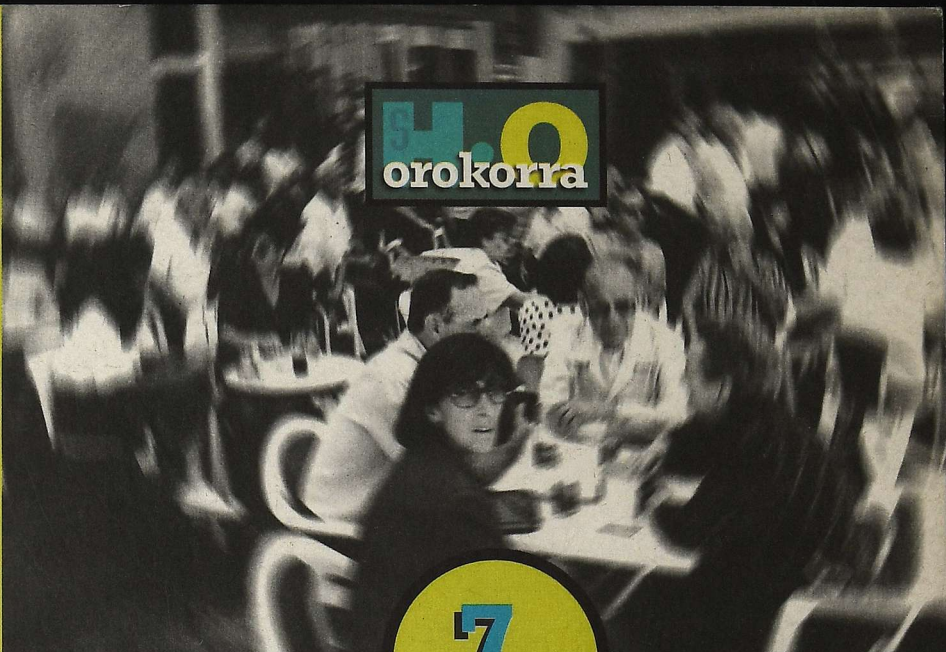


S I N D I K A I H E Z I K E T A S A K O N D U Z



U.O.
orokorra

7.

La Seguridad Social y su evolución histórica

LAB
Hezkuntza

7.

**La Seguridad Social
y su evolución histórica.**

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

Redactor: **Jose Miguel de la Fuente. (Profesor de la UPV)**

Edita : **Ipar Hegoa Fundazioa**

ipar•hegoa



EUSKO JAURLARITZA

JUSTIZIA, EKONOMIA, LAN
ETA OSASUNTE BERRANTZIA ARLOA



GOBIERNO VASCO

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
ECONOMIA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

ENERO de 1999

7.

SHO
orokorra

SINDIKAL HEZIKETA

La Seguridad Social y su evolución histórica.

Estado de Bienestar y neoliberalismo.

Concepto y tipos de Seguridad Social.

Estructura y papel redistributivo del Sistema de pensiones.

Papel redistributivo del Gasto Social.

El Pacto de Toledo y el reciente debate sobre las pensiones.

Financiación de la Seguridad Social.

El marco vasco de protección social.

Algunas conclusiones.

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



Estado del Bienestar y neoliberalismo

El Estado del Bienestar y su crisis

El Estado del Bienestar resume el tipo de régimen político nacido después de la Segunda Guerra Mundial. Su nacimiento es el resultado de un compromiso histórico, social y político. La mejora de la situación de los trabajadores y trabajadoras fue la contrapartida al mantenimiento consentido del sistema capitalista. El ensanchamiento de la protección social, permitía un aumento continuo de la demanda y un crecimiento sin recesión inédito en la historia del capitalismo. El Estado del Bienestar corresponde al tipo de reestructuración política y económica que surge en las sociedades avanzadas bajo las condiciones de producción y consumo del "fordismo".

Se concreta en un conjunto de políticas públicas destinadas a gestionar los procesos de crecimiento económico y distribución de la renta.

Lo que se ha venido a denominar sistema de "pleno empleo keynesiano fordista" se caracterizaba por:

- Una división sexual de trabajo basado en altas tasas de ocupación masculina y la dedicación de las mujeres a las tareas domésticas, profundizándose hasta comienzo de los años sesenta el retroceso de la actividad asalariada femenina que se había iniciado a finales del siglo XIX;
- Una organización de la empresa basada en la fabricación en serie de productos estandarizados, mediante una disciplina taylorista de un trabajo repetitivo y en cadena. - una política

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

salarial basada en el incremento del poder adquisitivo mediante la asignación a este objetivo de parte de los elevados incrementos de productividad, gracias al desarrollo de la negociación colectiva y el sindicalismo.

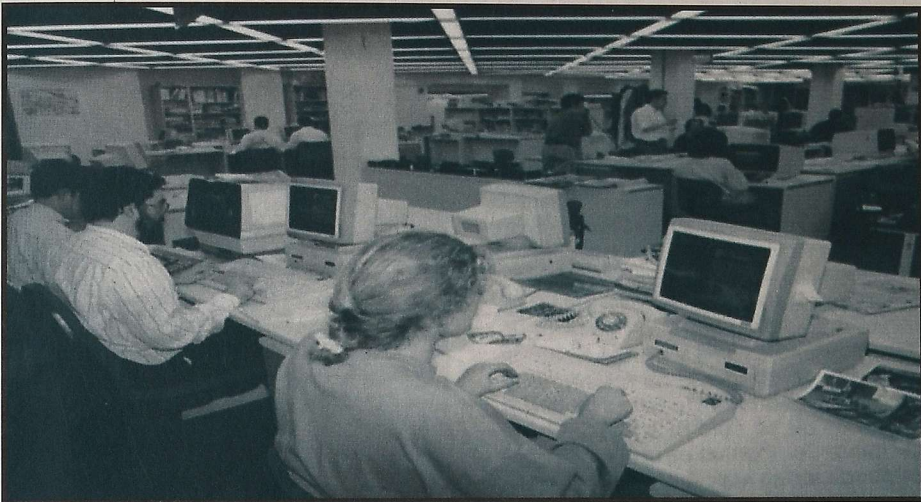
- Un sistema de protección social mediante el desarrollo de sistemas públicos de sanidad, enseñanza y vivienda y la atención a los sectores excluidos del mercado de trabajo, así como un sistema de pensiones que concedía rentas de sustitución próximas a los salarios. A través de los mismos se realizaba una cierta corrección de la desigualdad social producida por el funcionamiento del mercado y de esta forma permitía hacer efectiva la idea de la ciudadanía social.

Esta política tiene como fundamento económico la idea keynesiana de utilización del gasto público como instrumento contra los ciclos económicos, a la vez que buscaba modernizar el aparato productivo mediante una política industrial activa y que mantuviese el pleno empleo. En este último objetivo jugaba un papel el recuerdo de las convulsiones sociales de los años treinta, más aún en un con-

texto de fortaleza de la Unión Soviética y de la amenaza comunista que se asociaba con ella.

A comienzos de los años setenta se inicia una fase recesiva de la economía internacional que, más allá de los ciclos coyunturales, se caracteriza por una sustancial reducción del crecimiento económico y el progresivo desarrollo del desempleo masivo y la precariedad en el empleo. En este contexto, las clases dominantes se plantean la necesidad de reducir substancialmente el Estado del Bienestar para recuperar las tasas de beneficio anteriores.

La ideología keynesiana fue perdiendo terreno en beneficio del neoliberalismo, que aparecía como el instrumento más apto para superar la fase recesiva. Para imponer tal política el pensamiento neoliberal ha combatido - y combate - las ideas igualitarias ligadas a la tradición del movimiento obrero, presentando a la economía de mercado como el único sistema eficiente de organización social. La intervención estatal se presenta como causa de todos los males. Se cuestionan los mecanismos de la "democra-



cia económica y social” de la postguerra y se desarrolla una visión de la sociedad reducida al mercado. Se asigna a la política económica la función de garantizar el funcionamiento eficiente del mercado, mediante la privatización de los servicios públicos y las empresas públicas rentables. Cada vez resultan más difíciles de compaginar el principio de legitimación mediante la protección social de la mayoría de la población con el principio de garantía de funcionamiento eficaz y rentable del sistema económico. De forma creciente la función fundamental que se asigna al Estado del Bienestar es la de garantizar que no estallen conflictos sociales.

A partir de los años ochenta, con la crisis del modelo tayloriano-fordista, se producen modificaciones en el acceso masivo de las mujeres al mercado de trabajo y las formas de organización del trabajo para hacer frente a una competencia exacerbada (“el trabajo flexible”). A estos cambios van ligados otros que al afectar al salario y su estructura, repercutirán decisivamente en sistema de protección social. La norma neoliberal de reparto de las ganancias de productividad consiste en la atribución de la casi totalidad de las ganancias de productividad a los beneficios, de forma que así se satisfagan las exigencias de unos mercados financieros que se

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

han convertido en los principales suministradores de fondos de las empresas. El salario directo se hace cada vez menos fijo y más dependiente del rendimiento del trabajador/a o de la empresa, a través de las políticas de "re-contractualización" e "individualización" de los salarios y de "participación en los beneficios". Se tiende, como en el caso de los trabajadores "externalizados", a transferir la integridad del "riesgo comercial" sobre el trabajador: si disminuyen los pedidos se reducen las tarifas o se rescinde el contrato con el trabajador o trabajadora seudo-independiente. En el terreno de la protección social se consagra un sistema dual que com-

prende una asistencia mínima para los desprotegidos y una sobreprotección para las capas privilegiadas, que compaginan los derechos de los sistemas públicos de pensiones con el acceso a la protección privada (beneficios fiscales incluidos).

La fase actual tendría por objetivo adaptar los sistemas maduros de protección social de la Unión Europea a la presión por la reducción de los costes laborales directos e indirectos bajo el pretexto de la mundialización, la flexibilización máxima del mercado de trabajo y la reducción de la intensidad protectora. Mientras el aspecto redistribuidor y desmercantilizador



del Estado del Bienestar sufre una contracción, y los más ideologizados y radicales de los neoliberales llegan a plantear la desaparición del Estado que dejaría lugar para una sociedad-mercado integral. Estas teorías, aunque no se hayan puesto en práctica, han servido para la radicalización de las políticas neoliberales.

La política económica neoliberal ha conseguido victorias en varios terrenos. Así, ha logrado una prolongada disminución de la inflación. Se ha producido un restablecimiento de las tasas de beneficio que de porcentajes negativos en los años 70 pasaron a porcentajes positivos de hasta el 15% para los principales países industrializados. Este crecimiento se ha debido más a un descenso en el crecimiento de los salarios y/o al incremento del desempleo mediante los procesos de reconversión industrial, que a un incremento de la productividad. Otro terreno de "éxito" ha sido la reducción de los gastos sociales: tras un crecimiento del 8,2% durante el período 1970-1979 (promedio para los países de la OCDE) se pasó a un crecimiento del 1,6% durante los años 1979-1989. Como resultado de esta

política, se ha reducido la participación de los salarios en la renta nacional en la mayoría de los países de la OCDE y se ha incrementado la pobreza en varios países de la Unión Europea y en EE.UU. Sin embargo, el desequilibrio que provoca en el reparto de las ganancias de la productividad, le plantea graves problemas para obtener un crecimiento prolongado a largo plazo, en la medida en que resulta difícilmente aceptable socialmente la agravación de las desigualdades.

Sobre el significado de conjunto del neoliberalismo se puede concluir, de forma provisional ya que es un fenómeno aún inacabado, que el relativo fracaso económico del neoliberalismo era y es simultáneo de su éxito social, político y cultural. El maximalismo neoliberal ha proporcionado un mensaje radical, al proclamar abiertamente, sobre la base del valor de la desigualdad social, la redistribución de los ingresos de los pobres a los ricos. Aunque no se haya realizado en ningún país la integridad del programa neoliberal ello no implica su ineficacia. Como dice el marxista inglés Perry Anderson, "fue solamente por-

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

que la teoría neoliberal era tan intransigente, que gobiernos de derecha pudieron llegar a políticas tan drásticas: la teoría neoliberal proveía, en sus principios, una especie de temario máximo en el que los gobiernos podían elegir los ítems más oportunos, según sus conveniencias coyunturales políticas o administrativas”.

La mundialización y el pensamiento neoliberal

La internacionalización de la economía ha ido estrechamente ligada a la política neoliberal, proporcionando una coartada permanente para la puesta en práctica de las políticas de recortes sociales. La utilización del término globalización – o mundialización usado a menudo de forma equivalente – desde los años ochenta, no se presenta sólo en términos de criterio interpretativo de la creciente multiplicación e interrelación de redes productivas e informativas mundiales, sino que por parte de los medios políticos y empresariales se propone como objetivo a alcanzar

El argumento de la globalización juega el papel de pretexto para justificar

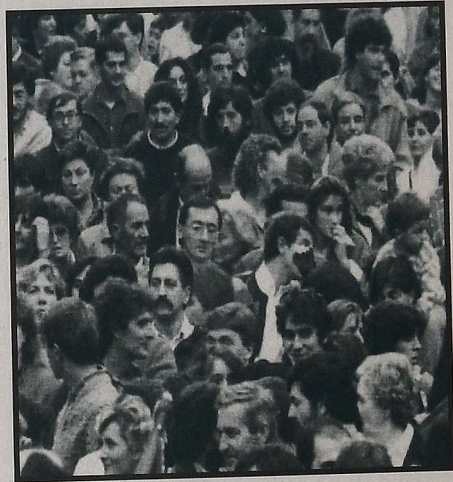
las políticas antisociales derivadas de las opciones de los empresarios y gobiernos europeos. Más que sobre un desarrollo de las fuerzas productivas, la mundialización se desarrolla sobre la base de la financiarización incontrolada. El Estado-Nación no desaparece con la nueva fase del capitalismo, sino que más bien se opera un proceso de regionalización económica –la llamada “Tríada”: Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, con sus respectivas zonas de influencia– en la que cada Estado se esfuerza en defender a sus propias empresas.

