

FORO

DE SEGURIDAD SOCIAL



2ª ÉPOCA
NÚMERO 24
DICIEMBRE 2016

ÍNDICE

EDITORIAL	3
<hr/>	
SALUDO DE LA PRESIDENTA:	4
<hr/>	
ENTREVISTA A M ^a EUGENIA MARTIN MENDIZÁBAL, DIRECTORA DEL INSITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL	5
<hr/>	
BASES DE DATOS: EL OTRO PATRIMONIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	8
<hr/>	
ENTREVISTA A FRANCISCO GÓMEZ FERREIRO, DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	26
<hr/>	
1995: LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA.	30
<hr/>	
WASHINGTON COMO COLOFÓN PARA BEA	40
<hr/>	
EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	42
<hr/>	
NOTICIAS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL	52

UN NUEVO COMIENZO ILUSIONANTE

Tras más de cinco años de parón, retomamos nuestra actividad y la Revista FORO vuelve a salir a la calle con más ganas que nunca.

Esta revista pretende seguir siendo un referente en el mundo de la Seguridad Social, manteniendo su lado académico e investigador, pero añadiendo además una nueva perspectiva que retroalimente el lado profesional, mediante entrevistas a personas cuya aportación al Sistema de Seguridad Social es esencial.

Quiero destacar que por vez primera, os ofrecemos un número de nuestra revista en formato digital, pero también en un formato papel más reducido, intentando así llegar al mayor número de personas posible y facilitando de esta forma su accesibilidad.

En un momento en que la viabilidad de nuestro actual Sistema está más en duda, y que parece necesaria una reforma más o menos profunda, hemos querido enfocar la temática al análisis de la sostenibilidad del sistema desde un punto de vista financiero mediante tres artículos titulados “Bases de datos: el otro patrimonio de la seguridad social”, “el Fondo de Reserva de la Seguridad Social” y “1995. La modernización de la gestión financiera de la Seguridad Social española”.

En este primer número de esta nueva época, hemos querido inaugurar la sección de entrevistas dialogando con los dos Directores Generales de los principales bastiones de la Seguridad Social, INSS y TGSS, consiguiendo que Dña. M^a Eugenia Martín Mendizábal y D. Francisco Gómez Ferreiro nos contesten a una serie de preguntas intentando, entre otras cosas aclarar el futuro de nuestro Sistema. Aprovecho además para agradecer a ambos su disponibilidad e interés que han mostrado en todo momento.

Por último, al ser una revista perteneciente a la Asociación del Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social, hemos creído interesante poner en valor a todos los TASS, no sólo los que realizan una labor directiva, que de por sí es excelente, dentro de la Administración de la Seguridad Social, sino de aquellos otros que por distintas causas desempeñan su labor en otras Administraciones u Organismos, o como en este caso, en una Consejería laboral al otro lado del charco. Y para ello, nadie mejor que Beatriz Olaguibel para comenzar esta serie, una Técnico a punto de volver a España y cuyo broche de oro a una carrera administrativa especializada a la Seguridad Social internacional ha sido la cobertura del puesto de Secretaria General en la Consejería Laboral de los Estados Unidos.

Deseando que este primer número cumpla vuestras expectativas, objetivo con el que tanta ilusión hemos trabajado, aprovecho para ponernos a vuestra disposición en todo lo que os podamos ayudar.

Un afectuoso saludo
Jose Agustín González Romo
Director de la Revista Foro de Seguridad Social



SALUDO DE LA PRESIDENTA: D^a MARÍA JESÚS ESTEBAN BAOS

Aparece este nuevo número de nuestra revista FORO coincidiendo con una nueva etapa y cambios en su forma y fondo que, sin perder el alto nivel profesional que siempre ha presidido sus contenidos, pretenden dar la mayor difusión de los artículos que en ella se contienen, de gran interés general, así como de los objetivos y fines del colectivo de funcionarios integrados en la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social que la sostiene.

Aprovecho esta oportunidad para agradecer la colaboración desinteresada de los articulistas y entrevistados, así como de cuantos han participado en la confección de este número aportando su trabajo y conocimientos sin otro interés que participar ilusionadamente en la consecución este objetivo común de nuestra Asociación.

Asimismo a nuestros lectores quiero haceros llegar un afectuoso saludo, agradeciendo vuestro interés por esta publicación.



ENTREVISTA A M^a EUGENIA MARTIN MENDIZÁBAL, DIRECTORA DEL INSITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

POR JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ ROMO, DIRECTOR DE LA REVISTA FORO.

Interesante conocer la situación del Instituto Nacional de Seguridad Social, de la mano de la persona que ha vuelto a dirigirlo después de casi 20 años. Ha habido varias reformas legislativas y cambios importantes en la gestión, fundamentalmente de tipo tecnológico, y es que la Seguridad Social debe ser puntera para continuar como uno de los servicios de la Administración mejor valorados. Destaca el programa Tu Seguridad Social, que se irá ampliando en los próximos años y cuyos resultados se evalúan periódicamente para ofrecer atenciones más personalizadas a los ciudadanos. Y destaca, también, la gran labor de los Técnicos de Seguridad Social, con una alta cualificación gestora dentro de la Administración.

Alavesa, Subdirectora de Invalidez en aquella Dirección Provincial, Gobernadora Civil... y de pronto, un buen día, lo deja todo y se viene a Madrid... ¿No se pregunta a veces, “quién me mandaría a mi meterme en este jardín”?

En absoluto. Siempre que me han ofrecido un reto me ha parecido un honor por la confianza que depositaban en mí. En Vitoria ejercí mi trabajo con todo mi cariño y esfuerzo e igualmente lo hago aquí máxime si soy la Directora General de la Entidad que, digamos, me vio nacer, profesionalmente.

Además de su extenso curriculum, ocupando distintos puestos como alto cargo en la Administración Pública e incluso como diputada y senadora, usted también es madre de tres hijos. ¿Le ha sido difícil conciliar la vida familiar y profesional?

No voy a negar que a veces, cuando los niños eran pequeños, he tenido que hacer malabarismos. Esto les pasa



a todas las mujeres que trabajan y que tienen hijos pero la verdad es que en mi casa tanto mi marido como yo contribuimos por igual y eso facilita mucho las cosas.

Usted ya fue Directora General de este mismo Instituto, el INSS, hace casi 20 años. Eran otros tiempos y otra situación económica bien distinta. ¿Se ha encontrado un Organismo diferente en esta segunda etapa o por el contrario, como cantaba Julio Iglesias, la vida sigue igual?

Siempre hay diferencias, los problemas son distintos, las personas, los retos y sobre todo el avance de la tecnología.

Sin embargo, hay una cosa que es sello de esta casa y de las personas que trabajan en ella y es su cultura de servicio al ciudadano. Da igual lo difícil que sea un desafío, que ahí tendrás a los funcionarios de esta Entidad dejándose las horas y su mayor esfuerzo por conseguirlo.

Y esto no es un decir, como para quedar bien, es que estos cuatro años han sido muy complicados.

Por un lado tenemos las modificaciones normativas que, en materia de seguridad social, son habituales. Por otro hemos tenido que adoptar medidas de tipo legislativo que contribuyan a la sostenibilidad del Sistema; hemos modificado procedimientos como la incapacidad temporal haciéndolo más ágil y eficaz; hemos progresado enormemente en la simplificación documental de los procesos y hemos emprendido el camino de la automatización de estos procesos. En la actualidad la maternidad y paternidad ya se resuelve automáticamente y eso, es solo el principio de un cambio sustancial en nuestros procedimientos.

También hemos hecho mejoras de sistematización como la refundición de la procelosa normativa en materia de seguridad social, me refiero al RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley General de la Seguridad social

Y bueno sin ánimo de ser exhaustiva sí tengo que mencionar el proyecto estrella del INSS al que hemos dado a luz en sólo tres años, Tu Seguridad social

Como sabéis Tu Seguridad Social, ha cambiado por completo la filosofía de cómo se enfrenta un ciudadano a sus trámites “on line”. Es una web fácil y agradable de usar en la que el usuario ve todos sus datos relacionados con nuestra materia de seguridad social. Es muy importante que sepáis que cada paso que hemos dado y que seguimos dando en esta web es medido bajo el prisma de las necesidades de los ciudadanos.

En los años de su primera etapa parecía que nuestro Sistema gozaba de una seguridad y fiabilidad eterna, sin embargo, hoy surgen muchas voces que alertan de la necesidad urgente de modificar el sistema actual... ¿cree que los que brincamos los cuarenta cobraremos pensiones o nos ve trabajando hasta los 80?

Bueno hay que ser consciente de que, como dices la situación ha cambiado. Hay tres factores que han ido transformado completamente el panorama existente desde finales de los años noventa.

En primer lugar el incremento de esperanza de vida de los últimos años; la inversión de la pirámide de población en la que observamos la merma de activos y el incremento de pasivos y, por supuesto, la crisis que nos ha azotado a partir del año 2008 y, cuyos efectos aún se notan, aunque está claro que ya la estamos remontado.

Respecto a lo que me dices de la edad, recuerda que el sistema siempre ha sido capaz de adoptar las medidas necesarias y responsables ante las circunstancias existentes en cada momento.

Pero, con toda seguridad, sé que los acuerdos que se tomen en el seno del Pacto de Toledo serán los mejores para todos los españoles.

¿Recomendaría usted a la gente de nuestra generación -y posteriores- que se abrieran un plan de pensiones privado?

Les recomendaría a todos los españoles que se dieran de alta en Tu Seguridad Social y que se hicieran una simulación en nuestra herramienta para saber cuál va a ser su horizonte económico tras la jubilación.

Verás la perspectiva social ha cambiado y, en un futuro próximo, los ciudadanos con la información que les ofrecemos en esta herramienta o en nuestros Centros de Información, si así lo desean, tendrán que elegir, en libertad, lo que más les conviene para enfrentar ese horizonte del que te hablaba.

En todo caso los elementos complementarios siempre son positivos para mantener un mejor nivel de vida, especialmente en las etapas en las que, precisamente, por tener una avanzada edad, te encuentras en una situación de especial vulnerabilidad.

Volviendo al organismo que usted dirige. Internet, Certificado digital, Tu Seguridad Social... Los servicios al ciudadano cada vez son más cuantiosos y modernos, ¿cuál es su próximo proyecto?

Ya te he comentado que Tu Seguridad Social está ya muy avanzado pero esto es un camino sin retorno, por lo tanto, iremos mejorándolo en los próximos años para que acoja cada vez más servicios. Además tenemos sistemas de testing con ciudadanos que nos permite modificar servicios que ya están implantados pero que son mejorables.

También estamos optimizando las bases de datos que sirven de fuente a nuestros informadores, de forma que se conviertan en más rápidas y progresivamente enfocadas hacia el asesoramiento.

Además estamos implantando, con cada servicio, sistemas de revisión a través de encuestas a los ciudadanos que, nos irán permitiendo mejorar los ítems que ellos consideran mejorables.

Como ves la filosofía de nuestros avances tecnológicos es atender de forma más personalizada a los gustos y necesidades de la gente; perfeccionar en definitiva, un servicio público que, como todo el mundo sabe, ya es uno de los más valorados en toda la administración pública.

¿Cómo ve la Administración de la Seguridad Social de aquí a 20 años?

Pues la veo mejorando, como siempre. Y además, la veo tecnológicamente muy avanzada y cada vez más coordinada en beneficio de los ciudadanos.

Mira yo soy funcionaria porque creo en el servicio público, por tanto, qué te voy a decir, para mi esta organización es la mejor en la que se puede trabajar.

Usted pertenece al Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social, sin embargo, eso no le ha impedido dirigir otros Organismos fuera del ámbito no ya del Estado, sino de la propia Seguridad Social, como el Instituto Madrileño del Menor y la Familia de la Comunidad de Madrid. ¿Cree que su formación y experiencia como TASS le ha servido de utilidad?

Obviamente así es. Aprovecho para decir que el cuerpo al que pertenezco es en mi opinión un cuerpo de gente con raza.

Tenemos una formación técnica impecable y una versatilidad demostrada por los diferentes lugares en los que, a lo largo de nuestra historia, hemos prestado servicio muchos de nosotros.

Esto es comprobable así que ¿qué más voy a decirte de nuestra formación? Que sirve para lidiar cualquier tipo de conflicto en cualquier ministerio, que somos unos magníficos gestores de equipos y que, por supuesto, siempre estamos dispuestos a aprender allí donde vamos.

————— “ —————

EL SELLO DE ESTA CASA Y DE
LAS PERSONAS QUE TRABAJAN
EN ELLA ES SU CULTURA
DE SERVICIO AL CIUDADANO.

————— ” —————



Israel Arroyo Martínez
Subdirector General de Presupuestos, Estudios Económicos y Estadísticas

BASES DE DATOS: EL OTRO PATRIMONIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Análisis de los retos, dificultades y oportunidades que supone la explotación de los datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, en la investigación económica y la evaluación de políticas públicas. El autor plantea la duda de quién debe realizar esta explotación de datos y, en su opinión, una colaboración entre agentes externos y la Administración sería la fórmula más productiva. Concluye presentando ejemplos de análisis recientes en la Tesorería, en concreto, el cobro de los aplazamientos del pago de cuotas, la relación entre cotizaciones y prestaciones, la distribución salarial cuando se supera la base máxima de cotización y el efecto de bonificaciones y otros incentivos a la contratación en el mercado de trabajo.



Entre las muchas funciones de la Tesorería General de la Seguridad Social hay una poco conocida fuera de la seguridad social y es la explotación estadística de sus bases de datos para la realización de estudios y análisis con la intención de entender mejor el funcionamiento del sistema de seguridad social y de nuestro mercado de trabajo y para comprender los efectos que diferentes políticas tienen sobre ellos y sobre la economía en su conjunto. Este tipo de estudios son valiosos –imprescindibles– porque la teoría económica solo es capaz de llevarnos hasta cierto punto a partir del cual las consecuencias de las políticas adoptadas dependerán de las acciones de miles de personas, de sus preferencias, características y de parámetros que desconocemos y que envolverán el resultado final de muchas políticas en una gran incertidumbre. Así, por ejemplo, un posible incremento del tipo de cotización a la seguridad social producirá previsiblemente un aumento en la recaudación de la seguridad social pero tal vez produzca simultáneamente un aumento de los costes laborales que se traduzca en menor empleo, o quizás provoque una disminución de los salarios si las empresas consiguen trasladar el efecto de ese incremento a los trabajadores mediante la negociación salarial o mediante un aumento del número de horas trabajadas o de su productividad. Cualquiera de estos efectos es posible desde un punto teórico. Incluso podrían ocurrir todos ellos simultáneamente, dependiendo de los supuestos que estemos dispuestos a aceptar, pero no será sino analizando exhaustivamente los datos, cuantificando y midiendo los resultados, diseñando técni-

cas y análisis que permitan discriminar entre distintos factores, postulando hipótesis y descartando otras, que podremos llegar a conocer cuál ha sido el efecto real de la política e idealmente cuáles han sido los mecanismos a través de los que ha funcionado o no lo ha hecho tan bien como se pretendía. ¿Ha sido porque las empresas han reaccionado al aumento de tipos reduciendo su uso de mano de obra? De ser así, ¿la subida ha afectado a todos los trabajadores por igual o el efecto pernicioso se ha concentrado en los trabajadores de menor cualificación? y en ese caso, ¿esto habrá ocurrido porque esos trabajadores han pasado al desempleo o es que están ahora trabajando en la economía sumergida? En la práctica no solo es muy difícil predecir los resultados exactos de una determinada política sino que ni siquiera es sencillo conocerlos después de que se haya llevado a cabo. Esto es así porque las condiciones en las que se implementan las políticas públicas no son las de un laboratorio, en el que podemos experimentar a placer, variando las condiciones de nuestro ensayo, aumentando o reduciendo la dosis del medicamento que queremos probar y aislando sus efectos de cualquier variable contaminante, sino las de una realidad compleja y cambiante, en la que las causas de los fenómenos que observamos son múltiples, complejas y, en general, muy difíciles de determinar. Por ejemplo, durante una recesión el empleo tenderá a disminuir en toda la economía por la disminución generalizada de la actividad económica que conlleva. Si simultáneamente se ha implantado una política que se pretende que tenga un efecto positivo sobre la con-

tratación, como pudiera ser una disminución de las cotizaciones sociales, ambos factores actuarán en sentido contrario. Si el que predomina es el impacto negativo de la recesión, el empleo disminuirá pero eso no significará que la medida no haya tenido efecto sobre el empleo, ni mucho menos que éste haya sido negativo. El problema para el analista es discriminar ambos efectos, lo que es equivalente a identificar sus causas. Ante la imposibilidad de realizar análisis de laboratorio, experimentales, a lo más que puede aspirar el economista empírico es a lo que se conoce en la literatura como diseños cuasiexperimentales. Esencialmente, estos consisten en aprovechar algún elemento de la realidad que nos acerque a lo largo de alguna dimensión relevante a las condiciones ideales de un experimento. Para entender mejor en qué consisten estos diseños cuasiexperimentales lo mejor es describir las condiciones experimentales ideales a las que querríamos aproximarnos. Si estuviéramos trabajando en un laboratorio y quisiéramos conocer los efectos de un fármaco en el tratamiento de una enfermedad, el diseño más simple que podríamos realizar garantizando que los efectos que mediríamos no tengan sesgos, es decir, que no estemos sobrevalorando o infravalorando los efectos del fármaco, consistirá en dividir una muestra de pacientes --nuestros sujetos experimentales-- en dos grupos elegidos al azar y tratar solo a uno de ellos con el fármaco. El otro grupo sería el grupo de control, que no recibiría el tratamiento o recibiría solamente un placebo. Como la división de la muestra la hemos realizado al azar, aleatoriamente, la estadística nos garantiza que probablemente ambas muestras, dadas ciertas condiciones, serán lo suficientemente similares a lo largo de las dimensiones relevantes (los sujetos de un grupo no estarán más sanos que los del otro antes de iniciar el experimento, ni estará uno de ellos compuesto solo por fumadores, etc...). Siendo esto así, y habiendo controlado el investigador por otros factores contaminantes que pudieran concurrir con el experimento, la única diferencia importante entre ambos grupos será que uno de los grupos ha sido tratado con el fármaco. Cualquier diferencia relevante después del tratamiento en la salud entre ambos grupos la podremos achacar, por tanto, convincentemente al mismo. Cuando el tratamiento cuyos efectos queremos medir es una política pública el problema es considerablemente

más complejo. Para empezar, no estamos en las condiciones del entorno controlado de un laboratorio. En el mundo real existen millones de factores actuando a la vez que la política en la que estamos interesados. Algunos de ellos actuarán en sentido contrario al efecto de la política, otros actuarán a favor de la misma y otros serán independientes de la política pero desdibujarán sus resultados, haciendo más difícil su medición. Por otra parte, en general no podremos separar a la población, como en nuestro ejemplo ideal, en dos grupos de los cuales solamente a uno de ellos aplicaremos la política para comprobar cómo funciona. Las políticas públicas tienen en la mayoría de los casos un carácter general. Se aplican a toda la población y cuando sólo afectan a una parte de ella normalmente es a una parte tan específica como para no hacerla fácilmente comparable con el resto (por ejemplo, no es razonable comparar sin más la tasa de empleo entre los discapacitados y la población general para medir el efecto de un subsidio a la contratación de los primeros. El empleo de los discapacitados será normalmente inferior incluso cuando la política haya sido altamente exitosa ya que se trata de un colectivo muy desfavorecido). Por otra parte, en otras ocasiones en que

“

SOLO ANALIZANDO EXHAUSTIVAMENTE LOS DATOS (...) PODREMOS LLEGAR A CONOCER CUÁL HA SIDO EL EFECTO REAL DE LA POLÍTICA (...) Y ESTE NO ES UN ESFUERZO DESESPERADO E INÚTIL

”

la política no actúa sobre la población general existe un problema más insidioso y difícil de detectar, el conocido como problema de autoselección. Este consiste en que en ocasiones son los mismos afectados los que pueden decidir si la política les afecta o no, por ejemplo, cuando deciden solicitar una ayuda pública para realizar un curso de informática para desempleados. Cuando esto ocurre es muy probable que los que la solicitarán serán esencialmente distintos de los que no lo harán. Esas diferencias pueden producirse en distintas dimensiones.

Por ejemplo, puede que la soliciten mayoritariamente los ciudadanos más informados, que son los que han tenido conocimiento de su existencia, frente a aquellos desempleados con menos información o contactos. O puede que la pidan quienes podrían beneficiarse más de ella por tener algunos conocimientos de informática previos, pero que no tienen por qué ser quienes más la necesitan. O pueden solicitarla, sencillamente, aquellas personas más motivadas para encontrar un empleo en un primer lugar. El problema es grave porque es difícil de detectar y por tanto de corregir, al depender de características y rasgos que no podemos observar, y además porque puede introducir un sesgo en la medición de sus resultados. En este ejemplo, si quisiéramos medir el efecto del curso sobre la empleabilidad de los desempleados, comparar la tasa de empleo de los beneficiarios con la de quienes no han recibido el curso no sería una forma adecuada de hacerlo. Posiblemente, las tasas de empleo de los beneficiarios tenderán a ser más altas pero no necesariamente será por haber recibido el curso de informática. Podrá ser porque poseen más información, tenían más formación o estaban más motivados, características que estaban todas ellas asociadas con ser beneficiarios del curso pero que no dependían de ello. Si nos conformáramos con esta forma de medir el resultado estaríamos achacando al curso unos efectos positivos mayores que los reales y podríamos acabar destinando demasiados recursos públicos a esta medida.

El problema en este tipo de ejercicios de evaluación es el de encontrar lo que se conoce como contrafactual, es decir, de encontrar cuál hubiera sido el resultado sobre la población objetivo de no llevar a cabo la política. Por ejemplo, si se adopta una subvención a la contratación de desempleados, lo que se necesita para medir sus efectos es saber cuál hubiera sido el efecto de no haber implantado esa subvención. La dificultad estriba en que estamos tratando de medir un algo inexistente en la realidad, un resultado potencial que no ha llegado a producirse en la práctica.

