayores.⁽³⁾

(1) Orden de 24 de mayo de 1995 (BOE 7-6-1995). Evidentemente, la lista de asociaciones integradas en el Consejo Estatal de Personas Mayores no cubre todo el movimiento asociativo de la tercera edad. No está, por ejemplo, representada en este órgano la Asociación para la Defensa del Pensionista (ADEPEN), cuyas actividades incluyen la publicación de una revista (*Mayores*), programas de radio y otras actuaciones de *lobbying*.

(2) Ver *El País*, 26-10-1988. La UDP declara en su tríptico de presentación su independencia política, si bien su participación en algunos actos electorales del PSOE pudiera indicar una preferencia política por este partido. Ver, por ejemplo, *El País*, 7-5-1995; *ABC*, 7-5-1995.

(3) Estas cuestiones han sido recogidas, entre otras, en su libro *Las actividades económicas de las personas mayores* (SECOT 1995), que ha contado con el apoyo del Banco Central Hispano y el Círculo de Empresarios. Sobre SECOT, ver, por ejemplo, *ABC*, 27-3-1995 y *El País*, 19-3-1995.

4.4. Las organizaciones empresariales y los intermediarios financieros

■ Al contrario que los sindicatos, las organizaciones empresariales suelen enfatizar la gravedad y la urgencia de la crisis del sistema de pensiones. Y también a diferencia de éstos, en su análisis sobre el problema del sistema público de pensiones y sus posibles soluciones, centran su atención más en el gasto que en los ingresos.

■ La Confederación Española de Organizaciones Empresariales recomienda, con carácter general, la adopción de medidas de aminoración del gasto público y de reducción del déficit público. Presta, por tanto, su apoyo a las varias propuestas que puedan tener tales efectos, como las relativas al retraso y la flexibilización de la edad de jubilación, la limitación de la cobertura o la modificación del cálculo de la pensión, una mayor eficacia en la gestión del sistema de Seguridad Social y el control del fraude en las prestaciones. Todas estas propuestas serían congruentes, asimismo, con la tendencia general de la CEOE a poner en cuestión los acuerdos de revalorización o indiciación automática de las pensiones.⁽¹⁾

■ En cuanto a los ingresos del sistema, la principal recomendación de la CEOE en el debate sobre la reforma de las pensiones se encamina a la reducción de las cotizaciones sociales. De aquí su interés tanto en la asunción por parte de los Presupuestos Generales de las prestaciones no contributivas y asistenciales (que redundaría en la sustitución de cotizaciones por impuestos y permitiría una reducción significativa de las cuotas sociales), como en la incentivación de los fondos de pensiones.⁽²⁾ En la argumentación de la CEOE, la disminución de las cotizaciones sociales mejoraría la competitividad exterior de los productos españoles, favoreciendo la crea-

(1) Tendencia que ya se puso claramente de manifiesto en el debate de 1985: *El País*, 29-5-1985.

(2) La CEOE estima que la asunción completa por parte del Estado de los gastos sociales no contributivos permitiría una disminución en 7 puntos porcentuales de las cuotas a la Seguridad Social. De acuerdo con la CEOE, la sustitución de las cuotas por impuestos en ningún caso debería suponer una mayor presión fiscal directa sobre las empresas.

ción de empleo. Ello implicaría un aumento de los ingresos de la Seguridad Social, a la vez que se liberarían recursos dentro de las empresas para la promoción de planes de pensiones del llamado «sistema de empleo».⁽¹⁾

■ Sobre este fondo hay que entender la defensa que José María Cuevas, presidente de la CEOE, ha hecho de un «sistema mixto... que permita mantener la cobertura pública, y complementarla con un sistema de ahorro privado». Estas palabras apuntan hacia la voluntad de mantener el actual esquema de previsión incentivando más los fondos privados de pensiones.⁽²⁾

■ En resumen, la CEOE empuja el debate sobre las pensiones hacia la introducción de «reformas estructurales en la financiación del sistema de la Seguridad Social», sin que quede del todo claro hasta dónde deberían llegar esas reformas.⁽³⁾ Esta opción trasluce quizá la voluntad de dejar abierto el abanico de los escenarios mentales favorables a los intereses empresariales al objeto de conseguir el mejor de los posibles dadas las circunstancias.

■ Bancos y aseguradoras han intervenido en el debate público sobre el futuro de las pensiones recomendando, en general, bien la potenciación del nivel privado, en forma de pensiones particulares o de planes de pensiones de las empresas, bien la potenciación del componente de capitalización en el sistema de pensiones en general (incluidas las pensiones públicas).

■ El presidente del Banco Santander (el cuarto grupo con mayor patrimonio gestionado en fondos de pensiones en España), Emilio Botín, realizó una intervención de cierta resonancia con ocasión de la reunión de la Junta de Accionistas del mes de febrero de 1995.⁽⁴⁾ En ella, insistió en la necesi-

(1) Sobre la base de que no introducía modificación alguna en el capítulo de la reforma de las aportaciones empresariales, la CEOE se opuso, como los sindicatos, al proyecto gubernamental de reforma de la Seguridad Social de 1985. Ver *El País*, 28-4-1985 y 29-5-1985.

(2) Sin embargo, no deja de resultar algo ambigua la demanda formulada posteriormente de «abrir un marco jurídico para potenciar la libertad de opción entre instrumentos de previsión». Ver *El Mundo*, 8-3-1994; Cuevas (1994: 10;) y entrevista a Cuevas, en *Temas para el Debate* 4/1995: 39-40.

(3) Cuevas (1994: 10.)

(4) Banco Santander (1995.)

dad de «afrentar decididamente la reforma del actual sistema de pensiones», considerando «indispensable promover un sistema complementario que introduzca criterios de capitalización en el actual esquema de reparto», y refiriéndose a la «libertad de elección» como uno de «los principios básicos de esta reforma ineludible». La intervención ha sido objeto de una interpretación más bien distorsionada, y «denunciada» como una apelación a un sistema alternativo al de las pensiones públicas (a pesar de su referencia explícita al carácter «complementario» de la propuesta).⁽¹⁾

■ Por su parte, el servicio de estudios del Banco Bilbao Vizcaya (el segundo grupo con mayor patrimonio en fondos de pensiones) publicó en 1994 un informe en el que va mucho más lejos que una simple declaración de principios. En él propone un sistema de pensiones apoyado en tres pilares: el primero, público, de reparto y sin límites a la indiciación; el segundo, de empresa o de colectivos profesionales homogéneos, de capitalización y con límites a la indiciación; y el tercero, individual, privado y de capitalización. Según este informe, el sistema público de pensiones debería evolucionar en el sentido de experimentar un recorte de sus recursos actuales, parte de los cuales quedarían liberados para repartirse entre los otros dos pilares. La evolución iría acompañada de un retraso de la edad de jubilación, un recorte de la indiciación, y una capitalización parcial; pero, aun así, la generación de edad intermedia debería soportar, durante un tiempo, buena parte del coste de la transición.⁽²⁾

■ Se trataría, en cualquier caso, de una reforma estructural de cierto calibre. Tal vez calculando la improbabilidad de realizar en un futuro próximo reformas semejantes, otros agentes económicos se verían satisfechos con la

(1) De nuevo, encontramos en las palabras de Botín una ambigüedad similar a la señalada para la CEOE. Sin embargo, la prensa, en lugar de destacar esta cualidad, ha realizado una interpretación poco matizada de la propuesta. En nuestra opinión, el texto literal de la intervención de Botín no permite afirmar que defienda sin ambages un modelo de libre elección entre previsión pública o privada. Ver *ABC*, 19-2-1995; *El Mundo*, *El País*, *Cinco Días* y *Expansión*, 21-2-1995.

(2) BBV (1994: 28-39.)

modificación de determinadas previsiones de la normativa sobre fondos de pensiones de 1987 y 1988. Así, la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO) ha criticado la rigidez de la legislación vigente por dos razones: en primer lugar, porque prevé unos topes de desgravación para las aportaciones anuales (un 15% de los ingresos con un máximo de 750.000 ptas.), inexistentes en otros países; y, en segundo lugar, porque los fondos carecen de liquidez, es decir, no son disponibles hasta la edad de jubilación. Un freno adicional a la creación de fondos, a juicio de INVERCO, reside en la presencia mayoritaria de los trabajadores en las comisiones de control de los planes de pensiones del «sistema de empleo» (promovidos por las empresas), norma ésta que, al parecer, disuade a muchas empresas de emprender tales iniciativas.⁽¹⁾ De aquí que, de hecho, al 30 de septiembre de 1995, el volumen de activos de los fondos de pensiones del «sistema individual» (906.703 millones de pesetas) supere al de los fondos de pensiones del «sistema de empleo» (722.327 millones).⁽²⁾

■ Lo cierto es que, aunque en el último año el número de partícipes ha crecido casi en un 14%, la suscripción de fondos de pensiones parece ir a la zaga de las previsiones hechas hace unos años: el subdirector general del Banco Bilbao Vizcaya estimaba en 1989 que, en torno al año 2000, el equivalente a cerca de 3,5 millones de españoles habrían suscrito planes de pensiones; la cifra real a finales de 1995 no llega al 50% de esa previsión.⁽³⁾ Con estos datos, España se encuentra a la cola de Europa en la suscripción de fondos de pensiones, sólo por delante de Grecia e Italia.

(1) *El País*, 23-3-1987; *Cinco Días*, 25-2-1994. La Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobada el 5 de octubre de 1995, introduce ligeras modificaciones favorables a los fondos de pensiones. Entre ellas cabe señalar la elevación de la aportación financiera a planes de pensiones a un millón de pesetas, manteniendo el importe deducible en 750.000 pesetas, y la posibilidad de que los colectivos de «pequeñas y medianas empresas» creen fondos de pensiones.

(2) Datos proporcionados por INVERCO. Aparte del sistema individual y del sistema de empleo, existe una tercera modalidad destinada a colectivos de agrupaciones, que se conoce por «sistema asociado». Su volumen de activos ascendía a finales de septiembre de 1995 a 56.252 millones.

(3) La previsión del directivo del BBV, en *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el sistema financiero* 26/1989: 170.

4.5. Los expertos y los organismos internacionales

■ Desde que en 1977 se publicara el *Libro Blanco de la Seguridad Social*, se han sucedido los informes de expertos que subrayaban la necesidad de un análisis y una reconsideración del sistema público de pensiones. La ausencia de transparencia de las proyecciones realizadas por las instituciones gestoras de las pensiones públicas, así como la falta de explicitación y de esfuerzo por justificar las hipótesis de evolución económica y demográfica en que se basaban dichas proyecciones, han entorpecido, en buena medida, la discusión en torno al diagnóstico del problema. No obstante, la evidencia del envejecimiento de la población y del crecimiento constante del gasto en prestaciones por jubilación ha mantenido viva la tradición de atención crítica al problema de las pensiones. En los últimos años, se observa cierta unanimidad entre economistas y juristas independientes en señalar la necesidad de adoptar decisiones cuanto antes para asegurar las pensiones del mañana. Menor grado de acuerdo se da en lo relativo a las opciones de reforma. Algunos parecen abogar por opciones decididas a favor de sistemas de capitalización y privatización, inspirándose en el ejemplo chileno;⁽¹⁾ pero la mayoría de los autores buscan reformas que les parecen más compatibles con las instituciones y la mentalidad vigentes, y aparentemente más realistas a la hora de su aplicación.

■ Entre estos últimos, José Barea y varios colaboradores publicaron en 1994 un informe, en el que proponían un retraso de la edad de jubilación hasta los 70 años y un incremento de la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, incluyendo todo el periodo contributivo del trabajador en el cálculo de la base reguladora. Recomendaban asimismo la financiación vía impuestos de todas las prestaciones de carácter no contributivo de la Seguridad Social, operación que facilitaría una reducción significativa de las cotizaciones empresariales. Junto a estas medidas, defendían la introduc-

(1) Esta perspectiva ha sido, por ejemplo, defendida por Pedro Schwartz en *El País* 25-4-1992, 30-7-1994, 10-11-1994; así como por Lorenzo Bernaldo de Quirós, en *Previsión Sanitaria Nacional* 104, marzo de 1995.

ción de elementos de capitalización en el sistema público, especialmente en los regímenes de autónomos, empleados del hogar y agrarios, así como en el régimen general para los nuevos afiliados.⁽¹⁾

■ La urgencia de reformas que reduzcan los gastos en pensiones sin que supongan cambios estructurales ha sido planteada en un nuevo trabajo dirigido también por Barea y patrocinado por la Fundación BBV, cuya publicación se prevé para principios de 1996. En un anticipo de los resultados del estudio, Barea y algunos de sus colaboradores han advertido que, de no acometer tales reformas con prontitud, dentro de cinco años el Estado se encontraría con un déficit de la Seguridad Social del 2% del PIB.⁽²⁾

■ También en una línea de reformismo moderado se inscriben las aportaciones recientes de Almudena Durán y José Antonio Herce. En la primera, la autora señala como instrumentos válidos para evitar la quiebra financiera de los sistemas de pensiones europeos la inclusión gradual de todo el periodo de cotización en el cálculo de la base reguladora, la financiación por impuestos de las pensiones asistenciales, y la revalorización pausada o flexible de las pensiones. Por su parte, Herce destaca la necesidad de restablecer el equilibrio entre cotizaciones y prestaciones deteniendo la caída de la edad efectiva de jubilación, y retrasando gradualmente la edad legal de salida del mercado de trabajo, así como calculando la base reguladora de la pensión en función de las cotizaciones de toda la vida laboral. Entre sus propuestas figura también la consolidación de la cotización de la empresa y del trabajo en una única cotización, que estaría formalmente a cargo del trabajador y que sería girada sobre su salario bruto (elevando éste en la medida correspondiente, de modo que el salario neto no variase). Semejante medida haría más transparente (tanto para los empleados, como para los empresarios y el público en general) la carga sobre el empleo que suponen

(1) Barea (1995.)

(2) Ver las aclaraciones de dos de los miembros del equipo redactor de ese informe en *ABC*, 16-10-95.

las cotizaciones a la Seguridad Social, aparte de que facilitaría eventualmente las negociaciones colectivas que girarían exclusivamente en torno al coste laboral, permitiendo desvincular el problema de las cotizaciones del de la competitividad de las empresas.⁽¹⁾

■ Frente a este grupo de expertos que vienen llamando la atención sobre la necesidad de introducir medidas de recorte, reordenación y mejor gestión del gasto en pensiones para mantener el equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social, se alzan algunas voces que ven el problema del futuro de las pensiones por el lado de los ingresos. Así, por ejemplo, Juan F. Martín Seco ha destacado el bajo nivel de protección social en España, comparado con el de otros países europeos, y la inconveniencia de reducir las actuales prestaciones; de ahí que apueste por controlar mejor el fraude tributario, reducir los «gastos fiscales», o incluso aumentar la presión impositiva. En contra de recortar las prestaciones al objeto de conseguir el equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social parece situarse también el jurista Federico Durán, quien preside actualmente el Consejo Económico y Social. En una reciente intervención pública ha subrayado que «algunos legitiman que el Estado pierda dinero fiscalmente con ellos y en cambio no pueda perderlo en las pensiones».⁽²⁾

■ Mientras que la postura aparentemente mayoritaria entre los expertos españoles plantea retocar el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera en el futuro, otros analistas extranjeros y los organismos internacionales, en su capacidad de opinión experta, se inclinan por cambios más sustantivos.

■ Economistas como Assar Lindbeck, a quien en ocasiones se ha denominado «el padre del Estado del bienestar sueco», o el premio Nobel Gary Becker han cuestionado el porvenir de los sistemas públicos de pensiones,

(1) Durán, (1995;) y Herce, (1995.)

(2) La posición de Martín Seco, en *El Mundo*, 7-10-1995; y de Federico Durán, en *El País*, 27-9-1995.

tal como hoy están concebidos, y se han declarado a favor de aumentar la responsabilidad individual en la propia seguridad económica, y reforzar los componentes de capitalización en la provisión de las pensiones.⁽¹⁾ Una actitud de desconfianza semejante hacia el modelo de reparto manifestaron altos cargos del Fondo Monetario Internacional en una reunión en Madrid a principios de octubre de 1994. Refiriéndose específicamente al sistema español de pensiones, lo tacharon de «insostenible», aunque más tarde suavizaron esta calificación y la convirtieron en una recomendación al Gobierno español de la adopción de medidas para complementar las pensiones públicas con sistemas privados.⁽²⁾

■ En realidad, el mensaje central del FMI quedó reforzado, casi en las mismas fechas, por el Banco Mundial. Esta institución presentó la edición en español de su libro *Envejecimiento sin crisis*, en el que expone la inviabilidad financiera a largo plazo de los sistemas públicos de pensiones, y defiende un sistema de tres pilares: un pilar de administración pública, financiado con impuestos, que garantice un mínimo a todos los retirados; otro de administración privada, obligatorio y financiado con ahorro acumulado; y, por último, uno voluntario (ocupacional o personal).⁽³⁾

■ Una reforma menos profunda ha propuesto la OCDE. En su informe *New Orientations for Social Policy*, este organismo destaca las implicaciones adversas de las jubilaciones anticipadas, tanto por las dificultades creadas como consecuencia de ello a la financiación de la Seguridad Social como por la pérdida de habilidades y experiencias acumuladas en una mano de obra que quedaría expulsada del mercado de trabajo. De acuerdo con este argumento, aboga por la limitación de los incentivos positivos a las prejubilaciones.⁽⁴⁾ Más recientemente, la OCDE ha vuelto a subrayar la convenien-

(1) Ver Lindbeck (1994.) Becker se ha referido en varias ocasiones concretamente al sistema público de pensiones español. Ver, por ejemplo, *Cinco Días*, 3-10-1994 y *El País*, 27-9-1995.

(2) *El Mundo*, 3, 4 y 7-10-1994.

(3) Banco Mundial (1994.)