En todo caso, la puesta en práctica de una política social europea digna de tal nombre, que tendiera a equiparar por arriba las prestaciones sociales en todos los países de la Unión Europea; permitiría dar una respuesta cooperativa y progresista a la extensión de los derechos sociales en el contexto de mundialización económica. Sin embargo, la política social contemplada en la normativa comunitaria pesa poco en la escena social de Europa. Los factores determinantes están fuera: en la construcción del mercado único, en las políticas de austeridad que acompañan a la puesta en mar-

cha de la moneda única, en la manera en que son abordadas otras cuestiones distintas de la llamada "cuestión social". Así, el impacto de las reglas comunitarias sobre la competencia con lo que implican para los servicios públicos (privatizaciones, reorganizaciones) es más importante socialmente que el conjunto de las directivas comunitarias sobre el derecho del trabajo.

El asunto es que los países más flexibles ejercen una fuerte presión sobre los más "rígidos" y en lugar de proceder a una armonización sobre la base de las normas sociales y fiscales de los países más avanzados, se produce el efecto de que la mala reglamentación expulsa a la buena, "el mal capitalista expulsa al bueno". El ejemplo más claro, pero no el único, se da en materia fiscal: la desreglamentación financiera en materia de ingresos de capital en un contexto de movilidad acrecida de los capitales hace que éstos se desplacen hacia las zonas de menor imposición y fuercen a un movimiento hacia abajo. Algo análogo sucede en lo referente a la normativa laboral. La consideración del empleo como asunto de "interés co-

mún" efectuado por el Tratado de Amsterdam y las medidas acordadas en la cumbre de Luxemburgo, en abril y noviembre de 1997, no da razones para cambiar de opinión, en la medida en que su contenido fundamental insiste en la orientación flexibilizadora y desreguladora. Resultado de la desreglamentación es el conocido efecto de deslocalizaciones de las multinacionales hacia los países europeos de mano de obra más barata y/o imposición más baja, con los riesgos de enfrentamiento entre los asalariados. Los países de modelo "socialdemócrata" registran brechas importantes en los sistemas de protección social y se produce asimismo una convergencia regresiva hacia ta-



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



Las medias de paro que durante los años de recesión económica han superado los dos dígitos y alcanzado a casi todos los países. El "modelo anglosajón" de capitalismo se hace cada vez más expansivo y se extiende la idea de que sus prescripciones deben ser puestas en práctica de forma inmediata sin consideración alguna por la cohesión social.

Es en el ámbito financiero donde más se ha desarrollado la globalización. La magnitud del desvío de recursos a la inversión especulativa se puede apreciar con algunas cifras. Actualmente (datos de 1995 según la Banca de Pagos Internacionales), en los

mercados financieros mundiales hay disponibles diariamente un billón cuatrocientos mil millones de dólares, que se pueden mover de punta a punta del mundo gracias a los avances en las telecomunicaciones y la informática, buscando rentabilidad a corto plazo. La magnitud de estos movimientos monetarios queda aún más patente si tenemos en cuenta que los intercambios comerciales internacionales de mercancías no superan el 10% de dicho valor, que algunos analistas reducen al 2%. Dado que la inversión productiva es de mayor riesgo y genera unos beneficios menores y a más largo plazo éste proceso se convierte en una espiral que se alimenta a sí

misma, con el consiguiente desvío creciente de recursos de la actividad productiva a la financiera, dándose la aparente paradoja que algunos grupos cuya actividad industrial produce pérdidas aumentan su rentabilidad financiera, como la Renault en 1997: cuando anunciaba el cierre de su factoría en Vilvoorde (Bélgica), se incrementaba la cotización de sus acciones el 11,7%.

La debilidad de los mecanismos reguladores de los mercados financieros produce una inestabilidad generalizada, sucediéndose incrementos espectaculares y estallidos de la "burbuja" especulativa, como el que estamos conociendo.

Recorte de las prestaciones sociales

La reestructuración del Estado del Bienestar se ha realizado bajo dos tipos de opciones políticas, la alternativa neoconservadora y la socialdemócrata. La opción neoconservadora cuestiona los derechos sociales a los que se hace depender de la disponibilidad de recursos financieros, se convierten en meros "intereses legítimos"

mos" y excluidos por tanto de los derechos de ciudadanía. No sólo se propone una reducción cuantitativa de las prestaciones sino que paralelamente se reducen las garantías. Por su parte, los gobiernos socialdemócratas, con diferencias de grado según los países, utilizando su influencia en el movimiento sindical han llevado a cabo políticas materialmente neoliberales, en particular en materia de Seguridad Social y fomento de la previsión privada.

En el debate sobre las relaciones entre lo público y lo privado para el aseguramiento de los riesgos sociales, la opción privatista no sólo se defiende por la explosión del gasto debido a la evolución demográfica y del empleo – aunque utilice de forma destacada esta argumentación –, sino también por razones de eficiencia económica.

La reducción de las prestaciones sociales y la privatización de las mismas se presentan como exigencias del crecimiento económico y la creación de empleo. Se presume que hay un conflicto entre la eficiencia económica y la equidad: la redistribución progresiva de la renta debida al incre-

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

mento del gasto social, al afectar a la renta de las rentas más elevadas, estaría disminuyendo la capacidad de ahorro y con ello de inversión de las economías. Sin embargo, tales conclusiones no tienen base. Vicenç Navarro ha examinado una serie de estudios que acreditan que la mayor desigualdad no ha entrañado un crecimiento del empleo sino la extensión de la miseria. Las políticas neoliberales propias de Reagan y Thatcher, además de disminuir la equidad, supusieron una reducción del ahorro, la inversión, un menor crecimiento de la productividad y del empleo. El mismo Banco Mundial reconoció en su informe de 1991, World Development Report, que "no existe evidencia de que el ahorro dependa de la desigualdad social, o que ésta conduzca a un mayor crecimiento económico. En realidad, la evidencia apunta a un sentido contrario, es decir, que mayor desigualdad lleva a menor crecimiento económico".

La evolución del gasto en protección social en el Estado español

Comenzando de un punto de partida extremadamente bajo, resultado del subdesarrollo del Estado del Bienestar durante el franquismo, el gasto de protección social ha crecido de forma muy importante en el Estado Español durante las últimas décadas.

El inicio de una fase depresiva en 1991 coincide con un refuerzo ideológico y político del neoliberalismo con el pretexto de la necesidad de competir en economías globalizadas. El crecimiento de las prestaciones de la Seguridad Social debido al incremento de los salarios durante los últimos 25 años – aunque tanto los salarios netos como los brutos hayan visto reducida su participación en la renta nacional en beneficio de los excedentes empresariales –, el incremento de los gastos en desempleo debi-

do a la elevadísima tasa de paro y los cambios demográficos debidos al incremento de la esperanza media de vida, son los factores explicativos fundamentales de un incremento importante del gasto en protección social. Sin embargo, concebir el incremento

de los gastos de protección social sólo desde el punto de vista de mejora del bienestar social, sería bastante unilateral. La Seguridad Social ha facilitado la reconversión industrial, especialmente durante la década de los ochenta, permitiendo, mediante la uti-



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

lización combinada del desempleo y las jubilaciones anticipadas, apartar del mercado del trabajo a millones de asalariados/as.

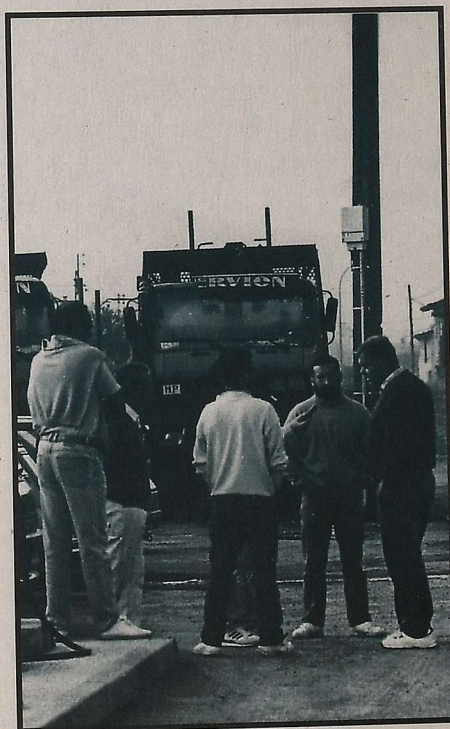
Desde el año 1994 el incremento del gasto social se ha congelado, más aún ha cambiado de signo y el proceso de acercamiento a la media de la Unión Europea se ha estancado, subsistiendo una diferencia de más de cinco puntos (23,5% del PIB frente a 28,7). Además de la diferencia en gasto social sobre el PIB, hay que tener en cuenta la diferente estructura del gasto. En el caso del Estado Español gasta menos que la media de la UE en vejez-supervivencia, maternidad y fa-

milia, mientras que gasta proporcionalmente el doble en empleo como consecuencia de una tasa de desempleo que prácticamente dobla la media de la UE. La diferencia en gasto social sería bastante superior si no se computase este concepto. Hay que tener en cuenta asimismo que durante los últimos años se ha incrementado la carga fiscal sobre algunas prestaciones sociales. Así, desde 1994 las prestaciones de desempleo, están sujetas a tributación por IRPF y también desde ese año son a cargo del desempleado sus cotizaciones a la Seguridad Social (reducidas en el 35%, a cargo del INEM).

Concepto y tipos de sistemas

de Seguridad Social

La Seguridad Social surge como una técnica de resolver los riesgos sociales originados por la revolución industrial, que otras técnicas tales como el ahorro, la beneficencia, la mutualidad y el seguro privado no podían atender de forma mínimamente satisfactoria. Su antecedente inmediato son los Seguros Sociales, que se iniciaron en la mayoría de los países europeos a finales del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. En su primera etapa abarca sólo a los trabajadores manuales y de menores ingresos, para irse extendiendo progresivamente al conjunto de los asalariados y asalariadas y a profesionales y autónomos/as.



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

Los seguros sociales surgen para cubrir cada riesgo social aisladamente: enfermedad, vejez, invalidez, cargas familiares... y se organizan de forma separada por cada necesidad cubierta. Se financian mediante cuotas abonadas conjuntamente por los empresarios y los trabajadores/as o solamente por los empresarios (cuando la situación de necesidad se deba a riesgos profesionales), aunque en una evolución posterior los Estados empiezan a asumir una parte de la financiación. Los seguros sociales son escogidos por el movimiento obrero de forma preferente a las formas de protección asistenciales, por cuanto que en éstas la necesidad de probar el estado de necesidad era visto como una humillación, mientras que los seguros sociales eran considerados como un salario diferido al que se tenía derecho como consecuencia del trabajo.

La Seguridad Social en sentido propio surge en los años treinta y cuarenta de este siglo (el término de usa por primera vez en la

Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos en 1935) y supone una superación de los sistemas de seguros sociales en varios sentidos:

- Se incrementa la aportación estatal en la financiación.
- Se introducen pensiones mínimas garantizadas, lo que implica una diferencia con el método de los seguros sociales de estricta correspondencia entre cotizaciones y prestaciones.
- Junto a las prestaciones económicas, se incluyen prestaciones de servicios, no sólo recuperadoras sino también preventivas.
- Los riesgos se gestionan conjuntamente y su gestión se publica.