Existen distintas formas de aproximarse a este problema pero entre las más potentes está el recurso técnicas y diseños cuasiexperimentales, que como su nombre indica, tratan de aproximarse a las condiciones experimentales que hemos definido antes. Para ello se recur-

Es más fácil convencer al político de que merece la pena intentar una política cuando existen pruebas tangibles de su éxito, que cuando lo único que tenemos como recomendación son las conclusiones de un trabajo teórico.

rirá a elementos de la realidad que nos permitan replicar, aun limitadamente, dichas condiciones. Aplicado al curso de informática para desempleados de nuestro ejemplo permitirá entenderlo muy fácilmente. Supongamos que para poder solicitar el curso existe un límite de edad: solo los menores de 40 años podrán realizarlo. Este límite tan riguroso se presta a un diseño cuasiexperimental. Obviamente, los desempleados de 60 años serán muy diferentes de los de 20 años. Serán diferentes en algunas cosas que podremos medir, como la experiencia o la formación, pero previsiblemente también lo serán en cosas que no podemos observar ni medir, como su motivación o sus contactos. Sin embargo, esas diferencias vinculadas a la edad tenderán a disminuir conforme lo haga la diferencia en la edad. Los desempleados de 45 años se parecerán bastante más a los de 35 años y posiblemente, las diferencias vinculadas a la edad entre los desempleados de 41 años y los de 40 años serán lo suficientemente pequeñas como para poder considerarlas insignificantes. Podríamos estar dispuestos a asumir que las diferencias entre los desempleados de 40 años y los de 41 no serán muy distintas a las que

existirían si hubiéramos separado al colectivo al azar, es decir, como las muestras aleatorias de nuestro laboratorio ideal: los desempleados de 40 años serían así equivalentes a la muestra elegida para probar el fármaco y los de 41 años el grupo de control. Si estamos dispuestos a asumir esto podríamos comparar el cambio en la empleabilidad de los desempleados de 40 años (susceptibles de recibir el tratamiento) con la de los de 41, excluidos de la aplicación de la política, y asumir con confianza que la mayor parte de las diferencias, de



MEDIANTE LA EXPLOTACIÓN DE LAS GRANDES BASES DE DATOS ADMINISTRATIVOS NO SOLO SE PUEDEN REALIZAR ESTIMACIONES DEL EFECTO DE DISTINTAS POLÍTICAS SINO QUE SE PUEDE COMPROBAR, HASTA CIERTO PUNTO, LA VALIDEZ DE LOS DISTINTOS SUPUESTOS EN QUE LAS MISMAS SE APOYAN.



existir, se deberán al tratamiento. En la literatura sobre evaluación de políticas una aproximación al problema como la anterior recibe el nombre de estrategia de identificación y consiste, esencialmente, en encontrar un plan de ataque al problema de identificación de los efectos de una política que permita alcanzar resultados convincentes. Que las conclusiones sean convincentes es un criterio esencial para valorar el éxito de este tipo de análisis y su importancia no se puede enfatizar lo bastante por lo que merece la pena detenerse brevemente en ello. Por convincente no se debe entender significativo estadísticamente, aunque esta sea una parte esencial del criterio. Se debe interpretar en el sentido de que las hipótesis y asunciones que han permitido llegar a las conclusiones parezcan válidas. Cuanto más claro sea el diseño, menos y menos rebuscadas las asunciones; más convincente resultarán las conclusiones alcanzadas. En nuestro ejemplo, la asunción crítica es que los individuos de 40 años no son muy distintos de los de 41 en ningún elemento esencial para el efecto del curso recibido sobre su capacidad de empleo. Parece una asunción intuitivamente razonable pero aun así de-

beríamos tratar de buscar pruebas que nos permitieran reforzar nuestra confianza en la misma (por ejemplo, podríamos tratar de comparar la formación y la experiencia de los desempleados de 40 y 41 años y comprobar que no son muy diferentes) nunca podremos estar completamente seguros de que es correcta. Su validez dependerá de que los dos grupos sean idénticos en dimensiones y características que no podemos observar, por eso se trata de una asunción –y por eso es tan importante que las asunciones más importantes para la validez del análisis se presenten explícitamente.

El anterior era un ejemplo ficticio pero la legislación está llena de umbrales por edad, por ingresos, por número de hijos, de fronteras geográficas, por ejemplo, entre comunidades autónomas, que dan lugar a diferencias artificiales como la de nuestros desempleados de 40 años. En general este tipo de umbrales no son la mejor idea desde el punto de vista de la eficiencia de las políticas, ya que con ellas se están creando diferencias artificiales entre individuos básicamente iguales ¡al fin y al cabo, en eso se basan este tipo de estrategias de identificación! Pero el legislador en muchos casos querrá tratar de manera diferentes a colectivos distintos y se verá obligado a poner límites. Por ejemplo, si queremos incentivar el empleo de los jóvenes deberemos decidir a partir de qué edad se es joven. Si queremos introducir una ayuda para los hogares de menor renta habrá que decidir el nivel de renta a partir del cual se perderá el derecho. Estos umbrales se pueden suavizar pero es difícil eliminarlos completamente por lo que oportunidades de evaluación de políticas como el de nuestro ejemplo son ubicuos. En ocasiones será necesario recurrir a diseños más sutiles o complejos para lograr resultados semejantes y, en general, el diseño solo es el primer paso del análisis siendo necesario aplicar después técnicas estadísticas y econométricas para explotar adecuadamente los resultados de nuestra estrategia de identificación pero ésta siempre es lo primero y más importante en este tipo de estudios.

En la práctica realizar una de estas evaluaciones normalmente un proceso muy complejo y no hay garantía de que dé resultados definitivos. En la mayoría de ocasiones la estrategia de identificación factible no es la ideal, solo es aplicable a un subconjunto de la población que nos

interesará o los datos disponibles no son los más adecuados. En consecuencia las conclusiones de estos estudios son en la mayoría de las ocasiones solamente tentativas, aproximaciones, su validez normalmente está supeditada al cumplimiento de supuestos más o menos rigurosos y la población a la que se pueden hacer extensiva es limitada. Así, aunque basándonos en uno de estos diseños hubiéramos llegado a medir convincentemente y con mucha precisión cuál es el efecto sobre el empleo de, por ejemplo, un aumento de un 5% en la base mínima de cotización a la seguridad social y por tanto de los costes laborales, no tenemos demasiada seguridad a priori de que el efecto de un aumento del 5% de la base máxima sea igual ni de si el efecto de un aumento de la base mínima de un 20% será cuatro veces mayor. Las conclusiones a las que podremos llegar serán generalmente válidas solamente en un entorno cercano a la situación sobre la que disponemos de evidencia cuasiexperimental. Todos estos problemas podrían hacer pensar que intentar estimar el efecto de las políticas es un esfuerzo desesperado e inútil y sin embargo nada sería más erróneo. En los últimos 20 años algunos de los desarrollos más exitosos en economía han estado precisamente relacionados con la posibilidad de medir este tipo de efectos recurriendo a astutos diseños que permiten definir contrafactuales, y potentes técnicas estadísticas que logran extraer hasta la última gota de información de la evidencia disponible, pero sobre todo de aprovechar la existencia de grandes bases de datos de registros administrativos y el poder de cálculo de los ordenadores modernos que permiten tratarlas. Esta abundancia de datos y el desarrollo de técnicas econométricas específicamente diseñadas para explotarlas han dado lugar a una reciente revolución en algunos campos de la economía, fundamentalmente en el ámbito de la microeconomía aplicada, por ejemplo, a la educación, el mercado de trabajo o la economía pública. Una forma de comprobar el alcance y el éxito de esta revolución es comprobar la preponderancia de artículos empíricos en las revistas científicas, donde tradicionalmente predominaban los trabajos teóricos. Por otro lado, es más fácil convencer al político de que merece la pena intentar una política cuando existen pruebas tangibles de su éxito, preferiblemente intuitivamente evidentes, que cuando lo único que tenemos como recomendación son las conclusiones de un trabajo teórico, lo que explica su éxito también fuera de la academia.

Existe en consecuencia una enorme y creciente literatura científica a la que se puede recurrir no solo para intentar prever los efectos que una determinada política producirá sino para descubrir las más adecuadas técnicas existentes para medir sus resultados después. La primera de estas tareas es particularmente útil ya que poseer un inventario actualizado de políticas ya probadas en países y economías semejantes a la nuestra --con todas las precauciones que deben acompañar a este calificativo-- evita desperdiciar recursos públicos experimentando con medidas cuyo éxito es dudoso a la luz de la experiencia. Ello permite adecuar las mejores políticas y prácticas internacionales a los fines perseguidos y traslada el debate a la elección de la técnica más adecuada para lograrlos, es decir, a un plano eminentemente técnico. Por desgracia, en la mayor parte de los casos no es tan sencillo como elegir la política más adecuada para cada problema de entre un menú de posibilidades a nuestra disposición. La experiencia internacional no siempre es trasladable directamente ya que las circunstancias son generalmente distintas y las instituciones varían incluso entre países

“

LAS ADMINISTRACIONES ESTÁN AVANZANDO CADA VEZ MÁS EN CONJUGAR LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO EXTERNO A LOS DATOS CON FINES DE INVESTIGACIÓN CON LA OBLIGATORIA SALVAGUARDA DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

”

semejantes entre sí, e incluso cuando lo es raramente es inequívoca: lo más habitual es que existan análisis que ofrezcan resultados parcialmente contradictorios. A lo más que podemos aspirar es a una paulatina acumulación de experiencias y conocimientos que definan los resultados más probables de una política pero que no eliminarán del todo la incertidumbre sobre sus resultados en un tiempo y un lugar concretos. De ahí que siempre vaya a subsistir la necesidad de evaluar.

La Tesorería General de la Seguridad Social está interesada en dos tipos de ejercicios relacionados con

lo anterior. Por una parte, tanto la Seguridad Social como el propio Ministerio de Empleo, otros ámbitos de la Administración e incluso determinadas organizaciones supranacionales, están interesados en la continua evaluación de las políticas y decisiones adoptadas, fundamentalmente en materia de Seguridad Social y en política de empleo, aunque también en otras áreas, como la política educativa, y en todas ellas una fuente de datos fundamental, en ocasiones la única, y casi siempre la mejor, es la Tesorería General. Por otra parte, la Tesorería General realiza también un ejercicio prospectivo: necesita calcular cuál será el efecto previsible de determinadas medidas que se pueden adoptar en relación, fundamentalmente, con su función como entidad recaudadora de recursos del sistema de seguridad social. Eso supone ser capaz de prever antes de llevarlas a cabo, con la mayor precisión posible, cuál será el impacto recaudatorio de variaciones en los tipos de cotización, por ejemplo, o el efecto de la introducción de medidas de estímulo a la contratación. En la práctica ello implica en la mayoría de las ocasiones estimar determinados parámetros económicos --generalmente las conocidas como elasticidades: la variación relativa de una variable, como la recaudación, ante cambios relativos en otra, como puede ser el tipo de cotización. Es decir, la sensibilidad de una variable ante cambios en otra— que se pueda asumir que serán constantes en el corto plazo. A partir de estas estimaciones la administración puede calcular el efecto sobre la recaudación o el empleo de, por ejemplo, distintas variaciones de las bases de cotización. Mediante la explotación de las grandes bases de datos administrativos no solo se pueden realizar estimaciones del efecto de distintas políticas sino que se puede comprobar, hasta cierto punto, la validez de los distintos supuestos en que las mismas se apoyan. La importancia que el tratamiento de estos datos acumulados inicialmente para otras finalidades aporta a la administración no puede sobrevalorarse.

Habiendo quedado claro por qué es imprescindible que estos análisis y evaluaciones sean realizados una cuestión recurrente en los últimos tiempos es la conveniencia o no de que sean las propias Administraciones Públicas interesadas quienes los realicen. ¿No sería más lógico que fueran expertos independientes, académicos al tanto de las últimas técnicas y dedicados en exclusiva

a la investigación, quienes realizaran estas investigaciones? ¿no sería más eficiente ese reparto de funciones y no se beneficiaría la administración de tener estudios más profundos, de mayor calidad y al mismo tiempo de liberar recursos para destinarlos a otras tareas? Al fin y al cabo la administración cuenta con recursos limitados y puede no ser una buena idea destinarlos a tareas que no forman parte de sus funciones inmediatas por lo que podría ser beneficioso para ella dejar estas labores en manos de universidades y otros centros dedicados exclusivamente a la investigación. Los argumentos basados en la eficiencia son plausibles pero entre los motivos existente a favor de que las evaluaciones y otros estudios económicos sean realizados por investigadores ajenos a la administración el que quizás tenga un mayor peso el de que la objetividad y la independencia de una evaluación externa serán mayores que las que pueden disfrutar unos evaluadores que trabajen en la propia administración encargada de aplicar la medida. Incluso en la interpretación más benigna, estos pueden sentirse implicados en el éxito de la medida y quizás sean reacios a hacer una evaluación negativa. En el peor de los casos los responsables de la administración encargada de llevar a cabo la evaluación podrían omitirla o dificultar su realización si entendieran que los resultados de la misma no iban a ser adecuadamente obsequiosos en la medida en que la difusión de la misma podría dañar su reputación.

La lógica y la experiencia aconsejan dar a estos argumentos una merecida atención pero existen algunas razones que apuntan a las ventajas que pueden obtenerse de que los estudios y análisis los realice la propia

“

EL DISPONER DE CIENTOS DE MILLONES DE DATOS, REGISTRANDO LA VIDA LABORAL COMPLETA Y LAS CIRCUNSTANCIAS PERSONALES DE CADA TRABAJADOR Y EMPRESA QUE HAN PASADO POR EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PERMITE REALIZAR ESTUDIOS IMPOSIBLES SIN ELLOS.

”

administración. Entre los principales podríamos citar los siguientes: por un lado, la información que maneja en muchas ocasiones la administración es confidencial o personal, y en ambos casos existe un deber de custodia por parte de la administración que dificulta su puesta a disposición de agentes externos incluso para fines tan benignos. Existen métodos para rodear esta dificultad y las administraciones están avanzando cada vez más en conjugar la transparencia y el acceso externo a los datos con fines de investigación con la obligatoria salvaguarda del derecho a la protección de los datos personales pero existirá siempre un reducto de información reservada que no podrá ponerse a disposición de agentes externos a la administración que lo custodia y que sin embargo puede ser útil para evaluar determinadas políticas. Por otra parte, la administración puede necesitar evaluar medidas de lo más diverso. En ocasiones se tratará de grandes políticas públicas con repercusiones sociales y en las que toda la sociedad estará interesada pero en otras ocasiones puede tratarse de cuestiones menores o internas a la administración, como la productividad de sus unidades, la eficacia de determinadas prácticas administrativas o el efecto de las mismas en la satisfacción de los usuarios. En estos casos parece difícil que existan instituciones externas con el interés o los conocimientos necesarios para llevarlas a cabo. Por otra parte, el hecho de que una misma administración realice múltiples evaluaciones sobre temas relacionados y que además recaen en su ámbito de competencia puede producir importantes complementariedades que compensen la falta de especialización a la que antes hacíamos mención. Además, en muchas ocasiones la administración necesita disponer de una valoración aproximada en un plazo de tiempo muy breve lo cual impide realizar un trabajo adecuado a estándares académicos pero que debe ser igualmente riguroso una vez tomada en consideración esta restricción. En esas circunstancias, que el análisis sea realizado por personal con un conocimiento íntimo de los datos y el problema puede ser imprescindible. Los intereses académicos y de la administración pueden no siempre coincidir. Por definición la academia estará interesada en los aspectos más novedosos de un problema y no todos los problemas a que se enfrenta la administración ofrecen la posibilidad de aplicar técnicas y metodologías de vanguardia. En muchas ocasiones se

La naturaleza de las cotizaciones sociales es doble. Por un lado tienen efectivamente un carácter de impuesto pero por otro lado, en un sistema contributivo, están vinculadas a unas prestaciones futuras y por tanto constituyen un mecanismo parcialmente equivalente al ahorro.

el análisis consistirá en aplicar procedimientos técnicamente precisos pero rutinarios y más cercanos a la mecánica que a la ciencia y en esos casos parece más razonable la utilización de medios propios.

Respecto del más serio de los inconvenientes que hemos mencionado en contra de que la administración realice ella misma la evaluación de las políticas: la posible menor objetividad del evaluador, paradójicamente, una solución parcial puede ir en contra de otros importantes principios, fundamentalmente la transparencia. Dicho paliativo sería la confidencialidad del resultado de las evaluaciones. Dado que la principal amenaza a la objetividad de la evaluación es el daño a la reputación de los impulsores de la política que una valoración negativa puede suponer, si la evaluación va a constituir información de uso interno se elimina dicho inconveniente y aumentan los incentivos para realizar una evaluación realista. Esto, como hemos dicho, va en contra del principio de transparencia y elimina también la posibilidad de críticas técnicas a la metodología evaluadora por lo que no es una solución perfecta y deben

sopesarse detenidamente los pros y sus contras antes de adoptar ese modelo. El paradigma ideal, desde nuestro punto de vista, sería aquel en que los análisis elaborados por las Administraciones Públicas y la academia se complementasen y esto puede ocurrir de distintas formas para dar respuesta a las diferentes necesidades y problemas que hemos mencionado. Bajo un modelo como ese las ideas de la academia permearán la práctica de la administración y simultáneamente las Administraciones Públicas pondrán a disposición de los investigadores y académicos los datos y medios precisos para que aquellos puedan llevar a cabo estudios con la necesaria salvaguarda de otros derechos, como la protección de datos personales. En otras ocasiones, las Administraciones podrían encargarse directamente la realización de algún tipo de estudio y en ocasiones dirigirlo en colaboración con los investigadores o permitir que estos realizaran estancias temporales en la Administración. Estas prácticas podrían convivir con la creación de instituciones públicas con un elevado grado de independencia y un mandato claro encargadas de realizar ciertas labores de evaluación de políticas públicas. En los últimos años las administraciones públicas tanto en España como en otros países se han movido lentamente en esta dirección y son tantos los beneficios de una colaboración estrecha entre la Administración y la academia en este campo que no es aventurado prever que la relación entre ambas continuará por esta senda. Para finalizar me gustaría aprovechar esta oportunidad para comentar brevemente algunos trabajos recientes que ha realizado la Tesorería General de la Seguridad Social y de los que rara vez se tiene conocimiento fuera de ámbitos muy reducidos. Echemos por tanto, una mirada bajo el capó.

La enorme dimensión de las bases de datos de la Tesorería permite realizar análisis que serían imposibles en otras circunstancias. A pesar de que alrededor del llamado big data ha surgido una gran cantidad de hipérbole y un entusiasmo no siempre justificado, el disponer de cientos de millones de datos, registrando la vida laboral completa y las circunstancias personales de cada trabajador y empresa que han pasado por el sistema de la seguridad social permite realizar estudios imposibles sin ellos. Por ejemplo, trabajar sobre una base de datos tan grande y detallada como el Fichero

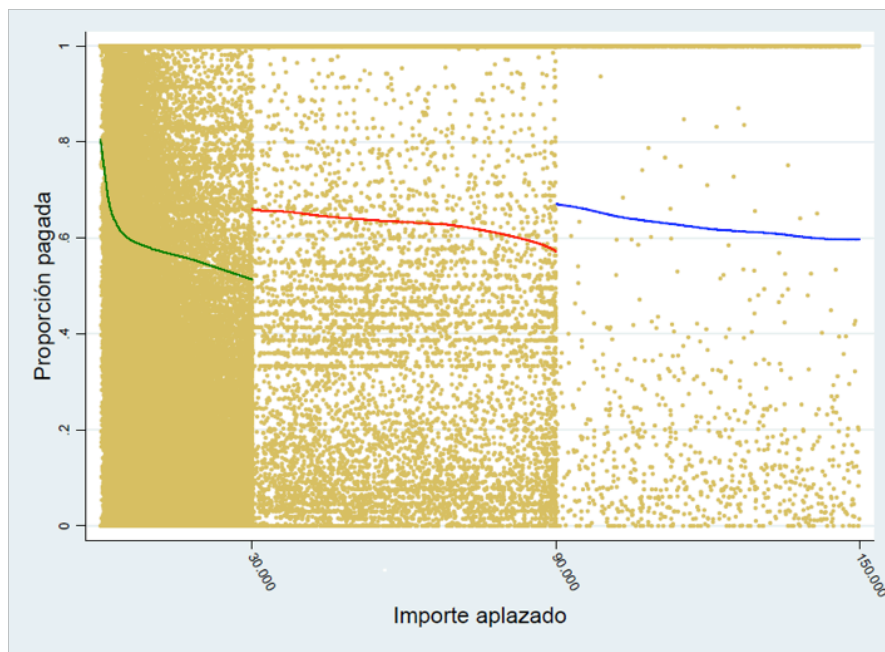
La habilidad de la Seguridad Social para hacer el mejor uso posible de uno de sus mayores recursos, la inmensa cantidad de información acumulada a lo largo de su historia, es uno de los más hermosos retos que tiene ante sí. Si somos capaces de aprovechar este patrimonio mejorando nuestras políticas, aumentando la eficiencia en el uso de los recursos públicos y enriqueciendo el conocimiento que tenemos de nosotros mismos, se beneficiará a toda la sociedad.