(4) OCDE (1994: 27-35.)

cia de alargar la vida laboral de los trabajadores y disminuir la «generosidad de las pensiones» para reducir el gasto público y mejorar así la situación del empleo, abogando también por el estímulo al empleo a tiempo parcial y la jubilación gradual. En su defensa del retraso de la edad de jubilación coincide la OCDE con la Organización Internacional del Trabajo.⁽¹⁾

■ Contrastan, en cierta medida, estas demandas de reforma más o menos sustanciales con la postura indecisa y cautelosa del Consejo de las Comunidades Europeas que, tal vez por la dificultad de alcanzar consensos en torno a los asuntos sociales, se limita a amplias generalidades. El Consejo reconoce así que los sistemas de pensiones tienen «su arraigo en las culturas nacionales» de los Estados miembros, y aconseja, entre otros puntos, «luchar contra la exclusión social de las personas de edad avanzada», «esforzarse en suprimir los obstáculos a la actividad de las personas que hayan alcanzado la edad mínima de apertura de los derechos a la pensión de jubilación» y «adaptar a su debido tiempo los sistemas de pensiones a la evolución demográfica».⁽²⁾ Por otro lado, en su *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*, la Comisión expresa claramente la necesidad de disminuir los costes no salariales de la mano de obra, sugiriendo que esta reducción de las exacciones obligatorias sobre el trabajo sea compensada con impuestos sobre los recursos naturales escasos y sobre la energía, todo ello con el objeto de «mantener un nivel elevado de protección social» y afrontar la reducción de los déficit presupuestarios.⁽³⁾

■ Por tanto, a excepción de las instituciones de la Europa comunitaria, que han preferido dejar el manejo de este problema en manos de los Estados miembros e influir de forma indirecta sobre ellos a través de las citadas recomendaciones, los organismos internacionales se han pronunciado a favor de la introducción de cambios en la provisión de las prestaciones por jubilación. Incluso en algunos casos han tratado de empujar el debate hacia

(1) *ABC*, 24-5-1995 y 26-4-1995.

(2) Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992 relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CEE), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L245: 49-52.

(3) Comisión de las Comunidades Europeas (1993: 150.)

las reformas estructurales de los sistemas públicos de prestación de pensiones. Sin embargo, sus apreciaciones y críticas, sobre todo en lo que se refiere a su aplicación al caso español, no han tendido a ser consideradas con demasiada seriedad por otros actores políticos y sociales, en parte porque han solido adolecer de la falta de una fundamentación empírica convincente sobre el diagnóstico y la eficacia de las recomendaciones.

4.6. La prensa de información general y económica⁽¹⁾

■ En términos generales, cabe decir que los diarios de información general de mayor difusión en España se han mostrado a favor del desarrollo del debate público sobre el tema de la reforma de las pensiones; parecen tener una actitud propicia a la introducción de «reformas» en el sistema, y son más bien imprecisos a la hora de formularlas. Más atrevida y definida es la posición de los diarios económicos con mayor tirada, cuya preocupación continuada por las cuestiones del déficit público y la convergencia europea les lleva a contemplar más críticamente el actual sistema público de pensiones.

■ La reacción editorial de *El País*, *El Mundo* y *ABC* ante las afirmaciones que el ministro de Economía efectuó en febrero de 1994, augurando dificultades en el sistema de pensiones en torno a la primera década del próximo siglo, y aconsejando a la gente de su generación «empezar a plantearnos qué vamos a hacer», demostró mayor malestar por la forma que por el fondo de las declaraciones. Conscientes los tres de la gravedad del problema, mientras que *ABC* y *El Mundo* situaban el tema en el contexto de una lectura crítica de la política económica del Gobierno, *El País* parecía irritado,

(1) La elaboración de este apartado está basada en el análisis de los editoriales publicados en los diarios *El País*, *El Mundo*, *ABC*, *Expansión* y *Cinco Días* en torno a las declaraciones del ministro de Economía, Pedro Solbes, en Radio Nacional de España y TVE1 en febrero de 1994, las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial con ocasión de su asamblea conjunta en octubre del mismo año, y la redacción, debate y aprobación del Pacto de Toledo. Hemos seleccionado como periodos de análisis los diez días siguientes a las declaraciones del ministro y las recomendaciones del Fondo (22/2/3-3-1994; 3-10/12-10-1994), así como los meses completos de febrero y marzo, y la primera quincena de abril de 1995. Los tres diarios de información general elegidos representan el 31% de la difusión total de los diarios de información general en España. En sus editoriales buscan, además, orientación muchos periódicos locales de distinto signo. Los dos diarios económicos seleccionados representan aproximadamente el 78% de la prensa diaria de información económica.

sobre todo, por el modo en que las declaraciones habían sido realizadas, y todos parecían lamentar que el ministro se limitase a apuntar el problema sin avanzar soluciones o sin proponer una discusión, «a la altura de la gravedad del asunto», sobre posibles soluciones.⁽¹⁾

■ El deseo de los tres diarios de ver convertido el futuro de las pensiones públicas en objeto de debate político volvió a hacerse evidente unos meses después, a raíz de la toma de postura del FMI respecto al déficit público español y a la necesidad de recortar los gastos sociales. A propósito de estas intervenciones, *ABC* reclamaba «urgentes medidas de reestructuración» del sistema público de pensiones y *El Mundo* defendía la necesidad de un planteamiento «a fondo» de este problema, sin descartar medidas como la ampliación del número de años para calcular la base reguladora de la pensión o el alargamiento de la vida laboral. Por su parte, *El País* tildaba de «hipócrita» el escándalo de algunos miembros del Gobierno y de la elite política ante las declaraciones de los representantes del Fondo, a la vez que pedía un esfuerzo de recopilación de datos y de reflexión para afrontar el problema «con el mayor rigor posible».⁽²⁾

■ Este tono censor ha sido mantenido por *El País* con motivo del Pacto de Toledo. El diario ha tachado el compromiso alcanzado por los partidos políticos sobre el futuro de las pensiones públicas de «inquietante», falto de «concreción» y elusivo de la cuestión fundamental: la reducción del déficit público y de la deuda estatal. *ABC*, que en un principio criticó con dureza el Pacto porque «hurta[ba] a los ciudadanos el conocimiento del auténtico fondo del problema», adoptó después una postura más comprensiva, apreciando positivamente el consenso partidista sobre el mantenimiento del régimen público de la Seguridad Social. Asimismo, *El Mundo* se congratuló de que los partidos hubieran alcanzado un acuerdo en torno a una iniciativa valorada positivamente.⁽³⁾

(1) *El País*, 23-2-1994; en la misma línea también *El Mundo*, 25-2-1994; y *ABC*, 22-2-1994.

(2) *ABC*, 4-10-1995; *El Mundo*, 5-10-1994; *El País*, 7-10-1995 y 9-10-1995.

(3) *El País*, 13-2-1995; *ABC*, 20-3-1995 y 7-4-1995; *El Mundo*, 21-2-1995 y 7-4-1995.

■ En resumen, los tres diarios españoles de información general de mayor tirada son sensibles a las dificultades de financiación de las pensiones públicas y a la necesidad de introducir reformas en el sistema. Ninguno de ellos se inclina por una opción determinada, con lo cual no restringen a priori el ámbito de soluciones discutibles. Cabe señalar, no obstante, que difieren, por el momento, en los matices: mientras *ABC* y *El País* atestiguan una mayor preocupación por equilibrar la variable macroeconómica del gasto público, *El Mundo* pone el énfasis sobre la conservación del sistema público de pensiones.

■ Mayor armonía entre sus posiciones han mostrado los diarios económicos. Con ocasión de las declaraciones de los altos funcionarios del FMI respecto a la inviabilidad del sistema español de pensiones, *Cinco Días* y *Expansión* valoraron positivamente el aviso de esta institución. *Expansión* reconoció que «tras la hojarasca de la polémica» suscitada latía «un mensaje racional». *Cinco Días* adoptó un tono más incisivo, y tras recordar que la observación del Fondo venía «repetiéndose desde múltiples sectores (locales) académicos y económicos hace tiempo», criticó la «lectura airada» que de las declaraciones había hecho el ministro de Trabajo,⁽¹⁾ al que acusó de «fundamentalismo». Unos días después, reprobaba la tendencia de los políticos a negar el problema de las pensiones e instaba a «abrir un debate, amplio y extenso» sobre este tema.⁽²⁾

■ Frente al Pacto de Toledo, ambas publicaciones se han mostrado muy críticas. Es cierto que *Expansión* celebró el consenso en torno al «gran debate actual» sobre el Estado de bienestar, pero inmediatamente reprochó a sus firmantes el escaso alcance y la vaguedad de las medidas; aún más, lo interpretó como una renuncia de la clase política a dar solución «a un sistema que huele a bancarrota». *Cinco Días* vio en el Pacto una nueva muestra del agobio de los políticos por el corto plazo y el clientelismo, acusándoles de comportarse como el avestruz y de sacralizar el carácter de las pensiones públicas.⁽³⁾

(1) *Cinco Días*, 4-10-94; *Expansión*, 7-10-94.

(2) *Cinco Días*, 5-10-1994 y 7-10-1994.

(3) *Cinco Días*, 20-2-1995, 21-2-1995, 1-3-1995 y 5-4-1995; *Expansión* 11-2-1994 y 21-2-1994.

■ Ni *Expansión* ni *Cinco Días* han comentado editorialmente las diferentes medidas que baraja el Pacto para acometer el problema de las pensiones. Distanciándose de estas cuestiones puntuales, han tendido a concebir el problema no tanto en términos de retoques y modificaciones, sino de cambios en la concepción del sistema de previsión de prestaciones que irían en la dirección de una mayor potenciación de los fondos privados de pensiones dentro de un sistema complementario, «que no ponga en peligro la jubilación de millones de españoles». De ahí que hayan expresado comprensión hacia el mensaje de Botín, un mensaje que, a juicio de ambas publicaciones, los partidos no se atreven a enunciar por temor a las consecuencias electorales o por despreocupación por el largo plazo.⁽¹⁾

(1) *Cinco Días*, 20-2-1995; *Expansión*, 21-2-1995.

V. LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA ANTE LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

■ Para conocer la opinión de los ciudadanos españoles acerca de la reforma de las pensiones públicas mediante el método de encuesta, aplicamos, a principios de abril de 1995, un cuestionario a una muestra representativa de la población española.⁽¹⁾ Este cuestionario incluye una batería de preguntas temáticas y una serie de variables de posición que permiten analizar subgrupos dentro de la muestra de acuerdo con factores sociodemográficos y socioculturales.

■ La elaboración de las preguntas ha sido precedida por la realización de reuniones de grupos de discusión con hombres y mujeres de distinta extracción social y situación laboral. Estas reuniones han resultado útiles en el proceso de elaboración del cuestionario, y han permitido recoger algunos de los argumentos y usos lingüísticos de los ciudadanos españoles cuando conversan sobre la materia. Al resumir aquí los datos de la encuesta, hemos transcrito algunos fragmentos de esas conversaciones, simplemente a modo de ilustración.

■ La batería de preguntas ha sido dividida en cinco segmentos. Un primer segmento hace referencia a cuestiones relativas a cómo perciben y cómo explican los entrevistados el problema de las pensiones. Un segundo segmento incluye preguntas sobre el grado de interés por el tema y el nivel de información. Un tercer segmento se refiere a la situación personal de los encuestados y a sus estrategias de cara a su jubilación. En un cuarto segmento se les pide su opinión sobre propuestas de reforma relativamente concretas que suelen barajarse en el debate público, sin que impliquen cambios de carácter estructural. Entre éstas hemos seleccionado las relativas al retraso y la flexibilización de la edad legal de jubilación, al aumento del periodo de cotización que da derecho a la prestación, y a la ampliación

(1) Ver la ficha técnica de la encuesta en el anexo 2.

del número de años sobre los cuales se computaría la base reguladora de la pensión. Finalmente, en un quinto segmento, hemos explorado la disposición de los ciudadanos españoles a aceptar dos propuestas de reforma que supondrían cambios más profundos: en primer lugar, la conversión del sistema público en proveedor de una pensión básica que se complementarían con una pensión privada voluntaria, cuya suscripción cabría incentivar a través de diferentes mecanismos; y, en segundo lugar, la existencia de un modelo de prestación de pensiones que ofreciese la posibilidad de elección alternativa entre un sistema público y un sistema privado de pensiones.

■ Los datos, como se verá, son sumamente sugerentes e invitan a la reflexión. Sin embargo, es necesario insistir en que deben ser interpretados prudentemente. Las respuestas a las preguntas de una encuesta no alcanzan los grados de concreción y de contextualización propios de las entrevistas en profundidad, aunque sí ofrecen orientaciones generales sobre actitudes y preferencias extrapolables a toda la población. En este caso, la encuesta debe tratarse como una exploración de esas actitudes y esas preferencias, basada en una batería limitada de preguntas, y utilizando formulaciones susceptibles de ser contrastadas y revisadas más adelante. Por tanto, los resultados merecen ser considerados como una pieza clave de la evidencia disponible, pero sólo como *una* pieza, a la que conviene ir añadiendo otras, que vayan aclarando y profundizando nuestra información.

5.1. La preocupación por el problema y su explicación

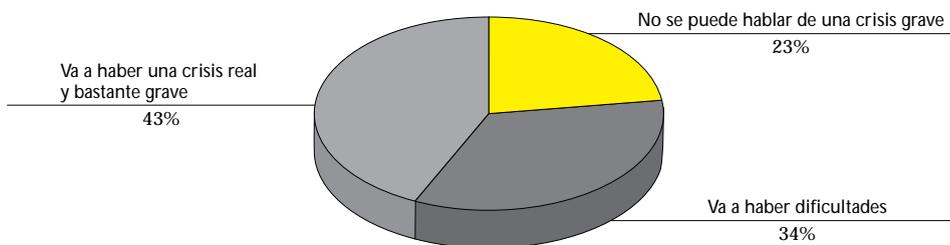
■ Los españoles muestran un grado alto de preocupación por el futuro de las pensiones públicas: una mayoría expresa su inquietud, y una minoría significativa declara haber discutido el tema con cierta intensidad en los últimos tiempos (cuadro 5.1).⁽¹⁾

(1) La descripción de los resultados de esta encuesta se basa fundamentalmente en las frecuencias totales de la población. Se han llevado a cabo tablas de contingencia con diferentes variables independientes. De entre todas las testadas, sólo haremos referencia a las que se han demostrado más influyentes: la educación y la edad, y únicamente cuando las relaciones entre la variable dependiente y la independiente sean significativas y el coeficiente de correlación resulte aceptable.

■ En efecto, la casi totalidad de los entrevistados (el 91%) tiene una opinión acerca de si el sistema se encuentra en crisis o no. Entre quienes opinan sobre el tema, más de las tres cuartas partes (el 77%) expresa su preocupación por la situación, mientras que sólo algo menos de una cuarta parte (un 23%) viene a negar la existencia de la crisis (gráfico 5.1).⁽¹⁾ Esta disparidad de apreciaciones está relacionada con el nivel educativo de los entrevistados: cuanto más alto es éste, tanto más elevada es la frecuencia con la que se afirma la existencia de una crisis.

Gráfico 5.1

ENTRE QUIENES TIENEN UNA OPINIÓN SOBRE SI EL SISTEMA DE PENSIONES SE ENCUENTRA EN CRISIS, DICEN QUE...
(1.103 entrevistados)



■ Más de la mitad (56%) dentro del grupo de quienes están preocupados por la crisis (y esta «mitad de los preocupados» equivale aproximadamente a dos quintos del total de la población) suscribe la opinión de que «va a haber una crisis real y bastante grave (del sistema de pensiones públicas, de modo que), parece probable que dentro de veinte años no se puedan garantizar pensiones del nivel de las actuales, salvo que se hagan cambios muy importantes». Una minoría de «preocupados» no dramatiza tanto el proble-

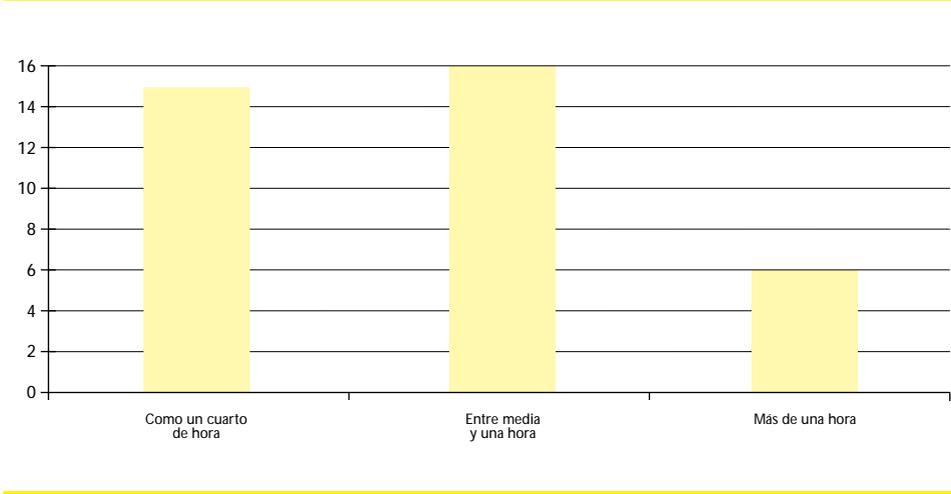
(1) Razones técnicas impiden que los gráficos incluyan las respuestas literales de la encuesta. Remitimos, por tanto, al lector interesado al cuestionario que contiene el anexo 2.

ma, y estima que «va a haber dificultades, pero si se realizan algunos cambios y retoques de aquí hasta entonces, se podrá resolver el problema».⁽¹⁾

■ Hallamos evidencia adicional corroborativa de este grado de preocupación en la proporción, relativamente alta, de quienes han dedicado tiempo y atención a conversar sobre el futuro de las pensiones: casi dos de cada cinco entrevistados (el 37%) lo hicieron así en los últimos meses, y uno de cada cinco dedicó a esa conversación más de media hora (cuadro 5.1 y gráfico 5.2). La proporción de quienes han conversado sobre la cuestión es más alta entre los más educados (uno de cada dos lo ha hecho) que entre los menos (uno de cada tres, aproximadamente); y más alta también entre los adultos de entre 30 y 60 años (el 44%), que entre los más jóvenes (35%) y de mayor edad (31%).