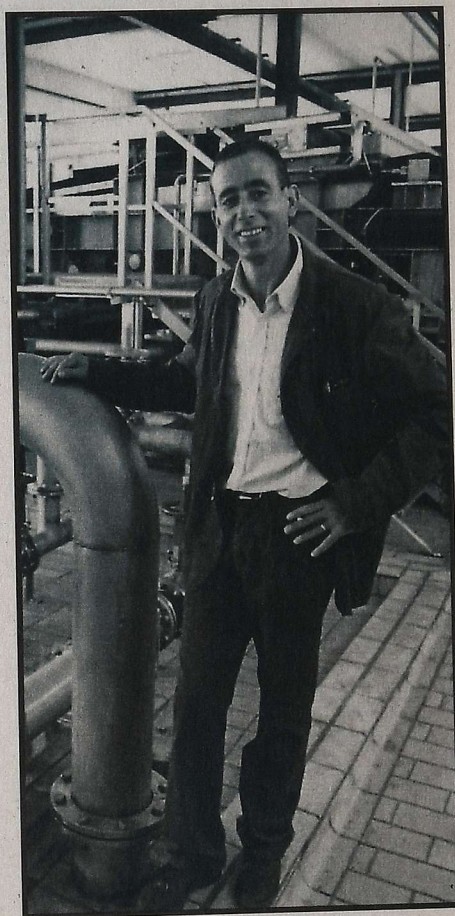
Tipos de Sistemas de Seguridad Social

Se distinguen históricamente dos tipos de sistemas:

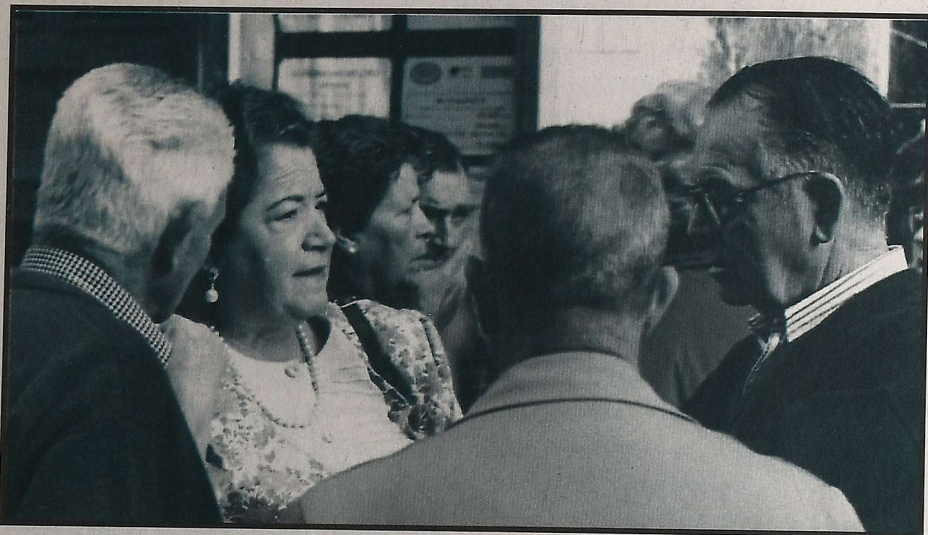
1º Los universalistas o asistenciales. El título de inclusión es la ciudadanía, a veces unida a la carencia de rentas. Se financian mediante impuestos. Sistemas

de este tipo han sido el inglés, diseñado después de la Segunda Guerra Mundial por una de las figuras en la historia de la Seguridad Social, William Beveridge, el neozelandés y los escandinavos. Se financian mediante cotizaciones uniformes e impuestos e inicialmente proporcionaban prestaciones uniformes. En el caso de Inglaterra lo limitado de estas prestaciones ha conducido a que sean complementadas por prestaciones de empresa y sector, basadas en el ahorro forzoso de los asalariados y sin participación de los actores nacionales-estatales de la relación salarial. Las prestaciones se gestionan por la administración fiscal para los sectores de menor poder adquisitivo de los trabajadores/as y por la industria financiera para las prestaciones complementarias del resto.

Las situaciones de privación de empleo no son cubiertas según este modelo por los empresarios, sino por los poderes públicos a través de ingresos mínimos. La distribución de los ingre-



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



Los sistemas de seguridad social que se confían al mercado y una cierta redistribución - escasa en Inglaterra, más elevada en los países escandinavos - es confiada al Estado. La falta de un sólido anclaje salarial en el modelo inglés de Seguridad Social le origina una permanente incapacidad para escapar de la asistencia pública.

2º Los contributivos: son aquéllos que se entroncan de forma más nítida con los Seguros Sociales. El título de inclusión en el sistema se basa en la realización de una actividad profesional. La

fuerza principal de financiación está constituida por las cotizaciones basadas y proporcionales a los salarios y que son abonadas por empresarios y trabajadores/as. Se les suele llamar también como *continentales*, en la medida en que los sistemas más típicos de este tipo son el francés y el alemán. Estos sistemas están orientados hacia el mantenimiento, cuando sobrevenga un riesgo como el accidente o la vejez, del nivel de ingresos de que se disponía con anterioridad. Así pues, proporcionan prestaciones proporcionales al

ingreso al que reemplazan, a menudo con un límite máximo para la cuantía de las prestaciones, paralelo a otro límite para las cotizaciones.

Si el nivel de prestaciones es elevado, como ha ocurrido hasta hace poco en el sistema francés, se hace innecesario el ahorro de los trabajadores y la redistribución mediante la fiscalidad. En este tipo de sistemas la protección social es de tipo salarial: junto al salario directo, la cotización es un salario indirecto mediante la cual cada grupo social de los asalariados - jubilados, enfermos, parados.- recupera las cotizaciones de los activos ocupados bajo forma de prestaciones, sin necesidad de previa acumulación en ahorro, ya que son inmediatamente distribuidas. En estos sistemas el salario juega el papel de elemento de distribución que en los sistemas anglosajones desempeñan la redistribución mediante impuestos y el ahorro salarial.

La respuesta a las necesidades derivadas de la carencia de rentas ofrece una plasmación importante de la lógica de respuesta de los diferentes sistemas de Seguridad Social. En el último período está surgiendo un importante debate sobre si estas rentas deben ser "incondicionales", es decir con independencia de la disposición de acceder o no a un trabajo asalariado o estar condicionadas a la imposibilidad de acceder al mismo.

La defensa del carácter incondicional de las rentas mínimas conduce a una disociación definitiva entre el derecho al ingreso y el derecho al empleo, considerado como obsoleto por sus defensores, en general sobre la base de considerar la "pérdida de centralidad del trabajo" o la optimista tesis de "El fin del trabajo", por usar el título del famoso libro de J. Rifkin. Estos proyectos favorecen el desarrollo de antagonismos entre los asalariados, entre los estables y los precarizados,

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

en la medida en que se atribuye a los primeros la financiación de los ingresos de los segundos.

Esta posición obvia que la solidaridad social sólo es sólida cuando se basa en la homogeneidad de la condición de los asalariados/as, se construya ésta sobre la base de la cotización (modelo francés) o por un sindicalismo fuerte que consiga un Estado de Bienestar con un alto componente desmercantilizador sobre la base de una fiscalidad muy progresiva y el pleno empleo. Este ha sido el caso de los países escandinavos. Elementos del modelo -hoy cuestionados- eran

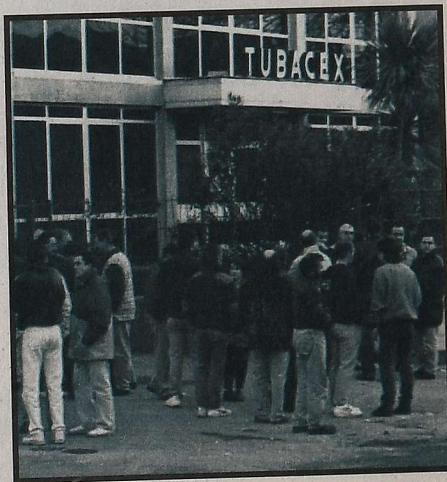
la centralización de la negociación colectiva y la alta tasa de afiliación de los sindicatos, el desarrollo de los servicios públicos personales que permitía un empleo muy elevado y en particular una alta tasa de actividad de las mujeres. Por estas razones parece mejor solución que el aseguramiento de rentas mínimas se centre en una política radical de pleno empleo mediante la reducción del tiempo de trabajo y de forma complementaria mediante el desarrollo de prestaciones de desempleo, sin requerirse la previa cotización de cada desempleado.

Estructura y papel redistributivo del sistema de pensiones de la Seguridad Social

Estructura del sistema español de Seguridad Social

Conforme al art. 41 de la Constitución Española (CE), el sistema de la Seguridad social español se organiza en varios niveles de protección. Uno, contributivo y de carácter obligatorio, que constituye el núcleo esencial y proporciona rentas de sustitución de los ingresos derivados de la actividad profesional por cuenta ajena o propia. El elemento fundamental de las prestaciones contributivas está constituido por las pensiones, cuyo número era de 7,026.800 en

1996. De ellas el 47% correspondían a jubilación, el 26% a viudedad, el 24% a invalidez, el 2% a orfandad y el 1% a favor de familiares. De su importancia económica da una idea que en 1996, el



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

gasto en pensiones representa el 34,6% del total del gasto social, el 19,8% del total del gasto público y el 9,3% del PIB y aproximadamente el 60% del conjunto del Presupuesto de la Seguridad Social siendo además la partida de más rápido crecimiento.

Las cuantías absolutas de las pensiones han aumentado como resultado de la elevación de los salarios nominales, pero todas las superiores al salario mínimo interprofesional, como resultado de los incrementos de retencio-

nes fiscales, han visto reducirse su poder adquisitivo desde 1984. En Junio de 1997, la cuantía media de las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social ascendía a 69.400 ptas./mes, pero con diferencias muy considerables entre los diferentes Regímenes: desde las 122.900 ptas. en la Minería del Carbón hasta las 50.100 ptas. del Régimen Agrario por Cuenta Propia, pasando por las 83.900 ptas. en el Régimen General. En general, las pensiones medias más elevadas- no en Hogar,



→ Estructura y papel redistributivo del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

donde son superiores las de invalidez - son las de jubilación. Como resultado de salarios y por tanto cotizaciones más altas

las pensiones medias son más elevadas en la CAPV: ya en 1995 ascendían a 77.000 ptas., frente a las 63.000 de la media estatal.

PENSIONES DE JUBILACION EN LA SEGURIDAD SOCIAL (Junio 1997)

Régimen	Pensión Media	Pensiones Nuevas
General	101.600	103.000
Minería del Carbón	161.300	208.200
Agrario cuenta ajena	58.600	62.000
Agrario cuenta propia	55.400	60.000
Hogar	49.500	53.100
Autónomos	57.400	70.300
Mar	106.500	112.700

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Agosto-septiembre de 1997.

Si la función del sistema de pensiones es proporcionar rentas que sustituyan a los ingresos dejados de percibir por el abandono de la actividad laboral, el elemento que define la extensión de ese papel es la tasa de sustitución, es decir el cociente entre la pensión y el ingreso anterior. En los modelos continentales o contributivos de Seguridad Social las tasas de sustitución evolucionan conforme los sistemas llegan a la madurez, cuando las bases de cotización se aproximan a los salarios reales y las

pensiones íntegras o plenas incrementan su participación sobre el total y las tasas efectivas de sustitución se aproximan a las legales. En el caso del Estado Español esa tasa viene oscilando los últimos años entre el 45 y el 50% tanto para los trabajadores asalariados como para los autónomos. En el caso de los asalariados la falta de obligación de declarar, a efectos del IRPF, de los perceptores de rentas reducidas puede hacer pensar que la tasa de sustitución está infravalorada. En sentido opuesto juega el

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

hecho de la economía sumergida, especialmente importante en el Estado Español y la no-integración de las horas extraordinarias en la base reguladora de las pensiones¹.

El segundo nivel es el no contributivo que está dirigido a compensar la ausencia de rentas a los individuos que se encuentran en situación de necesidad. Este nivel es en el Estado Español muy limitado y ha sido de aparición tardía ya que se estableció por la Ley 26/1990 (en la actualidad integrada en la Ley General de Seguridad Social de 1994) como resultado de los acuerdos derivados de la huelga general de diciembre de 1988. El número de las pensiones no contributivas en 1996 era el 6% del total de las pensiones. En la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) el gasto en estas prestaciones equivalía en 1994 al 0,12% del PIB.

Solo concierne a los inválidos/as y ancianos/as sin recursos y que no hayan podido acceder al nivel contributivo por no reunir los requisitos de acceso a este nivel, generalmente por insuficiencia o ausencia de cotizaciones. El requisito de la insuficiencia de recursos es una especificidad del nivel no contributivo, ya que en el nivel contributivo las prestaciones se conceden con independencia de la situación económica de los beneficiarios. La escasa cuantía de estas pensiones (37.280 ptas. mes en 1998) y la limitación para el acceso a las prestaciones, muestran que no se cumple el art. 41 de la Constitución sobre la suficiencia de las prestaciones sociales.

En la medida en que a las prestaciones asistenciales se les asigna como función combatir a la pobreza, se suelen utilizar como criterios para determinar su cuantía los mismos que se utili-

1- Las horas extraordinarias constituyen un porcentaje apreciable de las retribuciones de los asalariados en las pequeñas empresas. En 1997 se han declarado, a efectos de cotización a la Seguridad Social, 73,6 millones de horas extraordinarias, equivalentes a 45.000 empleos netos. Estas cifras están previsiblemente muy subvaloradas. Como la cotización a la Seguridad Social de las horas extraordinarias no repercute en mayores prestaciones, salvo cuando se deriven de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, se favorece la aceptación -a veces mediante acuerdo con los empresarios- por parte de los asalariados de la no-declaración de tales horas.

zan para la definición de la pobreza. Uno, que responde a la noción de pobreza de los Estados Unidos, consistiría en fijarlo de forma que cubriese las necesidades alimenticias y otras que se fijan sobre la base de encuestas de consumo. Otro criterio, parte de un sentido histórico según el cual la suficiencia debe tener y debe estar relacionada con el nivel de vida general de la población. Este concepto de pobreza relativo puede a su vez basarse en una fracción (habitualmente el 50%) de los ingresos medianos, es decir que distribuye a la población en dos grupos de la misma magnitud, o de los ingresos medios. Aunque la normativa española no hace referencia a un criterio de suficiencia, el importe de las prestaciones no permite ni atender las necesidades básicas ni está fijado de forma referencial al nivel de pobreza, sino que está situado más abajo aún.