General de Afiliación, que incluye los datos y la historia laboral de cada trabajador que está o ha estado afiliado al Sistema de Seguridad Social, permite controlar por el efecto de muchas de las circunstancias que pueden condicionar los resultados de una determinada política. Por ejemplo, el gobierno puede establecer un beneficio en la cotización para favorecer el empleo pero sus efectos, previsiblemente, serán distintos entre beneficiarios con distintas características personales. Así, posiblemente el efecto será distinto entre los hombres y las mujeres, variará con la edad de los trabajadores, con su experiencia previa, con su formación, con el tamaño de la empresa que les contrate... es fácil ver cómo el cruce de cada una de estos factores potencialmente influyentes aumenta el número de casos posibles (por ejemplo, cuando controlamos por el sexo de los beneficiarios, es decir, condicionamos el resultado de la política a que los beneficiarios sean hombre o mujer, tenemos dos categorías sobre las que estimar el efecto. Controlar el sexo y la edad del beneficiario –suponiendo un efecto potencialmente diferente para cada uno de los 50 años que media entre los 16 y los 65 años de la

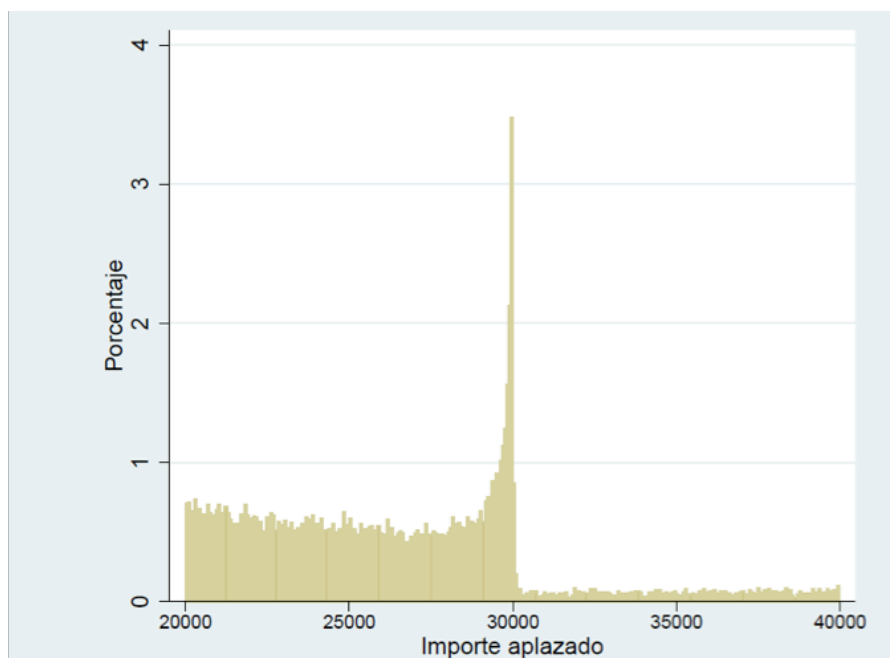
edad activa– resultará en $2 \times 50 = 100$ categorías posibles (es decir, el efecto de la política será potencialmente distinta entre los hombres de 16 años, las mujeres de 16 años, los hombres de 17 años, etc...). Si incorporamos los años de experiencia previa el número de casos posibles aumentará hasta los $2 \times 50 \times 49 = 4.900$. Si añadimos la provincia como variable influyente ¡las categorías aumentarán hasta las $2 \times 50 \times 49 \times 52 = 254.800$! Cuando la base de análisis sobre la que se trabaja es una muestra de la población o una población limitada la mayor parte de estas categorías o celdas estarán vacías (por ejemplo, en mi muestra quizás figure un trabajador varón de 50 años con 15 años de experiencia pero ninguna mujer de 50 años con 15 años de experiencia). En ese caso no podría medir directamente la influencia del sexo del beneficiario en el efecto que ese particular beneficio ha tenido entre los trabajadores de 50 años con 15 años de experiencia. Cuando esto ocurre en muchas categorías el análisis es problemático porque obliga al analista a suplir la información obtenida de manera directa de la observación de la realidad con suposiciones teóricas. Por ejemplo, podemos suponer que la influencia de la edad en el efecto del beneficio en la cotización es lineal, es decir, que el efecto de cada año de edad adicional en el beneficiario es constante. Eso simplifica mucho el análisis ya que si, por ejemplo, en la muestra no tenemos ningún trabajador de 50 años estaremos asumiendo que el efecto de la política sobre los traba-

jadores de 50 años variará respecto a los trabajadores de 49 según una variación media en el efecto que observado entre trabajadores de 18 años y trabajadores de 19, trabajadores de 20 y trabajadores de 21, etc.... Es decir, estaremos “rellenando” las celdas vacías gracias a las suposiciones realizadas. Las hipótesis utilizadas pueden estar muy justificadas y en su mayor parte ser razonables pero incluso en ese caso la credibilidad del análisis se verá afectada cuando nos veamos obligados a realizar demasiadas suposiciones como ésta. En el pasado la inexistencia de bases de datos detalladas obligaba a recurrir mucho más a la teoría para suplir la falta de información. En la actualidad la abundancia de información permite realizar análisis mucho más directos de los datos y que no dependen tanto de la validez de una u otra hipótesis. Esta abundancia de datos permite recurrir, por ejemplo, a las denominadas técnicas no paramétricas que son aquellas que limitan al mínimo los supuestos previos sobre el comportamiento de los datos, omitiendo las ideas preconcebidas sobre cuál es la relación entre ellos. Por ejemplo, en la Tesorería estamos interesados en cómo varía la concesión y el cobro de los aplazamientos del pago de cuotas con la exigencia de garantías. El siguiente gráfico refleja los aplazamientos de cuotas concedidos por la Tesorería General, a través de sus distintos órganos competentes, durante un plazo de cuatro años en un periodo de tiempo no muy lejano. Cada punto en el gráfico representa un aplazamiento

concedido. En el eje horizontal se representa el importe aplazado y en el eje vertical se refleja el porcentaje del principal de la deuda que se acabó por recuperar al cabo del tiempo. Como los aplazamientos se devuelven mediante el pago de plazos no es inhabitual que el deudor no pueda pagar el importe completo y finalmente no se recupere el total del importe aplazado. La proporción recuperada varía entre 0 (no se recupera nada del principal) a 1 (el aplazamiento se paga en su totalidad). Es decir, un punto en las coordenadas (25.000, 0.40) representaría un aplazamiento de cuotas de 25.000



euros del que finalmente se recuperó solo el 40% del principal. Muchos aplazamientos son devueltos en su totalidad y por eso son solo visibles como una línea horizontal el valor 1 del eje vertical. En gráfico son muy evidentes tres partes, marcadas por los umbrales de 30.000 y 90.000 euros, que representan límites legales para la exención de garantías. Como se puede ver por las diferentes densidades de puntos a uno y otro lado



de estas fronteras, el número de aplazamientos concedidos varía mucho entre ellas. Se conceden muchos más aplazamientos en los tramos inferiores de deuda, donde no se exigen garantías pero no solo eso, sino que muchos aplazamientos se acumulan justo en la frontera del tramo, es decir, muchas deudas se aplazan justo por 30.000 euros o un poco menos frente a aplazamientos por cuantías menores y especialmente por cantidades mayores (en el gráfico siguiente se observa el enorme salto entre el número de aplazamientos de menos de 30.000 y de más de 30.000, con un pico enorme justo en el entorno de 30.000 euros. Esto sugiere que los deudores tienen capacidad para decidir el importe de su deuda antes de la solicitud del aplazamiento y tratan de ajustarla en la medida de lo posible a los tramos menos onerosos. Esto produce un fenómeno de acumulación a un lado de estos umbrales que produce lo que en la literatura se conoce como “bunching” o apelonamiento.

La distribución de los aplazamientos, que sería continua entre importes de no existir los umbrales (es decir, no habría gran diferencia entre el número de aplazamientos de 29.000 y 31.000 euros como no la hay entre 20.000 y 22.000 euros) aparece como plegada sobre sí misma. Este pliegue no es arbitrario y está relacionado con el coste o la dificultad de obtener garantías. De hecho, la magnitud de este apelonamiento (el pico en los 30.000 euros, en este caso) se puede utilizar para cuantificar la sensibilidad —la elasticidad— de los deudores ante variaciones en el coste de las garantías.

Lo que no es tan evidente de la inspección del gráfico es si el porcentaje de cobro varía a ambos lados de la frontera. Para ello, y gracias a la enorme densidad de datos sobre el que se está trabajando, se puede recurrir a una técnica no-parámétrica conocida como lowess o regresión local. Esta consiste en realizar miles de regresiones lineales —la regresión lineal es un método estadístico de cuantificar las relación entre una variable y otra u otras a través de

la que se pretende explicar la primera, asumiendo que dicha relación es lineal—usando en cada una de ellas solo los puntos de un grupito de datos próximos entre sí. En este caso queremos explicar el porcentaje de cobro mediante las variaciones en el importe aplazado. El resultado de este método no será la estimación de una línea recta, como en la regresión lineal sino una línea curva flexible y mucho más adaptada a los datos, que en el primer gráfico aparece superpuesta en tres segmentos de distintos colores. Gracias a este análisis podemos apreciar cómo el porcentaje de cobro muestra en media una tendencia ligeramente decreciente con el importe aplazado, es decir, los aplazamientos de mayor cuantía tienen, en general, peores porcentajes de cobro y dicha tendencia no es muy diferente a una línea recta, pero más interesante es observar el salto que se produce en el porcentaje de cobro a un lado y otro de los umbrales de exención de garantías, especialmente del de 30.000

euros. El salto entre la línea verde, que representaría los porcentajes de cobro medios para importes aplazados de menos de 30.000 euros y la roja, entre 30 y 90.000, es de más de 10 puntos porcentuales justo en el umbral, es decir, el porcentaje de cobro es un 10% menor justo en el punto de la exención de garantías, pero no más abajo de aquel, donde la relación entre importe aplazado y porcentaje de cobro vuelve a ser aproximadamente lineal (salvo en los tramos de deuda muy bajos, donde el porcentaje de cobro aumenta con fuerza). Si estos saltos entre límites de garantías son debidos al esfuerzo previo que debieron hacer las empresas para reducir la deuda lo suficiente para pasar bajo ese umbral o tiene otras causas requiere de más análisis pero este hecho nos hubiera sido imposible descubrirlo sin la existencia de datos masivos.

Entre los muchos elementos relevantes para el análisis de la seguridad social uno de los que más confusión parece producir es la propia naturaleza de la cotización en un sistema de reparto. Para mucha gente y especialmente para muchos profesionales de la opinión las cotizaciones sociales parecen ser meramente un impuesto. Aun más, son, al parecer, un impuesto sobre el trabajo y por tanto sus efectos serán especialmente perniciosos: aumentarán el coste de la mano de obra, desincentivarán la contratación y harán a las empresas menos competitivas. Los economistas no piensan así sobre las cotizaciones sociales. La realidad es más compleja como casi siempre. La naturaleza de las cotizaciones sociales es doble. Por un lado tienen efectivamente un carácter de impuesto pero por otro lado en un sistema contributivo están vinculadas a unas prestaciones futuras y por tanto constituyen un mecanismo parcialmente equivalente al ahorro. El grado de contributividad, es decir, la fuerza con la que esta relación entre las cotizaciones y las prestaciones se manifieste será el que determine cuál de estos dos elementos predomine. Si por ejemplo las cotizaciones sociales no tienen ninguna influencia sobre el nivel de las prestaciones porque, por ejemplo, las pensiones de jubilación sean una cuantía fija igual para todos los pensionistas con independencia de lo que aquellos hubieran cotizado, aquellas funcionarán como un puro impuesto, indistinguible en sus efectos del impuesto sobre la renta. Si, por el contrario, las cotizaciones determinan con exactitud el nivel de

prestaciones y no hay ninguna incertidumbre sobre el importe de éstas ni sobre su cobro, solo una parte de la cotización será, racionalmente, considerada un impuesto por trabajadores y empresas, constituyendo el resto una suerte de ahorro (forzoso) o salario diferido que se espera cobrar en el futuro a través de mayores prestaciones.

Los parámetros precisos de esta relación entre las cotizaciones y las prestaciones esperadas no son observables y en general dependerán de muchos factores. Entre otros, parece lógico pensar que dependan de la distancia entre la cotización y la jubilación: para un trabajador al comienzo de su carrera laboral la cotización será algo mucho más parecido a un impuesto que a parte de su salario pues la incertidumbre acerca de la pensión a la que está contribuyendo es alta. El trabajador no sabe si acumulará periodos cotizados suficientes para acceder a la misma ni está seguro del importe de la misma. Dependerá, también, por supuesto, de las reglas de cálculo en vigor, es decir de la forma en que cada euro cotizado repercute en la prestación futura. En general, cuanto mayor sea el grado de contributividad del sistema mayor será el carácter de ahorro de la cotización (esta es la base de los sistemas de cuentas nocionales que, en el fondo, son sistemas supercontributivos).

Dependerá, por fin, del grado de certeza que rodee al sistema de seguridad social, tanto en lo que respecta a su solvencia como a las reglas de cálculo. Si se prevé que el sistema de seguridad social está en una trayectoria insostenible que obligará a modificar las reglas de cálculo en perjuicio de los pensionistas futuros, por ejemplo, los trabajadores descontarán esto como un mayor impuesto presente, aumentando la cuña entre las prestaciones esperadas y las cotizaciones. En la literatura sobre pensiones este temor recibe el nombre de riesgo político.

En todos esos casos, el efecto de un mayor componente impositivo en la cotización será el de un impuesto sobre la oferta y demanda de trabajo, recaerá sobre los trabajadores o las empresas, en función de su mayor y menor poder de mercado –en economía pública esto recibe el nombre de incidencia del impuesto-- y en general tenderá a disminuir la cantidad de empleo usada en la economía. Por eso, la contributividad de las cotiza-

ciones, es decir, el grado de relación entre lo cotizado y la pensión cobrada se considera que produce efectos positivos fundamentalmente a través de su efecto sobre el mercado de trabajo.

Es fácil entender que esta naturaleza impositiva de la cotización y sus efectos sobre el mercado de trabajo son muy importantes para la seguridad social y en parte sirve para justificar políticas de incentivo al empleo de determinados colectivos como son las bonificaciones de cotización a la seguridad social. En la medida en que lo anterior sea correcto se puede intuir que ese tipo de medidas para aumentar el empleo serán más efectivas en momentos de incertidumbre, serán más efectivas aplicadas a los trabajadores jóvenes, más alejados del momento de la jubilación, y también serán, previsiblemente, más efectivas en los trabajadores por cuenta propia, donde la incidencia del impuesto no se reparte entre trabajador y empresario.

Esta discusión tan abstracta se puede hacer muy tangible cuando analizamos algunos ejemplos concretos de cómo afecta la expectativa de prestaciones a la cotización. Como en tantos otros casos en materia de seguridad social son los trabajadores autónomos los que ofrecen un ejemplo más puro de un caso general. Como es sabido, los autónomos disfrutan de una posibilidad ausente para los trabajadores por cuenta ajena como es la capacidad de elegir su base de cotización entre los límites mínimo y máximo legales. Los trabajadores por cuenta ajena solo pueden manipular su base de cotización, en ausencia de fraude, recurriendo a modificaciones reales en su salario, bien variando su composición (por ejemplo, sustituyendo salario por beneficios no cuantificables como un despacho más grande o un horario más flexible) bien variando su oferta de trabajo, por ejemplo, trabajando menos horas. Los autónomos sin embargo pueden el-

egir dos veces al año cuál será la base por la que coticen, con independencia de cuáles sean sus ingresos en el periodo. Por ello, es natural que cualquier efecto de la pensión esperada sobre la cotización, de existir, se muestre amplificada entre los trabajadores autónomos.

En el siguiente gráfico se refleja la tasa de variación anual de la base media de cotización de los trabajadores autónomos en función de la edad de los trabajadores para los últimos ejercicios. Como es conocido, en el sistema español de seguridad social el importe de la pensión de jubilación se calcula aplicando un porcentaje, que depende de los años cotizados, a una especie de media de las bases de cotización de los últimos 17 años cotizados antes de la jubilación, la base reguladora. Las bases de cotización anteriores a esas no se tienen en cuenta a efectos del cálculo de la pensión de jubilación (aunque sí para otras prestaciones, como la de incapacidad temporal) y por ello cada euro cotizado en esos años es fun-



damentalmente un puro impuesto: actuará como un coste a minimizar para el trabajador. Sin embargo, en los últimos años de vida laboral la cotización de los trabajadores sí se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión y por tanto entonces se manifestará, de existir, su naturaleza como ahorro.

En el gráfico se puede ver cómo durante los primeros años de vida laboral la base media de cotización de los trabajadores del sistema apenas varía. La gran mayoría de ellos optan por la base mínima y por tanto la base media aumentará de año a año prácticamente lo mismo que por ley lo haga aquella. Sin embargo, al alcanzar el entorno de los 50 años —edad marcada mediante una línea vertical en el gráfico— la base media aumenta mucho (hay un importante pico en la tasa, en algunos años de más de un 10%) y en los años posteriores a cumplir los 50 la base media continúa aumentando significativamente más que en edades previas. Esto es coherente con la interpretación que hacíamos antes y revela, con toda nitidez, la naturaleza dual de la cotización: si bien en los años en que su influencia en la pensión es pequeña o nula es un coste que trabajadores (y empresarios) tratarán de minimizar, en los años que sí tienen influencia en el cálculo de la pensión será una inversión, que los trabajadores valorarán en cierta medida. Esto, que es muy evidente entre los trabajadores por cuenta propia, no es distinto entre los trabajadores por cuenta ajena si bien estos tienen muchas menos oportunidades para manipular su base de cotización.

La especial sensibilidad de la cotización de los trabajadores autónomos (y de su afiliación) a las expectativas respecto al sistema de seguridad social abre la puerta a pensar en potenciales “profecías auto cumplidas”. Es decir, situaciones en que las dudas sobre la viabilidad de un sistema de seguridad social pudieran hacer que disminuyera la recaudación, aumentando las dudas sobre la viabilidad, lo que haría que disminuyera aun más la recaudación, etc... (Eso podría implicar la existencia de lo que en economía se llama equilibrios múltiples, donde existiría un “buen” equilibrio en el que el sistema es viable y todo el mundo cotiza haciendo esa consideración y un “mal” equilibrio donde el sistema es inviable y nadie cotiza. El “buen” equilibrio es superior al “mal” equilibrio en tanto que en el primero se ofrece un bien —el seguro de vejez— que los individuos valoran y que nadie ofrecería en caso contrario. Evitar caer en uno de esos malos equilibrios es uno de los motivos que justifica que la afiliación a los sistemas de seguridad social sea generalmente obligatoria y puede explicar la existencia de bases de cotización mínimas relativamente elevadas).

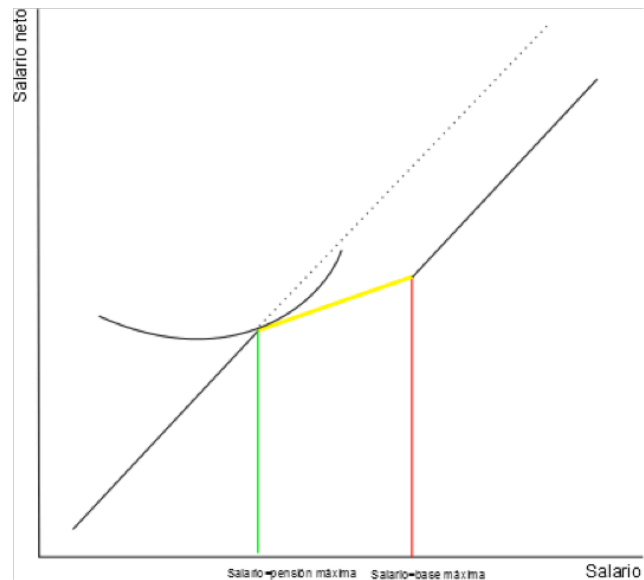
Si las hipótesis aventuradas anteriormente respecto a los determinantes del carácter impositivo de la cuota de seguridad social son correctas, datos como los que hemos visto acerca de las bases elegidas por los trabajadores autónomos también podrían permitir construir un indicador de la confianza de los trabajadores en el sistema de seguridad social a través de su impacto en la variación de las cotizaciones. Este problema es más complejo pues requiere aislar el efecto de ese factor de todos los demás que hemos mencionado (cambios en las reglas de cálculo, la inflación o la situación económica general...) y eso requiere un análisis mucho más sofisticado que para el caso de la edad pero la filosofía es similar y se puede explicar esquemáticamente. Se basa en la intuición de que una mayor incertidumbre sobre la viabilidad del sistema de seguridad social (que por ejemplo haga sospechar que en el futuro se va a producir un empeoramiento de las condiciones de jubilación) debilita el vínculo entre cotizaciones y prestaciones y aumenta el carácter de impuesto de la cuota, con los consabidos efectos negativos. En el caso de los autónomos, eso se traduciría en una menor importancia de la cotización en los últimos años de vida laboral y por tanto tendería a hacer que los incrementos de las bases de cotización en esos últimos años fueran menores que en los años de mayor confianza en el sistema. El European Values Study es una encuesta internacional que se realiza periódicamente en la mayoría de países de Europa y que entre sus preguntas incluye una relacionada con la confianza en el sistema de seguridad social. El porcentaje de encuestados españoles que decían tener mucha o bastante confianza en él ha pasado del 38% en 1990 al 63% en 1999 (entre medias tuvo lugar la creación del Pacto de Toledo) y al 75% en 2008. Por desgracia no disponemos aún de datos acerca de cómo ha cambiado la percepción de los españoles de la seguridad social tras la crisis. En los años que median entre 2005 y 2008 el porcentaje de aumento medio de las bases de cotización al cumplir 50 años parece singularmente elevado. Sin pretender darle especial validez a esta observación al menos no parece contraria a la hipótesis mencionada.

Otra forma de medir la elasticidad de los trabajadores a la cotización es utilizar el cambio en el tipo de cotización implícito que conlleva la existencia de topes máximos a

la pensión y a la base de cotización. La idea que subyace detrás de esto es la de que dado que la base máxima de cotización es mayor que la pensión máxima de cotización, los trabajadores que coticen por bases superiores a la pensión máxima pero inferiores a la base máxima están cotizando por unas cuantías que no posiblemente se tengan en cuenta en su totalidad en su futura pensión y estén, por tanto, soportando una carga implícita mayor. La existencia de cambios en los tipos impositivos puede dar lugar a la acumulación de trabajadores en los puntos de la distribución en los que tiene lugar el cambio en el impuesto (algo similar a lo que veíamos antes en el caso de los aplazamientos). En este caso, la teoría predice que en el entorno de ese cambio en el tipo implícito, es decir, en el entorno de la base de cotización correspondiente a la pensión máxima, deberíamos ver una acumulación de cotizantes proporcional a la elasticidad de los mismos al tipo de cotización. La idea es que si los trabajadores valoran su salario neto y valoran su ocio, habrá un número de ellos que en ausencia de impuestos implícitos hubieran trabajado por un salario más alto (trabajando más horas, más intensamente o en un trabajo menos agradable, quizás) pero que eligen no hacerlo. En el siguiente esquema se representa simplificada la situación. La esquina que se forma en el punto correspondiente al salario igual a la pensión máxima es la solución elegida por muchos trabajadores (es el punto de tangencia con muchas curvas de utilidad, usando la jerga de los economistas).