Gráfico 5.2

HAN «CHARLADO» EN LOS ÚLTIMOS MESES SOBRE EL FUTURO DE LAS PENSIONES...
(Porcentaje sobre 1.213 entrevistados)

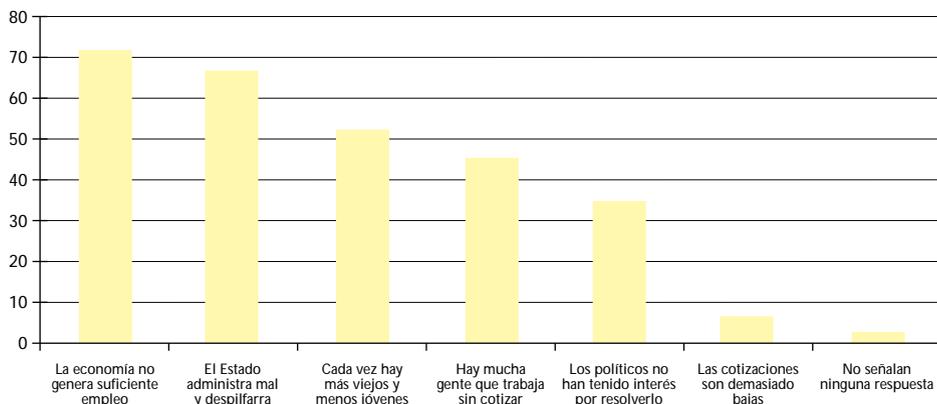


(1) Esta incertidumbre del público acerca del futuro de las pensiones no es privativa de España y se observa en otros países industrializados durante los últimos años. El grado de preocupación es alto, por ejemplo, en Alemania, donde, en 1989, sólo el 53% de la población (y el 23% de los menores de 30 años) tenía la sensación de estar suficientemente protegido económicamente de cara a su vejez (Noelle-Neumann y Köcher 1993: 248). La inquietud ha ido creciendo a lo largo de la última década, y contrasta con la relativa tranquilidad de la opinión a este respecto a principios de la década de los ochenta. Ver Perry 1986: 231-234; Ferrera 1986: 465-466 y Alber 1986: 123-128.

■ Al someter al grupo de encuestados «preocupados por la crisis» una batería de seis explicaciones posibles, y pedirles que identifiquen las tres más importantes, destacan, muy en primer lugar, dos: la evolución de la economía, y la ineficiencia y despilfarro del Estado; en un segundo plano citan la evolución demográfica, y el fraude a la Seguridad Social; en un tercer orden de consideraciones, señalan la falta de interés de los políticos; y por último, parecen conceder muy escasa importancia a la insuficiencia de las aportaciones a la Seguridad Social. Adviértase, además, que prácticamente todos los entrevistados han señalado al menos una causa (con la excepción de un 3%), lo cual sugiere que sólo muy pocos españoles carecen de un esquema explicativo plausible en esta cuestión (cuadro 5.2 y gráfico 5.3).

Gráfico 5.3

LA EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA DE LAS PENSIONES
(Porcentaje sobre 847 entrevistados)

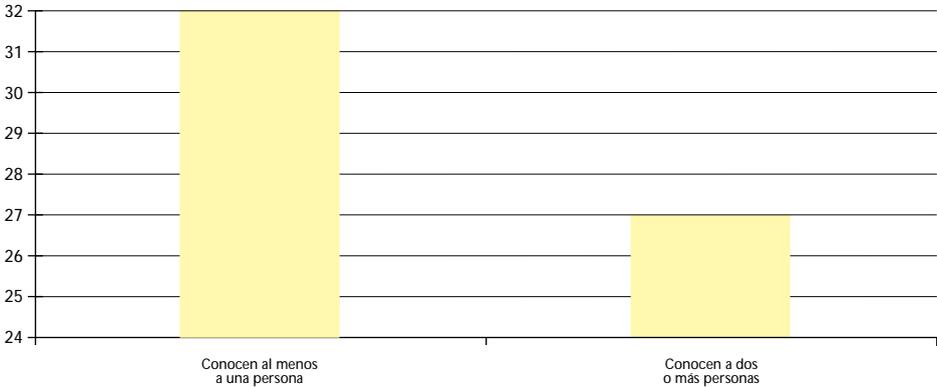


■ Así, más de dos terceras partes conectan el problema de las pensiones con el hecho de que «la economía española no genera suficiente empleo» (71%), y «el Estado administra mal y despilfarrá los recursos públicos» (67%). En torno a la mitad de los encuestados consideran que el problema

reside en que «cada vez hay más viejos y menos jóvenes» (52%), y en que «hay mucha gente que está trabajando sin pagar cotizaciones a la Seguridad Social o paga menos de lo que le corresponde» (46%). Algo más de uno de cada tres atribuye especial importancia a que «los políticos no han tenido interés por resolver los problemas durante estos años» (35%). Finalmente, sólo uno de cada dieciocho españoles (un 6%) imputa el problema a la posible circunstancia de que «las cotizaciones sociales o los impuestos con destino a la Seguridad Social son demasiado bajos». Los cuatro factores que los españoles consideran más importantes son, por tanto, de un lado, dos factores estructurales relativamente complejos, como la economía y la demografía, y, de otro, dos pautas de comportamiento sociopolítico: el despilfarro del Estado y el fraude de una parte numerosa de la población.

Gráfico 5.4

CONOCIMIENTO DE OCUPADOS QUE NO COTIZAN (O COTIZAN MENOS DE LO QUE LEGALMENTE DEBERÍAN) A LA SEGURIDAD SOCIAL (Porcentaje sobre 1.213 entrevistados)



■ Conviene detenerse en estos dos últimos factores, porque indican un fenómeno al que no se suele prestar demasiada atención: al menos una parte importante de la población española vincula el problema de las pensio-

nes directamente con las conductas del Estado proveedor de las pensiones, y de los receptores de éstas. Por lo que se refiere concretamente a la percepción social de la importancia del fraude, hay que tener en cuenta, además, que nada menos que una de cada cuatro personas encuestadas (el 27%) dice conocer a dos o más personas que no están dadas de alta en la Seguridad Social o que cotizan menos de lo que legalmente les correspondería (cuadro 5.2 y gráfico 5.4).

Cuadro 5.1

LA PREOCUPACIÓN POR EL PROBLEMA DE LAS PENSIONES

	Porcentaje	Base
a) Tienen una opinión acerca de si el sistema se encuentra en crisis o no. De ellos, dicen que:	91	1.213
1. «Va a haber una crisis real y bastante grave. Parece probable que, dentro de veinte años, no se puedan garantizar pensiones del nivel de las actuales, salvo que se hagan cambios muy importantes.»	43	1.103
2. «Va a haber dificultades, pero si se realizan algunos cambios y retoques de aquí hasta entonces, se podrá resolver el problema.»	34	1.103
3. «No se puede hablar de una crisis grave. En realidad, lo que se dice sobre el asunto está bastante exagerado y el sistema puede continuar básicamente como está.»	23	1.103
Total de quienes están preocupados por el problema de las pensiones (1 + 2)	70	1.213
De ellos, piensan que «va a haber una crisis real y bastante grave...»	56	847
b) Han «charlado con amigos, familiares o compañeros de trabajo sobre el tema del futuro de las pensiones públicas.»	37	1.213
Dicen que la conversación fue:		
«como de un cuarto de hora»	15	1.213
«de entre media hora y una hora»	16	1.213
«de más de una hora»	6	1.213

Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

■ Es de notar que quienes con mayor frecuencia conocen a trabajadores «sumergidos» son los menores de 40 años, lo cual puede querer significar (asumiendo la hipótesis de la importancia relativa de la afinidad de edad en los contactos sociales primarios) que es en este grupo de edad donde se concentra la mayor parte de los que trabajan sin cotizar (o cotizando menos de lo debido); pero son también los más educados, quizá porque tienen redes de contactos más extensas. En cualquier caso, estos dos datos, la percepción de la importancia del fraude a la Seguridad Social y el conocimiento de personas ocupadas no cotizantes, ofrecen una idea de la familiaridad de los españoles con el fenómeno del trabajo subterráneo.

Cuadro 5.2

LA EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA DE LAS PENSIONES

	Porcentaje	Base
a) Al explicar el problema de las pensiones, quienes se dicen preocupados señalan que:		
«La economía española no genera suficiente empleo.»	71	847
«El Estado administra mal y despilfarra los recursos públicos.»	67	847
«Cada vez hay más viejos y menos jóvenes.»	52	847
«Hay mucha gente que está trabajando sin pagar cotizaciones a la Seguridad Social o paga menos de lo que le corresponde.»	46	847
«Los políticos no han tenido interés por resolver los problemas durante estos años.»	35	847
«Las cotizaciones sociales o los impuestos con destino a la Seguridad Social son demasiado bajos.»	6	847
No señalan ninguna respuesta	3	847
b) Conoce al menos a una persona que trabaja sin estar dada de alta en la Seguridad Social o bien cotiza menos de lo que legalmente debería	32	1.213
Conoce a dos o más personas en esa situación	27	1.213
No contestan a la pregunta	3	1.213

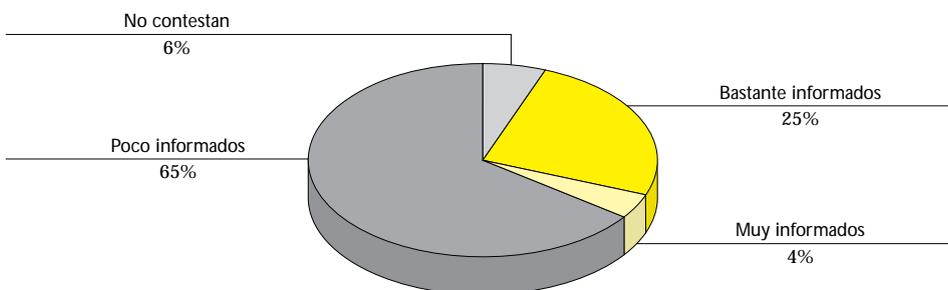
Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

5.2. El nivel de información y la demanda de debate público

■ El grado relativamente alto de preocupación de los españoles por el problema de las pensiones, su disposición a discutirlo y su capacidad para identificar las causas más importantes del mismo, tienen como contrapartida su sensación de no estar suficientemente informados sobre este problema. Sucede así que dos de cada tres (un 65%) se consideran poco o nada informados sobre la cuestión, mientras que en torno a uno de cada cuatro españoles (29%) se juzga bastante o muy informado (cuadro 5.3 y gráfico 5.5). Como parece lógico, a medida que aumenta el nivel educativo, crece la percepción de los españoles de que están bastante o muy informados.

Gráfico 5.5

SOBRE EL TEMA DE LAS PENSIONES, SE DECLARAN...
(1.213 entrevistados)

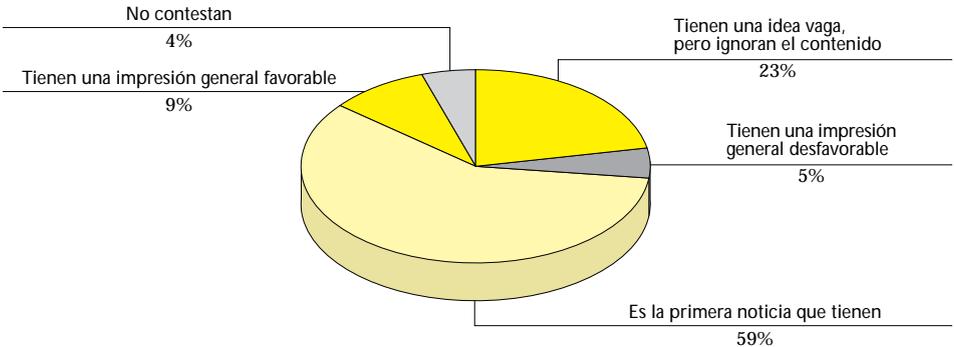


■ Este reconocimiento de un bajo nivel de información parece congruente con la ignorancia generalizada acerca de las conversaciones entre los partidos que condujeron al llamado Pacto de Toledo. Precisamente, los acuerdos constitutivos de este Pacto fueron objeto de amplio comentario en la prensa a lo largo del mes de marzo y durante los primeros días de abril, fechas estas últimas en las que se realizaron las entrevistas de la encuesta, coincidiendo con la aprobación del Pacto en el pleno del Congreso de los Dipu-

tados. A pesar de ello, cuatro de cada cinco entrevistados declararon ignorar bien la existencia, bien la sustancia del Pacto: concretamente un 82%, lo que incluye un 59% que dijo no conocer siquiera la existencia del aquél, y un 23% que reconoció haber tenido noticia de su existencia pero ignorar su contenido (cuadro 5.3 y gráfico 5.6). Sólo uno de cada ocho españoles tenía en aquellas fechas una impresión sobre tal Pacto: un 14%, que se descomponía entre un 9%, que albergaba una impresión favorable, y un 5% desfavorable. En esos momentos, por tanto, apenas uno de cada diez españoles se consideraba en condiciones de apoyar el contenido del Pacto de Toledo con conocimiento de causa.

Gráfico 5.6

A PROPÓSITO DEL PACTO DE TOLEDO...
(1.213 entrevistados)

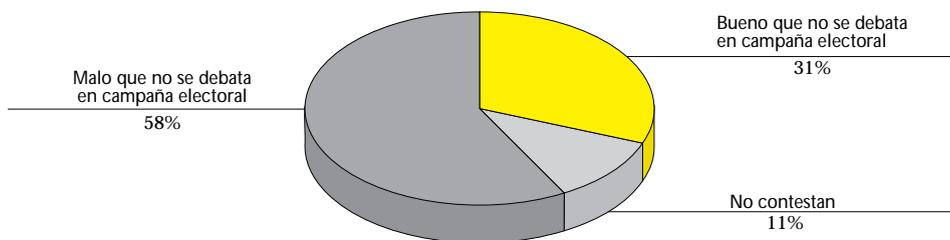


■ No obstante el bajo nivel de información, los datos de la encuesta sugieren la existencia de una demanda social latente relativamente intensa tanto de información como de debate público. En esa dirección apuntan las respuestas a una de las preguntas en la que se pide a los entrevistados que opinen sobre la exclusión del tema de las pensiones públicas de las campañas electorales: precisamente uno de los acuerdos atribuidos por los medios de comunicación a las negociaciones en torno al Pacto de Toledo. Al formular

las distintas alternativas de respuesta a esta pregunta, hemos tratado de equilibrar el factor combinado de la complejidad y delicadeza política del problema (sobre todo en época electoral) con el del interés social en su discusión. El resultado es bastante concluyente, porque demuestra que, en una proporción de casi dos contra uno, los españoles prefieren el debate público sobre el problema de las pensiones: un 58% de los encuestados estima «que es malo que no se debata el tema en las campañas electorales, porque... nos afecta a todos y todos debemos participar en la discusión», en tanto que el 31% piensa que es mejor «que no se debata... porque se trata de un tema delicado y complejo, y se debe dejar a los técnicos» (cuadro 5.4 y gráfico 5.7). Hay que resaltar que, cuanto más educado es el entrevistado, tanto más prefiere la primera respuesta, es decir, tanto menos dispuesto está a atribuir ventajas (supuestamente «políticas») a la no discusión pública del problema.

Gráfico 5.7

RESPECTO AL TEMA DE LAS PENSIONES, CONSIDERAN QUE ES...
(1.213 entrevistados)



■ Encontramos testimonios de este deseo de debatir públicamente el problema de las pensiones en nuestras discusiones de grupo. Cuando surgió el tema de si consideraban necesario un debate sobre el futuro de las pensio-

nes públicas, en el contexto de un comentario general acerca de lo sucedido en torno al Pacto de Toledo, uno de los participantes (varón de 37 años de edad, empleado en el área comercial de una empresa privada) subrayó el lado «oscuro» de cualquier compromiso dilatorio o elusivo respecto a la discusión pública de la cuestión: *«A mí me parece muy bien que no se ataquen políticamente porque aquí parece que todos fichan para ganar votos. (...), pero no me parece bien que lo dejen ahí aparcado, diciendo bueno ya se resolverá solo, como muchas cosas, vamos a dejarlo que el tiempo lo resolverá. (...) El decir no vamos a utilizarlo en las elecciones es aparcarlo, nadie habla de ese tema ya...»*. Otro participante (varón de 32 años, profesor de enseñanza secundaria) expresó una exigencia clara de debate público: *«...por supuesto, pero en qué país vivimos, (...) esto hay que discutirlo a fondo en el Parlamento, en la calle, con los empresarios... si no esto va a generar miedo, fantasmas, inestabilidad social, por supuesto que hay que discutirlo a fondo y ya, y hay que saber cada partido qué piensa de las pensiones, que no se callen en absoluto, que hablen... tenemos que saberlo ahora, ya»*. Este antagonismo entre transparencia y miedo al futuro en la sociedad fue resaltado también por una participante de 61 años, empleada en una empresa privada: *«...yo creo que sí que conviene un debate público pero bien hecho, con una información veraz, y con una proyección de futuro, con unas cuentas, que en este mundo no mienten; (...) sí que hace falta porque hay un "runrun" que va minando el interior de las personas viendo su futuro, y eso es malo, crear una incertidumbre en el futuro»*.

■ En definitiva, los españoles están inquietos por el problema de las pensiones, tienen trazos de ideas bastante claras sobre el diagnóstico del mismo, se sienten, sin embargo, poco informados y se oponen a que los políticos coloquen el tema al margen del debate público (lo «aparquen»), expresando un deseo mayoritariamente compartido (probablemente, como directos afectados por el tema y como ciudadanos) de no verse excluidos de esta discusión.