La actual regulación de las prestaciones no contributivas, además de establecer unas presta-



ciones de cuantía muy reducida, deja un enorme espacio para las situaciones de carencia de rentas por inactividad laboral, que no quedan cubiertas por las actuales prestaciones de desempleo, en la medida en que éstas exigen actividad laboral previa. Este terreno está parcialmente cubierto por las prestaciones, que con denominaciones diversas tales como Ingreso Mínimo

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

de Inserción u otras similares, han desarrollado las Comunidades Autónomas y que no forman parte de la Seguridad Social sino de la Asistencia Social, componente complementario de la primera e integrante con ella de la Protección Social.

En su último párrafo el art. 41 de la CE prevé la existencia de prestaciones complementarias "libres". Este nivel complementario de protección social se asentaría en tres pilares: a) Mediante los Planes y Fondos de Pensiones. b) A través de

Entidades de Previsión Social y c) Mediante técnicas de mejora de prestaciones. Las prestaciones privadas contempladas en la Ley 8/1987, de Planes y Fondos de Pensiones (LPFP), no están integradas en la acción protectora del sistema público de Seguridad Social, ni siquiera en su variante complementaria, sino que constituirían una protección social de tipo privado. En efecto, la Seguridad Social sólo lo es en la medida en que sea pública y obligatoria, lo que descarta a los Planes y Fondos de Pensiones.

Papel redistributivo del gasto social y de la Seguridad Social

La progresividad del gasto social es limitada, notablemente inferior a la media comunitaria y tiene menor impacto en la reducción de la pobreza que en la mayoría de los países de UE, contribuyendo a una reducción de la pobreza

en un 63%. El gasto social se redistribuye en un 30%, equivalente aproximadamente al 10% de la renta familiar disponible de 1990. De ese 10%, seis puntos corresponderían a transferencias monetarias en pensiones y



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



desempleo y los otros cuatro a prestaciones en especie: sanidad, educación y vivienda.

La extensión de la protección sanitaria llega al 99% de la población y la utilización de los servicios sanitarios públicos es mayor entre los usuarios de menor renta. Ello entraña que el gasto en sanidad se ha convertido en el apartado más progresivo del gasto público. Sin embargo, en la medida en que las pensiones constituyen una fracción muy importante de la renta de los hogares perceptores, constituyen en conjunto el gasto más

redistributivo, aportando el 80% de la progresividad total del gasto social, contribuyendo decisivamente a la reducción de la pobreza de los ancianos/as, grupo social con mayor nivel de pobreza antes de la intervención del Estado. Según un estudio de 1993 del Instituto Nacional de Estadística (INE), uno de cada tres pensionistas es pobre, el 50% de los hogares pobres tiene a un pensionista como sustentador principal, los hogares encabezados por ancianos/as tienen una incidencia de pobreza que casi duplica a la del hogar medio, que se eleva aún más cuando los hogares están formados por ancianos/as solos/as. La mejora relativa de los ancianos no se debe a una mejora de su situación absoluta sino a la aparición de otros grupos -los desempleados- aún en peor situación. Sin las pensiones de vejez, la pobreza de los ancianos/as llegaría al 68%.

El nivel de pobreza tiene que ver tanto con el nivel de salarios como con el desempleo, de

donde la importancia de la elevación del salario mínimo y de los salarios de los trabajadores y trabajadoras menos remunerados. Como la mayoría de las pensiones contributivas se fijan sobre la base de los salarios percibidos, la cuantía de éstos incide en la de aquellas, por lo que la reducción de los salarios, en especial de los más bajos, reduce la progresividad de las pensiones. Por el contrario, el desempleo —que constituye una proporción sustancialmente más elevada en el Estado Español que la media de la UE— tiene un nivel de progresividad muy inferior como consecuencia de su estrecha dependencia de las cotizaciones.

El economista González i Calvet valora globalmente en el 6% del PIB el impacto redistributivo del gasto social público en 1990, es decir una cuantía reducida aunque globalmente forma positiva. Sin embargo, los recortes en curso en desempleo, sanidad y pensiones y el impacto regresivo de la reforma del IRPF le hace

concluir que “la redistribución no solo no ha aumentado desde 1990, sino que es posible que en el futuro disminuya”.

El Sistema de Seguridad Social utiliza diversos elementos que contribuyen a su progresividad desde el punto de vista de la redistribución de la renta. Estos serían la existencia de pensiones mínimas y máximas, los complementos de mínimos y los tipos de cotización más bajos de ciertos regímenes. La apreciación del nivel de redistribución del sistema de Seguridad Social se puede valorar teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- El “salario social” y las prestaciones no contributivas tienen un contenido más abiertamente redistributivo que las prestaciones contributivas, pero por su menor extensión y cuantía su impacto es mucho menor.
- Las pensiones constituyen la principal fuente de ingresos de los hogares encabezados por mayores de 65 años; conforme a la Encuesta de Presupuestos

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

Familiares para 1990-1991, el 56% de los ingresos de los hogares en el que el sustentador principal sea un hombre proceden de las pensiones y el 54% cuando el sustentador principal sea una mujer, de forma que el sistema de pensiones se convierte en el elemento fundamental en la determinación de los niveles de bienestar de los mayores de 65 años.

- La generalidad de los pensionistas de jubilación, incluyendo los de más renta, se ha beneficia-



do de transferencias importantes; se entiende por transferencia la diferencia entre la pensión real y la que correspondería a un sistema que respetase el equilibrio entre la suma capitalizada de las cotizaciones y el valor descontado y esperado de las pensiones: un 49,61% del importe de la pensión media de jubilación en 1992. El componente de transferencia sobre la pensión total es decreciente conforme se asciende en la escala de rentas. La progresividad se concentra en el complemento de mínimos sobre todo para la gente de menos ingresos.

- Se produce una importante desproporción entre los niveles de transferencia de los distintos Regímenes; el importe de las transferencias es especialmente acusado en algunos sectores de la población protegida y tiene un componente diferente: en unos casos se basa en revalorizaciones muy elevadas resultado de la antigüedad de las pensiones (Agrario), mientras que en otros (Hogar), el componente más importante resulta del complemento de mínimos (ver cuadro).

PORCENTAJE DE PENSIONISTAS DE CADA RÉGIMEN QUE PERCIBEN COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS

%	Régimen
26,72	General
59,31	Autónomos
56,67	Agrario cuenta ajena
54,68	Agrario cuenta propia
35,48	Mar
16,82	Carbón
59,06	Hogar
38,07	Total

Fuente: Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

• En relación con el apartado anterior, se ocasiona una importante redistribución desde los cotizantes del Régimen General hacia otros Regímenes, especialmente los de Empleados de Hogar y Agrario, resultado de la menor presión contributiva de los Regímenes Especiales.

• Las bases de cotización en los Regímenes por cuenta propia tienen escasa relación con los ingresos reales, mientras que una apreciación correcta de la progresividad exige que sean las rentas reales el término de comparación.

• El elemento anterior se complica por la falta de control del alta de los colectivos por cuenta propia, por la ineficacia y desidia de la Administración, que origina los procesos bien conocidos de "compra de pensiones", que pueden originar rendimientos especialmente elevados sin que forzosamente correspondan a personas de baja renta. El derecho de los Autónomos a escoger la base de cotización les permite adoptar comportamientos "estratégicos" consistentes no sólo en demorar el inicio de las cotizaciones hasta el cumpli-

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

miento de la edad de 50 años, con el fin de cotizar sólo el mínimo de 15 años², sino también escoger las bases mínimas de cotización, de forma que con la aplicación del complemento por mínimos obtengan una magnífica rentabilidad de sus cotizaciones. En ese Régimen coexisten grandes diferencias de ingresos, tanto derivados del ejercicio de la actividad que motiva su inclusión en el Sistema de Seguridad Social, como por otras fuentes de renta. Pensemos por ejemplo, que puede estar incluido en Autónomos un empresario que tenga un número elevado de asalariados, siempre y cuando él trabaje de forma "habitual, personal

y directa". La contrapartida de esta situación la ofrece el gran número de asalariados de bajos ingresos incluidos en el Régimen General que pueden estar financiando a personas con ingresos superiores de alta en otros Regímenes. En todo caso los asalariados/as se benefician mucho menos de la progresividad del Sistema.

- El hecho de que el tope máximo de cotización (4.712.400 ptas./año en 1998) no coincida con la cuantía de la pensión máxima (4.062.324 ptas./año en 1998) reduce la rentabilidad para los que hayan cotizado por las bases más altas³.

2- Una muestra de este comportamiento lo constituye el hecho de que mientras el porcentaje de los pensionistas del Régimen General que habían cotizado más de 35 años ascendía al 74,50% en 1994, era sólo del 3,47 para el Régimen de Autónomos y del 0,49 para el de Hogar (aunque en este caso no parece que provoque resultados regresivos desde el punto de vista de la redistribución de la renta). Fuente: Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

3- Para una persona que se haya jubilado el 31 de julio de 1997, con 35 años cotizados y que durante los ocho últimos hubiese cotizado por las bases máximas, la base reguladora de la pensión ascendería a actualizar las de los otros seis años conforme a la evolución del IPC desde cada uno de los meses de referencia en relación con el mes 25 anterior a la jubilación, conforme a la legislación vigente hasta la nueva Ley 24/1997. Al percibir 284.198 ptas. mensuales (con dos pagas), el efecto de la pensión máxima implica que se le reduce la pensión calculada según las normas "contributivas", en 29.254 ptas., equivalente al 9,33% de la pensión teórica. Este es el recorte real que se produce como consecuencia de la existencia del tope máximo de pensiones y no el que resultaría de la mera comparación entre tope máximo de cotizaciones y tope de pensiones. La distancia entre tope máximo de cotización y tope máximo de pensiones se vio incrementado sustancialmente durante los años 1983-1988 como consecuencia de la congelación del tope máximo de pensiones. Esta separación entre cotizaciones y pensiones se potenciará con la evaluación de los topes de cotización para nuevos grupos profesionales efectuado por la Ley 24/1997. Sin embargo su efecto redistributivo se encuentra contrarrestado por la mayor esperanza de vida -y con ello de tiempo de percepción de la pensión- que los estudios demográficos atribuyen a los titulados superiores y en general a los trabajadores de mayores ingresos.

→ Papel redistributivo del gasto social y de la Seguridad Social.



• En el Estado Español la relación entre la pensión mínima (con cónyuge a cargo) y la pensión máxima era de 5,1 en 1995; este abanico es más bajo que el existente entre los salarios: multiplicando el salario mínimo (SMI) por ese porcentaje daría una cifra mucho más baja que los salarios más altos del mercado de trabajo.

• Desde el punto de vista de género el sistema de Seguridad Social es abiertamente regresivo; mientras un 94% de los varones mayores de 65 años perciben pensiones contributivas de jubilación e invalidez, sólo las reciben un 36% de las mujeres, como consecuencia de su reducida incorporación al mercado de trabajo. Con la reforma de

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

1985, del alargamiento del periodo de cotización requerido para acceder a la jubilación ha supuesto que, mientras el número de jubilados varones se incrementó el doble del de las mujeres (3,4% y 1,7% de 1989 a 1992).



El Pacto de Toledo y el reciente debate sobre las pensiones

Sostenibilidad del sistema de pensiones

Aunque con divergencias secundarias entre ellos, los estudios realizados los últimos años por encargo de importantes instituciones financieras (BBV, Caixa...) y por la administración, comparten un diagnóstico común sobre la inviabilidad económico-financiera de las prestaciones contributivas en los términos actuales y la necesidad de complementarlo y/o sustituirlo (según las versiones) por un sistema de capitalización gestionado por la iniciativa privada. Para llegar a tal conclusión, los autores de los estudios insisten en su pretensión de rigor

científico y neutralidad política. Sin embargo, la elección entre mantenimiento y refuerzo de la Seguridad Social o desarrollo de los Planes de Pensiones privados no proviene de la llamada "objetividad científica", sino que corresponde a una opción o preferencia de los que la proponen sobre la base de consideraciones no sólo económicas sino también extra-económicas.

En un sistema de reparto, suponiendo que permanezcan sin variación los factores legales tales como las bases y tipos de cotizaciones, los ingresos dependen de factores económicos como el empleo y los salarios, y

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



de factores demográficos tales como la esperanza media de vida y la tasa de natalidad. Cuanto más crezca una economía más recursos se generarán para financiar las pensiones y la protección social. En una economía que crezca, las pensiones pueden crecer. La problemática de la sostenibilidad se puede resumir en qué tipo de distribución de la renta es necesaria para que los jubilados y pensionistas en general perciban ingresos adecuados. Pues bien, de la evolución económica previsible se puede afirmar que existirá suficiente riqueza no ya para

mantener, sino incluso mejorar, el nivel actual de las pensiones públicas. Así, si la productividad crece al menos a la mitad del ritmo a como lo ha hecho en los últimos 50 años, se puede no solo mantener íntegramente el actual sistema de protección social, sino que los salarios netos y las prestaciones por personas se doblarían en términos reales.