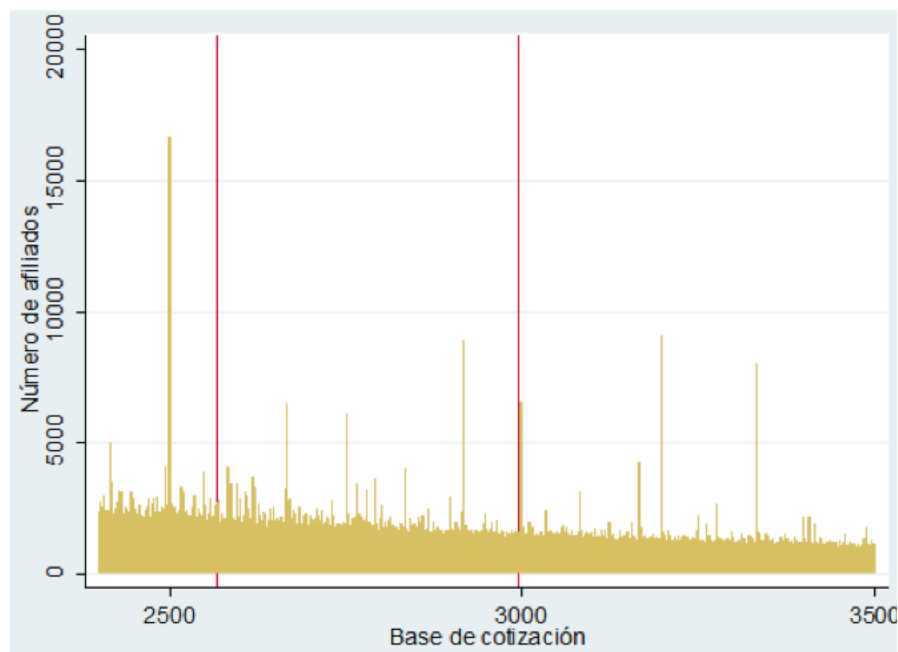
Analizando la distribución de trabajadores del Régimen General según sus bases de cotización durante el año 2016 en el entorno de la base correspondiente a la pensión máxima (la pensión máxima correspondiente a 14 pagas anuales y la pensión máxima mensualizada—más alta—están representadas en el gráfico mediante dos líneas verticales) observamos varios fenómenos. Primero, vemos cómo, aunque la distribución de trabajadores es relativamente continua, existen muchos picos en la misma, muchos de los cuales se corresponden con bases de cotización “redondas”, fundamentalmente, múltiplos de 100. Segundo, que no existe ningún pico en la cuantía de la pensión máxima por lo que podemos interpretar que la elasticidad de la base de cotización de los trabajadores por cuenta ajena ante cambios en el impuesto implícito en la cotización es muy baja, al menos en estos tramos salariales. Significativamente

inferior a los de cuenta propia, por lo aparentemente, cambios en la cotización no parecen afectar de manera significativa al empleo en este colectivo. Sin embargo, observamos un importante pico en la base correspon-



diente a 2.500 euros, llamativamente más alto que el de otras bases múltiplos de 100 como 2.600 o 3.000 euros. Todos estos picos en los números redondos no tienen demasiada explicación lógica dado que la base, generalmente, corresponde a un prorrateo mensual de 13 o 14 pagas salariales parece intuitivamente más plausible que, de producirse, estos picos deberían producirse en la base de, por ejemplo, 2.916,67 euros, que sería la base mensual correspondiente a 14 pagas de 2.500 euros, suponiendo que los números redondos se alcanzan en la negociación entre empresarios y trabajadores. En este sentido, el tamaño del pico en 2.500 euros permite aventurar una hipótesis sugerente y es la que se corresponda aproximadamente con la pensión mensual máxima legal y por tanto refleje una elasticidad de los trabajadores por cuenta ajena de lo que parece. Es una hipótesis interesante y algo contradictoria pues por un lado conjugaría a trabajadores conscientes del impuesto que soportan en forma de cotización pero no tanto como para ajustar su base de manera exacta a la base correspondiente a 14 pagas sino conformarse con un ajuste imperfecto. En cualquier caso, una vez más, esta intrigante hipótesis requiere de mucho más análisis.

Desde hace pocos meses la Seguridad Social ha comenzado a requerir de las empresas que no se limiten a comunicar a la Tesorería la base de cotización de los trabajadores que tengan empleados sino que transmitan la cuantía de todos aquellos conceptos que constituyan el salario del trabajador, formen o no parte de la base de cotización. Esto puede ser porque se trate de conceptos excluidos de la base de cotización, por ejemplo, las dietas y otras indemnizaciones hasta ciertos límites legales o, más frecuentemente, porque superen la base máxima de cotización, fijada en 2016 en 3.642,00 euros mensuales. Esta nueva fuente de información ha permitido a la TGSS disponer de una información sobre la que hasta ahora no podía sino hacer conjeturas: cuál es la distribución salarial en aquellos salarios que superan la base máxima de cotización. El siguiente gráfico recoge la distribución de los salarios y de las bases de cotización a la Seguridad Social superiores a 2000 euros comunicados en un mes por las empresas del Régimen General de la Seguridad Social. Las bases de cotización muestran un “pico” en la base de cotización máxima correspondiente



a todos aquellos trabajadores cuyo salario es superior a dicha base y que suponen cerca de un 10% de total de los cotizantes. La parte izquierda del gráfico muestra cómo se distribuyen los salarios por encima de ese umbral. La distribución de los salarios superiores a la base máxima

tiene mucha importancia pues aunque como decimos suponen solo un 10% de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social en un mes cualquiera suponen un porcentaje muy superior de sus ingresos, de alrededor de un 20% del total, en el régimen general por lo que la sensibilidad de estos respecto al impuesto implícito que supone la seguridad social es muy importante. Hasta disponer de esta información la Tesorería solo podía hacer conjeturas sobre la distribución de los salarios superiores a la base máxima anual e ignoraba, por ejemplo, los efectos precisos que una subida de dicha base tendría sobre la recaudación, viéndose obligada a realizar aproximaciones basadas en distintas distribuciones estadísticas. En concreto, carecíamos de datos que nos permitieran estimar creíblemente la elasticidad del empleo en esos salarios. En el esquema anterior vemos como la existencia de una base máxima de cotización a partir de la que no se cotiza crea otra discontinuidad en la recta que representa el salario neto. Esta discontinuidad es diferente de la que existe en el punto correspondiente a la base máxima, es cóncava en lugar de convexa y lo que crearía, si la elasticidad del

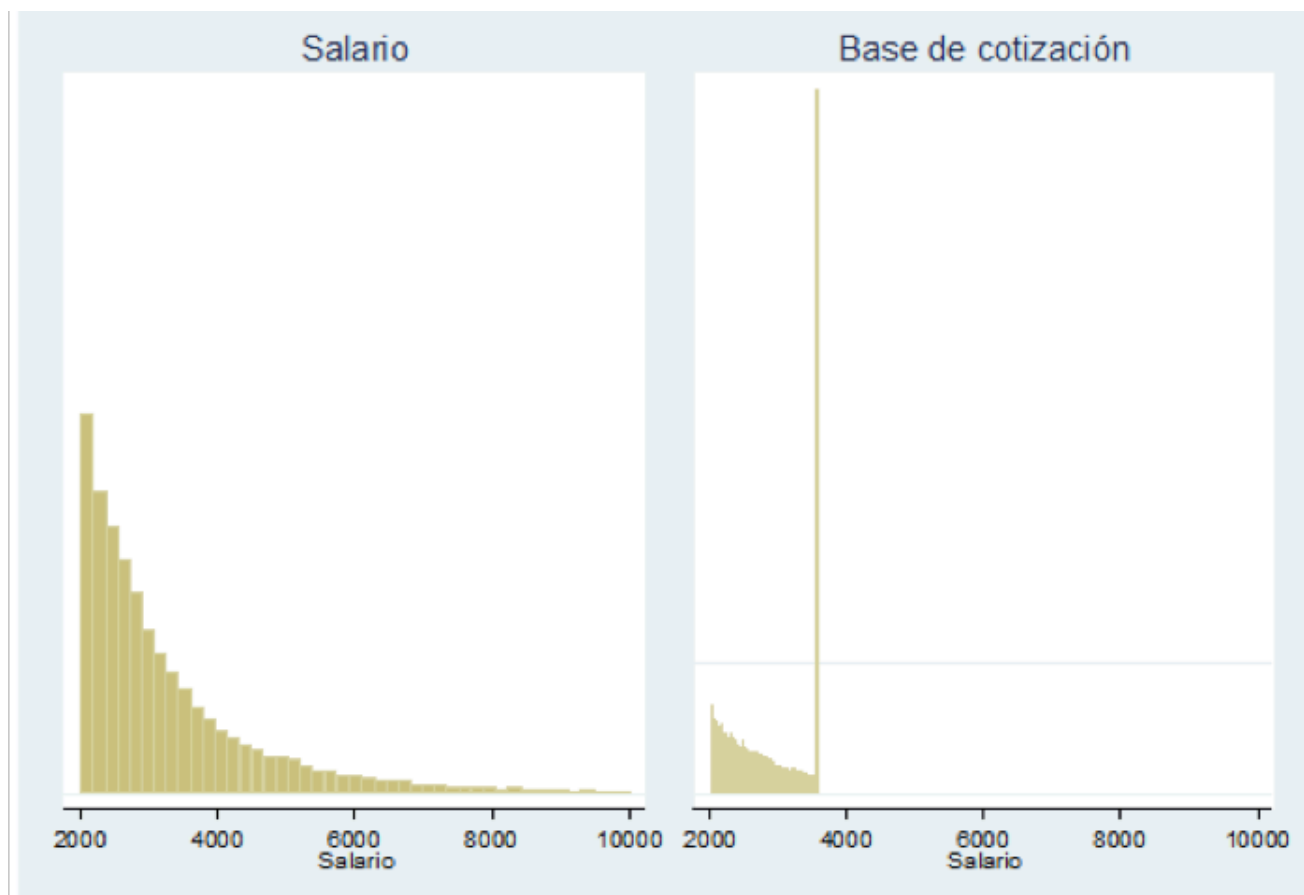
empleo al impuesto implícito en la seguridad social fuera elevada sería un “agujero” en la distribución de cotizantes.

La existencia de datos salariales nos ha permitido una vez más comprobar que la distribución de los trabajadores es considerablemente continua y que no existen picos, ni agujeros que se pudieran corresponder con cambios en el empleo derivados de modificaciones del tipo implícito. Esto es importante, desde el punto de vista de la Tesorería, pues le permite realizar estimaciones fiables del importe a recaudar ante cambios—pequeños— en dicho im-

puesto y es importante desde el punto de vista de la sociedad pues muestra que esta tributación es relativamente eficiente, provocando poco desperdicio de recursos agregado y por tanto poca pérdida de bienestar colectivo.

Para finalizar otro ejemplo del tipo de análisis que se realiza en la Tesorería y que sería imposible sin disponer de bases de datos tan completas como las suyas es el

barreras de entrada a nuevos autónomos reduciéndoles el coste de inicio de una actividad. El principal riesgo de la medida era que la mayoría de las altas realizadas a su

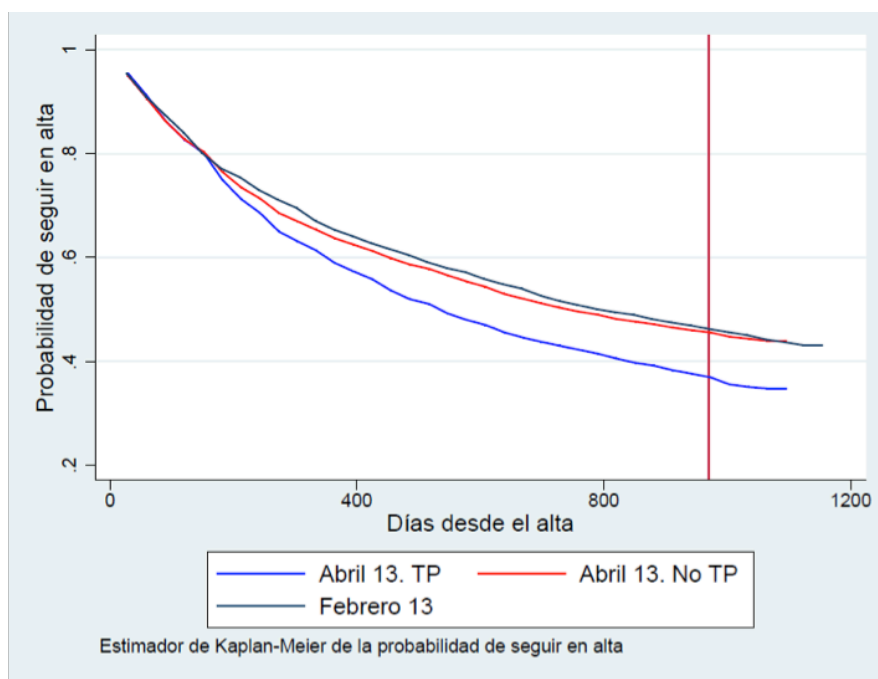


estudio del efecto de bonificaciones y otros incentivos a la contratación en el mercado de trabajo. El número de análisis que se pueden hacer sobre este aspecto es muy grande, ya que existe una gran variedad de incentivos, destinados a colectivos muy diversos, y que se prestan a estudios muy diferentes y al empleo de estrategias de identificación distintas. Una de las medidas de este tipo más recientes es la que se conoció como tarifa plana para los trabajadores autónomos. Consistía en la sustitución durante un periodo de tiempo de la cuota de seguridad social por el pago de una cuantía fija significativamente más baja que la cuota fija general. Inicialmente existía un requisito de edad. Los objetivos declarados de la medida eran aumentar la contratación y especialmente promover las actividades emprendedoras y bajar las

amparo se hubieran realizado igualmente, y en las mismas condiciones, sin ella, produciendo lo que se conoce como “peso muerto” de la medida. El disponer de la historia laboral completa de trabajadores y empresas nos permite analizar los efectos de medidas de este tipo. En este caso, una de las preguntas que nos podríamos hacer es si las características de los trabajadores acogidos a la medida son muy distintas de los que no se acogen a ella. Si comparamos, simplemente, los resultados entre autónomos acogidos a la medida con los que no se acogieron es muy probable que cualquier diferencia entre ambos se deba a una pluralidad de características, por ejemplo, inicialmente solo los jóvenes podían disfrutar de la tarifa plana. Igualmente, no podían haber estado de alta en el régimen en los años inmediatamente an-

teriores. Es decir, los trabajadores acogidos y no acogidos son muy diferentes entre sí en dos características previsiblemente muy relevantes su éxito en el mercado de trabajo. Sin embargo, si comparamos los resultados de estos dos colectivos con los de los autónomos dados de alta antes de la implantación de la medida, que no pudieron acogerse a ella porque no existía entonces, podremos comprobar si estos son esencialmente diferentes de aquellos sin estos problemas, es decir, usaremos sus altas como un grupo de control. Cuanto más cercano en el tiempo sea este grupo de control mejor podremos descartar que cualquier diferencia se deba a aspectos distintos de la existencia del incentivo. Así, si comparamos las características de los autónomos dados de alta en febrero de 2013, es decir, un mes antes de la entrada en vigor con las de los autónomos dados de alta en abril, es decir, justo un mes después de la entrada en vigor estaremos comparando colectivos en principio semejantes salvo por la existencia de la tarifa plana (es

alta. Podemos observar aquí que las duraciones de las altas de febrero y de abril no acogidas a la tarifa plana son muy similares. Las de los autónomos acogidos a la medida son significativamente menores. Parece posible aventurar que la medida cumplió al menos alguno de sus objetivos, como era el de incentivar el alta de un colectivo diferente y más frágil, como se refleja en la menor duración de sus altas, que es algo esperable si se trata de autónomos con un mayor riesgo de fracaso –por ser más jóvenes, por tener poca experiencia previa o por producirse en actividades con un mayor riesgo intrínseco. Si esta hipótesis fuera cierta, el peso muerto de la medida sería menor que si las altas fueran indistinguibles de las de febrero, pues significaría que aquellas se habrían producido, probablemente, aun en ausencia del incentivo. Una vez más, esto no es sino un análisis preliminar que sugiere vías de profundización pero que solo es posible, como los anteriores, gracias a la riqueza de datos de la Tesorería.



La habilidad de la Seguridad Social para hacer el mejor uso posible de uno de sus mayores recursos, la inmensa cantidad de información acumulada a lo largo de su historia, es uno de los más hermosos retos que tiene ante sí. Si somos capaces de aprovechar este patrimonio mejorando nuestras políticas, aumentando la eficiencia en el uso de los recursos públicos y enriqueciendo el conocimiento que tenemos de nosotros mismos, se beneficiará a toda la sociedad. Para ello no basta con acumular información. Ni siquiera basta con explotarla de las formas más imaginativas. En la era de la información y las comunicaciones, es necesario liberarla en la medida de lo posible, cruzarla con otras fuentes de datos, elaborarla para hacerla más fácilmente accesible y devolver a la sociedad los frutos. Solo entonces estaremos aprovechando realmente toda esta riqueza que tenemos en nuestras manos.

decir, no afectados por la demografía, el ciclo económico u otros aspectos potencialmente concurrentes). Eso es lo que hacemos en el siguiente gráfico, que recoge una de los resultados de interés de la medida, la duración de las altas, en este caso reflejadas en un estimador de la probabilidad de seguir en alta desde esa primera

de lo posible, cruzarla con otras fuentes de datos, elaborarla para hacerla más fácilmente accesible y devolver a la sociedad los frutos. Solo entonces estaremos aprovechando realmente toda esta riqueza que tenemos en nuestras manos.

ENTREVISTA A FRANCISCO GÓMEZ FERREIRO, DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

POR LA PRESIDENTA DE LA ATASS, M^ª JESÚS ESTEBAN BAOS.

Gran conocedor del sistema de la Seguridad Social, tanto por su formación como por su trayectoria profesional, el actual director general de la Tesorería comenta el trabajo que se lleva a cabo para asegurar la viabilidad del sistema, la adaptación de la gestión al uso de las tecnologías y la necesidad de contar con unos funcionarios directivos bien preparados y formados en todos los ámbitos.

Director de la Tesorería General de la Seguridad Social, también lo ha sido del INSS e incluso Director de Gabinete de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Sin embargo, usted es letrado de la Seguridad Social. ¿En qué momento decide colgar la toga y sentarse en un despacho para empezar a dirigir?

En realidad la toga sigue guardada, esperando en un armario... En el año 1993, me ofrecieron hacerme cargo de una Unidad de Procedimientos Especiales recién creada en la TGSS, abandonando la Jefatura de la Asesoría Jurídica Provincial de Madrid. A partir de ese momento, se han ido sucediendo los distintos puestos, todo ellos sin toga. No obstante desde 2004 hasta 2012, estuve destinado en la Dirección del Servicio Jurídico; aunque efectivamente sin ejercicio ante los tribunales.

Usted inicia su actividad en la Administración Pública, siendo un chaval, en 1977. Lleva prácticamente toda su vida entre estas 4 paredes... habrá días en que no sepa cuál es realmente su casa...



Aunque no es conveniente confundirse, ya que el lugar de trabajo, nunca debe ser nuestro hogar, por muchas horas que permanezcas en él, es cierto que durante cerca de cuarenta años se acumula mucho tiempo de dedicación a la Administración. En mi caso, aunque es verdad lo del gran número de horas que he dedicado, no es menos, que he pasado por muchas instituciones y muchos centros de trabajo distintos. (INP, INSALUD, INSS, TGSS, ISM, SERVICIO JURÍDICO, MINISTERIO DE EMPLEO), si la memoria no me falla, he prestado servicios en unos quince edificios distintos. Por lo tanto, mucho tiempo, muchos destinos... en la variación está el gusto.

Que un Sistema de Seguridad Social esté garantizado y sea seguro es esencial para cualquier país, sin embargo, en los últimos años en España, la situación económica, la reducción del Fondo de Reserva, el aumento de pensionistas... muchos hablan incluso de reformas profundas del Sistema con carácter urgente. ¿Qué opina el máximo responsable de las cuentas de la Caja del Sistema?

La historia de la Seguridad Social, En España, desde sus primeros pasos, allá por el año 1900 con el seguro de Accidentes de Trabajo, es la historia de una continua reforma. De un proceso de acomodación a las diferentes circunstancias. Desde el año 1963 hasta ahora, la historia es la misma. Reformas y más reformas que pretenden conseguir en cada momento una Seguridad Social más justa, más eficiente, más contributiva, que sea capaz de distribuir mejor sus recursos. En el año 2016, la Seguridad Social vive una situación de tener que hacer frente a unas necesidades crecientes, el número de pensionistas que se jubilan cada día, así lo acredita el continuo incremento de nuevos pensionistas, mes a mes, año a año y además con las pensiones medias más altas que se han reconocido nunca. En definitiva el Sistema tiene que volver a establecer nuevos elementos de financiación que sirvan para hacer frente a estas nuevas necesidades. Además las reformas deben pensar en el futuro, ya que tan importante como los actuales pensionistas, son los actuales afiliados activos y contribuyentes que, lógicamente aspiran a ser pensionistas o perceptores de prestaciones mañana. Para que el ciclo entre afiliados y pensionistas funcione de manera adecuada, los activos de hoy tienen que tener una perspectiva de poder percibir las prestaciones que reconoce el Sistema en unas condiciones similares a las

que han estado vigentes para los pensionistas o perceptores de hoy y de ayer.

Es inevitable preguntarle por la hucha de las pensiones... ¿tenemos Fondo de Reserva para rato?

En relación con el Fondo de Reserva, lo primero que hay que decir es que fue una gran idea, en la que tuve la oportunidad de participar muy activamente en su puesta en funcionamiento en el año 2000 realizando las primeras aportaciones, poniendo en marcha el modelo de gestión del mismo. En aquel momento, existía una doble pretensión ante los excedentes que comenzaba a generar el Sistema de Seguridad Social. Por un lado las Organizaciones Empresariales que pretendían una reducción de las cotizaciones sociales, y por otra, los Sindicatos que por su parte, defendían un incremento del gasto, defendiendo más y mayores prestaciones. Todos tenían su parte de razón. Pero triunfó la idea de pensar en el futuro, que en aquel momento casi nadie valoró suficientemente. Ahorrar los excedentes, invertirlos y tener un “colchón” para cuando las circunstancias lo exigieran. Y precisamente

“

DESDE EL AÑO 1963 HASTA AHORA, LA HISTORIA ES LA MISMA. REFORMAS Y MÁS REFORMAS QUE PRETENDEN CONSEGUIR EN CADA MOMENTO UNA SEGURIDAD SOCIAL MÁS JUSTA, MÁS EFICIENTE, MÁS CONTRIBUTIVA, QUE SEA CAPAZ DE DISTRIBUIR MEJOR SUS RECURSOS

”

eso es lo que ha sucedido. Gracias a los previsores de ayer, hoy, hemos podido mantener intacto, incluso, incrementar el gasto social de forma muy importante durante la pasada crisis económica y lógicamente de Seguridad Social. Por tanto, lo que podemos decir, es que el Fondo de Reserva, está cumpliendo a la perfección su finalidad y la razón de su existencia. El Fondo no nació para capitalizar nada, no nació para que luciera en una “cuenta de resultados”, sino para hacer frente a determinadas situa-

ciones de necesidad, como las que estamos viviendo ahora en la Seguridad Social. Por otra parte, quiero reivindicar, aunque solo sea de forma muy rápida, la gran gestión realizada por el equipo de funcionarios de la TGSS que han trabajado y continúan trabajando en obtener unos grandes resultados financieros para este Fondo.