Cuadro 5.3

LA INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA DE LAS PENSIONES

	Porcentaje	Base
a) Se declaran muy informados sobre el tema de las pensiones	4	1.213
Se declaran bastante informados	25	1.213
Se declaran poco informados	65	1.213
b) A propósito del Pacto de Toledo, dicen que:		
«Es la primera noticia que tienen.»	59	1.213
«Tienen una idea vaga, pero ignoran el acuerdo al que llegaron los políticos.»	23	1.213
«Tienen una impresión general favorable.»	9	1.213
«Tienen una impresión general desfavorable.»	5	1.213
No contestan a la pregunta	4	1.213

Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

Cuadro 5.4

LA DEMANDA DE DEBATE PÚBLICO SOBRE EL PROBLEMA DE LAS PENSIONES

	Porcentaje	Base
Consideran que es «malo que no se debata el tema en las campañas electorales, porque es un tema que nos afecta a todos y todos debemos participar en la discusión.»	58	1.213
Consideran que es «bueno que no se debata el tema en las campañas electorales, porque se trata de un tema delicado y complejo, y se debe dejar a los técnicos.»	31	1.213
No contestan a la pregunta	11	1.213

Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

5.3. La percepción del problema personal

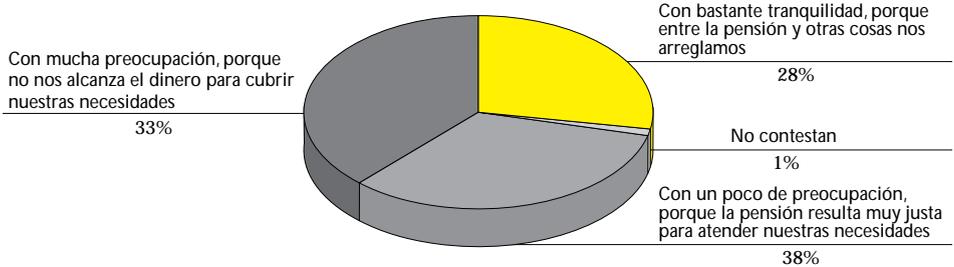
■ La preocupación de los encuestados acerca de su propia jubilación es similar, en su grado de intensidad, a su preocupación acerca del problema general

del sistema público de pensiones arriba observada. Conviene distinguir, sin embargo, entre las respuestas de los jubilados y las de los no jubilados.

■ En el caso de los jubilados, uno de cada tres (el 33%) manifiesta una preocupación personal intensa: ven la situación económica de su hogar «con mucha preocupación, porque no nos alcanza el dinero para cubrir nuestras necesidades». El resto tiene una inquietud menor (casi dos de cada cinco, el 38%, manifiestan «un poco de preocupación, porque la pensión resulta muy justa para atender nuestras necesidades») o carece de preocupación (algo más de la cuarta parte, el 28%, contempla la jubilación «con bastante tranquilidad, porque entre la pensión y otras cosas nos arreglamos») (cuadro 5.5 y gráfico 5.8).

Gráfico 5.8

LOS JUBILADOS O SUS CÓNYUGES VEN LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE SU HOGAR...
(348 entrevistados)

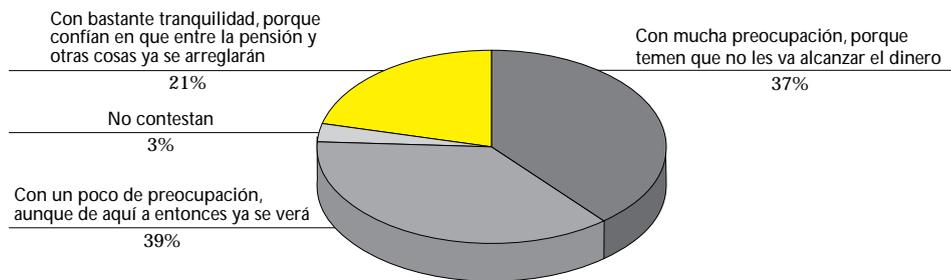


■ En el caso de los no jubilados, los porcentajes reflejan un grado de preocupación algo mayor. Los «muy preocupados» son ahora el 37%; los «no tan preocupados», el 39%; y los «despreocupados» han descendido a sólo una

quinta parte de los entrevistados (el 21%) (cuadro 5.5 y gráfico 5.9). El grado de preocupación, en este caso, parece inversamente proporcional al nivel educativo: a medida que aumenta la educación, disminuye la preocupación (más del 40% de los que no han cursado estudios de bachillerato superior o universitarios, pero sólo el 30% de los que han alcanzado este nivel de formación prevén con mucha preocupación su futura jubilación).

Gráfico 5.9

LOS NO JUBILADOS O SUS CÓNYUGES VEN SU FUTURA JUBILACIÓN...
(863 entrevistados)



■ Esta mayor o menor preocupación de los españoles (jubilados o no) por el problema de su jubilación personal puede estar relacionada (entre otros factores) con tres tipos de experiencias o de percepción del problema. En primer lugar, la mayor preocupación parece guardar alguna relación con el sentimiento de que la pensión de jubilación está infravalorada o infraproporcionada respecto a las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral. Cualesquiera que puedan ser los hechos, éste es el juicio que emite más de la mitad (el 56%) de los jubilados, y más de las dos terceras partes de los activos (el 67%), quienes esperan recibir una pensión inferior a las cotizaciones que habrán realizado (cuadro 5.5 y gráficos 5.10 y 5.11).

Gráfico 5.10

A LOS JUBILADOS O SUS CÓNYUGES LES PARECE QUE, DE ACUERDO CON LO QUE EN SU DÍA COTIZARON, LA PENSIÓN QUE RECIBEN...
(348 entrevistados)

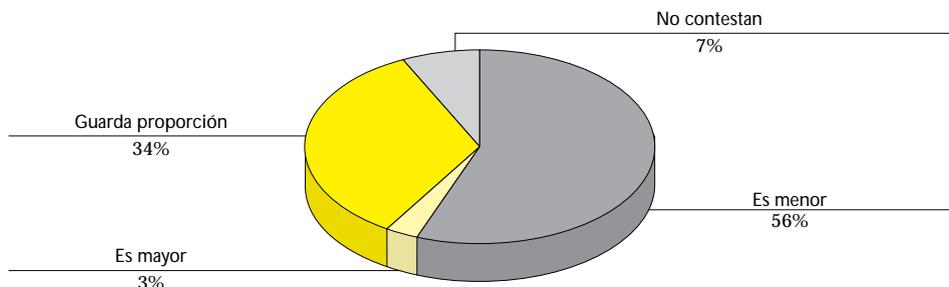
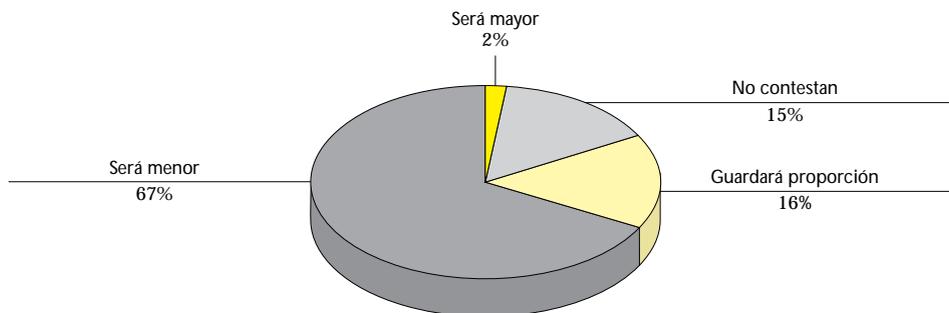


Gráfico 5.11

A LOS NO JUBILADOS O SUS CÓNYUGES LES PARECE QUE, DE ACUERDO CON LO QUE HAN IDO COTIZANDO, SU PENSIÓN...
(863 entrevistados)



■ En segundo lugar, la mayor preocupación puede estar relacionada con la experiencia real (o la expectativa futura) de (apenas) poder contar con una ayuda familiar económica modesta. De hecho, sólo uno de cada seis jubilados (el 18%) recibe ayuda de sus hijos; y únicamente uno de cada veinticinco (el 4%) considera que recibe de sus hijos una ayuda que pueda calificarse de «importante». Por su parte, sólo uno de cada diez activos (el 11%) manifiesta dar ayuda económica a sus padres o suegros jubilados, en tanto que uno de cada cincuenta (el 2%) llega a afirmar que esta ayuda que ofrece a sus padres o suegros jubilados puede considerarse «importante». De ahí, tal vez, que ellos mismos alberguen escasas expectativas de recibir una ayuda importante de sus propios hijos en el momento de su jubilación (cuadro 5.5 y gráficos 5.12 y 5.13).

Gráfico 5.12

LOS JUBILADOS O SUS CÓNYUGES DICEN RECIBIR AYUDA ECONÓMICA DE SUS HIJOS...
(Porcentaje sobre 348 entrevistados)

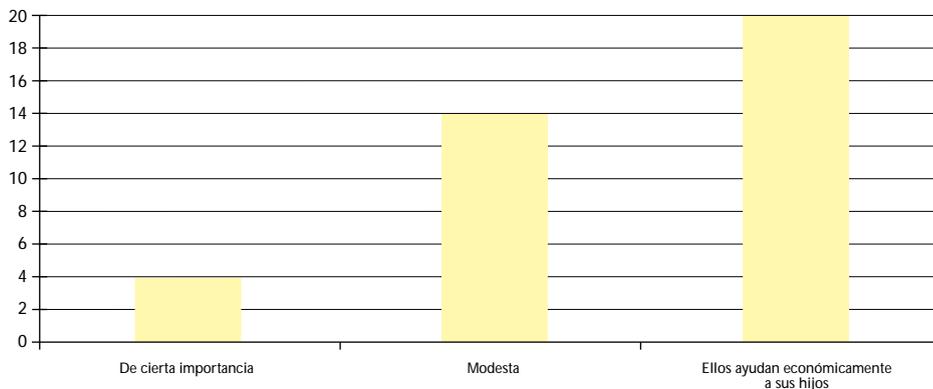
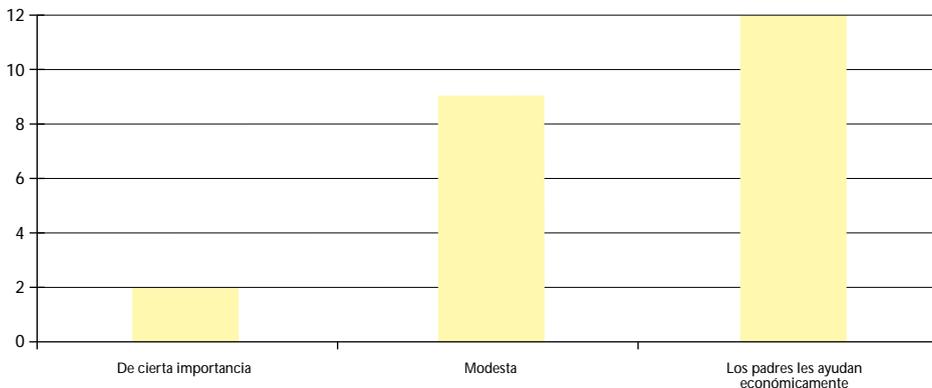


Gráfico 5.13

LOS NO JUBILADOS O SUS CÓNYUGES DICEN PRESTAR AYUDA
ECONÓMICA A SUS PADRES...

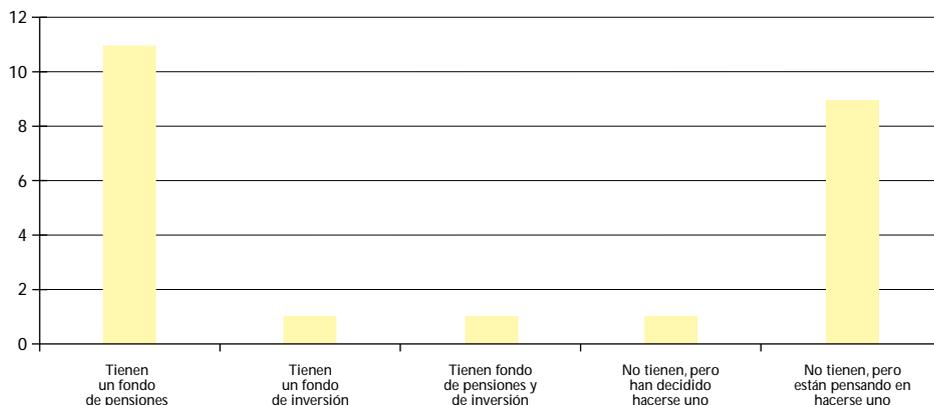
(Porcentaje sobre 863 entrevistados)



■ Finalmente, y en tercer lugar, otro factor susceptible de acentuar el grado de preocupación de los españoles acerca de su jubilación es el modesto esfuerzo por ellos realizado (hasta ahora) por constituir fondos de ahorro privado, en sus distintas modalidades, en previsión del futuro. De hecho, los jubilados apenas tienen fondos de pensiones o fondos de inversión. Entre los no jubilados, sólo en torno a uno de cada siete (un 15%) dice haber suscrito alguno (o los dos); aunque, en una proporción casi similar (un 13%), otros afirman «pensar, o haber decidido» suscribir un fondo de pensiones o/y un fondo de inversión (cuadro 5.5). Sumados, esto podría suponer algo más de una cuarta parte de activos implicados, en un futuro próximo, en la constitución de algún plan de ahorro para la jubilación (bajo el supuesto de que sus «pensamientos» y sus «decisiones» se realicen efectivamente) (gráfico 5.14).

Gráfico 5.14

POSESIÓN DE PLANES DE PENSIONES O FONDOS DE INVERSIÓN
(Porcentaje sobre 1.213 entrevistados)



■ En definitiva, los que todavía no han accedido a la jubilación se hallan algo más inquietos por el futuro, pero, a juzgar por el número de quienes se muestran «no tan preocupados» y «despreocupados», son bastantes los que no adoptan posturas dramáticas. Quizá están anticipando los efectos de sus decisiones, tomadas o por tomar, relativas a la suscripción de fondos de pensiones; quizá se han ido haciendo a la idea de que tendrán que «limitarse», restringir sus gastos y sus actividades, en su vejez.⁽¹⁾

■ Por lo que se refiere a esta última posibilidad, cabe observar cómo algunas de las expresiones usadas por los participantes en los grupos de discusión apuntan en esta dirección. «*La gente ya está un poco avisada*», decía una de estos participantes (mujer, 37 años, secretaria de dirección). Acaso también por eso prefieren tildar su «pesimismo» acerca del futuro de las pensiones simplemente de «realismo». Como respondió otra participante a

(1) Esta convicción albergaba, ya en 1987, el 50% de los alemanes en una encuesta (Noelle-Neumann y Köcher 1993: 248).

alguien que pretendía distinguir dentro del grupo entre una mayoría pesimista y una minoría optimista: «...no lo catalogues así, [como] “pesimismo”, es una realidad» (mujer de 37 años, esteticista).

Cuadro 5.5

LA PERCEPCIÓN PERSONAL DEL PROBLEMA DE LAS PENSIONES

	Porcentaje	Base
<i>Jubilados o cónyuges de jubilados</i>	29	1.213
Ven la situación económica de su hogar:		
«Con mucha preocupación, porque no nos alcanza el dinero para cubrir nuestras necesidades.»	33	348
«Con un poco de preocupación, porque la pensión resulta muy justa para atender nuestras necesidades.»	38	348
«Con bastante tranquilidad, porque entra la pensión y otras cosas nos arreglamos.»	28	348
La pensión no guarda proporción con lo cotizado, porque es menor	56	348
Reciben ayuda económica de sus hijos	18	348
Ayudan económicamente a sus hijos	20	348
Tienen un fondo de pensiones (o de inversión) contratado por ellos o por su empresa	3	348
Han decidido suscribirlo o están pensando en hacerlo	2	348
<i>No jubilados y cónyuges de no jubilados</i>	71	1.213
Ven su futura jubilación o la de su cónyuge:		
«Con mucha preocupación, porque temo que no nos va a alcanzar el dinero para cubrir nuestras necesidades.»	37	863
«Con un poco de preocupación, porque creo que la pensión no nos va a resolver los problemas, aunque de aquí a entonces ya se verá.»	39	863
«Con bastante tranquilidad, porque confío en que entre la pensión y otras cosas ya nos arreglaremos.»	21	863
La pensión no guardará proporción con lo cotizado, porque será menor	67	863
Ayudan económicamente a sus padres/suegros jubilados	11	863
Reciben ayuda económica de sus padres/suegros jubilados	12	863
Tienen un fondo de pensiones (o de inversión) contratado por ellos o por su empresa	15	863
Han decidido suscribirlo o están pensando en hacerlo	13	863

Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

5.4. Propuestas de reforma de carácter no estructural

■ Entre las diferentes propuestas de reforma del sistema público de pensiones, se han seleccionado algunas que parecen especialmente relevantes en el momento actual del debate público: unas de carácter relativamente puntual, y otras de carácter más estructural. Por lo que se refiere a las primeras, que discutimos en esta sección, se ha explorado la actitud del público hacia posibles modificaciones de la edad de jubilación, su retraso y su flexibilización, así como respecto a posibles modificaciones de los periodos de cotización que dan derecho a una pensión y que sirven de base para el cálculo de ésta. En cuanto a las propuestas de reforma de carácter estructural, que analizaremos en la próxima sección, se ha tanteado el sentimiento del público respecto a posibles alteraciones de la estructura del sistema actual de pensiones que reduzcan su componente público y refuercen el privado, con la introducción de mayores elementos de elección individual.