Además, el objetivo que se mantiene por los responsables gubernamentales de "mantener el poder adquisitivo de las pensiones", es inadecuado. Un objetivo más lógico es el manteni-

miento del poder adquisitivo relativo, es decir la relación entre pensión y renta media de la población. Según un modelo elaborado por González i Calvet este objetivo se puede conseguir con moderados incrementos de productividad, inferiores a los conseguidos durante los últimos años y que la participación de los salarios en el PIB se mantenga en sus niveles actuales. Como también dicen Albarracín y Montes: "Después de todo, si en 1980, por ejemplo, se podían garantizar las pensiones, ¿cómo es posible que no se puedan pagar dentro de 30 años cuando el PIB se habrá triplicado, en el caso de que las cosas continúen tan mal como hoy, o se habrá multiplicado por ocho, si se remonta la crisis económica?"

La demografía condiciona a las pensiones. Es cierto que se ha producido un importante incremento de la esperanza de vida desde los 69 años en los años 70 hasta los 77,7 años en la actualidad. Para el año 2020 algunas previsiones prevén en la hipóte-

sis media una esperanza de vida de 83,7 años para las mujeres y 76,9 años para los hombres y en la hipótesis alta 85,7 para las mujeres y 79,3 para los hombres. A estos datos se une la reducción del tiempo de duración de la vida activa como resultado de una incorporación más tardía al trabajo. Dicho esto, hay que tener en cuenta que desde el punto de vista de las pensiones, la relación significativa es la que concierne a la que existe entre pensionistas/población ocupada. En este sentido, el real envejecimiento de la población puede ser contrarrestado por el aumento de las tasas de actividad y de ocupación. El Estado Español se encuentra comparativamente mejor que otros países occidentales en cuanto a que el ritmo de envejecimiento de la población es más lento: según un estudio del Banco Mundial, en 1994 la población mayor de 60 años representaba el 18,5% de la población total en el Estado Español, el 18,9% en Francia, el 20,3% en Alemania y el 20,6% en Italia.

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



Sin embargo, el empleo es un factor que condiciona de forma más importante la sostenibilidad financiera futura de las pensiones públicas. Y sobre el empleo hay que decir que no es aceptable socialmente la convivencia a largo plazo con tasas de desempleo similares a las de los últimos quince años. No sólo el desempleo sino el desarrollo de la temporalidad, el trabajo a tiempo parcial impuesto y otros fenómenos de precariedad, que al afectar gravemente a los salarios y con ello a las bases de cotización disminuyen los recur-

sos de la Seguridad Social. Esta es la razón que explica que el importante número de la afiliación al sistema de Seguridad social, que ha alcanzado máximos históricos durante el año 1998, no ha producido una elevación paralela de la recaudación. Y si, en consecuencia, se toman las medidas necesarias para reducir drásticamente el desempleo y se defiende el mantenimiento y elevación del poder adquisitivo de los salarios, al ampliarse la base financiera de la Seguridad Social se podrán resolver buena parte de los problemas económicos de las pensiones. De ahí la importancia de una política de reducción del tiempo de trabajo con mantenimiento de salarios que debe financiarse íntegramente por las empresas en la medida en que han sido las beneficiarias de esos incrementos de productividad. Si la reducción de la jornada se financia mediante compensaciones salariales (reducción de los salarios mensuales), no contribuirá a resolver los problemas financieros de la Seguridad Social.

→ El Pacto de Toledo y el reciente debate sobre las pensiones.

Pensiones públicas versus pensiones privadas

Para valorar el propósito reformador es conveniente situar brevemente la relación entre unas formas y otras de asegurar rentas. Un sistema de pensiones públicas es una regla para dividir la producción total de un país entre activos y jubilados en cuatro direcciones: a) desde los hogares con alta renta a los de baja renta; b) a lo largo del ciclo vital de los individuos; c) desde el colectivo masculino al femenino y juvenil, y d) un mecanismo de solidaridad intergeneracional a través del sistema de reparto. Lo importante no sería tanto la cuantía del gasto bruto en pensiones sino la proporción que represente sobre el total de la riqueza del país, computando el porcentaje que constituyan los pensionistas sobre el total de la población.

Un sistema de reparto, es un sistema en el que las prestaciones de los beneficiarios son financia-

das por las aportaciones de los cotizantes o impuestos del Estado, sin acumular ningún fondo de capital. Los activos financian las pensiones de los jubilados, sea mediante cotizaciones sea mediante aportaciones del estado de tipo impositivo. Se basa en el contrato social implícito de que cuando se jubilen, los que entonces estén activos en el mercado de trabajo harán lo mismo. Aunque desde el punto de vista lógico el sistema de reparto no implica necesariamente ningún grado de redistribución, ya que las pensiones pueden corresponder estrictamente a las cotizaciones aportadas por cada asalariado, históricamente los regímenes públicos han surgido como mecanismo de aseguramiento colectivo en el que tenían lugar diversos elementos redistributivos.

Un sistema de capitalización se basa en la aportación por los individuos de cuotas durante la vida activa, a un fondo de pensiones que se materializa en activos financieros, de forma que

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

cuando sobrevenga la contingencia protegida (jubilación, invalidez, muerte) tendrán derecho a las cuotas más los intereses acumulados.

Aunque la correspondencia no sea absoluta, la regla general es que los regímenes de reparto son públicos mientras que los de capitalización lo son privados. La opción por el régimen de reparto para los sistemas públicos de Seguridad Social está motivada en los objetivos de redistribución propios de la Seguridad Social se acomodan mejor a un régimen de reparto que a uno de capitalización.

Para el discurso de los reformadores de las pensiones públicas, la necesidad de ensanchar el campo del aseguramiento privado no se debe exclusivamente a un crecimiento desmesurado del gasto (los partidarios de los sistemas de capitalización omiten frecuentemente que los límites del gasto en pensiones están determinados en último término

por el Producto Interior Bruto y su distribución entre activos y pensionistas, al margen del origen, público o privado, de su financiación) sino también a razones de eficiencia económica, en la medida en que contribuiría a incrementar el ahorro, la inversión y el crecimiento económico. Esta es la línea de argumentación del Banco Mundial en su famoso informe de 1994, *Envejecimiento sin crisis*, que propone un sistema de tres pilares. El primer pilar, obligatorio, gestionado por el Estado y financiado mediante impuestos, aseguraría la percepción de pensiones mínimas. El segundo pilar, estaría basado en la capitalización de cotizaciones previamente definidas y que podrían ser gestionadas sea por el Estado, sea —preferentemente— por instituciones privadas y que no aseguraría pensiones fijas. El tercer pilar sería de iniciativa y capitalización individual y de gestión exclusivamente privada. A las críticas del Banco Mundial sobre los sistemas públicos de pensio-

nes se puede responder haciendo constar que el segundo pilar basado en la capitalización tendría serios problemas para asegurar la cuantía y poder adquisitivo de las pensiones: por los riesgos concernientes al propio asegurado, que puede encontrarse con períodos en los que no podrá cotizar (desempleo, enfermedad, etc.); por la gestión de las Cajas y por las incertidumbres económicas generales, especialmente importantes en la actual fase de globalización económica. Además, estos regímenes están afectados por los riesgos de envejecimiento demográfico y tienen gastos de gestión superiores, como consecuencia de su fragmentación, a los de los regímenes públicos de reparto. Tienen gastos de comercialización y publicidad para la búsqueda de clientes que no existen en los públicos. Por todo ello se puede decir que sólo los regímenes públicos están en condiciones de funcionar bajo régimen de reparto y asegurar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

La justificación de los regímenes de capitalización sobre la base de sus benéficos efectos sobre el ahorro utiliza una argumentación no probada sobre las relaciones causales entre la elevación de la tasa de ahorro por los Fondos de Pensiones, el incremento del ahorro, el incremento de la inversión, el incremento de la formación bruta de capital y el incremento de la tasa de crecimiento.

En relación con este último extremo del crecimiento se apunta por algunos economistas que ha



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

sido justamente el exceso de ahorro en Europa una de las causas fundamentales del menor crecimiento económico de la UE en relación con Estados Unidos mientras que las bolsas europeas han ganado más que las americanas. Para obtener tasas más elevadas de crecimiento se requiere un relanzamiento del consumo y no del ahorro, lo que a su vez exige el aumento de los salarios más bajos que tienen más necesidades de consumo insatisfechas. La reducción de los sistemas públicos de protección social, al forzar a los asalariados/as a ahorrar masivamente mediante los Fondos de Pensión, tendría un grave efecto depresivo para las economías europeas... salvo para "las economías" de las instituciones financieras.

Los Fondos de Pensiones son uno de los principales instrumentos de la "financiarización de la economía", que influyen de forma cada vez más determinante en la evolución económica mundial y ocasionan un influjo muy pernicioso sobre la econo-

mía productiva, produciéndose la paradoja que sea gracias al dinero de los asalariados como el capital financiero ha encontrado nueva fuerza.

Los activos financieros de los Fondos de Pensiones en la zona de la OCDE han pasado de representar un 2% del PIB en 1987 a cerca del 38% en 1996, teniendo un peso decisivo en el accionariado de la mayoría de las multinacionales. Los gestores de los Fondos de Pensión, al gestionar las inversiones en las empresas, actúan con criterios de rentabilidad inmediata, mediante la obtención de dividendos trimestrales de cuantía por lo menos igual a la tasa de interés en vigor y proceden a desinvertir cuando no se reparten rápidamente dividendos. Esta forma de actuación "cortoplacista", derivada de su publicidad para atraer ahorradores, origina una contradicción de intereses entre los trabajadores-aportantes a Fondos de Pensiones y los trabajadores/as de las empresas en las que éstos tienen par-

→ El Pacto de Toledo y el reciente debate sobre las pensiones.



ticipaciones. Sin embargo, esta política depredadora tampoco garantiza el ahorro invertido en los Fondos: como ya ocurrió en la crisis de 1929, en la medida en que los títulos de ingresos variables (acciones) ocupan un lugar importante en los más importantes Fondos de Pensiones, éstos pueden ser las primeras víctimas de los *cracks* financieros, tan frecuentes en la última década. Su última manifestación se ha producido con la reciente crisis financiera que ha ocasionado una caída drástica de la bolsa. En

este sentido, hay que subrayar que en el Estado Español las prestaciones previstas en los Planes de Pensiones no están garantizadas frente a los riesgos de insolvencia de los Fondos de Pensiones, ya que además de estar privatizados los mecanismos asegurativos de las prestaciones, su aseguramiento mediante la contratación de seguros, avales y otras garantías, no es obligatorio sino opcional (art. 8-4 del Reglamento de la LPFP). Esta regulación incumple la normativa de la Unión Europea

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

(Directiva 80/987/CEE, de 20 de octubre, sobre protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario).

El Pacto de Toledo

El Pacto de Toledo resulta de un estudio y dictamen con recomendaciones elaborado por la Comisión de Presupuestos del Congreso, que fue suscrito por todos los partidos parlamentarios en abril de 1995, aunque posteriormente Izquierda Unida se desligó y no apoyó el Acuerdo de Pensiones, que basado en el Pacto de Toledo fue suscrito entre el Gobierno y los principales sindicatos (CC.OO y la UGT) el 9 de octubre de 1996. Sobre este Acuerdo se ha basado la Ley 24/1997. A continuación vamos a examinar algunas de las cuestiones resultado del Pacto, tanto se hayan concretado en la Ley 24/1997 o en otras leyes.

El Pacto de Toledo fue un compromiso asume formal y solemnemente el mantenimiento del sistema público de pensiones y propone la adopción de mecanismos que lo hagan viable financieramente, renunciando a la transición a un modelo de capitalización, "por razones sociales e inviable técnicamente" ("Líneas de actuación y reformas necesarias")⁴. Asimismo proclama que el sistema público "debe garantizar pensiones suficientes".

Propone que el sistema público mantenga una modalidad contributiva de prestaciones económicas, "de carácter público y obligatorio, que constituye el núcleo esencial del sistema" y una modalidad no contributiva, "dirigida a compensar la ausencia de rentas de los/las ciudadanos/as que se encuentren en situación de necesidad". Este esquema público de prestaciones econó-

4- El estudio sobre las pensiones de la Fundación BBV concluye que el coste del cambio de un sistema de reparto a un sistema de capitalización, ascendería en diciembre de 1994, a la cantidad de 193 billones de ptas, casi dos veces el importe del PIB, resultado del cálculo actuarial del importe actualizado de las pensiones en vigor y los derechos potenciales de los actuales cotizantes.

→ El Pacto de Toledo y el reciente debate sobre las pensiones.

micas se completa con "la existencia de prestaciones técnicas de asistencia sanitaria y de servicios sociales". Finalmente expone que el modelo de previsión se debe cerrar con "las prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada, a las que pueden acceder quienes voluntariamente deseen complementar las prestaciones del sistema público", contenido que recoge en la Recomendación 14ª. A este efecto recomienda "la ordenación de la protección social complementaria", mediante "la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales", valorándose que en su regulación "debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva".