Es cierto que tras la reforma realizada en el 2013, el ejecutivo de Mariano Rajoy ha realizado una serie de reformas, muchas de las cuales no han gustado a la sociedad. ¿Cómo han afectado estas medidas a una Entidad como la que Usted dirige y cómo ha sabido adaptarse a ellas?

Gobernar es tomar decisiones, y muchas veces decisiones “difíciles”. Dicho esto, como decía anteriormente, la Seguridad Social es una historia continua de cambios y decisiones complicadas, la Ley del 85, es un buen ejemplo de ello, ya que provocó una verdadera fractura dentro del propio Partido Socialista. Si eres responsable, tienes que adoptar medidas, aunque existan personas que no las compartan. En el ámbito propio de la gestión que realiza la TGSS, hemos intentado adaptarnos a las nuevas exigencias normativas, de forma ágil y eficaz. Intentando crear un nuevo modelo gestión que para no extendernos demasiado, sea capaz de aunar un mayor control, más rapidez, y más eficiencia, con un menor coste para la Administración y para los Administrados. Sin pretender ser pretencioso, ya que esto es fruto de una gestión de toda la organización, creo que eso se ha conseguido con el Sistema de Liquidación Directa. Ahora nos queda consolidar lo alcanzado, seguir extendiendo los efectos del nuevo modelo a toda la organización y a la forma de proyectar el conocimiento que tenemos a toda la sociedad, y señaladamente a los afiliados y empresarios.

Desde hace tiempo, la Seguridad Social está apostando por las nuevas tecnologías para ponérselo fácil al usuario y hacer que aquellas colas delante de la ventanilla sean una imagen del pasado. Sin embargo, ahora mismo conviven dos generaciones antagónicas en la que una saca el máximo partido a la tablet y al ordenador y otra que, sin embargo, sigue pidiendo la atención personalizada de toda la vida. ¿Cómo hace la TGSS para conciliar a ambas?

Creo que las colas son en el ámbito de la gestión que realiza la tesorería una “imagen” del pasado. Tenemos

“

LAS REFORMAS DEBEN PENSAR EN EL FUTURO, YA QUE TAN IMPORTANTE COMO LOS ACTUALES PENSIONISTAS, SON LOS ACTUALES AFILIADOS ACTIVOS Y CONTRIBUYENTES QUE, LÓGICAMENTE ASPIRAN A SER PENSIONISTAS O PERCEPTORES DE PRESTACIONES MAÑANA.

”

casos concretos que debemos mejorar, pero los tiempos medios de espera que nos facilitan, así como los de atención así lo demuestran. En España hay más teléfonos móviles que habitantes. Es un dato que demuestra la intensidad del conocimiento tecnológico que tienen los ciudadanos españoles, pero además no podemos olvidar que la TGSS se dirige a las personas que están activas, ya como, autónomos, empresarios, trabajadores. Todos hacemos nuestras declaraciones de la Renta electrónicamente, y muchísimas otras gestiones administrativas. No hay color entre tener que acudir a una oficina, y para ello desplazarse a determinadas horas, aunque sea una oficina amplia y moderna, como muchas de las que disponemos y poder hacer esa misma gestión desde tu propio despacho, hogar, o cualquier otro sitio. Para aquellos que no dispongan de medios, se han instalado la modalidad del servicio que se tutela en las propias Administraciones por funcionarios. En definitiva, creo que la TGSS ofrece una gestión moderna y adaptable a las necesidades de los ciudadanos. Por otra parte no podemos desconocer que los índices de calidad y aceptación de los servicios así lo corroboran.

¿Cuáles son los últimos servicios que han incorporado?

Durante estos últimos años hemos estado volcados en la implantación del Sistema de Liquidación Directa, que nos ha exigido una atención preferente en todos los órdenes, dado que, disponemos de recursos limitados para realizar la gestión que tenemos encomendada. Esta forma de gestionar las cotizaciones sociales, ha requerido la implantación de numerosos servicios de gestión electrónica, así como un extraordinario tra-

bajo del centro de desarrollo informático de la TGSS. Todavía no está finalizado, estamos en el último tramo de determinadas funcionalidades que espero sean una realidad el próximo año 2017. También para principios del próximo año, tenemos previsto la implantación de un servicio muy demandado que es la gestión electrónica del sistema especial de empleados de hogar, permitiendo que los cabezas de familia puedan dar de alta y baja a los empleados de hogar sin necesidad de acudir a nuestras Administraciones.

En sus casi 40 años al servicio de la Administración de la Seguridad Social, desde aquel extinto Instituto Nacional de Previsión en el que empezó, prácticamente ha visto nacer y crecer al actual sistema de Seguridad Social, pero ¿cómo cree que veremos desarrollarse nuestro Sistema en las próximas décadas?

En cuanto al modelo de gestión, en los próximos veinte años, creo que va a ser muy parecido al que ahora tenemos en fase de implantación. Un sistema mixto de atención ordinaria que se realizará por medios electrónicos, combinado y reforzado por la atención presencial para la gestión más especializada y para determinadas actuaciones de control y lucha contra el fraude, así como recaudación ejecutiva. Por lo que se refiere al propio Sistema de Seguridad Social. Creo que seguirá siendo un Sistema de reparto, con una financiación mixta de cotizaciones y transferencias del Estado para financiar determinadas prestaciones, o partes de esas prestaciones. Como estas Prestaciones tendrán límites en sus cuantías máximas, como hasta ahora, aquellos que pretendan disponer de recursos superiores, deberán suscribir Fondos de Pensiones o sistemas de inversión que canalicen el ahorro para obtener un capital o determinada renta vitalicia en el momento de la jubilación, o ante determinadas situaciones de necesidad.

En su opinión ¿En una Administración como la que Usted dirige, qué papel juega el funcionario directivo? ¿Es importante su formación y su profesionalidad?

Si existe una nota que caracteriza a la TGSS, es la necesidad de contar con grandes profesionales y con una preparación cada vez más intensa en todos los órdenes del conocimiento, de gestión, jurídico, económico, in-

formático, etc. Por ello, no me cansaré de insistir en la necesidad de desarrollar una profunda remodelación del ámbito de la formación, tanto de lo que se requiere a las personas que pretenden ser nuevos funcionarios, como la que debemos ofrecer y exigir a los actuales.

¿Cumplen con las necesidades que tiene la actual Administración los actuales programas de Oposición, las pruebas que tienen que superar son las adecuadas, o debemos adaptarlas a la situación actual?

Creo que la respuesta es obvia. Cambiemos cuanto antes, hoy mejor que mañana, pues podría ser tarde y perder algún tren. La necesidad de disponer de directivos con una formación profunda en las técnicas directivas, así como en herramientas de gestión, distintas de las que hemos manejado tradicionalmente y que han sido nuestros aparejos de trabajo hasta ahora. En las próximas décadas los procedimientos de gestión serán automatizados total o parcialmente, simplemente este hecho debe hacernos reflexionar a todos sobre la necesidad de cambiar y adaptar nuestra formación y habilidades a todo lo que conllevará esta nueva forma de gestión. Esta dinámica va provocar, sin ninguna duda razonable, un gran cambio al que debemos enfrentarnos colectivamente, no para oponernos, ya que de nada serviría, sino para servirnos de estas modificaciones de la gestión y ofrecer un mejor servicio los ciudadanos. Todo ello, lo debemos acometer de forma consensuada entre los que participamos de la función de gestión administrativa, pero, no nos olvidemos, de forma decidida, entre todos, en los próximos años.

“

NO ME CANSARÉ DE INSISTIR EN LA NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA PROFUNDA REMODELACIÓN DEL ÁMBITO DE LA FORMACIÓN, TANTO DE LO QUE SE REQUIERE A LAS PERSONAS QUE PRETENDEN SER NUEVOS FUNCIONARIOS, COMO LA QUE DEBEMOS OFRECER Y EXIGIR A LOS ACTUALES

”



**1995: LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA.**

Antonio de Guindos Jurado.
Economista y funcionario de la Seguridad Social



De la importancia y efectividad de las proyecciones, decisiones y recomendaciones que se adoptan en 1995, una vez refundida la numerosa y dispersa normativa de la Seguridad Social de los años anteriores, versarán las siguientes consideraciones de carácter económico-financiero, que nos permitirán aproximarnos al armazón del sistema, diseñadas en ellas.

Tres documentos siguieron, hace ahora más de 20 años, al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio.

Los tres documentos a que nos referimos son: los “Pactos de Toledo”, el estudio económico actuarial relativo a “La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI” y, el Decreto 1391/1995 de 4 de agosto por el que se aprueba el “Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social”.

Los PACTOS DE TOLEDO, o los pactos de la clarificación financiera de la Seguridad Social, arrancan con la reforma básica de las fuentes de financiación y sientan el principio lógico de que la naturaleza de la protección que se dispensa es la que determina el origen de los fondos de financiación. Las decisiones políticas de extensión universalizadora, al margen del esquema protector contributivo deben financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Esta recomendación queda plenamente incorporada como separación de fuentes en el año 2013, pues los Presupuestos Generales del Estado de dicho año contemplan fondos (origen impositivo) para la financiación al 100% de los complementos a mínimos de las pensiones.

Además los Pactos de Toledo conciben la implantación de un Fondo de Reserva como instrumento financiero donde depositar los excedentes de la Seguridad Social (ingresos contributivos – gastos contributivos) con la idea inicial de garantizar la revalorización de las pensiones. Apreciada la generación de excedentes financieros y una vez acreditada su existencia ante los entes fiscalizadores, la primera dotación se efectúa en el año 2000 mediante acuerdo de Consejo de Ministros y ello con cargo a los excedentes de 1999.

Este acuerdo de Consejo de Ministros contemplaba, además de la dotación, que ésta se efectuara en una cuenta abierta en el Banco de España y que los fondos se invirtieran en Deuda Pública que se adquiriera en el “mercado secundario” por el Banco de España, según los criterios de inversión fijados por una comisión mixta de la Tesorería General de la Seguridad Social y el Tesoro Público Español, quedando los títulos depositados en el Banco de España. Así se operó en los ejercicios 2000 a 2003, hasta que se publica la Ley del Fondo de Reserva que lo configura como un fondo para atender y salvar las situaciones de déficit estructural. Su Ley reguladora establece un límite de disposición anual máximo del 3% de su dotación. Posteriormente, visto el deterioro de la situación financiera de la Seguridad Social, mediante la Ley General de Presupuestos del Estado, a partir de 2012, se obvia el límite de disposición de los siguientes ejercicios, llegando a utilizar, previsiblemente, en el presente año 2016, en cerca de un 30% la dotación máxima del Fondo de Reserva.

Sin restar importancia al conjunto de los acuerdos del Pacto de Toledo, las dos medidas analizadas son, desde la perspectiva financiera, las que han enmarcado la actuación gubernamental a partir de 1995.

Pero también entre las recomendaciones del Pacto de Toledo y aunque figure en último lugar está la necesidad de realizar un seguimiento, una evaluación periódica de las distintas magnitudes que intervienen en el modelo financiero de la Seguridad Social, en orden a controlar su equilibrio. Los desajustes en el mode-

“

LOS PACTOS DE TOLEDO CONCIBEN LA
IMPLANTACIÓN DE UN FONDO DE RESERVA COMO
INSTRUMENTO FINANCIERO DONDE DEPOSITAR LOS
EXCEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON LA
IDEA INICIAL DE GARANTIZAR LA REVALORIZACIÓN
DE LAS PENSIONES.

”

lo pueden producirse en el corto, medio o incluso en el largo plazo por lo que un seguimiento en todos los términos temporales resulta absolutamente necesario.

Respondiendo a esta necesidad, para el medio/ largo plazo, se elaboró a finales de 1995 un estudio económico actuarial, con la finalidad de avanzar en el comportamiento y evolución de las variables que condicionan el equilibrio del Sistema y así poder adoptar las medidas correctoras en orden a su preservación.

Nos podemos hacer una idea de la magnitud de este segundo fenómeno social al comprobar que la población extranjera en España en 1996 era de 542.314 (el 1,37 % de la población total) y en el año 2011 fue de 5.730.607 (el 12,2%), año a partir del cual se inicia un ligero descenso de la inmigración.

La consecuencia inmediata se refleja en la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social, que pasó de 338.000 individuos en el año 2000 a 2.145.900 en el año 2008, descendiendo lentamente hasta la cifra actual de 1.722.000 afiliados de fuera del país (julio de 2016).

Este incremento de cotizantes, no previsto, distorsionó las previsiones de ingresos del estudio, que se vieron aceleradas de manera constante en un periodo largo y que son origen de un desequilibrio positivo o superávit, que permitió una dotación muy importante y rápida del Fondo de Reserva previsto en los Pactos de Toledo.

La cuestión no ha sido suficientemente estudiada ni analizada en su doble vertiente, es decir el incremento de los ingresos y la generación de obligaciones futuras, por lo que resultaría aconsejable y de alto interés el seguimiento y proyección de la evolución de las prestaciones que deberán reconocerse en favor de los afiliados extranjeros que retornen a sus países.

Después del factor demográfico nos encontramos en el estudio con un detalladísimo análisis de la evolución de las pensiones en número y cuantía para un periodo amplio que se cierra en 2030. Técnicamente un primer tramo de este largo periodo (1995/2030) es analizado actuarialmente, y para el resto se hace la aproximación mediante un modelo econométrico.

La variable de crecimiento del Producto Interior Bruto en el estudio reconoce dos sendas, la del 2% y la del 2,5%, como hipótesis, y el crecimiento de las pensiones, en cuanto al gasto, evoluciona en función del porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) que presentan.

Aunque a día de hoy estamos lejos de finalizar el periodo de análisis, no obstante para el tiempo transcurrido y dejando constancia que en términos medios de la evolución del PIB se aproxima a las hipótesis de partida, es evidente que ha sufrido grandes oscilaciones por razón de la fortísima crisis iniciada en 2008 y que todavía tenemos, aunque en fase de superación, dentro de un ciclo depresivo sin antecedentes en la reciente historia económica de nuestro país. Un ejemplo de ello es que en el año 2000 nuestra economía creció al 5,3 % y en el año 2009 la caída del PIB se cuantificó en un -3,6%.

El referido estudio actuarial proyecta una banda creciente del ratio Gasto Pensiones/ Producto Interior Bruto entre el 9,06% en 1995 y el 11,10% para 2030, y sabemos que para el año 2014 ese ratio se ha aproximado al 10,5%.

Si analizamos el incremento medio interanual estimado en el estudio apreciamos una ralentización del dato real.

Los factores que inciden en el incremento del gasto en pensiones, son tres: nuevas pensiones, revalorización de las reconocidas y efecto sustitución de las pensiones que dejan de pagarse en relación con las de nuevo reconocimiento (de mayor cuantía media).

La realidad de estos tres factores en el presente año (2016), en comparación con las previsiones del estudio, pone de manifiesto el acierto del mismo en la proyección del número de pensiones. No obstante, la revalorización está sobreestimada y la realidad nos dice que nos movemos y nos vamos a mover en entornos del 0,25%. El efecto sustitución de las pensiones nuevas por antiguas aparece infravalorado en el estudio ya que en la realidad se ha presentado con más intensidad de lo previsto, en parte debido a las alzas salariales y a la revisión al alza (prácticamente todos los años) de las bases de cotización que han acercado las cotizaciones a los salarios reales. En el periodo 2010/2020 el crecimiento interanual medio va a ser inferior, nos vamos a mover

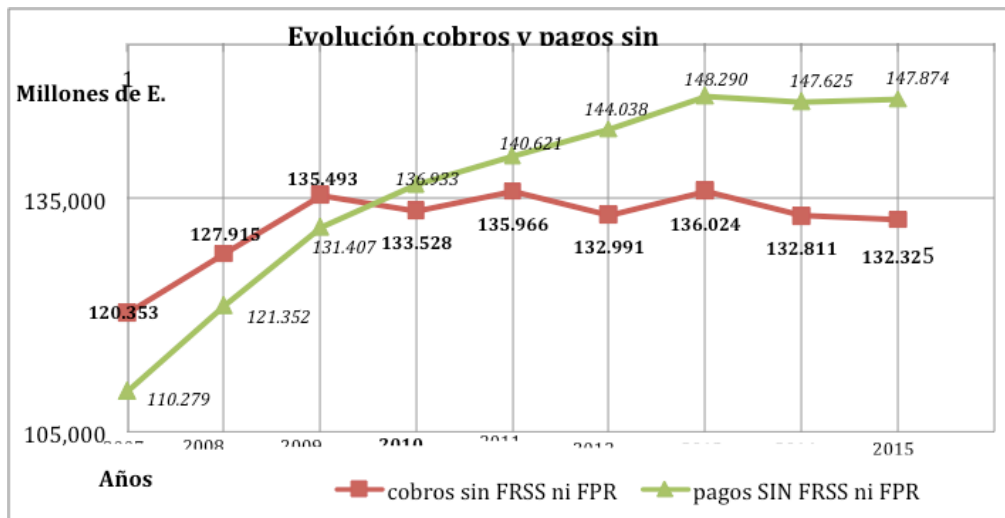
por debajo del 4%, frente a un crecimiento interanual medio previsto por el estudio del 6.03%.

No obstante, a pesar de las circunstancias dispares entre la realidad y las previsiones lineales del estudio no se desvirtúan en exceso los resultados del mismo.

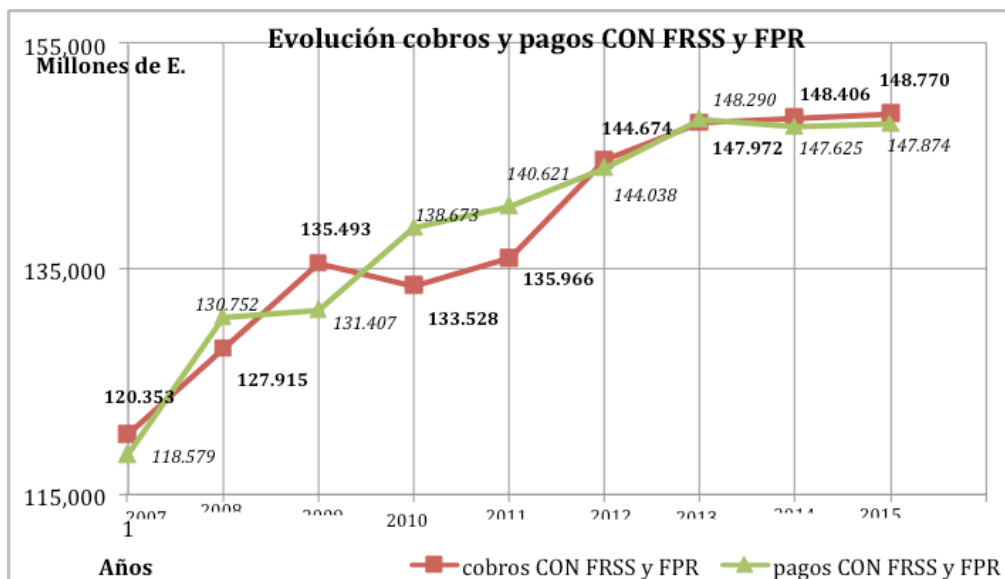
Sin embargo, el periodo 2009 / 2019 va a resultar de una gran convulsión financiera, presentando altísimos déficits en la Seguridad Social española.

Como prueba se acompaña un Cuadro de Evolución de Ingresos y Gastos del Sistema durante el período 2007/2015, que pone de manifiesto la presencia de déficits continuos y crecientes, y que previsiblemente no nos abandonará hasta el año 2020, salvo la adopción de medidas radicales por el gobierno, o de una sorprendente aceleración en la creación de empleo en España.

Para atender las obligaciones de pago, ante la imposibilidad de hacerlo con cargo a los ingresos corri-



Cuadro I: EVOLUCIÓN DE COBROS Y PAGOS SIN Fondo de Reserva de la S.S. ni Fondo de Prevención de Riesgos



Cuadro II: EVOLUCIÓN DE COBROS Y PAGOS CON Fondo de Reserva de la S.S. y Fondo de Prevención de Riesgos

entes, se actuó de la siguiente manera: En el periodo 2009/2011 mediante la disposición de los importantes saldos mantenidos en cuenta corriente que “viéndolas venir” no se llevaron a dotaciones del Fondo de Reserva y que estimamos en el entorno de los 15.000 Millones de Euros.

Los años posteriores el reequilibrio se efectúa con cargo al Fondo de Reserva de la Seguridad Social y con cargo al Fondo de Prevención de Riesgos generado por los excedentes de las Mutuas Colaboradoras y una minoración de las reservas de las mismas, tal y como se aprecia en el Cuadro II de Evolución de Ingresos y Gastos.

En el presente ejercicio, 2016, se aprecia una sustancial mejora del empleo, aunque aún muy insuficiente, que posiblemente facilitará una reducción del déficit, ya que la Tasa de variación de la recaudación líquida es superior a la Tasa de variación de los pagos, punto de inflexión para iniciar la reducción de los déficits desde una perspectiva de análisis marginal.

Cuando se proyecta el largo plazo mediante modelos econométricos es posible realizar análisis de impacto o de sensibilidad en el gasto de las pensiones dando valores distintos a las variables del modelo, como pueden ser incrementar / disminuir la revalorización, adoptar medidas de retraso de la edad de jubilación (tanto ordinaria como voluntaria), o bien ajustar en detalle la proporcionalidad de las pensiones a las contribuciones efectuadas. El estudio de referencia hace estas simulaciones detectando el porcentaje gasto pensiones/ PIB para supuestos con variables de distinta cuantía.

Muy interesante resulta también la simulación donde se hace un cálculo del capital necesario de cobertura para transformar en capitalización el actual sistema de reparto y concluye la inviabilidad de la operación que se requeriría para las pensiones causadas en 1995 y las que se reconocen hasta 2010 un capital equivalente a 2,10 veces el PIB de 1995. Hoy con las variaciones de los tipos de interés del mercado europeo y el volumen actual de pensiones elevaríamos la cifra al 3,19 veces el PIB para 2015.

Entre las recomendaciones del Pacto de Toledo y aunque figure en último lugar está la necesidad de realizar un seguimiento, una evaluación periódica de las distintas magnitudes que intervienen en el modelo financiero de la Seguridad Social, en orden a controlar su equilibrio... y así poder adoptar las medidas correctoras para su preservación.

La dificultad para estos cálculos, deriva de la evolución de los tipos de interés y añade un importante factor de imprecisión en los mismos.