Edad de jubilación: retraso y flexibilización

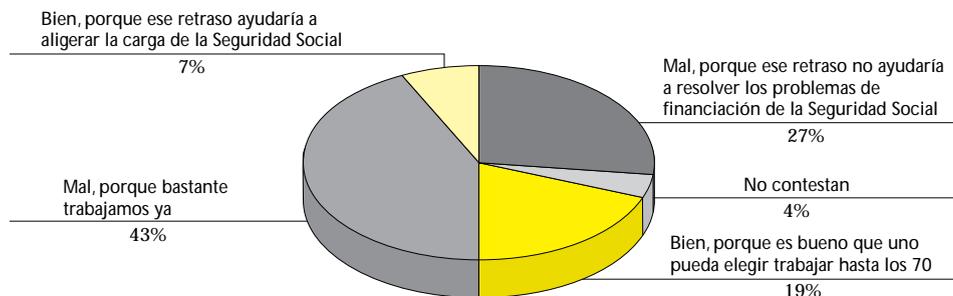
■ Resulta evidente que los sentimientos de los españoles en lo que concierne a la edad de jubilación revisten alguna complejidad. Se mezclan en este caso consideraciones favorables a establecer un límite a la edad de jubilación, con consideraciones opuestas, tendentes a ver con buenos ojos una flexibilización de la edad de jubilación que permita eventualmente su prolongación.

■ En efecto, la encuesta indica que los españoles, aunque se oponen mayoritariamente (70%) a un retraso de la edad legal de jubilación más allá de los 65 años, apoyan, en una proporción semejante (72%), una mayor flexibilidad en la aplicación de la norma de la edad de jubilación, de tal forma que sea posible combinar una jubilación parcial con un trabajo remunerado a tiempo parcial. Esto permitiría una prolongación de la edad de jubilación efectiva más allá de los 65 años, en muchos casos llegando incluso hasta los 75 años (cuadro 5.6 y gráficos 5.15, 5.16 y 5.17).

■ Esta proclividad del público hacia una flexibilidad ligada *de facto* a una prolongación de la edad de jubilación puede tener que ver con razones pragmáticas, pero también, al menos en una minoría significativa, con razones de principio, es decir, con una valoración positiva de la libertad de elección. Se observa así que, si bien la mayoría se opone al retraso de la edad de jubilación obligatoria, hay una proporción de casi uno sobre cinco (un 19%) que defiende ese retraso precisamente «porque es bueno que uno pueda elegir», siendo justamente los más jóvenes (menores de 30 años) y los más educados quienes prefieren con mayor frecuencia esta opción.⁽¹⁾

Gráfico 5.15

ACTITUD HACIA EL RETRASO DE LA EDAD LEGAL DE JUBILACIÓN
HASTA LOS 70. LES PARECE...
(1.213 entrevistados)



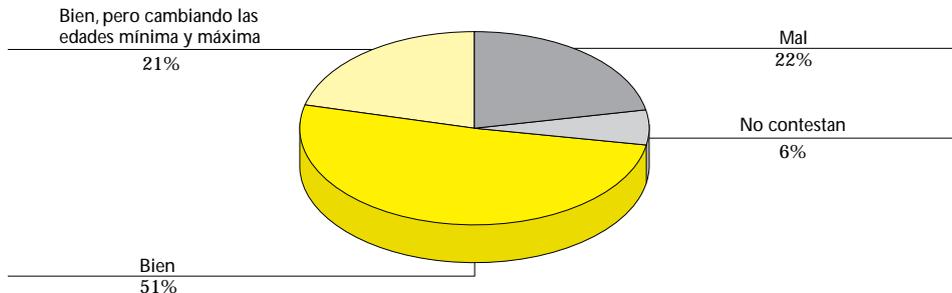
■ La disposición por parte de una minoría a la libre elección de la edad de jubilación se convierte en una inclinación claramente mayoritaria cuando los encuestados se enfrentan con una pregunta más precisa acerca de la flexibilidad en el paso a la jubilación. Entonces, no sólo hallamos que un 72%

(1) El escaso apoyo al retraso de la edad legal de jubilación se comprueba también en una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, según la cual un 15% de la población estaría a favor de retrasar la edad legal de jubilación a los 70 (*El País*, 18-10-1993). A la luz de nuestros resultados, presentar este dato aisladamente puede dar una imagen algo distorsionada de la actitud de los españoles hacia la posibilidad de trabajar más allá de los 65 años.

se pronuncia a favor de esa flexibilización en términos generales, sino que la mitad de los encuestados (51%) llegan a mostrar su acuerdo con un escenario según el cual se pudiera «elegir el momento de la jubilación a partir de los 55 años y hasta los 75, permitiendo a los que quisieran, trabajar durante ese periodo a tiempo parcial y cobrar media pensión». Una vez más, son los más jóvenes y los más educados los más favorables a la flexibilización de la edad de jubilación: cuatro de cada cinco jóvenes (menores de 30 años) (83%) y cuatro de cada cinco de los más educados (también el 83%) se inclinan por esta opción.

Gráfico 5.16

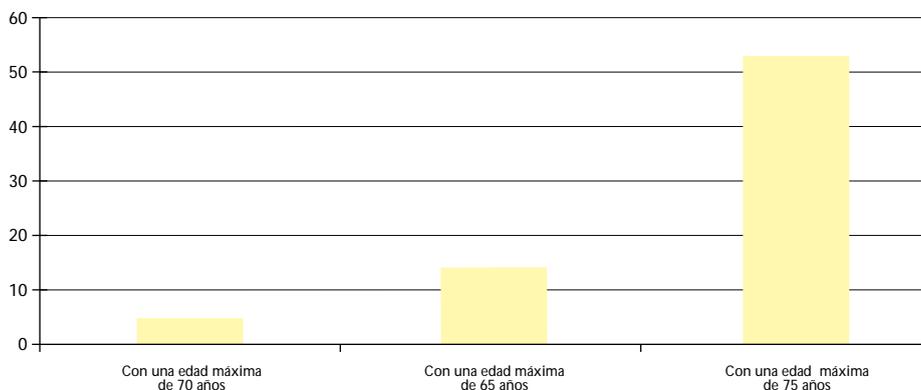
ACTITUD HACIA LA POSIBILIDAD DE ELEGIR LA EDAD DE JUBILACIÓN ENTRE LOS 55 Y LOS 75. LES PARECE...
(1.213 entrevistados)



■ A la vista de todo ello, quizá quepa aventurar una interpretación del rechazo mayoritario al retraso de la edad de jubilación legal, cuando se plantea el problema en términos generales: parece probable que este rechazo se circunscriba a la «obligatoriedad» de trabajar más allá de los 65 años, sin que afecte a la «posibilidad» de seguir trabajando a partir de esa edad (incluso hasta los 75 años) en régimen flexible (combinando pensión y remuneración por el trabajo), si el interesado así lo desea.

Gráfico 5.17

ACTITUD FAVORABLE HACIA LA POSIBILIDAD DE ELEGIR FLEXIBLEMENTE LA EDAD DE JUBILACIÓN
(Porcentaje sobre 1.213 entrevistados)



■ Esta resistencia mayoritaria a posponer la jubilación, combinada con la aceptación extendida de fórmulas de jubilación flexible en función de las circunstancias, ha aparecido también en los grupos de discusión. Un artesano sumergido de 26 años ve en la jubilación un periodo de disfrute, que no se debe aplazar: *«Aparte de que aumentas el riesgo de accidente, aparte, personalmente vas a tener menos años para disfrutar la recompensa de toda tu vida, que es estar tranquilo, irte a tu pueblo a vivir tranquilamente o en tu casa, o disfrutar de esos viajes, etc.»* Más favorables son los argumentos sobre jubilación flexible, decidida individualmente: *«...comprendo que haya gente que esté en plenas facultades, esté desarrollando un trabajo que le gusta y que quiere continuar trabajando, ¿por qué se le va a obligar a jubilarse? Ahora, eso es una cosa tan personal que ni el Estado tiene que decir ahora tú te vas, ahora tú te quedas. No, es la persona»* (mujer de 61 años, empleada en una empresa privada). Pero también los intereses económicos podrían influir en esa decisión: *«El problema de jubilarse más tarde o no, no es que sea tal problema, depende de las contraprestaciones que te*

den a cambio, es decir, a lo mejor puede ser que nos jubilemos más tarde, pero tengamos más exenciones fiscales, por poner un ejemplo, entonces nos puede interesar» (varón de 30 años, técnico en una empresa pública).

Cuadro 5.6

EDAD DE JUBILACIÓN: RETRASO Y FLEXIBILIZACIÓN

	Porcentaje	Base
a) Contra «el retraso de la edad de jubilación obligatoria en general hasta los 70 años, con excepciones para algunos oficios, permitiendo, como ahora, que la gente se jubile antes, cobrando una pensión menor.»	70	1.213
A favor de ese retraso porque «es bueno que uno pueda elegir seguir trabajando hasta los 70.»	19	1.213
b) Les parece bien «poder elegir el momento de la jubilación a partir de los 55 años y hasta los 75, permitiendo a los que quisieran, trabajar durante ese periodo a tiempo parcial y cobrar media pensión.»	51	1.213
Les parece bien elegir el momento de la jubilación, pero prefieren que la elección se haga en otros tramos de edad.	21	1.213

Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

Cobertura del sistema y proporcionalidad en el cálculo de las pensiones

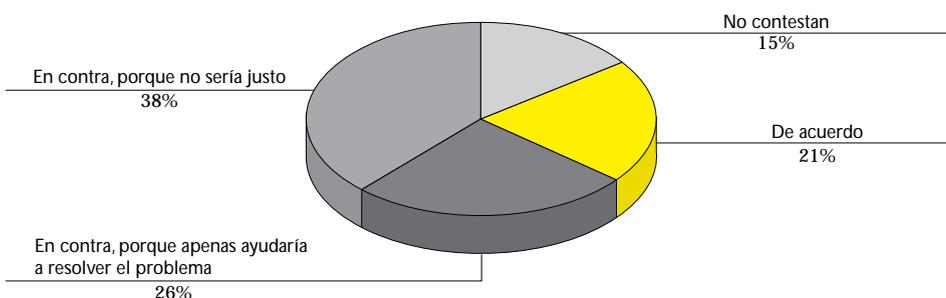
■ Del mismo modo que el presunto rechazo de los españoles al retraso de la jubilación requiere matizaciones, también es preciso cualificar la actitud del público hacia dos propuestas de reforma que (quizá por haber constituido conjuntamente las piezas centrales de la reforma de las pensiones en 1985) han aparecido, en ocasiones, ligadas en el debate público: el aumento de los años de cotización necesarios para adquirir el derecho a cobrar una pensión contributiva (lo que se suele llamar la cobertura del sistema o el periodo de carencia) y el incremento del número de años cotizados que se incluye en el cálculo de la pensión (cuestión aludida al hablar de la proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones). Los españoles quieren asegurar el acceso al sistema de pensiones contributivas del conjunto

de la población y, por tanto, desean un sistema con un alto grado de generalidad, resistiéndose a ampliar el número de años de cotización requeridos para tener derecho a una pensión.

■ Preguntados si estarían de acuerdo en ampliar a 20 años (desde los actuales 15) el mínimo de años de cotización exigidos para tener derecho a una pensión contributiva, casi dos tercios de los entrevistados responden negativamente (el 64%), si bien hay que tener en cuenta que este colectivo se subdivide en dos grupos en atención a las razones de su oposición: uno de cada cuatro encuestados (un 26%) se opone porque, a su juicio, reducir la cobertura apenas ayudaría a resolver el problema financiero, mientras que dos de cada cinco (un 38%) estiman que «no sería justo» (cuadro 5.7 y gráfico 5.18). Es muy probable que esta percepción de injusticia se derive (al menos en parte) de las dificultades actuales para acceder a un trabajo estable, como lo sugiere uno de los participantes en los grupos de discusión: *«En mi opinión, el problema es cómo llegar a los quince o a los veinte [años] cuando tienes un contrato de tres o cuatro meses y luego tienes que esperar tres meses para conseguir otro.»* (varón de 30 años, técnico en una empresa pública).

Gráfico 5.18

ACTITUD HACIA LA PROPUESTA DE AUMENTAR A 20 AÑOS EL PERIODO MÍNIMO DE COTIZACIÓN PARA COBRAR UNA PENSIÓN CONTRIBUTIVA. ESTÁN... (1.213 entrevistados)



■ En cambio, los españoles parecen moderadamente dispuestos a que, para el cálculo de la pensión, se tenga en cuenta el conjunto de la vida laboral y no sólo los últimos ocho años, periodo establecido actualmente. Aproximadamente dos de cada cinco españoles (el 42%) están de acuerdo con esta reforma, mientras que algo más de uno de cada tres (el 36%) la rechazan, bien porque no la consideran justa, bien porque piensan que apenas contribuiría a resolver el problema. Es menester subrayar el elevado porcentaje de no respuesta a esta pregunta (22%), algo que puede apuntar a la complejidad de la cuestión planteada o al desconocimiento concreto de los efectos de la medida (cuadro 5.7 y gráfico 5.19).

Cuadro 5.7

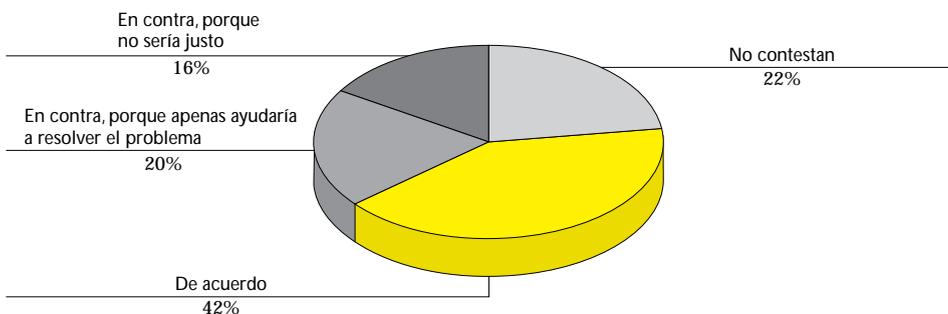
COBERTURA DEL SISTEMA Y PROPORCIONALIDAD EN EL CÁLCULO DE LAS PENSIONES

	Porcentaje	Base
a) A favor de «aumentar a 20 el mínimo de años que hay que cotizar para cobrar una pensión de jubilación..., siempre teniendo en cuenta que quien no llegase a los 20 años, cobraría una pensión de subsistencia.»	21	1.213
En contra de ese aumento:	64	1.213
«Porque eso apenas ayudaría a resolver el problema.»	26	1.213
«Porque, alivie o no la carga de las pensiones públicas, no sería justo.»	38	1.213
No contestan a la pregunta	15	1.213
b) A favor de «calcular el importe de la pensión según el valor actualizado de las cotizaciones pagadas durante la vida laboral...»	41	1.213
En contra:	36	1.213
«Porque eso apenas ayudaría a resolver el problema.»	20	1.213
«Porque, alivie o no la carga de las pensiones públicas, no sería justo.»	16	1.213
No contestan a la pregunta	23	1.213

Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

Gráfico 5.19

ACTITUD HACIA LA PROPUESTA DE CALCULAR EL IMPORTE DE LA PENSIÓN SEGÚN LAS COTIZACIONES DE TODA LA VIDA LABORAL. ESTÁN...
(1.213 entrevistados)



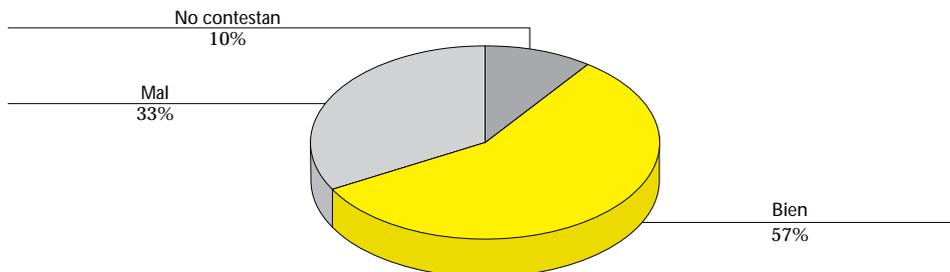
5.5. Medidas estructurales: pensiones públicas y privadas

■ Mientras que las propuestas de reforma discutidas hasta aquí no supondrían una alteración del peso que actualmente tienen el sistema público de pensiones y el privado, este efecto producirían dos medidas por las que también hemos preguntado en el último tramo de la batería de preguntas. Para comenzar, hemos querido averiguar si los encuestados estarían de acuerdo o no con un sistema de pensiones que proveyese una pensión pública «que asegure un mínimo nivel de vida para todos» y una pensión privada «para quien quiera mayor desahogo» (obsérvese que la contraposición entre «un mínimo nivel de vida» y un «mayor desahogo» sugiere que «mínimo» debe entenderse como «suficiente», y «mayor desahogo» como «más que suficiente». Aunque la formulación de la pregunta podría precisarse, las respuestas a la misma ofrecen una orientación sobre cuál pueda ser el sentimiento general de la población respecto a un modelo simplificado del sistema de pensiones de dos niveles: un nivel básico de carácter público, y un nivel complementario de carácter privado. Algo más de dos tercios de la población que tiene una opinión sobre el tema estarían de acuerdo

con un sistema semejante: un 63% (lo que supone un 57% de la población total si incluimos a los que no contestan la pregunta). Esta inclinación favorable se acentúa entre los más educados, alcanzando entre los titulados con bachillerato superior y los que tienen estudios universitarios, una proporción de casi tres cuartas partes de los entrevistados (cuadro 5.8 y gráfico 5.20).