El Pacto de Toledo adopta la peor de las opciones posibles en cuanto al llamado nivel complementario por cuanto que escoge aquella interpretación que hace equivalente la referencia que hace el art. 41 de la CE al carác-



ter de "libres" de las prestaciones complementarias a gestión privada, mientras que nada impediría que esas prestaciones complementarias fuesen gestionadas públicamente.

Las prestaciones previstas en la LPFP no pueden sustituir a las prestaciones de la Seguridad Social pública, a las que pueden complementar o no - carácter complementario o suplementario -. En el Estado Español la protección social complementaria no está conectada con el sistema

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

público, no existiendo una relación precisa de las funciones que debe desempeñar cada forma de previsión complementaria o suplementaria y de sus relaciones con el sistema público.

La generalización de los regímenes de pensiones privadas tendrá por consecuencia la reducción de la presión social respecto a la suficiencia de prestaciones de los regímenes públicos, legitimando medidas dirigidas a la reducción de las cuotas patronales al sistema público. Que, un

porcentaje creciente de las personas incluidas en el sistema público de Seguridad Social sea asimismo partícipe de una Plan de Pensiones, en la medida en que atenúa la dependencia del sistema público como instrumento sustitutivo de rentas tiene la función de debilitar la resistencia a los recortes en este sistema.

La normativa posterior a la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social, ha empezado



a desarrollar las Recomendación 14ª del Pacto de Toledo. La Ley 66/1997, que acompaña a los Presupuestos del Estado para 1998, aborda temas fiscales y medidas flexibilizadoras que tienen por objetivo favorecer el desarrollo de los Planes y Fondos de Pensiones. Así, en un documento elaborado en noviembre de 1997 por el PP, CiU y el PNV se propone fomentar especialmente los Planes del Sistema de Empleo a cuyo efecto se considera que "una parte de los incrementos salariales se destine a previsión social complementaria, a fin de que sea un complemento socialmente válido". También, el art. 1 de esta Ley modifica la Ley del IRPF, incrementando el límite de las aportaciones a planes de pensiones al 20% de los rendimientos, con un límite global de 1.100.000 ptas. (frente al 15% y 1.000.000 de ptas. anteriores). Se permiten aportaciones superiores a aquellos partícipes, a los que por su edad, tal cantidad les resulte insuficiente y se regula de forma más flexible la "externalización"

de determinados fondos internos de pensiones. Además se posibilita la deducción en los cuatro ejercicios siguientes del exceso de las aportaciones efectuadas. Esta misma Ley 66/1997 permite anticipar los derechos consolidados en supuestos de enfermedad grave o desempleo de larga duración.

Ya actualmente la fiscalidad es discriminatoria por cuanto que son las personas de renta más elevada las que tienen más posibilidades para suscribir Planes de Pensiones del modelo individual y/o realizar aportaciones de cuantía más elevada en los Planes individuales o en los de Empleo, obteniendo así un mayor ahorro fiscal en el IRPF mientras que todos los contribuyentes tendrán que soportar la carga de una mayor presión fiscal para compensar la pérdida de recaudación. Las ventajas fiscales se producen porque, aunque las cantidades abonadas en concepto de pensiones a los partícipes de los Planes de Pensiones están sujetas a imposi-

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

ción, las ventajas fiscales que se conceden a los mismos por las cantidades aportadas están sujetas a tipos marginales normalmente superiores a los que serán aplicables cuando perciban pensiones, ya que en ese período su renta será habitualmente menor. La reforma del IRPF en curso acentúa aún más el ventajoso trato fiscal de las diversas fórmulas de ahorro-previsión. Así, el carácter regresivo de la fiscalidad de los Planes de Pensiones se acentúa por la deducción de lo invertido en la base imponible (y no en la cuota). Las rentas mensuales percibidas sólo tributarán cuando su cuantía mensual sobrepasase a lo aportado al Plan y en este caso con una reducción del 40% de los rendimientos. De la importancia de esas ventajas fiscales puede dar una idea que la cuantía dejada de ingresar por la Hacienda Pública, como consecuencia de las desgravaciones y deducciones fiscales a los Planes y Fondos de Pensiones y otras instituciones de previsión privadas, ascendió en 1995 a una cifra

comprendida entre los trescientos mil y los cuatrocientos mil millones de ptas., cifra que ha sido comparada con la de 401.927 millones, importe total en ese mismo año 1995 de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, las de la Ley de Integración Social del Minusválido y las pensiones asistenciales a ancianos y enfermos y las pensiones de guerra.

La Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, fija la "externalización" obligatoria, antes de mayo de 1999, de los compromisos contraídos por las empresas en materia de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad de sus trabajadores, eliminando el margen de maniobra que permitía la normativa anterior para la gestión de las mejoras de las prestaciones de Seguridad Social, a través de fondos internos de las empresas. Ha establecido que las prestaciones mencionadas deberán ser gestionadas necesariamente por un Plan de Pensiones, un contrato de seguro colectivo o

ambos, que juntamente con las mutualidades de previsión social constituyen una triple posibilidad externalizadora, siendo previsible la utilización prioritaria de los Planes/Fondos de Pensiones.

El legislador español ha apostado abiertamente por los Planes y Fondos de Pensiones como fórmula de previsión social complementaria concediendo a esta figura ventajas fiscales en relación con otras fórmulas como las Entidades de Previsión Social y las Fundaciones Laborales, a las que se empujaba claramente para su transformación en Planes de Pensiones. Al no conceder personalidad jurídica a los Planes de Pensiones impide la autogestión y autoadministración de los partícipes. Asimismo la regulación legal privilegia a las instituciones lucrativas sobre las que no lo son. A pesar de que la Ley 30/1995 modificó a la LPPF, concediendo un tratamiento impositivo similar a las Mutualidades de Previsión Social, de forma que parecía dibujarse un modelo legal de

previsión social más pluralista, los Planes de Pensiones han recuperado su posición privilegiada en materia de previsión social con las medidas presupuestarias recientes. Las entidades empresariales concernidas están pendientes de la versión definitiva de la Ley de reforma del IRPF, así como del desarrollo reglamentario de la Ley 30/1995 en esta materia, que determinarán en buena parte el "reparto de la tarta" de los 3,5 billones de ptas. a que ascienden los compromisos internos contraídos por las empresas para la jubilación de sus trabajadores/as. Hay una áspera lucha de intereses entre las entidades financieras por la forma en que se opere ese proceso, especialmente en lo referente a su regulación fiscal, que determinará en buena parte la preferencia por una u otra figura.

Algunos defensores de la previsión social privada exponen que el todavía escaso desarrollo de los Planes de Pensiones en el Estado Español⁵ se debe al alto nivel de cobertura existente, a su

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

juicio, en el sistema público de pensiones. Confían en que los problemas financieros del mismo y la reducción de prestaciones que se derive, favorecerán el desarrollo de los Planes de Pensiones. También apuntan como factor que favorecería su desarrollo la corrección legal de la composición de las Comisiones de Control, actualmente con mayoría absoluta de los partícipes - lo que favoreció el apoyo sindical de CC.OO y UGT en 1.990 a los Planes de Pensiones -, en el sentido de incrementar la participación de los promotores, es decir las empresas.

La Ley 24/1997 plantea como uno de los objetivos de la reforma el reforzamiento del carácter

contributivo y proporcional del Sistema en lo referente a las pensiones de jubilación, "a fin de que las prestaciones económicas sean reflejo del esfuerzo de cotización realizado previamente, se posibilite una mayor equidad en las pensiones, en el sentido de que quienes hayan realizado unas cotizaciones semejantes obtengan también un nivel de prestaciones similar y se produzca una mayor coordinación entre las prestaciones" (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley).

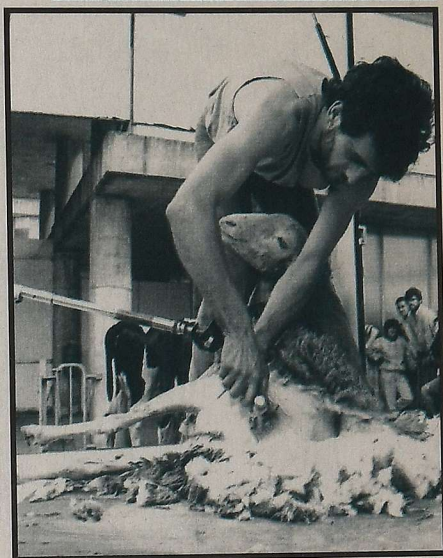
Las medidas de la Ley que concretarían el objetivo de la contributividad son varias. Se amplía el período de cotización utilizado para el cálculo de la base reguladora de la prestación, que pasa de los últimos ocho años a quince años, resultando el cociente

5- A finales de junio de 1998 el patrimonio de los Fondos de Pensiones era de 4,05 billones de pesetas y comprendía a 2,94 millones de personas. Según porcentaje del PIB, han pasado de representar el 2,3% en 1994, 3,1% en 1995 y el 3,8% en 1996, porcentaje muy bajo comparado con el 58,2% de Estados Unidos o el 74,7% del Reino Unido, pero que se aproxima cada vez más a los de Alemania (5,8%) y Francia (5,6%). La principal "competencia" a los Planes de Pensiones como instrumento de captación del ahorro privado es externa a la previsión social: está constituida por los Fondos de Inversión, que en el primer semestre de 1998 gestionaban una cantidad más de 6 veces superior a la de los Fondos de Pensiones en ese período. Los Fondos de Inversión en renta variable se han beneficiado especialmente del incremento de la inversión en bolsa derivado de las espectaculares subidas de la bolsa en los últimos años. En el terreno de la previsión social, los seguros de vida que también realizan la función de complementar las pensiones futuras, también mantienen una posición preeminente a los Fondos de Pensiones, con un patrimonio tres veces superior. La garantía de una rentabilidad mínima puede estar en la base de esta mejor situación.

→ El Pacto de Toledo y el reciente debate sobre las pensiones.

de dividir por 210 la suma de las bases de cotización de los últimos 180 meses anteriores al hecho causante⁶.

Se establece una mayor proporcionalidad entre los años cotizados y el porcentaje a aplicar a la base reguladora. Fija un porcentaje de un 50% en lugar del 60% vigente hasta ahora para un período de cotización de 15 años, lo que implica un recorte del 16,7% para los que tengan sólo 15 años cotizados. Entre los 15 y 24 años de cotización, el porcentaje por cada año de cotización es del 3%, en lugar del 2% precedente, con lo que la nueva regulación empeora la anterior para los períodos de cotización de hasta 25 años⁷. Esta última medida, a diferencia de la anterior, tiene un contenido abiertamente regresivo. Afectará a trabajadores/as



autónomos/as y agrarios/as y en general a los sectores de la población que tienen más dificultades para mantener una relación laboral estable y a tiempo completo: su efecto estará determinado por la precarización del mercado de trabajo, que hará más difícil para muchos trabaja-

6- La ley 24/97 establece normas transitorias para el cálculo de la base reguladora, aplicables hasta el año 2001 incluido. Solo a partir del uno de enero del 2002 se calculará la base reguladora conforme a lo expuesto.

7- Según los informes sobre evolución de las pensiones elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996) y por Herce y Pérez para Fedea (1995), el impacto global de estas medidas sería el siguiente en el año 2020, expresados en tanto por ciento del PIB: Pasar de 8 a 15 años para el cálculo de la base reguladora: 0,16 para el MTSS y 0,24 para FEDEA. Modificación de los porcentajes: 0,52 para el MTSS y 0,35 para FEDEA. La influencia de conjunto de las medidas es difícil de evaluar con precisión. Algunos estiman que efecto reductor sobre las pensiones individuales equivale al 3,5% pero otros analistas plantean lo poco verosímil de efectos tan limitados cuando la reforma de 1985 implicó reducciones próximas al 10% por la ampliación del período computable de la base reguladora en 6 años (de 2 a 8 años) mientras que la Ley 24/97 supone la ampliación en siete años.

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



dores/as obtener los porcentajes que dan lugar a la pensión completa. En particular, hay que tener en cuenta la influencia del creciente desarrollo de la contratación a tiempo parcial, en especial entre las mujeres⁸, en relación con el cómputo de las jornadas reducidas a efectos de prestaciones, en proporción de las horas trabajadas.

Aunque el Real Decreto 489/1998, de 27 de marzo, ha supuesto - ¡al fin! - la superación de la situación de infraprotección social de los contratos "marginales", de menos de 12 horas a la semana o 48 al mes, todos los contratados/as a tiempo parcial seguirán necesitando trabajar más años para completar los períodos de carencia requeridos

8- En el Estado español, el tiempo parcial de representar un 14% sobre el empleo total de las mujeres en 1987 ha pasado a un 17% en 1995, mientras que entre los hombres el incremento ha sido pequeño: del 2m4% en 1987 al 2,7% en 1995. En cuanto a la jornada media del tiempo parcial en 1995 era de 18 horas semanales para los hombres y de 16,5 para las mujeres, que en porcentajes sobre las jornadas medias a tiempo completo equivalen al 46% y 43% respectivamente, lo que implica que el tiempo parcial de las mujeres es "más parcial" que el de los hombres. Datos extraídos de un informe de 1996 del Consejo Económico y Social.

y/o para alcanzar pensiones dignas. Así, alguien que trabajase 10 horas a la semana necesitaría trabajar y cotizar, ¡140 años!, para jubilarse con el 100% de la pensión. Lo que las pensiones han ganado en los últimos años con el progresivo acercamiento de las cotizaciones a los salarios reales, parte de ellas pueden perderlo, no sólo con las medidas contempladas de reforma de la Seguridad Social, sino como resultado de la evolución del mercado de trabajo.