El estudio se adentra igualmente en la proyección de ingresos y gastos del sistema para el período 1995/2010. Se ajusta a la hipótesis de hacer evolucionar los ingresos en concordancia con el PIB esperado y concluye que para 2010 los ingresos y gastos contributivos aparecen equilibrados.

Las cifras reales, como hemos visto, nos dicen que a partir del año 1999 se produjeron dotaciones al Fondo de Reserva, lo que pone de manifiesto un superávit derivado del importante incremento de ingresos empujados por la fuerte generación de puestos de trabajo atendidos por población emigrante en esos años. El punto de inflexión en que los ingresos pasan a ser inferiores a los gastos se produce diez años más tarde, en 2009, como consecuencia de la destrucción intensa de empleo que sufre España por la larga crisis de la que nos estamos recuperando.

Termina el estudio con una referencia a la evolución de las pensiones en los países de nuestro entorno y con los acuerdos recogidos en el Pacto de Toledo.

Las circunstancias demográficas, con el proceso inmigratorio intensificándose entre 1999 y 2007, y el impacto en los valores inicialmente asignados a las variables del modelo econométrico por razón de la crisis económica 2008/2016, hacen que algunas previsiones no sean verificables a día de hoy. No obstante hay que dejar constancia de que no es fácil encontrar en las memorias económico-actuariales, que han acompañado a las diversas normas aprobadas con posterioridad, una aproximación a la calidad técnica del estudio económico-actuarial que nos ocupa.

Por último y para entrar en el análisis de la norma que regula el “modus operandi” financiero del Sistema español de la Seguridad Social vamos a hablar del tercer documento en el que nos basamos y que especificamos al inicio.

Aprobado por Real Decreto Legislativo el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en 1994, resultaba del todo necesario elaborar un Reglamento para el desarrollo de las disposiciones legales en materia de ingresos y ordenación de pagos y la estructuración del circuito financiero de los mismos.

Para ello, mediante Real Decreto 1391/1995, se aprobó el REGLAMENTO GENERAL DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. En febrero de 1996 quedó aprobada y publicada la Orden Ministerial para la aplicación y desarrollo del texto reglamentario.

Posteriormente, en el año 2015, en previsión de los efectos de determinadas disposiciones Comunitarias que afectaban a los Bancos Centrales y en nuestro caso al Banco de España, se incorpora al Reglamento una modificación que amplía la posibilidad de movilizar fondos depositados en el banco de la nación en orden a su rentabilización.

De la importancia de contar con un circuito financiero estructurado de la forma más sencilla pero de altísima eficacia y seguridad nos dan idea las siguientes cifras.

La Seguridad Social moviliza, entre cobros y pagos líquidos en un año, 300.000 Millones de Euros y establece una relación financiera mensual con más de 12 Millones de sujetos (personas físicas y jurídicas). La consecuencia final de estas cifras se resume en unos 150 Millones de apuntes en cuentas bancarias al año.

La Tesorería General de la Seguridad Social en su condición de Servicio Común que gestiona la Caja Única del Sistema, y en aplicación del principio de solidaridad financiera, queda facultada para distribuir en el tiempo y en el espacio (territorio) las disponibilidades dinerarias, en orden a satisfacer las obligaciones y evitar desajustes financieros, y queda obligada a la elaboración anual de un presupuesto monetario, con detalle mensual, del Sistema.

El mencionado Reglamento dispone que las relaciones financieras de la Tesorería General con el sector público (Estado y otras Administraciones) se efectúen por medio de la cuenta de la Tesorería General abierta en el Banco de España. Por lo que se refiere a las operaciones que podemos denominar sector privado (particulares) se realizarán por medio de las Entidades Financieras (EE.FF), a las que se les reconoce la condición de “colaboradoras” en la gestión financiera.

En cada Entidad Financiera colaboradora en la recaudación y en los pagos se dispone de una “Cuenta Única de la Tesorería General” que admite solo ingresos por recaudación de cuotas y pagos y movilización de fondos ordenados por la Tesorería General.

Para ingresos de otros recursos del Sistema, distintos de las transferencias del Estado y de las cuotas y conceptos de recaudación conjunta, se dispone de una cuenta restringida (admite solo ingresos y la movilización de los fondos depositados) denominada “Cuenta Única Centralizada de Recursos Diversos”. Se introduce discretamente una cuestión relevante para las operaciones de esta cuenta, ya que los abonos en cuenta deben efectuarse con valor del día del ingreso. Es un tema de gran importancia porque supuso la introducción del concepto “fecha-valor” para las operaciones en las cuentas bancarias de la Tesorería General, de todo punto necesario para el control de los saldos medios en las Entidades Financieras.

Con este esquema, a nivel central desde donde se mueven el 95% de los recursos financieros de la Tesorería General, el circuito financiero se compone de una Cuenta Corriente en el Banco de España y una Cuenta Única en cada Entidad Financiera (42 Cuentas Únicas en Entidades Financieras, la Cuenta en CECA representa a 10 Entidades Financieras, la Cuenta del Banco Cooperativo representa a 13 Cajas Rurales y la de Caja Mar representa a 21 Cajas Rurales). En resumen, con una cuenta en el Banco de España, 42 Cuentas Únicas en Entidades Financieras y una Cuenta Centralizada de Recursos Diversos, 44 cuentas en total, se atienden la totalidad de los movimientos financieros con origen en los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social.

A nivel provincial se mueve aproximadamente el 5% de los recursos, se autoriza la apertura de cuentas corrientes para dar soporte bancario a los Fondos de Maniobra (Anticipos de Caja Fija y Pagos a Justificar) y una cuenta operativa por cada Dirección Provincial para pagos puntuales derivados del reconocimiento de prestaciones hasta que se incorporan a la nómina central.

La forma de movilización de fondos y los pagos a terceros se realizan mayoritariamente por transferencia, y muy excepcionalmente por cheque nominativo.

De la sencillez y fácil control de la estructura del Circuito Financiero de la Seguridad Social hablan los datos anteriores, pero es tan importante o más profundizar en el análisis de los “criterios de actuación”.

Entrando en el análisis de los “criterios de actuación” el primero hace referencia a la Libre Elección, es decir los sujetos, los obligados a cotizar, los perceptores de prestaciones del Sistema, y los proveedores, eligen libremente (deciden y optan) la Entidad Financiera por la que desean cumplir con su obligación con la Seguridad Social, o por la que desean se les materialice el pago de prestaciones o se les pague en su condición de proveedores.

De ello se deduce la Universalidad de la relación de la Tesorería General con las Entidades Financieras en su condición de Entidades Colaboradoras en la recaudación. La práctica totalidad de las Entidades Finan-

cieras del país y su red de oficinas (aproximadamente 15.000) colaboran en la materialización de pagos y cobros, algo impensable con los medios propios.

Igualmente se infiere que la Tesorería General, al no inducir a los sujetos en su elección, mantiene una posición pasiva de total Neutralidad.

El segundo criterio de actuación se sintetiza en la No Rentabilización de las Posiciones en las Entidades Financieras Colaboradoras y el No Coste de Servicios. Es decir, los saldos bancarios no producen ingresos financieros, pero los servicios que las Entidades prestan en su colaboración con la Tesorería General no se tarifican, es decir no hay comisiones bancarias.

“

LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL INCREMENTO DEL GASTO EN PENSIONES SON TRES: NUEVAS PENSIONES, REVALORIZACIÓN DE LAS RECONOCIDAS Y EFECTO SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES QUE DEJAN DE PAGARSE EN RELACIÓN CON LAS DE NUEVO RECONOCIMIENTO.

”

Posiblemente en situaciones de tipos de interés altos los ingresos financieros pudieran superar a los costes de los servicios, pero mientras los intereses varían los costes de servicios bancarios son rígidos a la baja. Además resulta difícil evaluar el impacto en costes del complejo proceso de recaudación de cotizaciones por el volumen de documentos que origina, al igual que los pagos derivados de la prestación de Desempleo.

Por otra parte la no existencia de ingresos financieros procedentes de las Entidades Financieras privadas no da preeminencia a una política de ingresos sobre la de pagos, tarea esta última esencial a la función de la Tesorería General.

En tercer lugar, por la colaboración que prestan las Entidades en la recaudación, el Reglamento establece un compromiso de Compensación de 5 días hábiles del saldo resultante de las cotizaciones recaudadas, menos las pensiones pagadas por encontrarse domiciliadas en la Entidad. A estos efectos las Entidades Financieras abonan la recaudación con valor del último día hábil del mes en la cuenta única, y cargan las pensiones en la misma cuenta con valor del primer día hábil del mes siguiente. En términos de equivalencia financiera la Tesorería General mantiene un saldo medio diario en las Entidades Financieras del 28% de la recaudación.

En cuarto lugar, los pagos que produce la Entidad por razón de las domiciliaciones son Pagos Internos (movimientos entre cuentas internas de las Entidades Financieras), es decir, ningún sujeto que haya domiciliado su cobro recibe una transferencia desde otra Entidad, sino que la efectúa la propia Entidad de la domiciliación contra fondos situados en la Cuenta Única de la Tesorería General de la Seguridad Social en la Entidad Pagadora. Por esta razón se posibilita un trato discreto de los clientes de las Entidades Financieras (confidencialidad).

Todo ello nos lleva a apreciar, por último, que es la Acción Comercial de las Entidades Financieras el valor determinante del volumen de negocio generado por razón de su relación con la Tesorería General. Esta actividad beneficia indirectamente a los perceptores de prestaciones que son considerados clientes prioritarios por las Entidades Financieras.

Una vez compensadas las Entidades Financieras por su colaboración, los saldos se traspasan de manera automática y periódica a la cuenta del Banco de España. Los saldos en esta cuenta han estado retribuidos y generaron importantes rendimientos hasta fechas recientes.

En esta coyuntura en que los Bancos Centrales cobran a sus clientes por los depósitos mantenidos, la Tesorería General está autorizada para realizar colocaciones y depósitos a los plazos que sus obligaciones le permitan mediante subastas y sin descuidar la obligación de compensar a las Entidades Financieras por sus servicios.

La Seguridad Social moviliza, entre cobros y pagos líquidos en un año, 300.000 Millones de Euros y establece una relación financiera mensual con más de 12 Millones de sujetos (personas físicas y jurídicas). La consecuencia final de estas cifras se resume en unos 150 Millones de apuntes en cuentas bancarias al año

La eficacia con que se ha concebido el circuito financiero está verificada después de más de dos décadas de funcionamiento. Son contadas las quejas de los sujetos, personas físicas o jurídicas, que se han producido y todo ello a pesar de las muchas absorciones y fusiones que se han operado durante esos años en el sector bancario.

Por cierto, el no haber admitido ningún tipo de comisión bancaria con cargo a las cuentas de la Tesorería General, ni en la de los sujetos que con ella se relacionan financieramente, vista la evolución de los tipos de interés y las tarifas por comisiones bancarias declaradas, hay que calificarla de gran acierto. Con posterioridad a 1995 han tenido una cierta relevancia tres normas, con rango de ley, que han incidido en el Sistema Financiero de la Seguridad Social.

La Ley del Fondo de Reserva (2003) que deriva de los acuerdos del Pacto de Toledo y que vino a regular de forma sistemática las dotaciones al mismo y la información al Congreso. Conviene insistir en que las cuatro

aportaciones iniciales por los excedentes generados en los ejercicios 1999 – 2002 se hicieron por acuerdo del Consejo de Ministros, en los que ya se contemplaba el modelo operativo del Fondo de Reserva.

El Fondo de Reserva ha sido indudablemente un instrumento útil de “capitalización colectiva” que viene dando estabilidad al sistema de pensiones y a su déficit estructural, pero sin olvidar que es agotable. La limitación del 3% del importe de las obligaciones y gastos de administración, que como disposición máxima anual

“

EL NO HABER ADMITIDO NINGÚN TIPO DE COMISIÓN BANCARIA CON CARGO A LAS CUENTAS DE LA TESORERÍA GENERAL, NI EN LA DE LOS SUJETOS QUE CON ELLA SE RELACIONAN FINANCIERAMENTE, VISTA LA EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS Y LAS TARIFAS POR COMISIONES BANCARIAS DECLARADAS, HAY QUE CALIFICARLA DE GRAN ACIERTO

”

se contemplaba en la Ley reguladora del Fondo de Reserva, ha tenido que salvarse mediante las Leyes de los Presupuestos Generales del Estado posteriores que han eliminado cualquier tope de disposición.

Esta “facilidad” financiera en el recurso al Fondo de Reserva es en parte la causa de que no se hayan adoptado medidas de reequilibrio estructural en la financiación del Sistema, y que habrán de adoptarse en un futuro cercano por agotamiento de los fondos del Fondo de Reserva.

Al margen de todo, conviene recordar las presiones soportadas entre 2007 y 2009 para que una parte importante de los fondos del Fondo de Reserva pudieran invertirse en renta variable, medida que no se adoptó en atención a los sensatos razonamientos de los que pensábamos que los rendimientos a corto plazo no compensaban la adopción de un riesgo de tal magnitud.

En el año 2011, en plena crisis económica y de empleo, fue necesario promulgar la Ley 27/2011 (Actualización, adecuación y modernización del Sistema de la S.S.), que por razón de la destrucción de empleo, del incremento de la esperanza de vida de las personas mayores y, no olvidemos, la presión de las autoridades comunitarias, abordó la modificación del régimen jurídico de las pensiones en relación con la edad de acceso a la misma, el cálculo de la base reguladora y la escala que determina el número de años necesarios para alcanzar cada porcentaje hasta el cien por cien de la misma, junto con el acceso a fórmulas de jubilación anticipada y parcial. También apuntó la necesidad de introducir en el cálculo de las pensiones un “factor de sostenibilidad” del Sistema. Medidas todas ellas pensadas para minorar el gasto por la vía del refuerzo de la contributividad del Sistema, como paliativo a largo plazo de la aparición anticipada, por razón de la profunda pérdida de empleo, de abultados déficits en las cuentas de la Seguridad Social.

La última ley publicada a estos efectos es la Ley 23/2013 que regula para el futuro (2019) la introducción del “factor de sostenibilidad” y un nuevo tratamiento al procedimiento de revalorización de pensiones de la Seguridad Social.

Los efectos de esas dos medidas en el tiempo son dispares. De una parte “el factor de sostenibilidad”, que conviene constatar introduce incertidumbre en el cálculo de la potencial pensión y cuyo efecto veremos en el medio/largo plazo. Y de otra, por el contrario el impacto inmediato lo encontramos en la desvinculación de la revalorización de las pensiones del IPC, que fue en su momento el índice utilizado para dar cumplimiento a lo prevenido en el art. 50 de la Constitución Española relativo al poder adquisitivo de las pensiones. Se da entrada a un nuevo índice de revalorización de pensiones vinculado a los ingresos del Sistema, a la “tasa de variación de las pensiones contributivas” y al gasto de administración del Sistema, y se fija una banda de fluctuación entre el 0,25% y el IPC del año anterior más un 0,50%.

Tras este análisis, y con la perspectiva de los años transcurridos, nos refuerza el mensaje del título introductorio de este artículo, que no es otro que en el año 1995 se

sentaron las bases de la modernización de la futura financiación de la gestión financiera de la Seguridad Social.

La existencia de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social “de barra libre” como elemento de tranquilidad financiera ha retrasado la adopción de medidas reales que, afectando a los elementos estructurales, devuelvan el equilibrio financiero a la Seguridad Social española. La utilización de la Seguridad Social, y específicamente de las cotizaciones sociales en favor de políticas de empleo, como por ejemplo tarifas planas o reducción de cotizaciones tiene que venir compensada por el establecimiento de Subsidios Compensatorios con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El mismo tratamiento deben tener las decisiones con cargo a la Seguridad Social en su colaboración con las políticas de natalidad y de la protección familiar. De lo contrario estaremos produciendo una traslación de los déficits del Estado a la Seguridad Social.

El seguimiento, evaluación y resolución de dos temas importantes no se ha realizado y están requiriendo desde hace tiempo una clarificación que podemos calificar y de urgente.

La primera cuestión es de orden contable y hace referencia a la deuda en balance de la Seguridad Social por los préstamos del Estado con ocasión de la crisis de 1992/1996.

La segunda es de carácter patrimonial y tiene su origen en las transferencias a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia sanitaria y de servicios. La titularidad de los bienes inmuebles de la Seguridad Social transferidos debe dejarse meridianamente clara, en caso contrario seguirá siendo fuente de problemas políticos y jurídicos.

Igualmente constatamos que se ha perdido la oportunidad de dar un nuevo tratamiento a la protección de los riesgos profesionales, si bien la Ley de Mutuas Colaboradoras ha reforzado algunos temas vinculados a la responsabilidad individual y mancomunada de los empresarios, queda pendiente la auténtica reforma del Accidente de Trabajo y del sector de las Mutuas.

Es muy razonable pensar que la Seguridad Social tiene su futuro garantizado en la medida que el PIB anual crezca, ya que se crearía empleo que junto a las mejoras de productividad trasladada a los salarios incrementarían las cotizaciones sociales. La realidad, a la vista de lo ocurrido en los últimos 15 años, es que el gasto en política social siempre crece y el PIB no siempre crece en positivo.

Los tiempos no se han manejado correctamente ni con inteligencia en la financiación de la Seguridad Social en los últimos 7 años, porque aunque las tasas de crecimiento de los ingresos líquidos debidos a la creación de empleo y las mejoras sociales han empezado a superar las tasas de crecimiento de las obligaciones líquidas, se necesitarían otros 20 años, al menos, hasta alcanzar el deseado equilibrio por esta vía y absorber el desfase actual.

La existencia de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social “de barra libre” como elemento de tranquilidad financiera ha retrasado la adopción de medidas reales que, afectando a los elementos estructurales, devuelvan el equilibrio financiero a la Seguridad Social española

Washington como colofón para Bea



Comenzamos esta sección con una veterana, curtida en mil batallas y que, sin embargo, sigue teniendo la humildad y la ilusión de una novata. Beatriz Olagüibel es una TASS algo atípica, una licenciada en Filosofía y Letras que optó por la rama de filología inglesa, como si ya entonces augurase que su carrera acabaría hablando inglés.

El destino la llevó a opositar para TASS y así fue como acabó trabajando en la hoy extinguida Mutuality Laboral de Actividades Diversas. Sin embargo, no pasaron ni tres años cuando, aprovechando el recién creado Organismo del INSS, pudo aunar sus dos vocaciones, la Seguridad Social y el ámbito internacional, entrando así a trabajar en la Subdirección General de Relaciones Internacionales.

Convenios Internacionales, Conferencias Mundiales, representación española en Bruselas, la Presidencia Española en la Unión Europea... durante años, Bea consiguió hacer un currículum más que envidiable y que además, le ha granjeado una gran reputación y un merecido respeto.

Durante todo ese tiempo supo conciliar su vida profesional con la personal, y así casada y con tres hijos siempre ha sabido sacar tiempo para su familia, que reconoce, es con diferencia su mayor pasión.

Fue en el 2012 cuando, tras el fallecimiento de su madre, se planteó la posibilidad de solicitar un puesto fuera de España. –“Mis tres hijos eran ya mayores y mi marido se acababa de jubilar. Parecía un momento apropiado. Hicimos un referéndum familiar para ver la opinión de cada uno y fue divertido observar que para los hijos era una situación extraña ya que, hasta ese momento, eran ellos los que se iban. Por supuesto todos me animaron, el primero mi marido. Así es que pedí Berna, creo que Berlín también y Washington, sin mucho convencimiento de los resultados pero, curiosamente, me ofrecieron Washington”-.

Y así fue como Bea inició su andadura al otro lado del charco, como Secretaria General de la Consejería de Empleo y Seguridad Social, hace ahora casi 4 años.

Reconoce que estos cuatro años han sido muy intensos desde todos los puntos de vista.

Cuando le preguntamos por su puesto y su labor en la Consejería nos comenta que la experiencia ha sido magnífica, –“especialmente el hecho de trabajar en una oficina pequeña (en total somos 7), donde llegas a tener un trato muy personal con cada uno de los empleados; el contacto con la colonia española; la posibilidad de participar en la negociación de un nuevo Convenio bilateral, que se inició en 2013 y está sólo pendiente de flecos... (al ser de Seguridad Social, creo que he podido aportar ese gusto de trabajar en nuestros temas que creo que tenemos en común los que procedemos de este área)-”.

Pero, y la vida allí, ¿qué supone cambiar de país, de cultura y de amigos? En este sentido Bea sólo tiene buenas palabras para Estados Unidos y sus ciudadanos, –“hemos tenido la suerte de conocer gente americana que nos han dado entrada en sus casas y en sus corazones (dicen que es difícil llegar a intimar con los americanos, pero en nuestro caso, no ha sido así). Por eso hemos llegado a ver desde dentro un poco de su forma



de vida y esperamos poder mantener estas amistades y devolver en parte esta acogida. Por otro lado, ha sido fascinante viajar por este enorme país, una naturaleza impresionante, los otoños con las mezclas increíbles de colores que proporcionan especialmente los múltiples arces (maples), las primaveras con la floración aérea, los crudos inviernos. En fin, toda una experiencia”-.

No obstante, Bea también recalca que aunque casi todo ha sido positivo, “también hay que luchar y adaptarse a nuevas reglas, nuevas formas de trabajar, de vivir, de comer, de enfocar la vida”. Aunque en cualquier caso recomienda a todos la experiencia.

En el Ministerio de Empleo, especialmente en el Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, todos la recuerdan y hablan maravillas de ella, y cuando preguntas por Beatriz Olaguibel, te miran extrañados hasta que caen en la cuenta y sueltan un –“¡Ah, te referes a Bea!”-, lo cual demuestra su cercanía y afabilidad con todos sus compañeros. Y así, a pesar de rozar los 40 años en la Administración, sigue teniendo la misma ilusión o más que cuando empezó, sólo hay que oír la hablar y ver su sonrisa tan fresca para darse cuenta de que aún sigue siendo aquella chica que comenzó a estudiar Filosofía y Letras y que por avatares del destino acabó siendo una gran especialista en el área de la Seguridad Social Internacional.



EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Carmela Armesto González-Rosón
Subdirectora General de Ordenación de Pagos y
Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS

Análisis del Fondo de Reserva de la Seguridad Social desde sus orígenes hasta el momento actual. Se recoge la composición de sus órganos directivos, la política de gestión sobre la evolución de la deuda y la rentabilidad obtenida. A lo largo del tiempo, la normativa que lo regula ha ido cambiando para adaptarlo a las realidades económicas y sociales de cada momento, intentando siempre el doble objetivo de asegurar los fondos públicos consiguiendo la mayor rentabilidad posible. Y todo ello sustentado en unos sólidos mecanismos de control y en la profesionalidad del personal que lo gestiona.