Gráfico 5.20

ACTITUD HACIA UN SISTEMA DE PENSIONES EN EL QUE LA PENSIÓN PÚBLICA ASEGURE UN MÍNIMO PARA TODOS COMPLEMENTABLE CON UN FONDO DE PENSIONES. LES PARECE...
(1.213 entrevistados)

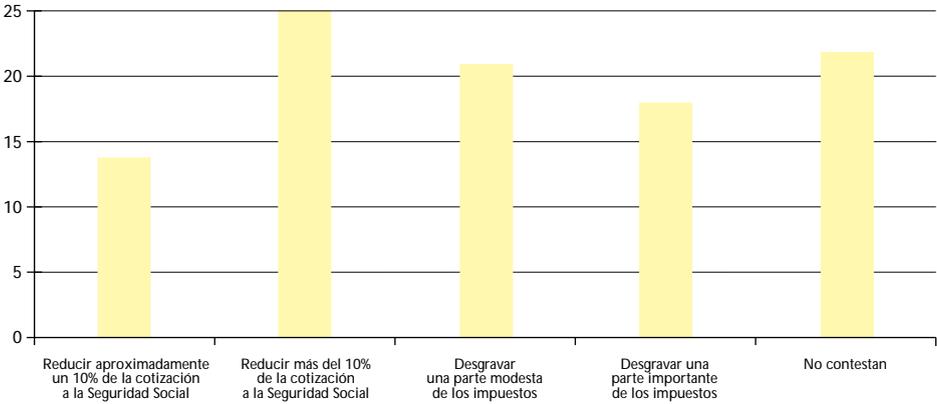


■ Tratando de obtener alguna información adicional sobre esta cuestión, se ha preguntado al grupo de los entrevistados favorables a este sistema de dos niveles acerca de los mecanismos institucionales que estimarían más apropiados para incentivar los fondos de pensiones privados. Se les ha ofrecido la posibilidad de elegir entre reducciones de las cotizaciones sociales o desgravaciones fiscales; y entre incentivos relativamente «modestos» (como sería una reducción de las cotizaciones sociales en torno a un 10%, que podría aplicarse a la financiación de las pensiones privadas) o más bien «importantes». Las respuestas muestran que las preferencias se reparten por mitades entre reducciones de cotizaciones y desgravaciones de impuestos. Importa subrayar el hecho de que, por un mecanismo u otro, las preferen-

cias de los encuestados favorables a este sistema de dos niveles se decantan hacia incentivos «importantes» en mayor medida que hacia incentivos «modestos» (cuadro 5.8 y gráfico 5.21).

Gráfico 5.21

INCENTIVOS CONSIDERADOS MÁS ADECUADOS PARA SUSCRIBIR PLANES DE PENSIONES
(Porcentaje sobre 690 entrevistados)



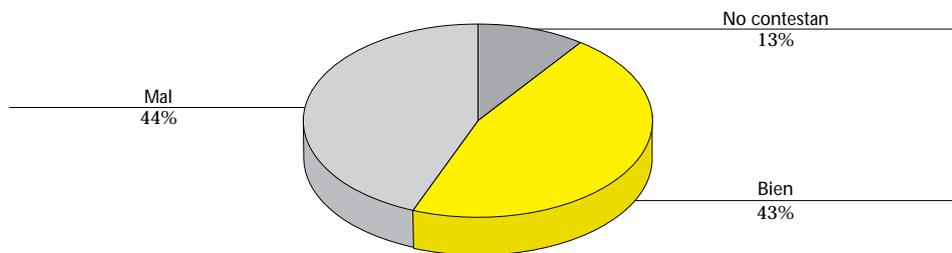
■ La combinación de estos datos, es decir, la actitud propicia hacia un sistema mixto (donde el componente público fuera un componente de lo que podríamos llamar «mínimos suficientes»), la disposición a considerar varios estímulos y a apostar por incentivos «importantes»: todo ello sugiere una actitud favorable a la generalización de planes de pensiones privados por parte de una mayoría de la población.

■ Si bien este interés por la incentivación de los fondos de pensiones privados puede ser compatible con el de mantener un componente público del sistema, no conviene darlo simplemente por supuesto. De hecho, el interés por un componente privado del sistema de pensiones puede ser tan

intenso, que llegue a expresarse una actitud favorable ante «la posibilidad de elegir entre cotizar a la Seguridad Social para obtener una pensión de jubilación, o salirse del sistema de pensiones de la Seguridad Social e ingresar todos los meses ese dinero en un fondo de pensiones privado». Las respuestas a este respecto por parte de los encuestados resultan, a primera vista, sumamente llamativas. Según ellas, los españoles están divididos casi mitad por mitad, entre quienes están de acuerdo con la propuesta (49%) y quienes están en desacuerdo con ella (51%) (excluidos quienes no contestan a la pregunta, que representan un 13%) (cuadro 5.8 y gráfico 5.22). Obsérvese que lo que aquí se está discutiendo es simplemente la posibilidad de elegir por una salida total del sistema; quienes optan por esta «posibilidad de elección» no nos están anticipando una decisión de que, si tuvieran esa posibilidad de elección, la usarían para «salir» del sistema público.

Gráfico 5.22

ACTITUD HACIA LA POSIBILIDAD DE ELEGIR ENTRE COTIZAR A LA SEGURIDAD SOCIAL O SALIRSE DEL SISTEMA Y SUSCRIBIR UN FONDO PRIVADO DE PENSIONES. LES PARECE...
(1.213 entrevistados)



■ Es curiosa la influencia significativa de la variable «edad» en la expresión de esta actitud «a favor de una elección». Puede tener que ver con una dis-

posición más «liberal» de los jóvenes; o también con una relación estructural muy distinta por su parte con el actual sistema público. Lo cierto es que la posición de los jóvenes de menos de 30 años es muy favorable a la propuesta: casi dos tercios (un 63%) se manifiestan de acuerdo. La situación es claramente distinta en el caso de los mayores. Que el aumento de la edad traiga consigo la disminución de la aceptación de esta propuesta probablemente esté relacionado con una percepción de mayor perjuicio particular: son precisamente los mayores quienes se verían más amenazados por la eventualidad de que, de materializarse la posibilidad de elegir, muchos optaran por salir del sistema público, puesto que el descenso del número de cotizantes erosionaría la base financiera que sostiene sus propias pensiones. Esto, unido a la conciencia que tienen los mayores de que «*duramos más que un martillo enterrado en paja*», como afirmó jocosamente uno de los participantes en los grupos de discusión (varón de 64 años, pensionista) explica seguramente que aquí se inviertan los porcentajes: son algo menos de dos tercios de los entrevistados mayores de 60 años (64%) quienes rechazan la propuesta. En cambio, en el grupo intermedio de edad, entre 30 y 60 años, los porcentajes se acercan considerablemente: el 52% se manifiesta en contra, el 48% a favor.

■ La actitud en principio favorable de casi la mitad del público (y algo menos de dos tercios de los jóvenes) a un esquema de provisión de pensiones con dos pilares alternativos, público y privado, puede sorprender, dado que no se corresponde ni con el discurso de los líderes políticos y sociales, ni con las líneas editoriales de los periódicos de información general. Pero una vez pasada la primera sorpresa, lo que debe es hacernos reflexionar. En este sentido, y con este fin, se proponen aquí los siguientes comentarios.

■ En primer lugar, conviene tener en cuenta que esta «semi-aceptación» de un sistema alternativo parece razonablemente consistente con otras informaciones recogidas en esta encuesta: con la disposición general de una gran parte del público (en especial, los jóvenes) hacia la maximización

de las oportunidades de elección; con la actitud reticente de muchos respecto a la capacidad del Estado para gestionar los recursos públicos (su «despilfarro»); y con la percepción que también muchos tienen de la existencia de una falta de proporción entre sus cotizaciones de una vida de trabajo y las pensiones que reciben (o recibirán) al final de ésta. El tenor de estos sentimientos, basados en hechos objetivos o no, quedó bien reflejado en la carta que un lector dirigió no hace mucho al director de un periódico: *«Evidentemente, mi pensión actual no tiene nada que ver con el valor de lo cotizado y seguramente, si lo hubiera gestionado yo personalmente, cobraría mucho más que ahora. Ello es la consecuencia de esas eminencias grises de que se nutre el Estado y que a través del tiempo han demostrado su principal habilidad: poner la mano para cobrar...»*.⁽¹⁾

■ En segundo lugar, es obvio que estos datos sobre la aceptación social de reformas estructurales en el sistema de pensiones requieren una interpretación cuidadosa. En efecto, hay que tener en cuenta que, desde el punto de vista de los encuestados, las preguntas aparecen descontextualizadas. El formato del cuestionario no facilita que quienes responden tengan en cuenta la mayor parte de las implicaciones o las consecuencias que se derivarían de sus respuestas, en uno u otro sentido, en el caso de que fueran llevadas a la práctica. Este comentario no reduce el valor o el interés de las respuestas (se trata de un comentario que en rigor debe aplicarse a toda información que proceda de una encuesta por medio de cuestionario), pero sí invita a la prudencia en su interpretación.

■ En la siguiente conversación entablada en uno de los grupos de discusión quedan ilustrados algunos de los problemas que hay detrás de esta posibilidad de elección, en el supuesto de que en la práctica fuera utilizada por un número creciente de personas para salirse del sistema público. Los argumentos se barajan a favor y en contra, y aparentemente se centran no

(1) *El País*, «Cartas al Director», 16-4-1995.

en el principio de la elección libre, sino en consideraciones acerca de la rentabilidad financiera, la seguridad futura de cobertura y la equidad respecto a los segmentos de la población socialmente más vulnerables.

■ De un lado, una mujer de 61 años de edad, empleada de empresa privada, ve en la gestión de los fondos de pensiones privados por parte de los bancos una oportunidad de mayor rentabilidad: *«Si el banco se enriquece, (...) es lógico, es un negocio. Todos queremos también que nuestro dinero ahorrado por un medio o por otro tenga un beneficio, que no se quede estancado. Oye, si el banco en la medida en que se enriquece, (...) también se va a enriquecer mi ahorro (...), pues estupendo ¿por qué no? ¿Es que no estará mejor administrado mi dinero ahí, que por lo menos tiene un fin lucrativo, que no en otro sitio, que no tiene ningún fin lucrativo si se va al Estado?»*. Un ingeniero de 56 años de edad, actualmente parado, le rebate: *«Yo he visto quebrar muchos bancos. Y he visto quebrar compañías de seguros. La Seguridad Social no puede quebrar tan fácilmente como un banco, eso está claro, es el Estado. Puede quebrar, hombre, pero si quiebra el Estado han quebrado todos, eso está más claro que el agua»*. Por otro lado, un funcionario público, técnico comercial del Estado, de 39 años, ve en la creación de un sistema de pensiones alternativo un mayor riesgo para la sociedad: *«Parece razonable tal y como lo plantea, es decir, usted elija lo que quiera y luego..., pero es que es inviable, o sea, si eso se pone en marcha y todo el mundo o una gran mayoría opta por el sistema privado, el mes que viene los abuelos no cobran»*.

■ El debate está abierto. En todo caso, y sin dejar de subrayar la necesidad de interpretar con cautela los datos de aceptación de las reformas estructurales, una cosa ofrece escasas dudas: la sociedad española muestra un grado de apertura considerable hacia la discusión pública razonada de propuestas que supondrían una alteración sustantiva del actual sistema público de pensiones. Los recelos de algunos actores estratégicos ante la inclusión de estos temas en la agenda pública sobre el futuro de las pensiones no parecen justificados.

Cuadro 5.8

LA RUPTURA DEL EQUILIBRIO ACTUAL ENTRE PENSIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

	Porcentaje	Base
a) Le parece bien «ir hacia un sistema en el que la pensión pública asegure un mínimo de vida para todos, y que quien quiera mayor desahogo se haga un plan de pensiones privado.»	57	1.213
Le parece mal	33	1.213
No contestan a la pregunta	10	1.213
b) De entre aquéllos a quienes parece bien ir hacia un sistema en el que la pensión pública asegure un mínimo..., prefieren:		
– Reducir una parte modesta de su cotización a la Seguridad Social, por ejemplo, un 10%.	14	690
– Reducir bastante más del 10% de su cotización a la Seguridad Social.	25	690
– No reducir su cotización, pero sí desgravar una parte modesta de sus impuestos sobre la renta.	21	690
– No reducir su cotización, pero sí desgravar una parte importante de sus impuestos sobre la renta.	18	690
c) Le parece bien «elegir entre cotizar a la Seguridad Social para obtener una pensión de jubilación, o salirse del sistema de pensiones de la Seguridad Social e ingresar todos los meses ese dinero en un fondo de pensiones privado.»	43	1.213
Le parece mal	44	1.213
No contestan a la pregunta	13	1.213

Fuente: «Encuesta sobre pensiones», Analistas Socio-Políticos, 1995.

VI. LA REFORMA DE LAS PENSIONES: CUESTIÓN DE ESTADO Y CUESTIÓN DE SOCIEDAD

■ El porvenir de las pensiones públicas constituye un problema mayor en la vida política y social de los países occidentales, incluida España, dadas las perspectivas demográficas y las tasas de crecimiento del empleo y la productividad que pueden anticiparse. En este trabajo hemos analizado el caso español, acotando el problema al de la sostenibilidad económica futura del sistema de pensiones contributivas. Hemos comenzado por hacer explícita la magnitud de ese desequilibrio financiero en un horizonte temporal de unos treinta años. Este ejercicio nos ha permitido demostrar que, aun con índices de crecimiento de empleo y productividad moderadamente optimistas, y supuesto el mantenimiento de la legislación actual, el sistema de pensiones sufrirá una insuficiencia financiera crónica y creciente. Cabe, desde luego, confiar en la «solución laboral» del problema de las pensiones (es decir, que éste desaparezca como consecuencia del crecimiento del empleo), pero ello no parece razonable por varios motivos. En primer lugar, porque a la vista de la experiencia pasada más reciente, mantener una hipótesis de crecimiento de empleo anual superior al 1% (la prevista en nuestra proyección) resulta poco realista; en segundo lugar, porque incluso en el caso de que la evolución del empleo fuera muy favorable, los límites surgirían pronto por el lado de la población en edad de trabajar. Sin necesidad de incurrir en alarmismos o catastrofismos, los resultados de nuestra proyección central y estas reflexiones nos llevan a caracterizar la situación como muy preocupante a medio plazo, y a advertir del riesgo de aceleración del problema a partir del 2025.

■ De esta conclusión inicial se desprende nuestra convicción acerca de la necesidad de introducir reformas que alteren la tendencia señalada. A partir de la proyección financiera central, expuesta en el capítulo II, hemos elaborado un modelo que permite la simulación y evaluación de una amplia

gama de medidas de reforma de las pensiones, considerando la sensibilidad del sistema a cambios en las hipótesis macroeconómicas. Hemos analizado cinco medidas, cuatro de aplicación a las nuevas pensiones (el retraso de la edad legal y efectiva de jubilación, el reequilibrio de los puntos de pensión por los años cotizados, el aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora y el aumento de la penalización por jubilación anticipada) y una aplicable a todas ellas (la actualización de las pensiones por debajo del IPC). La aplicación de las medidas que afectarían a las nuevas pensiones, adoptadas por separado cada una de ellas, no mejoraría sustancialmente la perspectiva de déficit. Sin embargo, bien la combinación de varias de estas medidas, bien la aplicación de la medida universal, consistente en una ralentización de la indiciación de las pensiones (presumiblemente graduada en función de la cuantía de la pensión), sí permiten imaginar escenarios de solución del problema a largo plazo. Naturalmente, esto implicaría costes y sacrificios de los interesados.

■ Resulta crucial entender que la discusión de todas estas propuestas de reforma debe iniciarse ya, desde ahora, porque su ejecución requiere dos ingredientes. El primero es tiempo, imprescindible para que la gente vaya ajustando sus estrategias de adaptación a los nuevos escenarios. El segundo es un grado razonable de consenso, que sólo puede resultar de un debate claro y sin estridencias sobre la cuestión, con la participación de todos los agentes concernidos, que a la postre son todos los españoles de una forma u otra.

■ Si centramos la atención en el Estado actual de esa discusión, de la que habrá de surgir el mencionado consenso, observamos, de un lado, la actitud cautelosa de la clase política. Aunque reconoce verbalmente la importancia del tema, se siente inhibida a la hora de formular propuestas para un debate general. Esta inhibición tiene un lado realista y responsable, en la medida en la que trata de conjurar el peligro de un uso demagógico del problema. Pero tiene un lado oscuro, que consiste en su efecto de retraimiento del debate público, sin el cual es difícil encontrar la forma de tomar

decisiones importantes que cuenten con el apoyo del país. Al eludir el debate público, la elite política parece partir de la premisa de que el público es sensible al tema de las pensiones (en lo cual aciertan), y más proclive a dejarse llevar por sus emociones que a usar de su juicio (en lo cual, a nuestro entender, yerran).

■ Mientras los políticos se acercan «de puntillas» al problema de las pensiones, los sindicatos y las organizaciones empresariales estiman diversamente la urgencia y la gravedad de esta cuestión. Los primeros tienden a considerar que se dramatiza excesivamente. Contemplan con desconfianza la insistencia desde algunos sectores políticos, económicos y culturales en los fondos de pensiones, y ponen el énfasis en el mantenimiento, e incluso la mejora parcial de las pensiones, objetivos que consideran alcanzables incrementando los ingresos del sistema mediante diferentes mecanismos. Por su parte, las organizaciones empresariales y los intermediarios financieros suelen subrayar la gravedad de la situación, y parecen apostar por la «solución del empleo», que se vería, a su juicio, favorecida por la reducción de las cotizaciones sociales. Complementan, sin embargo, esta demanda con la propuesta de medidas orientadas hacia el recorte del gasto y el reforzamiento del componente de capitalización del sistema. En esta línea también se inscriben buena parte de las recomendaciones de lo que podríamos llamar la opinión experta, es decir, los organismos económicos internacionales y los economistas, que actúan como consejeros o divulgadores de las grandes líneas de actuación económica. La prensa nacional adopta posturas más variadas, pero, en general, favorece la introducción de reformas en el sistema de pensiones actual.

■ El público, que asiste a estas intervenciones estratégicas de las elites políticas, económicas, sociales y culturales, percibe el problema de las pensiones con intensidad, tanto por la situación general del sistema como por su situación personal, como jubilados de hoy o de mañana. Además de preocupación por la amenaza que pende sobre sus futuras pensiones, la ciuda-

danía se muestra interesada en debatirlo, poniendo en cuestión la lectura «pesimista» reflejada en la actitud de la clase política.