Estas dos medidas, en especial la segunda de ellas, tienen una función evidente de reducir el gasto en pensiones y en ese sentido se inscriben en el contexto de política de recortes. Sin embargo se han presentado, especialmente por los sindicatos firmantes del Acuerdo de septiembre de 1996, con una justificación racionalizadora. La primera de ellas, tiene una funda-

mentación neutra: se trata de aproximar la cuantía de la pensión realizado por el beneficiario/a a lo largo de toda la vida laboral. Ha sido defendida con el argumento de que puede contribuir a beneficiar a los trabajadores/as que hayan perdido parcial o definitivamente su empleo en los últimos años de su vida laboral o cuyas condiciones salariales se hayan deteriorado a fin de evitar el perjuicio que causa el cómputo de ocho años a quienes se ven expulsados del mercado de trabajo o se ven obligados a aceptar empleos con remuneración más baja. La anterior regulación beneficiaría a aquellos trabajadores/as con una carrera profesional ascendente. Estos factores, con ser ciertos, son afortunadamente todavía minoritarios. La disminución del porcentaje por los primeros 25 años cotizados se argumenta en la necesidad de evitar la "compra de pensiones" en determinados Regímenes Especiales⁹.

9- CC.OO y UGT reconocen que aunque la nueva fórmula no sea muy problemática cuando la media de cotización asciende a 32 años, el desarrollo de "una fuerte inestabilidad en el mercado de trabajo, en el que se combinan períodos de ocupación con los de desempleo conforman una perspectiva temporal con carreras profesionales en las que disminuirá la media de años cotizados", lo que "implicaría una disminución de la expectativa de pensión" y con ello la fórmula adaptada "penaliza de forma determinante a colectivos que por su situación laboral verían notablemente reducida la cuantía de su pensión inicial".

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

Regímenes especiales

El apartado I del Acuerdo de Pensiones de octubre de 1996 manifiesta que "las condiciones que disfrutaban algunos Regímenes Especiales rompen parcialmente el grado de equidad y solidaridad dentro del Sistema de Seguridad Social, obligando al resto a un esfuerzo superior". Para evitar esa situación propone que, tras los correspondientes estudios, se proceda a aproximar sus cotizaciones y prestaciones de forma que converjan hacia los dos Regímenes de Trabajadores por Cuenta Propia y Cuenta Ajena que se preveían en la Recomendación 6ª del Pacto de Toledo.

Un tema recurrente entre algunos defensores del Pacto de Toledo ha sido el de evitar la "compra de pensiones" por parte de varios colectivos incluidos a Regímenes Especiales, a cuyo efecto se reclama un reforzamiento de la repetida "contributividad". No es aceptable tal

planteamiento en términos de absoluta generalidad. Es un objetivo legítimo evitar la ocultación de rentas y cotizaciones a la Seguridad Social, con implicaciones tanto para la financiación propia del sistema como para el principal elemento de las aportaciones externas (el IRPF). Pero dicho esto no se puede obviar que en los Regímenes Especiales y en el interior de cada uno de ellos hay realidades sociales muy diferentes, de las que un modelo de Seguridad Social solidario no puede hacer tabla rasa. No se puede reclamar el mismo esfuerzo contributivo a sectores, como el del Régimen de Empleados/as de Hogar, a los que se mantiene en una situación de infraprotección desde el punto de vista de los derechos laborales y ello no sólo por el juego de las fuerzas del "mercado" sino por la acción legislativa de los poderes públicos. Desde otro punto de vista también es ineludible la solidaridad financiera con Regímenes como el Agrario que abarcan una actividad en neto declive.

Financiación de la Seguridad Social.

El esquema actualmente vigente para la financiación de la Seguridad Social, tras la aprobación de la Ley 24/1997, consiste en que las prestaciones contributivas se financien mediante cotizaciones y las no contributivas mediante aportaciones estatales a través de impuestos.

Las cotizaciones han decrecido en su importancia relativa en la financiación de la Seguridad Social, pasando de representar el 89,4% del total de ingresos de la Seguridad Social en 1980, al 65,99% en 1995. La contrapartida es el importante crecimiento de las aportaciones del Estado: desde significar un 9,48% en 1980, a un 27,98% en 1995.



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

Las implicaciones de la alternativa cotizaciones o impuestos son varias, teniendo efectos sobre el empleo y la distribución de la renta.

En su Recomendación número 8, sobre evolución de las cotizaciones, el Pacto de Toledo hace suyas las recomendaciones del "Libro Blanco de Delors" de la UE sobre reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, especialmente para los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra, aunque se precise que la aplicación de esas recomendaciones se condiciona "al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas".

Las organizaciones empresariales están reclamando de forma continuada la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social y/o su sustitución total o parcial por otra figuras impositi-

vas como el IVA u otras. El superávit coyuntural derivado de la financiación por aportaciones estatales de las prestaciones no contributivas y la sanidad, estaría en la base de la pretensión de reducción y ello a pesar de las previsiones de incrementos del déficit a largo plazo.

Coste del trabajo y cotizaciones

Las organizaciones empresariales suelen motivar su petición de reducción de la cuota patronal a la Seguridad Social en que las cotizaciones a la Seguridad Social son de las más elevadas de Europa. Pasando a examinar la magnitud de las cotizaciones a la Seguridad Social, hay que decir que su importe depende de dos factores: las bases de cotización por un lado y los tipos o porcentajes de cotización por otro.

Ya se ha visto la evolución de elevación de las bases de cotización, pero hay que tener en cuenta sus límites derivados de que todavía van a seguir sin coti-

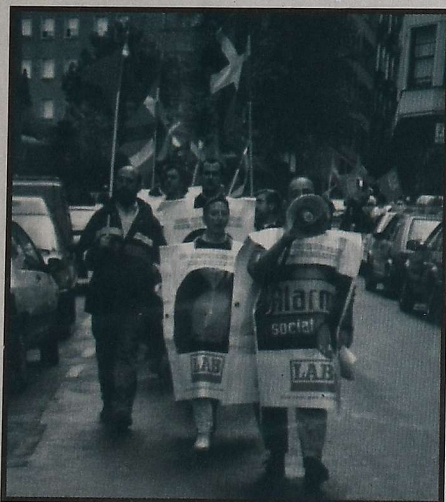
zarse íntegramente los salarios que sobrepasen el tope máximo de cotización. Según un estudio del Instituto de Estudios Fiscales de 1996, el número de asalariados/as que en 1994 percibían retribuciones superiores al tope máximo de cotización entonces vigente, ascendía a 1.434.314. Los salarios correspondientes suponían el 23% de la masa salarial global.

En cuanto a los tipos las reducciones han sido muy importantes desde inicios de los ochenta. Desde 1980 a 1997, los tipos por

contingencias comunes se han reducido desde el 34,30% al 28,3% en 1997. Esta reducción se ha concretado especialmente en las aportaciones de las empresas, que han pasado del 29,15% al 23,6%, mientras que las retenciones a los trabajadores/as solo han disminuido del 5,15% al 4,7%, lo que implica una reducción dos veces y media más intensa para las empresas. A esta reducción hay que añadir la minoración del 10% de las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a cargo exclusivamente de



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.



las empresas, que se viene produciendo ininterrumpidamente desde 1985.

Como resultado de ambos parámetros, según información de Eurostat (1997) el peso de las cotizaciones suponía en el Estado Español, en 1996, un 12,8% del PIB, frente a un 16,3% de media de la UE (sin computar Grecia y Portugal), aunque la cuota empresarial sea más elevada en el Estado Español: un 9% del PIB frente a un 8,3% en la UE. Su crecimiento ha sido moderado desde 1985 cuando representaba el 8,5%.

Las cotizaciones sociales a cargo de la empresa son una parte de los costes laborales totales, por lo que a fin de valorar sus efectos sobre el empleo las comparaciones adecuadas son las que toman en cuenta el coste total del trabajo y no uno de sus elementos. Así considerada la situación del Estado Español no es particularmente desventajosa desde el punto de vista del coste del trabajo: el mayor peso relativo de la cuota empresarial se compensa en exceso con las menores retribuciones, dando lugar a un coste laboral medio muy inferior a la media de la Unión Europea. También forman parte del coste las exigencias del derecho del trabajo en materia de seguridad en el trabajo, en representación del personal, en estabilidad de los contratos y otras muchas. Las medidas flexibilizadoras y desreguladoras adoptadas por las reformas laborales de 1994 y 1997, con el consiguiente incremento del poder empresarial, han contribuido a reducir sustancialmente este aspecto del coste del trabajo.

Además, los costos salariales no son el factor fundamental para las decisiones de inversión de las empresas. En efecto, a pesar de que las rentas del capital han aumentado en la mayoría de los países de la OCDE desde 1982-1983, no se ha incrementado ni el empleo ni la inversión, incluso aunque en la mayoría de los países los salarios han crecido menos que la productividad. En el mismo sentido se apunta que el empleo tiene una sensibilidad muy débil en relación con su costo, lo que implica que serían necesarias reducciones sustanciales del coste de la mano de obra para que se produjeran efectos masivos sobre el empleo.

Los críticos a la financiación mediante cotizaciones alegan que una financiación de la Seguridad Social que se base sobre el trabajo puede favorecer una utilización acrecida y excesiva de la mecanización, con adversas repercusiones sobre el desempleo. Lo que no era problemático para las economías europeas en una situación como

la de postguerra, cuando no había excesos de mano de obra (masculina) y el objetivo era la rápida modernización del aparato productivo, lo sería cuando el desempleo además de reducir el número de cotizantes, reduce la base de cotización, a través de los efectos que sobre la reducción de salarios provoca el incremento del desempleo. El problema se agravaría cuando la llegada a la madurez de los Sistemas de Seguridad Social degrada la relación numérica entre cotizantes y pensionistas, se incrementan los gastos de sanidad en mayor proporción que el PIB como resultado del envejecimiento de la población, a la vez que aumentan los costos derivados del desempleo. A estas críticas se puede responder que teniendo en cuenta que la economía española mantiene lo esencial de sus intercambios exteriores con los países de la UE, el mantenimiento e incluso la subida de las cotizaciones basadas en un porcentaje de los salarios a escala europea soslayaría las objeciones concernientes a la

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

repercusión de los costos salariales en la competitividad de las empresas en el mercado mundial.

Alternativas

La financiación mediante impuestos no sería una buena alternativa a las cotizaciones, ya que el carácter progresivo de este tipo de financiación exigiría que lo fuese el sistema impositivo general. Tal no es el caso del sistema impositivo español (ni de sus variantes en la CAPV y Navarra) y es de temer que lo vaya a ser menos en el próximo futuro. Sin una reforma radical de la fiscalidad que haga contribuir a los hogares según sus recursos reales, sin distinción del origen de sus ingresos, trasladar la financiación de la Seguridad Social a los impuestos sería dar un paso atrás desde el punto de vista de la justicia social. Incluso aunque se diera tal reforma, la financiación mediante impuestos tiene otros inconvenientes como las posibilidades de manipulación política por parte de los

gobiernos que pueden estar tentados de hacer variar los tipos y bases impositivas no sobre la base de las necesidades sociales sino por cálculos electorales, aspecto muy importante cuando uno los rasgos de la ofensiva neoconservadora e individualista en curso en la mayor parte de Europa se centra en la presión de los grupos más ricos para la reducción de los impuestos y así no contribuir para "los otros".

La financiación de la Seguridad Social mediante el IVA ha sido objeto de estudios, de los que no resulta que tenga efectos importantes sobre el empleo. Sin embargo, la sustitución de las cotizaciones sociales por un impuesto indirecto y regresivo como el IVA, que afecta más a los sectores de renta más baja, tiene implicaciones negativas desde el punto de vista de los asalariados/as. Puede resultar atractiva para el Estado, en la medida en que el importante papel recaudador de una elevación porcentual del IVA no se concreta en una reducción muy fuerte del



salario neto, sino por una pérdida del poder adquisitivo que no resulta inmediatamente perceptible por los consumidores.

Otra razón es de tipo organizativo: si la financiación de la Seguridad Social se basa exclusivamente en los impuestos, desaparece la posible justificación de la participación en la gestión de la Seguridad Social por los representantes de los asalariados/as, basada en el carácter de salario indirecto o diferido de las cotizaciones. La participación de los sindicatos en la gestión de las Entidades Gestoras (mandato establecido en el art. 129 de la Constitución) se realiza en el Estado Español a

través de los Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas de las mismas, configurando un modelo de gestión muy estatalizado, ya que las funciones de estos órganos son muy reducidas frente al peso de la estructura burocrática de las Entidades Gestoras y el carácter regulado de la actuación de las Entidades Gestoras. Sin embargo, la financiación mediante impuestos impediría una evolución progresiva de la situación actual hacia formas más participativas de gestión, quedando pendiente en este caso el papel exclusivo de las organizaciones sindicales o de gestión "compartida" con las organizaciones empresariales.