Para nuestro Sistema de Seguridad Social, ha sido una exigencia institucional el establecer fondos especiales de estabilización y reserva para atender sus necesidades futuras y paliar las posibles insuficiencias originadas por desviaciones entre ingresos y gastos.

La crisis económica padecida a mediados de la década de los noventa, pone en cuestión la viabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social. Por ello se crea en el seno de la Comisión de Presupuestos, una Ponencia con la finalidad de analizar los problemas estructurales de la Seguridad Social y las medidas que deberían acometerse para la garantía de su viabilidad, dando lugar a una reunión, que se celebró en Toledo, en la que se alcanzó un acuerdo definitivo conocido como “Pacto de Toledo” cuyas conclusiones se plasman en el “Proyecto de Informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”. Este acuerdo con ligeras modificaciones, que contempla quince Recomendaciones, fue aprobado con el consenso de todos los grupos políticos el 6 de abril de 1995.

La segunda Recomendación fija la “constitución de reservas”, indicando que el sistema contributivo de pensiones debía presentar presupuestos equilibrados y que estas reservas son necesarias para atenuar los efectos de los ciclos económicos. Así pues, los excedentes de los ejercicios presupuestarios que pudieran existir en los momentos de crecimiento económico se deberían

utilizar para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, “fondos de equilibrio” que permitieran actuar en los ciclos económicos desfavorables sin tener que acudir a incrementar las cotizaciones al Sistema.

El Pacto de Toledo nace con el espíritu de que los acuerdos políticos cuenten con el máximo respaldo social, por ello el 9 de octubre de 1996 se produce un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas (CCOO y UGT), donde se recoge la constitución de un “Fondo de Reserva” y su dotación con los excedentes de las cotizaciones sociales que resulten de la liquidación de los presupuestos, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema.

Esta medida queda plasmada en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de “Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social”, que da una nueva redacción al apartado 1 del artículo 91 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, estableciendo la constitución de reservas a través de la creación de un Fondo de Reserva, constituyendo una absoluta novedad en el sistema de reparto de la Seguridad Social española.

Este Fondo de Reserva, cuando se tuviera posibilidades financieras, se constituiría en la Tesorería General de la Seguridad Social, en su condición de caja única del sistema y titular de todo el patrimonio de la Seguridad Social.

La constitución de este Fondo solo podía realizarse una vez que el Sistema de Seguridad Social lograra su equilibrio financiero, así en el año 2000, dado que la previsión de liquidación para ese ejercicio cifra un superávit del 0,5 % del PIB equivalente a 3.005 millones de euros, el 25 de febrero se dotó por primera vez el Fondo de Reserva con 601,01 millones de euros (100.000 millones de pesetas).

Esta primera dotación constituye un hito fundamental en la configuración del sistema de financiación de la Seguridad Social, después de años de importantes tensiones financieras en donde se tuvo que recurrir a préstamos del Estado, pólizas de crédito del Banco de España e incluso créditos sindicados concertados con entidades financieras, la Tesorería General de la Seguridad Social tenía recursos suficientes como para dotar el Fondo de Reserva.

Este logro no se hubiera conseguido si además de la decisión política de los máximos responsables del Ministerio en aquel entonces de Trabajo y Seguridad Social y del Gobierno, no hubiera sido también una apuesta muy importante de los responsables de la Tesorería General que en esos momentos avalaron e impulsaron esa decisión que sin contar, como muchas veces ocurre en la Administración, con una estructura de personal específica pusieron en marcha un proyecto tan novedoso y de tanta trascendencia para el Sistema.

A partir de este momento desde el punto de vista de consenso social y político se siguió avanzando en el diseño y consolidación del Fondo de Reserva, así el 9 de abril de 2001 se firma el “Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social” entre el Gobierno, asociaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y el sindicato CCOO. Las partes firmantes fijan la cuantía que debe alcanzar dicho Fondo en 2004, en función del importe estimado que alcanzaría en el referido año una mensualidad ordinaria del total del pago de prestaciones periódicas que realiza la Tesorería General de la Seguridad Social más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias de julio y diciembre (un total de 4.808 millones de euros). También se considera deseable que el Fondo se incremente hasta alcanzar la cuantía de

6.010 millones de euros (equivalente a 1.000.000 de millones de pesetas).

Como dato relevante indicar que esa cifra se alcanzó antes de finalizar el año 2002 y que al cierre del año 2004 el Fondo de Reserva ascendía a 19.330 millones de euros, un 222% más del importe fijado como objetivo en esa fecha.

En 2001, la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, viene a modificar nuevamente la redacción del artículo 91 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, siendo éste el marco normativo que guió hasta 2003 todas las actuaciones en la gestión del Fondo de Reserva.

Fue en el año 2003 con la publicación de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva cuando se establece el régimen jurídico específico del Fondo de Reserva en los aspectos de mayor entidad: la dotación del Fondo de Reserva; el límite anual de utilización en ciclos económicos adversos para el pago exclusivo de pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión; los medios de gestión, control y seguimiento, dotando de unos mecanismos de seguimiento semestral por los agentes sociales, así como la obligación de rendir información sobre la evolución y gestión mediante la presentación de un informe anual ante las Cortes Generales, informe que también se presenta en la propia Comisión permanente de Seguimiento de los Pactos de Toledo.

Posteriormente el Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero completa las prescripciones generales de la Ley reguladora del Fondo de Reserva.

En 2007 se presentó en las Cortes Generales un proyecto de Ley del Fondo de Reserva en el que como principal novedad se preveía la diversificación de las inversiones, ampliando el universo inversor, permitiendo la inversión en productos derivados, renta variable y fija... incluyendo una serie de límites para cumplir los principios de seguridad y diversificación de riesgos. Este proyecto de Ley decayó por disolución de las Cortes Generales.

Actualmente la regulación del Fondo de Reserva se encuentra recogida en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en el Título I Capítulo VII sección 4ª.

Si bien este Fondo puede compararse en aspectos de gestión con la estructura de los fondos y planes de pensiones en las categorías de sistema de empleo, asociado e individual, tiene unas particularidades que le dotan de un nivel de control y transparencia muy elevado.

Desde el punto de vista de asesoramiento, toma de decisiones, control y seguimiento se establecen tres órganos:

1-Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Le corresponde el superior asesoramiento, control y ordenación de la gestión económica del Fondo de Reserva, en concreto las funciones de este comité serán las de formular propuestas de ordenación, asesoramiento, selección de valores que han de constituir la cartera del fondo, enajenación de activos financieros que lo integren y demás actuaciones que los mercados financieros aconsejen y el control superior de la gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, así como elaborar el informe a presentar a las Cortes Generales sobre la evolución de dicho Fondo.

La composición del Comité es:

Presidente el Secretario de Estado de la Seguridad Social y se compone además por:

- a) Un vicepresidente primero, que será el Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.
- b) Un vicepresidente segundo, que será el Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos.
- c) El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- d) El Director General del Tesoro.
- e) El Interventor General de la Seguridad Social.
- f) El Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la Tesorería General

al de la Seguridad Social, que ejercerá las funciones de secretario de la comisión, sin voz ni voto.

2-Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Tiene como función asesorar al Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en orden a la selección de los valores que han de constituir la cartera del Fondo, formulación de propuestas de adquisición de activos y de enajenación de los mismos y demás actuaciones financieras del Fondo.

Esta comisión estará presidida por el Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y estará compuesta, además, por:

- a) El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- b) El Director General del Tesoro.
- c) El Director General de Política Económica.
- d) El Interventor General de la Seguridad Social.
- e) El Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la Tesorería General de la Seguridad Social, que ejercerá las funciones de secretario de la comisión, con voz pero sin voto.

3- Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Con carácter semestral se rinde información de la evolución y situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Esta Comisión de Seguimiento estará presidida por el Secretario de Estado de la Seguridad Social o persona que el mismo designe y se compondrá, además, de:

- a) Tres representantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, designados por el Secretario de Estado de la Seguridad Social.
- b) Un representante del Ministerio de Economía y Competitividad.
- c) Un representante del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- d) Cuatro representantes de las distintas organizaciones sindicales de mayor implantación.

- e) Cuatro representantes de las organizaciones empresariales de mayor implantación.
- f) El Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la Tesorería Gener-

anual ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social y se incluye dentro del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado realizada por el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las fiscalizaciones

especiales que pueda acordar dicho órgano. Asimismo, con carácter anual se elabora el informe de actuaciones y situación del Fondo de Reserva que se eleva a las Cortes Generales y que posteriormente se publica tanto en la página web de la Seguridad Social como en el Portal de la Transparencia.

Todas estas actuaciones ponen de manifiesto tanto la gestión profesional y de alta cualificación técnica del Fondo, como el nivel de control, publicidad y transparencia que tiene su gestión pues no se puede olvidar que no solo son fondos públicos

sujetos a un exhaustivo control si no que la finalidad del mismo, como elemento equilibrador del Sistema, dota a estos fondos de una especial trascendencia.



Gráfico1: Dotaciones FRSS a 30 de septiembre de 2016 (importe en millones de euros)

al de la Seguridad Social actuará como secretario de la comisión, sin voz ni voto.

Las decisiones adoptadas en el Comité de Gestión se ejecutan administrativamente en la Tesorería General de la Seguridad Social por personal funcionario en permanente formación y con una alta cualificación profesional, a través de la unidad gestora del Fondo de Reserva que realiza la gestión operativa y técnica, la valoración de los activos financieros, tramitación administrativa de los expedientes de gestión de activos, los informes económicos de situación, elaboración de la documentación soporte para la rendición de cuentas, etc.

Las labores de contratación de los activos públicos en que se materializa el Fondo y demás gestiones se realizan con el Banco de España como banco agente.

Todas las actuaciones de gestión del Fondo están sometidas a control interno ejercido por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social, están sujetas a control financiero

GESTIÓN DEL FONDO DE RESERVA. POLÍTICA DE INVERSIÓN

La principal aportación al Fondo de Reserva en estos años han sido las dotaciones aprobadas por Consejo de Ministros, con cargo a los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y servicios comunes. Desde el año 2000 al 2009 las entidades gestoras y servicios comunes han presentado un importante superávit a efectos de Fondo de Reserva que ha permitido, tal como establece la normativa, dotar prioritaria y mayoritariamente el Fondo con un importe de 52.113 millones de euros.

A su vez las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social han aportado al Fondo de Reserva los excedentes de la gestión de las contingencias comunes por un importe acumulado, hasta 30 de septiembre de 2016, de 1.485 millones de euros.

Asimismo, todos los rendimientos generados por el Fondo de Reserva se han integrado automáticamente en el fondo, ascendiendo los mismos a 28.251 millones de euros hasta 30 de septiembre de 2016.

En estos resultados hay un componente muy importante, los mínimos gastos de gestión en que se incurre, es decir una “gestión muy barata” realizada íntegramente por profesionales de la Administración Pública y el Banco de España como agente de las operaciones, por tanto no está sujeta a las habituales comisiones de gestión que aplican las gestoras de fondos que oscilan entre un 1-2% sobre el patrimonio sujeto a gestión.

La dura crisis vivida en estos últimos años, en donde se ha llegado a perder más de 3 millones de afiliados, desde cifras superiores a 19,2 millones de afiliados en 2008 hasta situarse en 2013 en poco más de los 16,2 millones de afiliados, ha producido un efecto directo en los ingresos del sistema, mientras que los gastos han seguido una evolución creciente pasando de un gasto en pensiones de 6.100 millones de euros mensuales en el año 2008 a un gasto actual de 8.550 millones de euros.

Esta evolución de ingresos y gastos ha tenido su reflejo en el resultado presupuestario de la Seguridad Social a efectos del Fondo de Reserva, que ha supuesto que desde el año 2010 se empiecen a registrar anualmente déficit importantes, con las consecuentes tensiones financieras y la falta de liquidez para hacer frente al pago puntual de las pensiones contributivas y demás gastos necesarios para su gestión.

Es en esta situación, en aplicación de la finalidad para la que fue creado, donde se empieza a recurrir al Fondo de Reserva. En un primer momento, en septiembre de 2012, se dispuso del Fondo de Reserva por el porcentaje máximo autorizado (3% del gasto en pensiones y demás gastos necesarios para su gestión) en el artículo 4 de la, en aquel momento vigente, Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, autorizándose una disposición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por importe de 3.063 millones de euros.

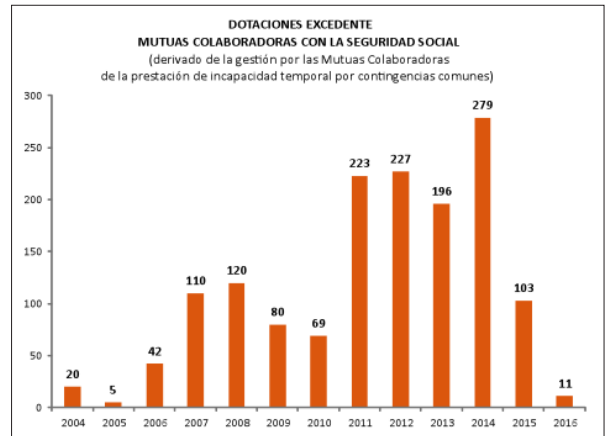


Gráfico 2: Dotaciones Mutuas Colaboradoras a 30 de septiembre de 2016 (importe en millones de euros)

**RENDIMIENTOS NETOS TOTALES DEL FRSS:
28.251 MILLONES DE EUROS**

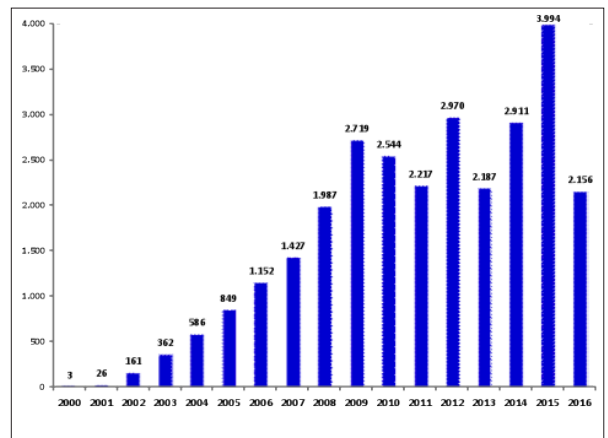


Gráfico 3: Rendimientos netos FRSS a 30 de septiembre de 2016 (importe en millones de euros)

DISPOSICIONES DEL FONDO DE RESERVA

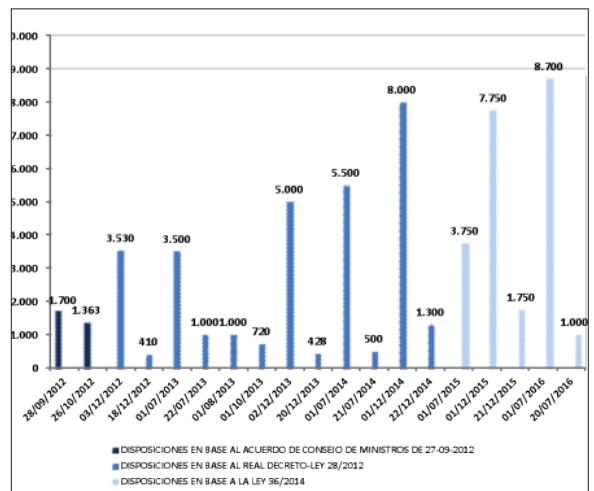


Gráfico 4: Disposiciones del FRSS (importe en millones de euros)

Persistiendo el déficit y siendo insuficiente esa cantidad para cubrir el pago de las pensiones contributivas, se ha tenido que establecer desde el año 2012 un régimen excepcional de disposición del Fondo de Reserva primero mediante el Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que deja sin efecto, para los ejercicios 2012, 2013 y 2014, el límite del tres por ciento fijado con carácter general en la referida Ley 28/2003, pudiéndose disponer en los citados ejercicios, en la medida que surjan las necesidades, hasta un importe máximo equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que pongan de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Posteriormente, para los años 2015 y 2016, por la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, en su disposición adicional décima, se fija el mismo régimen excepcional y con los mismos requisitos que el establecido en años anteriores.

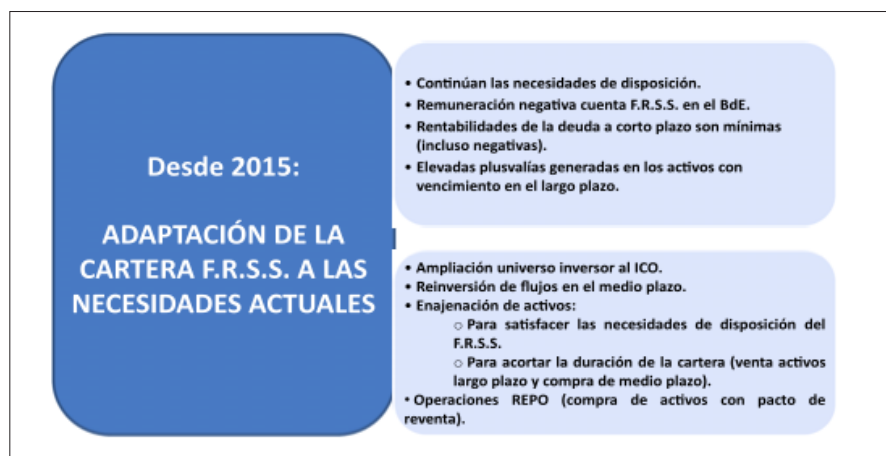
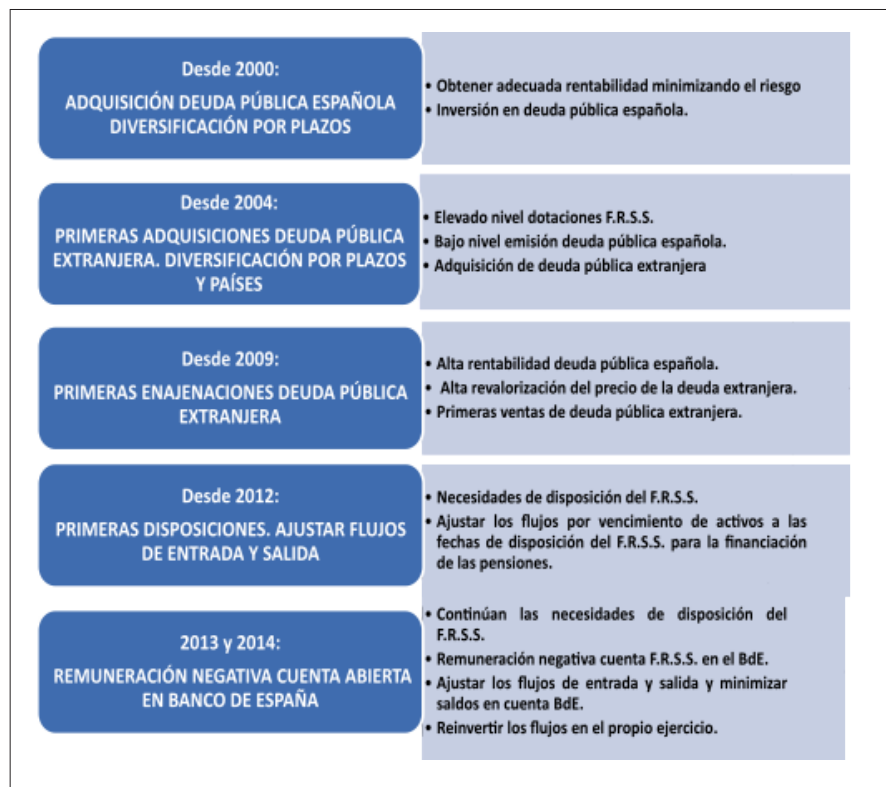
En aplicación de la normativa anterior y con el límite del déficit que presente la previsión de liquidación de las entidades gestoras y servicios comunes, se ha dispuesto del Fondo de Reserva en los momentos e importes necesarios para hacer frente al pago de las pensiones contributivas por un total a 30 de septiembre de 2016 de 56.901 millones de euros.

Teniendo en cuenta estos componentes la evolución del Fondo de Reserva ha sido la que se presenta en el gráfico 5.

POLÍTICA DE INVERSIÓN

Durante los 16 años de existencia del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, encuadrado en la Tesorería

General de la Seguridad Social, se ha seguido una política de inversiones muy acertada que blinda la finalidad del Fondo, primando la seguridad en las inversiones invirtiendo exclusivamente en deuda pública pero a su vez intentando generar la mayor rentabilidad. Esto ha permitido unos resultados hasta el momento que han reforzado y garantizado el Fondo de Reserva, si bien ha tenido que ir adaptándose a los distintos escenarios que han presentado los mercados de deuda, las decisiones del Banco Central Europeo y en estos últimos años a las necesidades financieras del Sistema lo que ha supuesto tener que innovar en la gestión que se venía realizando.



Pueden establecerse varias etapas de la política de inversión que se presentan de forma resumida:

El Fondo de Reserva nace con la finalidad de invertir exclusivamente en activos financieros emitidos por perso-

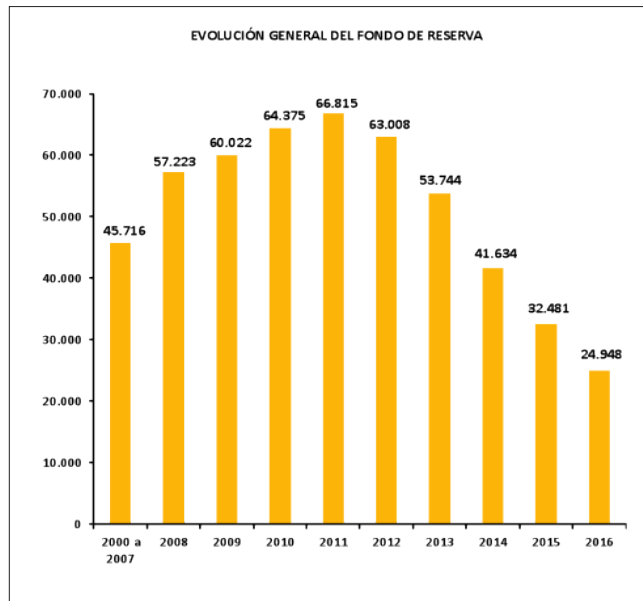


Gráfico 5: Evolución FRSS a precio total de adquisición (importes en millones de euros). Datos a cierre de cada ejercicio excepto el 2016 que son a 30 de septiembre.

nas jurídicas públicas, en concreto del reino de España, minimizar los saldos en cuenta y ajustar la política de flujos al horizonte temporal del Fondo de Reserva. Posteriormente, en el año 2004 debido al importante volumen de recursos con los que contaba el Fondo y coincidiendo en el tiempo con un volumen de emisión de deuda pública española en mínimos en torno a un 38% del PIB, es necesario limitar el volumen de deuda pública española en “manos” del Fondo de Reserva para no interferir o distorsionar el mercado de deuda pública y consecuentemente se autoriza la inversión en deuda pública extranjera (Francia Alemania y

Países Bajos) que se selecciona atendiendo a una rentabilidad similar a la deuda española, que está emitida en euros y que son mercados con mucha liquidez. El porcentaje de deuda extranjera sobre el total de la cartera llegó a alcanzar el 50%.