■ Aunque los españoles se sienten poco informados sobre el tema de las pensiones, conversan acerca de él, le atribuyen explicaciones basadas prioritariamente en la deficiente marcha de la economía y la mala administración del Estado. En sus razonamientos adquiere también importancia el argumento del fraude de los ciudadanos a la Seguridad Social, quizá porque una parte considerable de ellos tienen un conocimiento directo de este fenómeno. Sin embargo, es sobre todo a la hora de enjuiciar las políticas públicas donde la relativa congruencia y consistencia interna de los razonamientos del público se ponen más de relieve. La evidencia sugiere que los españoles se resisten a un retraso de la edad legal de jubilación, pero se muestran muy favorables a su flexibilización por encima de los 65 años, compatibilizando un trabajo y una jubilación parcial; quieren mantener un sistema de pensiones al que tenga acceso la mayor parte posible de sus conciudadanos, pero se manifiestan dispuestos a aumentar el grado de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones. En todas estas materias son, en general, los más jóvenes y los más educados los más favorables a las reformas.

■ Pero quizá lo más interesante sea ver lo que el público entiende como un equilibrio razonable entre los tres pilares fundamentales del sistema de pensiones: el público-asistencial, el profesional-contributivo y el privado-complementario. Los españoles no parecen querer que aumente el peso del sistema público-asistencial a costa del profesional-contributivo, como se deduce de su negativa mayoritaria a ampliar el periodo mínimo de cotización para obtener una pensión contributiva. De los resultados de la encuesta también se puede deducir la favorable disposición de una buena parte a que se potencie el componente privado del sistema de pensiones. Hacia esta conclusión apunta la elevada proporción de los que contemplan favorablemente la existencia de un sistema público de pensiones que provea

«mínimos suficientes» y que se pueda complementar con fondos privados de pensiones para «mayores desahogos». Este énfasis en el componente privado se refuerza aún más (y se complica un poco), si consideramos la respuesta a lo que podemos llamar una «pregunta límite», en la cual se coloca al entrevistado en la situación de hallarse ante un sistema de provisión de pensiones de «libre elección» entre el esquema público o el privado. La respuesta de casi un 50% de quienes formulan una opinión sobre la materia favorable a esta propuesta «radical» no debería, a nuestro juicio, interpretarse como una determinación anticipada de lo que sería el contenido de esa elección. Lo que esa respuesta sugiere es que al menos la mitad de los españoles parece favorable a «poder elegir». En cualquier caso, la opción de la «libre elección» debe verse en el contexto de un debate de principios y de consecuencias prácticas, que, hoy por hoy, no se ha abordado. Tratar de ahogar ese debate, casi antes de nacer, o en su primera infancia, mediante la difusión de etiquetas o descalificaciones sería más bien deplorable.

■ Llegados aquí, hemos de volver de nuevo a la situación crucial en la que se encuentran los actores estratégicos de la vida pública española. Los datos económicos del problema indican claramente que estamos embarcados en una senda que nos conduce hacia un escenario sumamente grave en un horizonte de en torno a treinta años, y, en cierto modo suficientemente grave en un plazo de unos quince años. Los datos sociológicos muestran un público en una disposición a considerar con talante abierto y entender razonablemente el problema del sistema de pensiones, un público interesado y preocupado, y deseoso de debatir la cuestión y evaluar muy diversas medidas de reforma, ponderando sus ventajas e inconvenientes. Frente a un problema objetivo cada vez más ineludible y un público abierto, hallamos unas elites que no acaban de encontrar su posición. Es cierto que la clase política ha adoptado unos acuerdos, que bajo el objetivo genérico de reformar la Seguridad Social, afectan fundamentalmente a las pensiones de jubilación. Pero sólo si el conocido como Pacto de Toledo sirve para clarificar posiciones, encauzar un debate razonado e implicar al conjunto de la socie-

dad, podrá representar un punto de partida sólido de un proceso de reformas. Cuando ya nos acercamos al final de 1995, la relevancia pública del Pacto, desde su firma en la primavera de este año hasta la fecha, nos obliga a atemperar nuestras ilusiones respecto a su solidez como motor de ese proceso, pero quizá todavía no sea tarde para que se convierta en instrumento impulsor del necesario debate entre los actores estratégicos y la sociedad.

■ En ese debate, propuestas como las discutidas en este informe, u otras, deben ser puestas sobre el tapete, con claridad y cuidado, con paciencia pero también con el sentimiento de que el momento de discutir las y de decidir las es éste, y sin prevenciones: medidas que alteren la fórmula de cálculo de las pensiones (bien referidas al cómputo de la base reguladora o al peso de los años cotizados), de retraso y flexibilización de la edad de jubilación, de indiciación, de incentivación de los fondos privados de pensiones, de aumentos o descensos de cotizaciones. Y ligadas a estas cuestiones puntuales, deberían ir otras de carácter más general como la política de creación de empleo, el alcance, el sentido y los instrumentos de la solidaridad real de los españoles entre sí, o los criterios de una política de equidad.

■ Creemos que este debate debe hacerse por parte de todos en el entendimiento de que se trata de un tema con múltiples dimensiones, donde las cuestiones a tratar son varias, donde es conveniente realizar reformas al tiempo bien diseñadas y realmente efectivas, para que sean entendidas y aceptadas por la opinión pública, a lo largo de un periodo de tiempo. En ese sentido, proponemos a continuación un sencillo esquema de reformas posibles, a título de mera sugerencia, y como un instrumento que pueda facilitar el debate público.

■ Presentamos un esquema de cinco propuestas de reforma (cuadro 6.1). La incidencia de las cuatro primeras medidas ha sido expuesta en el capítulo III. A ellas hemos añadido la incentivación fiscal de los fondos de pensio-

nes, medida por la que, según los datos de nuestra encuesta, la ciudadanía española muestra un claro interés. Al presentar estas sugerencias precisamente de esta forma, no sólo adoptamos una posición sobre las medidas a tomar, sino también, y sobre todo, sobre la manera de discutir las. En efecto, creemos que cualquier propuesta debe ir acompañada de especificaciones y explicaciones cuidadosas sobre su intensidad y alcance, sobre el calendario de adopción y el periodo de ajuste más adecuado, sobre las medidas de acompañamiento (que, en algunos casos, refuercen la propuesta y en otros la maten), y, naturalmente, sobre la efectividad en el balance del sistema, bien porque lo equilibre, bien porque compense los efectos sociales y económicos de semejante operación de equilibrio.

■ Esperamos de esta forma contribuir a que un debate complejo, que está siempre a punto de convertirse en inabarcable y confuso, sin perder su complejidad, se haga inteligible y relativamente sencillo de seguir. Esto es indispensable para que la conversación no se confine a los actores estratégicos sino que se amplíe al conjunto de la opinión. Pero justamente, conocer tanto la disposición de la opinión pública hacia esos proyectos como el grado de consenso entre los actores estratégicos nos puede permitir entender las oportunidades y los límites sociales y políticos a las reformas posibles y necesarias del sistema de pensiones contributivas en España.

Cuadro 6.1

SUGERENCIAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA

Medida	Intensidad y alcance de la medida	Calendario de adopción y período de ajuste	Medidas de acompañamiento	Efectos sobre el balance y la pensión media	Disposición de la opinión pública	Grado de consenso entre los actores estratégicos
Retraso de la edad legal y efectiva de jubilación	Intensidad media (edad legal en torno a los 67 años) / sólo para nuevas altas	Adopción entre el 2000 y el 2005 (de forma efectiva aumenten gradualmente)	Jubilación a tiempo parcial en una amplia gama de edades alrededor de la nueva edad legal	Destacables (sólo por el menor número de pensiones) / apenas varía la pensión media	Rechazo que puede convertirse en aceptación si se vincula a la jubilación parcial (flexible)	Posiciones contradictorias, pero relativo consenso a favor de la flexibilidad
Reequilibrio de los puntos de pensión y de la carrera de cotización	Intensidad elevada (pensión del 50% de la base a los 15 años de cotización, y máximo del 90% a los 40 años de carrera) / sólo para nuevas altas	Adopción gradual entre 5 y 10 años, comenzando en el año 2000	Esta medida se complementa con la del retraso de la edad legal y la jubilación a tiempo parcial	Destacables / intensa disminución de las nuevas altas en una primera fase	Dudosa disposición favorable, pero consistente con el deseo de una mayor proporcionalidad entre pensiones y cotizaciones	Posibles compromisos (quizá menores) entre las diferentes posturas
Aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora	Intensidad elevada (pasándose de los 8 años actuales hasta 25) / sólo para nuevas altas	Adopción gradual a partir del 2000 con el paso a 25 años alrededor del 2010	Medidas para hacerla compatible con los 15 años mínimos de cotización	Destacables / caída gradual de la pensión de las nuevas altas	Semejante a la anterior	Posiciones contradictorias, pero consenso favorable a una mayor proporcionalidad
Actualización de todas las pensiones por debajo del IPC	Intensidad media / para todas las pensiones	Adopción inmediata	Medidas de graduación de la intensidad según el importe de la pensión	Muy importantes / caída generalizada de la pensión si la medida se aplica sin graduar su intensidad	Presunción de rechazo respecto a las pensiones bajas y medio-bajas, no necesariamente respecto a las medio-altas y altas	Los partidos son favorables a la indicación de las pensiones al nivel (o por encima) del IPC y temen las consecuencias electorales de una posición distinta
Incentivos fiscales a los fondos de pensiones privadas complementarios	Intensidad media / para todos los públicos en general	Adopción inmediata	Medidas que faciliten la generación y movilidad dentro de la industria de los derechos acumulados (portabilidad)	Sin efectos sobre el balance global / compensa la caída de las pensiones como consecuencia de las otras medidas	Claro interés del público a explorar esta posibilidad	Posiciones contradictorias: favorable del centro-derecha, cautelosa del centro-izquierda, y rechazo de la izquierda

Anexo 1: DESCRIPCIÓN DEL MODELO ECONÓMICO UTILIZADO

■ La proyección de los gastos e ingresos de un sistema de pensiones contributivas similar al español, en un horizonte más o menos cercano, es un ejercicio relativamente simple que puede llevarse a cabo con un modelo agregado basado en multiplicadores macroeconómicos y/o demográficos. De esta naturaleza son los modelos habitualmente utilizados en la literatura nacional e internacional de cuya utilización se deriva un amplio consenso sobre las dificultades financieras futuras de los sistemas de pensiones, analizados con su ayuda, y sobre la naturaleza de las medidas necesarias para evitarlas. Lo que estos modelos no permiten es la evaluación de los efectos de dichas medidas, tanto sobre los grandes números del sistema, como sobre algunos de sus detalles más relevantes.

■ Fuera de la anterior lógica de modelización, hemos optado por el desarrollo de un modelo detallado, MODPENS-FEDEA, que considera a los participantes en el sistema de pensiones según su sexo, edad puntual de 0 a 85 y más años y estado. Un participante puede estar en uno de hasta veintidós estados posibles mutuamente excluyentes. Estos estados son básicamente estados activos, en los que se contribuye al sistema con una cotización, o estados pasivos, en los que se obtiene una pensión del sistema. Entre los estados activos se encuentran el alta laboral, la incapacidad laboral transitoria y el desempleo bajo prestación del INEM, y entre los estados pasivos se encuentran todas las contingencias de pensión del sistema español, es decir, invalidez, jubilación, viudedad, orfandad y favor a familiares, además de pensionistas de enfermedad profesional y accidente de trabajo y prestaciones por incapacidad laboral transitoria. En todos los casos se distingue entre la pertenencia al régimen general o a un combinado de regímenes especiales. En algunos estados (por ejemplo, incapacidad laboral transitoria) el individuo realiza simultáneamente una contribución y recibe una prestación del sistema de pensiones.

■ El tratamiento de los beneficiarios del sistema por sexos, edades y contingencias pasivas permite el análisis detallado de las medidas consistentes en cambios en las prestaciones ya causadas, como puedan ser los criterios de revalorización de las mismas. Por otra parte, el detalle relativo a los afiliados, especialmente los estados posibles en los que aquéllos puedan encontrarse en un momento dado, permite la simulación de medidas relativas al cálculo de las nuevas pensiones a medida que los activos pasan hacia estados pasivos. Para ello, el modelo crea la historia del «individuo representativo», es decir, su carrera de cotización a la que se aplican las hipótesis establecidas sobre maduración de la misma, fórmula de cálculo de la pensión correspondiente a cada contingencia, penalización por jubilación anticipada, etc. Este procedimiento tiene, además, en cuenta la incidencia de situaciones de desempleo, subsidiado o no, a lo largo de la vida laboral del individuo.

■ Los datos utilizados proceden de las diversas fuentes publicadas existentes: Proyecciones de Población del Instituto de Demografía, EPA, Memorias Estadísticas del INSS, Encuesta de estructura, conciencia y biografía de clase, Boletín y Anuario de Estadísticas Laborales, Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, etc. Sobre esta base se ha obtenido toda la información relativa a afiliados, pensiones, cotizaciones y prestaciones medias por sexo y cohortes de edad de cinco años para 1992, año de partida del modelo, salvo algunas correcciones para 1993. La información por edades puntuales se ha elaborado desdoblado la anterior para cohortes de cinco años mediante intrapolaciones que asegurasen la coherencia de los datos agregados y su evolución temporal. A partir de 1992, el algoritmo de cálculo proyecta los efectivos humanos y los montantes económicos del sistema de pensiones contributivas, estos últimos en pesetas de cada año hasta 1995 y en pesetas de este año a partir de entonces.

■ El cálculo de gastos e ingresos se realiza pues de manera desagregada según la secuencia que se describe a continuación.

■ En lo referente a los ingresos por cotizaciones, cada cotizante de edad, sexo, régimen y estado activo determinados efectúa una aportación al sistema resultante de multiplicar su base de cotización correspondiente por el tipo de cotización. La base de cotización se asimila al salario estimado en cada caso, mientras que el tipo de cotización es el legal total para el régimen general y un tipo efectivo medio para el conjunto de regímenes especiales que es, a la vez, una media ponderada de los distintos tipos legales, corregida para tener en cuenta que la base por la que se hace cotizar a estos contribuyentes es el salario medio. También se calculan los restantes ingresos del sistema procedentes de las cotizaciones que realiza el INEM, en nombre de los parados o inactivos que reciben prestaciones de desempleo, las contribuciones al régimen de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, incluido entre los regímenes especiales. Adicionalmente, el modelo obtiene los ingresos por cotizaciones para desempleo que, junto a los gastos por prestaciones a los parados, permiten establecer el balance del INEM.

■ Los gastos por prestaciones se obtienen igualmente de manera desagregada según la edad, sexo, régimen y contingencia de pensiones. Se distingue entre pensiones por nuevas altas y pensiones ya causadas. El número de pensiones por nuevas altas se obtiene manteniendo la proporción observada en 1992 entre éstas y la población de cada sexo y edad, mientras que el número de pensiones ya causadas en cada año lo constituyen los supervivientes del año anterior, obtenidos mediante la aplicación de las correspondientes probabilidades de supervivencia a la distribución de la población de pensionistas de cada contingencia por sexo y edad. A continuación, se obtienen la pensión media de los pensionistas supervivientes actualizando la que tenían el año anterior por el IPC más una cuarta parte del crecimiento de la productividad, para tener en cuenta la operación de los complementos de mínimos, y la pensión de las nuevas altas. Esta última se calcula según la fórmula actual para los pensionistas de jubilación por vejez, mientras que para el resto de las contingencias se aplica la divergencia observa-

da en 1992 entre las pensiones de las nuevas altas y la pensión media del sistema.

- El cálculo de la pensión de jubilación por vejez requiere la existencia de una carrera de contribuciones para individuos representativos de cada sexo, edad y régimen. MODPENS-FEDEA crea dicha historia contributiva, lo cual permite la simulación de cambios en la edad de jubilación o en la fórmula de cálculo de la pensión.

- Por fin, aunque no se han presentado los cálculos en el texto principal, se obtienen los gastos asociados al régimen de pensiones no contributivas con objeto de dotar de exhaustividad al modelo.

- Debe decirse que, a pesar de la naturaleza agregada de los datos de que hemos dispuesto, su calidad es, a nuestro juicio, muy aceptable y garantiza la verosimilitud de los órdenes de magnitud que arrojan los resultados obtenidos. Sin embargo, la no disponibilidad de datos al máximo nivel de desagregación, como son los que genera el propio sistema español de pensiones, traslada a nuestro modelo su mayor limitación, a saber, la imposibilidad de tratar una gama suficientemente amplia de carreras individuales típicas sobre las que basar simulaciones de la máxima fiabilidad y detalle. Dada la naturaleza de la reforma previsible de nuestro sistema de pensiones, su complejidad administrativa, la multiplicidad de casos que debe tratar, etc., nuestro ejercicio ha de verse como una primera aproximación al tema con el máximo rigor que permiten los escasos datos disponibles.

- Entre los desarrollos futuros posibles de MODPENS-FEDEA se encuentran la extensión de la evaluación de las medidas de reforma al horizonte 2050, cuando las proyecciones demográficas sugieren la aceleración del envejecimiento de la población, y la simulación de los procesos de transición gradual, y parcial, desde el sistema de reparto actual hacia un sistema de capitalización.

Anexo 2: FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA Y CUESTIONARIO

- Diseño y pre-test del cuestionario: Analistas Socio-Políticos (ASP).
- Universo: Individuos de ambos sexos, mayores de 18 años, residentes en la Península, Baleares y Canarias (se excluyen Ceuta y Melilla).
- Tamaño de la muestra: 1.213 individuos.
- Diseño de la muestra: Estratificada por comunidades autónomas y tamaño de hábitat; selección aleatoria de municipios de menos de 500.000 habitantes y obligatoria para los restantes (136 puntos de muestreo); selección de la vivienda por el sistema del *random route* (159 rutas); selección de los entrevistados por cuotas de edad y sexo.
- Representatividad: La muestra es representativa de la población española de 18 y más años. El error muestral es de $\pm 2,89\%$ para $p=0,5$ y un margen de confianza del 95,5%.
- Trabajo de campo: Realizado por ASEP/Intercampo durante los días 3 a 8 de abril de 1995, mediante encuesta personal en el hogar del entrevistado, con supervisión del 20% de las entrevistas.
- Proceso y tabulación de los datos: Analistas Socio-Políticos (ASP).