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

Hay fórmulas basadas en las cotizaciones, que favoreciendo la utilización del factor trabajo no resulten regresivas:

- Modificando la base salarial de forma que se hiciesen progresivos los tipos de cotización, reforma que se uniría al "destope".
- Estableciendo la cotización sobre la parte de los salarios que exceda el salario mínimo.
- Reestructurando las cuotas de forma que sean más progresivas, mediante la fijación de tipos de cotización que crezcan con el salario o reduciendo selectivamente las cotizaciones a través de un mínimo exento, manteniendo un tipo único para el salario que supere ese mínimo.

La financiación del nivel contributivo exclusivamente mediante cotizaciones debe ir acompañada del compromiso claro que la cuantía de las mismas deberá ser la suficiente para responder de las prestaciones al nivel que se defina necesario para que respondan a su papel social de rentas de sustitución. Su insuficiencia no podría ser alegada como pretexto para reducir el nivel de las prestaciones, sino que las bases y/o tipos de cotización serían periódicamente reajustables para mantener el equilibrio financiero. Es decir, frente a la concepción de que tal equilibrio se debe conseguir reajustando a la baja las cotizaciones, existe otra alternativa: que las prestaciones definidas mediante tasas fijas de sustitución de ingresos sean el parámetro al que se ajusten las cotizaciones.

El marco vasco de protección social



La Constitución española plantea importantes dificultades para la consecución de un Marco Vasco de Protección Social (MVPS). En efecto, el art. 149.1.17 establece como competencia exclusiva del Estado la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social. La interpretación realizada por el Tribunal Constitucional del alcance de las materias que deben considerarse como básicas es

de gran amplitud: el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social (es decir, quien accede y como se permanece en el mismo); los requisitos para tener derecho a las prestaciones, así como su cuantía y alcance y en general su régimen jurídico; las obligaciones generales. En cuanto al régimen económico, todavía ha sido interpretado de forma más amplia. Se ha entendido que forman parte del

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

mismo los aspectos económico-financieros (sobre todo la fijación de las cotizaciones y recaudación de las mismas) sino otros aspectos tales como los llamados actos de encuadramiento: afiliaciones, altas y bajas, que aunque no sean directamente económicos condicionan a los actos de este tipo. Además en esta materia de financiación y gasto, el TC ha establecido que la competencia estatal es total, lo que incluye los aspectos ejecutivos.

En este marco constitucional, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) la competencia en materia

de Seguridad Social está fijada en el art. 18.2. del Estatuto de Autonomía según el cual "Corresponderá al país Vasco:

- a)** El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.
- b)** La gestión del régimen económico de la Seguridad Social".

El apartado b se complementa con la Disposición Transitoria 5ª que dispone que se establecerán convenios "mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad



Social, según procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios”.

Un nivel de competencias similar prevé para Nafarroa en el art. 54. 1 de la Ley de Amejoramiento, con una redacción prácticamente igual al Estatuto de la CAPV.

De las disposiciones estatutarias citadas y de la interpretación dada por el TC al contenido de las competencias estatales se desprende lo siguiente:

1º Que, las competencias normativas de la CAPV y de Nafarroa son muy escasas, ya que se reducen al “desarrollo legislativo” de una legislación básica estatal que abarca las materias más importantes. Se limitaría a legislar sobre cuestiones organizativas y poco más.

2º Que, en materia de régimen económico, la posición de los sucesivos gobiernos españoles sobre la “unidad de caja”, convirtiendo a un concepto meramente contable no recogido en la CE sino sólo en el art. 63 de la LGSS, como una exigencia derivada del principio de “solidaridad”, ha impedido hasta la fecha la transferencia de la gestión del régimen econó-

mico de la Seguridad Social. Ello ha arrastrado a todas las competencias de Seguridad Social y en consecuencia al cabo de casi veinte años de promulgados el Estatuto de Autonomía de la CAPV y la Ley de Amejoramiento de Nafarroa, toda la Seguridad Social del nivel contributivo sigue gestionada por las Entidades Gestoras estatales.

Otras materias conexas con la Seguridad Social

Son también competencia exclusiva del Estado la legislación mercantil, formando parte de ella la del seguro privado (art. 149.1.16) y las bases de ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11). Esta normativa es aplicable para articular las prestaciones complementarias “libres” a las que se refiere el citado art. 41 de la CE, a través de los Planes y Fondos de Pensiones y el Seguro Privado.

En la CAPV las Entidades de Previsión Social Voluntaria están jugando un papel más importantes que los Planes y Fondos de Pensiones en el terreno de la previsión social complementaria. En su art. 10-23 el Estatuto de Autonomía de la CAPV establece como com-

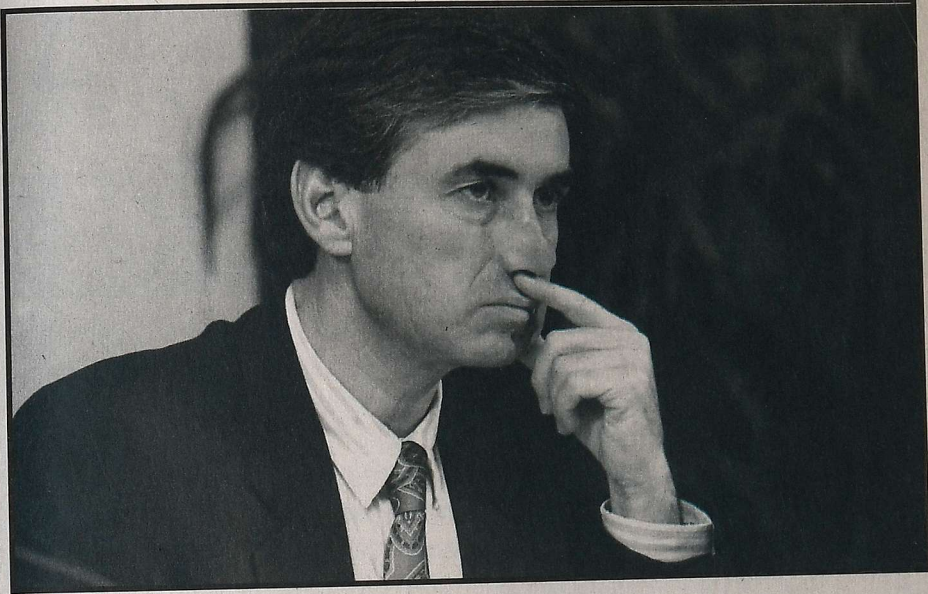
7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

petencia exclusiva de la CAV la normativa sobre las Mutualidades de Previsión externas o no integradas en la Seguridad Social pública. Sobre la base de este artículo se aprobó por el Parlamento Vasco la Ley 25/1983, de Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV), que fue desarrollada por el Decreto del Gobierno Vasco 87/84. Por su parte, el Parlamento español aprobó la Ley del Seguro Privado 33/1984, desarrollado por el Decreto 2615/85 en lo referente a las EPSV estatales. Posteriormente, en sustitución de la Ley 33/1984, se ha aprobado la Ley 20/1995. Como ha ocurrido con otras materias declaradas exclusivas, el Tribunal Constitucional declaró que al realizar las EPSV una función aseguradora, la regulación básica corresponde al Estado conforme al art. 149.1.11 de la Constitución y la normativa vasca debe supeditarse en lo básico a la normativa estatal.

Aunque la normativa vasca de las EPSV es bastante similar a la de los Planes de Pensiones, particularmente en materia fiscal, es más "flexible" en algunos extremos importantes. Así, el socio-protector (equivalente al

promotor de los Planes de Pensiones) tiene permitida una participación mucho más importante en la entidad: mientras que en los Planes de Pensiones, una vez captados, los partícipes tienen la mayoría absoluta, en la Comisión Promotora (órgano encargado de la inscripción de la EPSV en el Registro), la Comisión Gestora de las EPSV está compuesta exclusivamente por sus promotores; en cuanto al control de la entidad, los socios-protectores de las EPSV vascas pueden llegar a ser la mitad de sus órganos de gobierno (límite proveniente por la normativa estatal), mientras que en los Planes de Pensiones, los socios promotores tienen limitado su acceso a la Comisión de Control del Plan.

Otra diferencia se refiere a la relación con los partícipes/socios de número. En los Planes de Pensiones debe quedar integrado la "totalidad del personal empleado", siempre y cuando tenga dos años de antigüedad en la empresa y el trabajador así lo quiera. El empresario-promotor deberá pagar la misma cantidad por cada uno de los trabajadores-partícipes. Este carácter "no discriminatorio" se ate-



núa porque desde la Ley 30/1995 se permite la articulación dentro de un Plan de Pensiones de diversos sub-planes que integren a un colectivo de la plantilla total, siendo admisible la existencia de distintas aportaciones y prestaciones en cada sub-plan. En las EPSV no es aplicable ese principio de no-discriminación: se pueden unir varias empresas para constituir una EPSV y las aportaciones de los empresarios-socios protectores pueden ser diferentes. Así, en Geroa, constituida entre ADEGUI y los sindicatos ELA, LAB, CC:OO y UGT, las aporta-

ciones se han fijado en un 1,5% de la base de cotización a la Seguridad Social (la mitad a abonar por el empresario y la otra mitad por el trabajador), cantidad que depende entonces del salario de cada trabajador.

El art. 10.12 del Estatuto establece la competencia exclusiva de la CAPV sobre Asistencia Social sobre cuya base se han desarrollado las leyes sobre las rentas de inserción a que nos hemos referido, entre ellas la Ley 12/1998 sobre Exclusión Social, también conocida como "Ley Jáuregui",

7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

que apenas mejora la anterior del IMI y cuya aplicación práctica, en especial por la interpretación de las "unidades económicas de convivencia", la empeora. Es revelador que su aprobación se ha producido paralelamente a la presentación de la Iniciativa Legislativa Popular promovida por Gogoa, que supone una ruptura sustancial con los límites de esas normas, entre otros por la cuantía de la prestación (79.377 ptas. a que asciende el salario mínimo en 1998 para la ILP frente a las 42.372 ptas. mes que fijan los Presupuestos de la CAPV de 1998 para el IMI), como por su atribución a todas las personas mayores de 18 años de la ILP frente a los 25 años exigidos por la Ley Jáuregui.

Asimismo sobre la base de la competencia estatutaria en materia de servicios sociales, fue transferida a la CAPV en 1987, las competencias del

IMSERSO que comprenden además de los servicios sociales (en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad), la gestión, correspondiente a nivel estatal al IMSERSO, de las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez. En la medida en que estas prestaciones son de tipo económico, está rota "la unidad de caja" que se invoca como pretexto para no transferir la gestión económica de las prestaciones contributivas. Lo que ocurre es que la diferente actitud de los gobiernos españoles se debe a que envergadura económica de estas últimas es incomparablemente mayor.

En definitiva nos encontramos que el espacio de la protección social en el que las competencias autonómicas están jugando el papel importante es en la protección privada gestionada por las EPSV.

Algunas conclusiones

1. A pesar del incremento de nuevos pensionistas en el futuro, la evolución previsible del empleo y la productividad permitiría mantener e incluso mejorar las pensiones públicas.

2. El marco europeo, en este terreno como en otros tales como la reducción del tiempo de trabajo, permitiría soslayar los problemas de competitividad ligados al incremento del gasto social.

3. El Pacto de Toledo y la Ley 24/97 se enmarcan en un contexto de contención del gasto social, que ha invertido el proceso de acercamiento del Estado Español a los estándares de protección de la Unión Europea. En el terreno de la Seguridad Social tiene co-



7. La Seguridad Social y su evolución histórica.

mo antecedentes la reforma de las pensiones de 1.985 y la modificación del régimen de las prestaciones por desempleo de 1.992 y 1.993.

Aunque el Pacto de Toledo proclama el mantenimiento del sistema público de Seguridad Social, tanto en el nivel contributivo como en el no contributivo, las medidas prácticas que se han tomado por la Ley 24/97 van en el sentido de reforzar el modelo de aseguramiento privado dé relación entre cotizaciones y prestaciones, y se plantean como objetivo concreto la reducción de unas y otras.

4. Aunque importante, la reducción de la intensidad protectora no ha alcanzado los niveles que exigiría el objetivo de reducción de las cotizaciones sociales que plantea el pensamiento dominante para alcanzar el equilibrio financiero.

5. El objetivo de reducción de la intensidad protectora tiene como fin indisimulado ensanchar el campo de actuación de las entidades financieras que gestionan los fondos privados de pensiones. Este ensanchamiento se encuentra facilitado por las medidas adoptadas en la Ley de Presupuestos para 1998, siendo previsibles otras a corto plazo.

6. Paralelamente al importante proceso de reforma de la legislación laboral operado a partir de 1.994, es previsible que se propongan nuevas reformas que profundicen la reducción de las prestaciones. Su puesta en práctica dependerá, sobre todo, de la reacción del movimiento social.

7. La estrechez de las competencias vascas en materia de protección social se debe de forma conjunta e inseparable a las previsiones constitucionales, su interpretación por el Tribunal Constitucional y la actitud de los gobiernos españoles.