La evolución posterior del Fondo de Reserva ha dado lugar a mantener actualmente el total de la cartera en deuda española

EVOLUCIÓN DEUDA ESPAÑOLA/EXTRANJERA

Durante estos años la gestión del Fondo ha centrado gran parte del debate político y en determinados momentos ha sido foco de polémica y discusión. Algunos sectores han “denunciado” la falta de diversificación de los activos en los que invierte el Fondo de Reserva (el Fondo no invierte en renta variable, renta fija privada, derivados...), el no mantener actualmente inversiones en deuda extranjera; la gestión por parte de la Administración Pública sin contar con profesionales de gestoras de fondos y las importantes disposiciones que se están realizando, todo ello, con la utilización de una terminología que poco refleja el trabajo y profesionalidad de los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social, sin embargo a pesar de estas críticas y discrepancias los responsables tanto de la gestión directa del Fondo como de la toma de decisiones en el seno del Comité de Gestión no han alterado los principios inspiradores de la gestión del Fondo en los que se prima

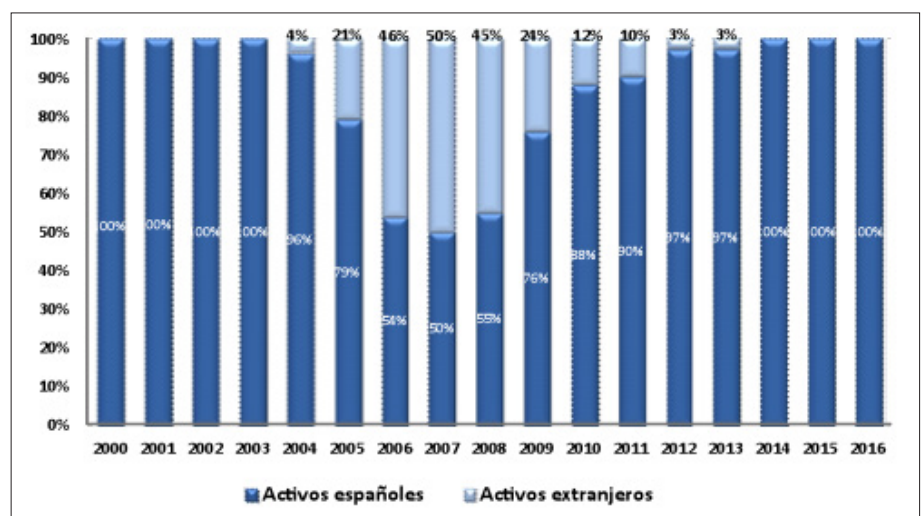


Gráfico 6: Evolución deuda española/ extranjera en valor nominal

la seguridad de los fondos públicos con la obtención de la mayor rentabilidad posible.

Como suele decirse el tiempo da la razón con decisiones de gestión en algunos momentos cuestionadas pero que después se han constatado como aciertos, a título de ejemplo la decisión adoptada de enajenar la deuda pública de países extranjeros con una importante revalorización y adquirir con esos importes deuda española en ese momento con una prima de riesgo en torno a los 600 puntos básicos, dio lugar a obtener unos importantes beneficios en esas operaciones que han permitido incrementar los rendimientos del Fondo, también esta decisión fue aplicada en su política de inversiones por gestoras de fondos tan importantes como PIMCO (Pacific Investment Management Company).

La cartera actual, al ajustar el horizonte temporal a las necesidades financieras de disposición del Fondo de Reserva, está compuesta por títulos de deuda pública española a corto y medio plazo.

Como puede observarse en el gráfico 3 se han obtenido en estos años unos rendimientos muy superiores a los que se podrían esperar, que se ha materializado en más de 28.000 millones de euros de rendimientos, solo en el año 2015 la cifra de rendimientos se sitúa cercana a los 4.000 millones de euros.

Puede resumirse la gestión que se ha realizado del Fondo de Reserva en unas cifras muy significativas, con aportaciones por Acuerdos del Consejo de Ministros con cargo a los excedentes de las entidades gestoras y servicios comunes de 52.113 millones de euros y unas aportaciones de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social de 1.485 millones de euros, en total ex-

cedentes del sistema de 53.598 millones de euros, se han obtenido en estos 16 años por la gestión de los recursos del Fondo 28.251 millones de euros (equivalente al 53% de los recursos aportados), permitiendo que a pesar de haber dispuesto de 56.901 millones de euros, el Fondo cuente con unos recursos de 24.948 millones de euros.

Además, tal y como se refleja en el gráfico 7, el Fondo de Reserva presenta unos datos de rentabilidad elevados, si bien en los últimos años dado el horizonte temporal de la cartera y los tipos de interés en negativo en los plazos más cortos se está obteniendo una rentabilidad anual menor (tabla comparativa rentabilidad media anual FRSS/Planes de pensiones). El objetivo es obtener los mejores resultados, primando la seguridad en una situación de los mercados muy complicada para obtener rentabilidades.

En todo caso los datos de rentabilidad son muy superiores a la media de los fondos de pensiones individuales privados de nuestro país, que si bien tienen diferente composición (renta variable, renta corporativa...) la comparativa es un buen indicador de la gestión del Fondo de Reserva. Los datos con respecto a los últimos

EVOLUCIÓN RENTABILIDAD ACUMULADA ANUALIZADA FRSS

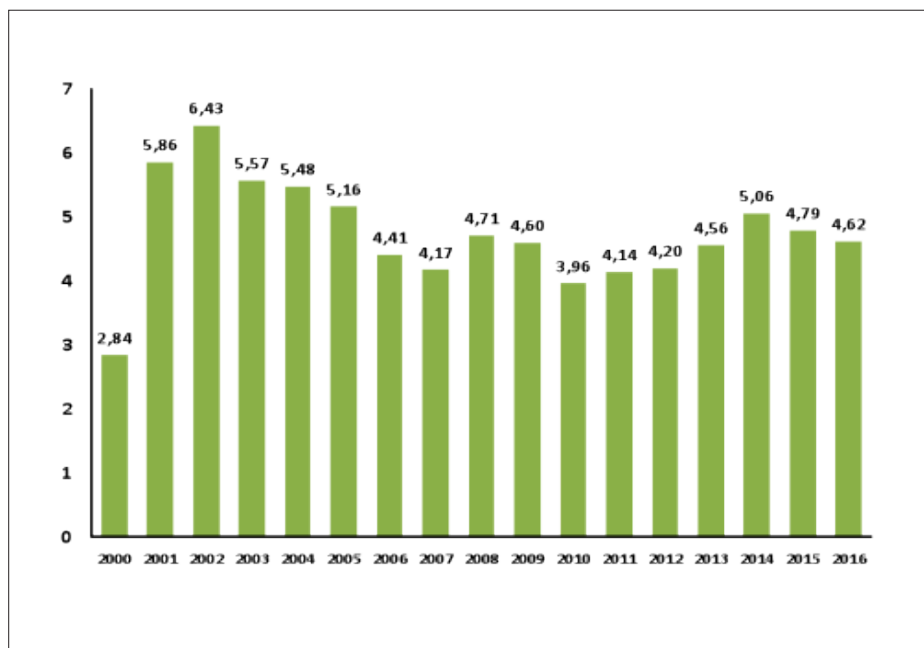


Gráfico 7: Evolución Rentabilidad acumulada anualizada FRSS. Datos a cierre de cada ejercicio excepto 2016 que son a 30 de septiembre.

datos trimestrales publicados por INVERCO a septiembre de 2016 se verifica que en los plazos a 15, 10, 5 y 3 años se obtiene una rentabilidad media superior, y en el periodo a un año si se compara con la cartera con un horizonte temporal similar, es decir a corto plazo igualmente supera la rentabilidad.

mismo ha supuesto una importante seguridad y tranquilidad para un colectivo tan numeroso e importante en este país.

Por tanto el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a pesar de las importantes disposiciones que se han real-

COMPARATIVA RENTABILIDAD MEDIA ANUAL FRSS/PLANES DE PENSIONES

	15 AÑOS	10 AÑOS	5 AÑOS	3 AÑOS	1 AÑO
F.R.S.S.	4,62	4,62	5,68	5,06	1,28
RENTA FIJA LARGO PLAZO	2,36	2,82	3,92	3,73	3,32
RENTA FIJA CORTO PLAZO	1,44	1,25	1,43	0,69	0,63
TOTAL PLANES PENSIONES	1,89	1,75	4,82	3,40	2,23

Datos a 30 de septiembre de 2016.

El reto que en su momento asumió la Tesorería General y sus funcionarios de la Administración de la Seguridad Social de gestionar un fondo que por sus características y volumen es pionero en el ámbito de la Administración Pública española, puede considerarse un éxito. Durante estos años se ha constatado que los primeros pasos del Fondo de Reserva fueron muy acertados y que el esfuerzo que han supuesto sus primeras dotaciones ha servido para cumplir, cuando ha sido necesario, con la finalidad específica para la que fue creado, hacer frente al pago puntual de pensiones contributivas en ciclos económicos adversos.

En estos últimos años de crisis —de una intensidad cuya magnitud y extensión temporal no fue anticipada por ningún experto— el recurrir al Fondo de Reserva ha permitido mantener inalterable el pago puntual de las obligaciones del sistema que cuenta actualmente con más de 9,4 millones de pensiones, con una nómina mensual de pensiones que el último mes de septiembre se cifra en 8.550 millones de euros. El haber constituido un Fondo de Reserva y la decisión de disponer del

izado estos últimos años, cuenta a 30 de septiembre con más de 24.948 millones de euros, con un valor de mercado cercano a los 25.646 millones de euros, demostrando el gran papel estabilizador y de contribuir a la garantía del sistema al permitir ante una recesión económica tan importante, responder como complemento puntual a los compromisos con los pensionistas sin tener que recurrir nuevamente a fuentes de financiación externa como prestamos con el Estado e incluso con el sector bancario como se produjo en la década de los 90.

El reto al que nos enfrentamos es mantener la senda del crecimiento económico y del empleo que se ha iniciado claramente en los dos últimos años, con el objetivo de recuperar las tasas de afiliación históricas de este país, actualmente los afiliados superan los 17,8 millones, con tasas de crecimiento superiores al 3% y dotar de ingresos suficientes al Sistema para en el futuro retomar las dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social y seguir consolidando y reforzando su función de ser un mecanismo de garantía del Sistema de la Seguridad Social.

NOTICIAS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

Información obtenida de los periódicos Expansión, Cinco Días y El País; de la revista digital del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Actualidad Internacional sociolaboral; del canal Mapfre de Jubilación y Pensiones, de El diario.es y de la página web de la AISS.

ESPAÑA

Se compatibiliza al 100% el trabajo con el cobro de la pensión

A partir de enero de 2017, los trabajadores asalariados o autónomos, que hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación, podrán compatibilizar el cobro de sus pensiones con el 100% de los salarios que perciban, si continúan trabajando. Esto supone un cambio respecto a situaciones anteriores, en las que tan solo se podía cobrar el 50% de los ingresos por actividad laboral, si se percibía una pensión, y se ha conseguido, en gran parte, gracias a la presión de los profesionales afectados, apoyados a través de las redes sociales.

Además del requisito de haber alcanzado la edad ordinaria de jubilación, se precisa también contar con los años de cotización necesarios para cobrar el 100% de la pensión y ser autónomo o asalariado en el sector privado.

¿Cuáles son las ventajas para ambas partes? Los pensionistas-trabajadores aumentarán sus ingresos, se mantendrán activos por más tiempo y más integrados social y laboralmente. La Administración, por su parte, incrementará las cotizaciones por accidente e incapacidad temporal; se beneficiará del mayor consumo de estos pensionistas y, por tanto, de un aumento en el cobro de impuestos y, además, se regularán trabajos que ahora se ocultan en la economía

Incremento de las cotizaciones en el trabajo doméstico

El informe de la OIT “Impacto de las reformas legislativas en el sector del empleo del hogar en España” ha puesto de manifiesto el aumento en el número de cotizantes que trabajan en el sector doméstico. De acuerdo con los datos analizados por este informe, a finales de 2015 un total de 614.200 personas declaraban trabajar como empleadas de hogar y, de todas ellas, cotizaban a la Seguridad Social 424.423, lo cual supone un 70%.

Estos datos indican, por un lado, que se ha avanzado mucho en regularizar esta actividad ya que, en 2010, solo el 20% de estas empleadas estaban dadas de alta aunque, por otro lado, aún faltan políticas que permitan evitar que el 30% de las contrataciones de este colectivo continúen realizándose en “negro”. Además, este sector supera la media de empleo en economía sumergida, respecto a otros sectores económicos, que rondan el 20%. Por ello desde la OIT se apuesta por un esfuerzo legislativo y nuevas reformas, que incluyan también el reconocimiento a la prestación por desempleo.

Reforma de las pensiones

El 21 de noviembre y con la presencia de la Ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, se iniciaron las comparecencias en la Comisión del Pacto de Toledo en busca de una nueva reforma del sistema de pensiones. Es necesario decidir cómo afrontar el déficit de la Seguridad Social, que ronda los 19.000 millones de euros, cómo poner freno al constante descenso del Fondo de Reserva, en el que solo quedan 16.000 millones, y establecer la manera de garantizar las pensiones, conjugando todos los factores que actúan en su evolución. Aunque la propuesta fundamental de la Ministra se basa en que el aumento del empleo es la mejor solución para incrementar los ingresos del sistema, se están planteando nuevas vías de financiación de la Seguridad Social externas al propio sistema, como por ejemplo, crear un impuesto específico para financiar la Seguridad Social o inyectar fondos procedentes de los impuestos ya existentes, o bien que sean las pensiones de viudedad y orfandad las que se sufraguen vía recaudación impositiva. También desde el sector privado opinan sobre la reforma de las pensiones e intentan que se copien los modelos de otros países, que han establecido la obligatoriedad de que cada trabajador ahorre una parte de su salario mensual en forma de complemento, que se iría acumulando en un plan de pensión de empleo. Es la apuesta de bancos y aseguradoras para evitar los “jubilados pobres”, ya que se ha producido un descenso.

INTERNACIONAL

CHINA

Los rápidos cambios que la sociedad china lleva experimentando desde hace varios años, se han hecho presentes, también, en su sistema de Seguridad Social. El Gobierno ha emprendido importantes reformas sociales que han conseguido reducir la pobreza y ampliar notablemente la cobertura de la población.

Los datos del sistema social chino corroboran esta nueva situación:

- Entre 2008 y 2015, el gasto anual en seguridad social se incrementó en un 20% y ya se sitúa en más del 10% del PIB.
- El número de personas cubiertas por el seguro básico de vejez pasó de 360 a 860 millones entre 2010 y 2015, lo que representa un crecimiento medio anual de casi 100 millones de personas.
- Entre 2005 y 2015, la cobertura del seguro de salud se ha extendido al 95% de la población continental de China, lo que significa que ha pasado de 317 a 1.300 millones de personas.
- Se ha aumentado también el personal que trabaja en las instituciones de Seguridad Social en un 27%, respecto a 2009.
- Los titulares de las tarjetas de seguridad social alcanzaron los 884 millones en 2015.

Como resultado del crecimiento económico y de la inversión en Seguridad Social, China ha registrado un record inigualable en la reducción de la pobreza.

REINO UNIDO

En la reforma del sistema británico de pensiones destaca la elevación, hasta los 35 años de cotización, para acceder a una pensión básica completa, lo que supone 5 años más que antes. Este cambio implicará una subida de la pensión (de 129 a 144 libras a la semana) y se modificarán también las normas de acceso a la pensión complementaria, que está vinculada al salario percibido durante toda la vida laboral. Para esta pensión complementaria se reducirán los tramos contributivos a un solo nivel, con lo que se beneficiará a largo plazo a las mujeres con lagunas de cotización, por cuidar a los hijos, y a los trabajadores autónomos, que ahora no pueden acceder a ella. Estas reformas se pondrán en marcha a partir de 2017.

FRANCIA

Las medidas para asegurar el sostenimiento financiero del sistema de pensiones francés continúan hacia el objetivo de lograr un mayor equilibrio que pasa, obligatoriamente, por la reducción del déficit. En este sentido, se han contenido las pensiones de base y las complementa-

rias, la media de la jubilación se prolongará en tres años y quedará establecida en los 64 años y, a partir de 2020, se elevará de forma progresiva el número de años cotizados para recibir el 100% de la pensión. Después de 30 años de reforma, la Ministra de Asuntos Sociales, Marisol Touraine aseguraba que, en 2017, el régimen general de la Seguridad Social se encontrará a tan solo 400 millones del equilibrio. El aumento de financiación de tratamientos costosos para la Seguridad Social se logrará incrementando el precio del tabaco y creando una tasa sobre el volumen de negocios de los distribuidores de tabaco.

ALEMANIA

Desde mediados de 2016 los pensionistas alemanes están cobrando el aumento de las pensiones establecido por el gobierno de Angela Merkel, que ha llega-

do hasta el 5,95% para los pensionistas del este del país, y se ha quedado en el 4,25% en los del oeste, lo cual supone la mayor subida en 23 años. Este incremento representará un desembolso adicional de 6.400 millones de euros este año, al que se ha podido hacer frente gracias a la sólida posición del mercado laboral (tasa de desempleo de un 6,5%) y a la evolución de los salarios de la población activa. Sin embargo, existe el peligro de la progresiva precariedad y se prevé un aumento de las llamadas “pensiones de pobreza”, como manifestó la presidenta de la Federación de Mutuas Aseguradoras, Ulrike Mascher, porque más de medio millón de jubilados precisan ya de ayudas adicionales puesto que su pensión no les alcanza para vivir, y esta situación puede verse agravada en el futuro debido a la fórmula de los minijobs, con muy baja cotización al seguro obligatorio.

NOTICIAS AISS

Foro Mundial de la Seguridad Social

Entre el 14 y el 18 de noviembre de 2016 se ha desarrollado una nueva edición del Foro Mundial de Seguridad Social, en la ciudad de Panamá, un evento en el que se reúnen los responsables de los sistemas de Seguridad Social de los países miembros.

Elementos destacados durante su celebración han sido la elección de nuevos directivos de la Asociación, la presentación de nuevas Directrices y nuevos servicios en línea y la entrega de los premios de buenas prácticas.

Una de las sesiones del Foro Mundial se dedicó a la elección del nuevo presidente, cargo que recayó en el alemán Joachim Breuer, que ocupa el cargo de Director del Seguro Social de Accidentes de Trabajo en su país. También se renovó el cargo de Tesorero, en la persona de Nikolay Kozlov, Vicepresidente del Consejo del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia y se renovaron igualmente los miembros de la Mesa Directiva de la AISS y los cargos de presidente y miembros de la Comisión de Control.

En el apartado de las Directrices se anunció el lanzamiento de nuevas líneas de trabajo, en concreto:

- Comunicación en las instituciones de Seguridad Social
- Soluciones administrativas para la extensión de la cobertura
- Trabajo actuarial para la Seguridad Social y
- Promoción del empleo sostenible

Además, se añadieron nuevas secciones a las Directrices sobre las Tecnologías de la Información y la Comunicación y a las de Prevención de Riesgos Profesionales.

Durante esta sesión se entregó el primer Reconocimiento oficial de la AISS a dos organizaciones por su exitosa aplicación de las Directrices AISS. La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias de Uruguay y la Organización de la Seguridad Social de Malasia recibieron el certificado de excelencia por su aplicación de las Directrices sobre recaudación de cotizaciones.

El nuevo servicio en línea presentado fue una aplicación para dispositivos móviles. Se puede descargar

desde la web de la Asociación y es válido para Apple y Android; ofrece a los miembros de la AISS un acceso personalizado a las Directrices y a los contenidos del Centro de Excelencia.

Premio de buenas prácticas AISS 2016

Este año se concedió al Ministerio de Protección Social de Irlanda por su proyecto Intreo, que consiguió fusionar satisfactoriamente los servicios de empleo y de acción social, muy fragmentados en sus actuaciones. Se desarrolló después de la crisis financiera de 2008, cuando el desempleo en Irlanda aumentó en un 300% y, gracias al diseño y la aplicación de nuevos procesos se mejoraron los resultados en un sector tan vulnerable de la población, como los desempleados de larga duración, consiguiendo el regreso al trabajo de 75.000 de ellos.

El premio fue entregado el 18 de abril, en Estocolmo, durante la celebración del Foro Regional de la Seguridad Social para Europa. Y no fueron los irlandeses los únicos premiados, porque el jurado internacional otorgó también 12 certificados de mérito, con una

mención especial, y 39 certificados de mérito a proyectos de diferentes países europeos, entre ellos a España por el portal Tu Seguridad Social, que brinda a los ciudadanos la conexión en línea para gestionar consultas y trámites en su relación con la Administración de la Seguridad Social.

Publicaciones AISS

El impacto socioeconómico de la Seguridad Social. Se trata de un informe de investigación, presentado por el profesor Damon en el pasado Foro Mundial de la AISS, que confirma la incidencia positiva, a largo plazo, de las inversiones de la seguridad social en el desarrollo social y económico. Las conclusiones afirman que la Seguridad Social es un factor impulsor en los mercados laborales y de la promoción del empleo; es también un gran apoyo al consumo y al crecimiento económico; es factor de promoción de la salud y de las tasas de natalidad y resulta una importante inversión en capital humano y en crecimiento inclusivo. Los sistemas de seguridad social pueden desempeñar un papel central en la creación de condiciones para el crecimiento y el bienestar de las poblaciones.

EVENTOS

Pension Benefits and Social Security (PBSS) Colloquium

Evento organizado por la Asociación Internacional de Actuarios (IAA), el Colegio Nacional de Actuarios de Méjico y la Asociación Mejicana de Actuarios Consultores. El próximo año 2017 se celebrará en Cancún, Méjico, del 4 al 7 de junio y está abierto a los profesionales de cualquier disciplina relacionada con las pensiones y la Seguridad Social.

Celebración del XXI Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo.

Es el Foro mundial sobre prevención que, del 3 al 6 de septiembre de 2017, se reunirá en Singapur, bajo la organización de la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Ministerio de empleo de ese país.

WWW.ATASS.ORG