Cuestionario:

- 1. La prensa y los políticos hablan a veces de una posible crisis de las pensiones públicas, que consistiría en que, de aquí a veinte años, no se podría contar con pensiones públicas del nivel de las actuales. ¿Qué impresión tiene usted? Dígame, por favor, con cuál de las opciones de esta tarjeta está más de acuerdo.

Tarjeta 1

- a) Va a haber una crisis real y bastante grave. Parece probable que, dentro de veinte años, no se puedan garantizar pensiones del nivel de las actuales, salvo que se hagan cambios muy importantes. (Pasa a la preg. 1a).
 - b) Va a haber dificultades, pero si se realizan algunos cambios y retoques de aquí hasta entonces, se podrá resolver el problema. (Pasa a la preg. 1a).
 - c) No se puede hablar de una crisis grave. En realidad, lo que se dice sobre el asunto está bastante exagerado y el sistema puede continuar básicamente como está ahora. (Pasa a la preg. 2).
 - d) ns/nc (Pasa a la preg. 2).
- 1a. (Sólo si ha respondido a) o b) en la preg. 1).

Ahora le voy a dar otra tarjeta con algunas de las causas que a menudo se mencionan para explicar el problema de las pensiones. De estas causas señale, por favor, las tres que le parecen más importantes.

Tarjeta 2

- a) La economía española no genera suficiente empleo.
- b) El Estado administra mal y despilfarra los recursos públicos.
- c) Hay mucha gente que está trabajando sin pagar cotizaciones a la Seguridad Social o paga menos de lo que le corresponde.
- d) Cada vez hay más viejos y menos jóvenes.
- e) Los políticos no han tenido interés por resolver los problemas durante estos años.
- f) Las cotizaciones sociales o los impuestos con destino a la Seguridad Social son demasiado bajos.
- g) ns/nc

■ 2. Algunas personas trabajan sin estar dadas de alta en la Seguridad Social, o bien cotizan a la Seguridad Social menos de lo que legalmente

deberían. Entre sus amistades y familiares, ¿conoce usted a una persona, a varias o a nadie en alguna de estas dos situaciones?

- a) Conozco a una persona.
- b) Conozco a varias.
- c) No conozco a nadie.
- d) ns/nc

■ 3. Pensando en los últimos meses, ¿ha charlado con amigos, familiares o compañeros de trabajo sobre el tema del futuro de las pensiones públicas?

- a) Sí (Pasa a la preg. 3a).
- b) No
- c) ns/nc

■ 3a. (Sólo si ha respondido a) en la pregunta 3) ¿Puede usted decirme si fue una conversación...

- a) Como de un cuarto de hora.
- b) De entre media hora y una hora.
- c) De más de una hora.
- d) ns/nc

■ 4. Sobre el tema de las pensiones, ¿tiene usted la sensación de estar...

- a) Poco o nada informado.
- b) Bastante informado.
- c) Muy informado.
- d) ns/nc

■ 5. Quizá sepa usted que en febrero se reunieron en Toledo representantes de varios partidos políticos para discutir el tema de las pensiones públicas. En esa reunión, los políticos llegaron a algunos acuerdos sobre las pensiones. ¿Qué impresión tiene usted de estos acuerdos? Déme, por favor, una respuesta de esta tarjeta.

Tarjeta 3

- a) Es la primera noticia que tengo de esos acuerdos en Toledo.
- b) Tengo una vaga idea de que se reunieron, pero ignoro el acuerdo al que llegaron.
- c) Tengo una impresión general sobre esos acuerdos, y se trata de una impresión más bien favorable.
- d) Tengo una impresión general sobre esos acuerdos, y se trata de una impresión más bien desfavorable.
- e) ns/nc

■ 6. Si a usted le dijeran que los partidos políticos habían llegado a un acuerdo entre ellos para no debatir mucho el tema de las pensiones en una campaña electoral, ¿cuál sería su opinión?, ¿con cuál de las opciones de esta tarjeta estaría más de acuerdo?

Tarjeta 4

- a) Que es bueno que no se debata el tema en las campañas electorales, porque se trata de un tema delicado y complejo, y se debe dejar a los técnicos.
- b) Que es malo que no se debata el tema en las campañas electorales, porque es un tema que nos afecta a todos y todos debemos participar en la discusión.
- c) ns/nc

■ 7. ¿Es usted jubilado o pensionista, o cónyuge de jubilado o pensionista?

- a) Sí
- b) No (pasa a la 9)
- c) ns/nc

■ 8. ¿Cómo ve la situación económica de su hogar en estos momentos? Dígamelo, por favor, con ayuda de esta tarjeta.

Tarjeta 5

- a) Con mucha preocupación, porque no nos alcanza el dinero para cubrir nuestras necesidades.
- b) Con un poco de preocupación, porque la pensión resulta muy justa para atender nuestras necesidades.
- c) Con bastante tranquilidad, porque entre la pensión y otras cosas nos arreglamos.
- d) ns/nc

■ 8a. Hablando ahora de un tema más personal, ¿podría usted decirme si le ayudan económicamente sus hijos? Escoja, por favor, su respuesta de esta tarjeta.

Tarjeta 6

- a) No tengo hijos.
- b) Soy yo quien, a veces, ayudo económicamente a mis hijos.
- c) Tengo hijos pero no me ayudan económicamente.
- d) Sí, me ayudan, pero de forma modesta.
- e) Sí, me dan una ayuda de cierta importancia.
- f) ns/nc

■ 8b. Cuando piensa en la pensión que recibe usted o su cónyuge, ¿le parece que guarda proporción con lo que usted ha cotizado, es menor o es mayor?

- a) Guarda proporción.
- b) Es menor.
- c) Es mayor.
- d) ns/nc

■ 9. En su caso concreto, puestos a pensar en ello, ¿cómo ve su futura jubilación o la de su cónyuge? Dígame, por favor, con ayuda de esta tarjeta, cómo afronta su jubilación.

Tarjeta 7

- a) Con mucha preocupación, porque temo que no nos va a alcanzar el dinero para cubrir nuestras necesidades.
- b) Con un poco de preocupación, porque creo que la pensión no nos va a resolver los problemas, aunque de aquí a entonces ya se verá.
- c) Con bastante tranquilidad, porque confío que entre la pensión y otras cosas, ya nos arreglaremos.
- d) ns/nc

■ 9a. Hablando ahora de un tema más personal: En caso de que tenga padres o suegros jubilados, ¿les ayuda usted económicamente? Escoja, por favor, su respuesta de esta tarjeta.

Tarjeta 8

- a) No tengo padres ni suegros en esas circunstancias.
- b) No, son ellos quienes a veces me ayudan a mí.
- c) No les ayudo económicamente.
- d) Sí, les ayudo de forma modesta.
- e) Sí, les doy una ayuda de cierta importancia.
- f) ns/nc

■ 9b. Cuando piensa en la pensión que va a recibir en un futuro, ¿cree que guardará proporción con lo que usted habrá ido cotizando, será menor o será mayor?

- a) Guardará proporción.
- b) Será menor.
- c) Será mayor.
- d) ns/nc

■ 10. ¿Podría decirme si tiene usted un fondo de pensiones, contratado por usted o por su empresa, o bien algo parecido como un fondo de inversión? Lea, por favor, esta tarjeta y señáleme la respuesta que responda a su situación.

Tarjeta 9

- a) Tengo un fondo de pensiones contratado por mí
- b) Tengo un fondo de pensiones contratado por mi empresa.
- c) Tengo un fondo de inversión.
- d) Tengo un fondo de pensiones contratado por mí y un fondo de inversión.
- e) Tengo un fondo de pensiones contratado por mi empresa y un fondo de inversión.
- f) No tengo ninguno, pero he decidido hacerme uno (o los dos) próximamente.
- g) No tengo ninguno, pero estoy pensando seriamente en hacerme uno (o los dos).
- h) No tengo ninguno, ni estoy pensando en hacerme uno.
- i) ns/nc

■ 11. Por cierto, ¿podría decirme también si tiene usted un seguro médico privado contratado por usted o por su empresa?

- a) Sí, tengo un seguro médico privado contratado por mí.
- b) Sí, tengo un seguro médico privado contratado por mi empresa.
- c) No.
- d) ns/nc

■ 12. Puestos a pensar en hacer algunos cambios en el sistema actual de pensiones públicas para aliviar la carga de la Seguridad Social, querría ahora hacerle algunas preguntas un poco más concretas. ¿Qué le parecería a usted retrasar la edad de jubilación obligatoria en general hasta los 70 años, con excepciones para algunos oficios, permitiendo, como ahora, que la gente se jubile antes cobrando una pensión menor? Lea, por favor, esta tarjeta y dígame con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo.

Tarjeta 10

- a) Me parecería bien porque es bueno que uno pueda elegir seguir trabajando hasta los 70.

- b) Me parecería bien porque ese retraso de la jubilación hasta los 70 ayudaría a aligerar la carga de la Seguridad Social.
- c) Me parecería mal porque bastante trabajamos ya como para alargar la edad de jubilación hasta los 70.
- d) Me parecería mal porque ese retraso de la jubilación hasta los 70 no ayudaría a resolver los problemas de financiación de la Seguridad Social.
- e) ns/nc

■ 13. Además de retrasar la edad de jubilación obligatoria, se habla a veces de hacer más flexible el paso del trabajo a la jubilación. ¿Qué le parecería poder elegir el momento de la jubilación a partir de los 55 años y hasta los 75, permitiendo, a los que quisieran, trabajar durante ese periodo a tiempo parcial y cobrar media pensión? ¿A usted le parecería bien esta propuesta, le parecería en principio bien, pero cambiando las edades mínima y máxima, o le parecería mal y preferiría dejar la edad de jubilación tal y como está ahora?

- a) Bien así.
- b) Bien, pero cambiando las edades mínima y máxima (pasa a preg. 13a).
- c) Mal.
- d) ns/nc

■ 13a. (Sólo si ha contestado b) en la pregunta 13). Dígame, por favor, de esta tarjeta qué edad mínima y máxima para elegir el momento de la jubilación le parecería a usted mejor.

Tarjeta 11

- c) Entre los 55 y los 70.
- d) Entre los 55 y los 65.
- e) Entre los 60 y los 75
- f) Entre los 60 y los 70.
- g) Entre los 60 y los 65
- h) Entre los 65 y los 75.
- i) Entre los 65 y los 70.
- e) ns/nc.

- 14. Otras propuestas de reforma consisten en cambiar el modo de calcular la pensión que a uno le queda. Le voy a leer ahora dos propuestas de reforma distintas. Después de leer cada una de ellas me gustaría que me dijese cuál de las afirmaciones de esta tarjeta refleja mejor su opinión.
- Aumentar a 20 el mínimo de años que hay que cotizar para cobrar una pensión de jubilación (hoy son 15 años), siempre teniendo en cuenta que quien no llegase a los 20 años, cobraría una pensión de subsistencia.
 - Calcular el importe de la pensión según el valor actualizado de las cotizaciones pagadas durante toda la vida laboral, en vez de sobre los últimos ocho años como se hace actualmente.

Tarjeta 12

- a) Estaría de acuerdo con esa propuesta porque así se podría aliviar bastante la carga de las pensiones públicas.
- b) No estaría de acuerdo con esa propuesta porque eso apenas ayudaría a resolver el problema.
- c) No estaría de acuerdo con esa propuesta porque, alivie o no la carga de las pensiones públicas, no sería justo.
- d) ns/nc

■ 15. Hay gente que opina que sería bueno ir hacia un sistema en el que la pensión pública asegure un mínimo nivel de vida para todos, y que quien quiera mayor desahogo se haga un plan de pensiones privado. ¿A usted le parecería esto bien o mal?

- a) Bien (Pasa a la 15a)
- b) Mal
- c) ns/nc

■ 15a. (Sólo si contesta a) en la preg. 15) Y para animar o incentivar a la gente a hacerse ese plan de pensiones privado, ¿qué le parecería mejor? Elija, por favor, la opción de esta tarjeta que le parezca más adecuada.

Tarjeta 13

- a) Que se le permitiera reducir una parte modesta de su cotización a la Seguridad Social, por ejemplo, un 10% de esa cotización.
- b) Que se le permitiera reducir bastante más del 10% de su cotización a la Seguridad Social.
- c) Que no se le permitiera reducir su cotización, pero sí pudiera desgravar una parte modesta de sus impuestos sobre la renta.
- d) Que no se le permitiera reducir su cotización, pero sí pudiera desgravar una parte importante de sus impuestos sobre la renta.
- e) ns/nc

■ 16. También se ha propuesto la posibilidad de elegir entre cotizar a la Seguridad Social para obtener una pensión de jubilación, o salirse del sistema de pensiones de la Seguridad Social e ingresar todos los meses ese dinero en un fondo de pensiones privado. ¿Esto le parecería a usted bien o mal?

- a) Bien
- b) Mal
- c) ns/nc

Bibliografía

- Alber, Jens (1986): «Germany», en Flora ed. 1–154.
- Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Bilbao Vizcaya (1994): *El futuro de las pensiones*. Madrid: BBV, Servicio de Estudios.
- Banco Santander (1995): *Discurso del Presidente en la Junta General*, (Santander, 18 de febrero de 1995).
- Barea, José, Eugenio Domingo, Maximino Carpio et al. (1995): *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Borrell Fontelles, José (1991): «La financiación de la Seguridad Social con especial referencia a las pensiones no contributivas», *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Pensiones no contributivas*. Madrid: MTSS.
- Cercas Alonso, Alejandro (1991): «La respuesta del sistema de Seguridad Social a las nuevas necesidades sociales», *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Pensiones no contributivas*. Madrid: MTSS.
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) (1994): *La Seguridad Social en España. Prestaciones sociales y financiación* (Diciembre). No publicado.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Cuevas, José María (1994): *Comparecencia ante la ponencia de reforma de la financiación del Sistema de Seguridad Social del Congreso de los Diputados* (Madrid, 15 de junio). No publicado.
- Dolado, Juan J. (1993): «Análisis y determinación de la tasa de paro de equilibrio», *Boletín del Círculo de empresarios*, 57.
- Durán, Almudena (1994): «El sistema público de pensiones». *Documento de Trabajo 95–02*, Fundación Empresa Pública.
- Durán, Almudena (1995): «Rendimiento de lo cotizado para pensiones». *Economistas*. Noviembre, nº 68, 1995.

- Ferrera, Mauricio (1986): «Italy», en Flora ed.: 385–482.
- Fidalgo, José María y Pedro Díaz Chavero (1995): «Seguridad Social: eje del Estado de bienestar», *Temas para el debate. Revista de debate político*, 4: 34–36.
- Flora, Peter ed. (1986): *Growth to limits: the Western European welfare state since World War II. Vol. II. Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*. Berlín: De Gruyter.
- Herce, José A. (1992): «El movimiento demográfico español: aspectos económicos», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 6: 53-63.
- Herce, José A. (1995): «Las pensiones públicas en España: perspectivas y posibilidades de reforma», *Documento de Trabajo*, 95-03, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea).
- ID (1994): *Proyección de la población española 1991-2026*. Instituto de Demografía. Publicaciones del CSIC, Madrid, 1994.
- Izquierda Unida (IU) (1993): *Izquierda Unida sí. Programa electoral. Legislativas 1993*.
- Izquierda Unida (IU) (1994): *Materiales de la Cuarta Asamblea Federal de Izquierda Unida*. Madrid.
- Jiménez, Adolfo (1994): Conferencia pronunciada en el curso «Las cuentas del Estado de bienestar», Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. (Santander, 4 de agosto de 1994). No publicado.
- Lindbeck, Assar (199): «Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado del Bienestar», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 y 2: 27-60.
- Noelle–Neumann, Elisabeth y Renate Köcher eds. (1993): *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992. Band 9*. Munich: Saur.
- Núñez, Manuel (1993): «Ponencia de Propuestas de Gobierno. Tercera Edad», Partido Popular, XI Congreso Nacional, (Madrid, 5, 6 y 7 de febrero).
- OCDE (1988): *Le vieillissement démographique: conséquences pour la politique sociale*. París: OCDE.
- OCDE (1994): *New orientations for social policy*. París: OCDE.
- Oller, José L. (1995): «La política de la reforma de los sistemas de pensiones», *Documento de Trabajo 95-17*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea).

- Partido Popular (PP) (1993): *Programa electoral. Partido Popular. Elecciones Generales 6 de junio de 1993.*
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (1993): *Programa electoral 1993. El programa de la mayoría.*
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (1994): «Hacia un nuevo modelo socialdemócrata», *33 Congreso, Ponencia Marco, Capítulo II, (Madrid, 18, 19 y 20 de marzo).*
- Perry, Richard (1986): «United Kingdom», en Flora ed.: 155-240.
- Sánchez Alvarez, Isidro (1992): «Influencia relativa de la evolución demográfica en el futuro aumento del gasto en pensiones de jubilación», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 6: 31-52.
- Seniors Españoles para la Cooperación Técnica (SECOT) (1995): *Las actividades económicas de las personas mayores.* Madrid: Central Hispano (patrocinador).
Temas para el debate. Revista para el Debate político, 4 (marzo), 1995.
- TVE (1995): «Los unos y los otros: ¿cobraremos las pensiones?», emisión del 22-2-1995.
- Unión General de Trabajadores (UGT) (1995): *Propuesta de Progreso para la Seguridad Social en España.* Madrid: UGT.
- Velarde Fuertes, Juan (1994): «Reacciones españolas ante el incremento del gasto en las prestaciones sociales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 y 2: 381-451.
- Villalobos, Celia (1993): «Ponencia de Propuestas de Gobierno. Política Social», *Partido Popular, XI Congreso Nacional, (Madrid, 5, 6 y 7 de febrero de 1993).*