

FORO

DE SEGURIDAD SOCIAL

Junio 2001

Nº 4

EDITORIAL **ANÁLISIS** REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA ● LOS INMIGRANTES IBEROAMERICANOS Y SU SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA **DEBATE** LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA ● LA GLOBALIZACIÓN, EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA POLÍTICA FISCAL **INFORMACIÓN** DOCUMENTOS ● ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL ● INTERNACIONAL ● INSTITUCIONAL ● AGENDA ● RESÚMENES

JUNIO 2001

Edita:

Asociación Profesional
del Cuerpo Superior de
Técnicos de la Administración
de la Seguridad Social

Apartado de Correos n.º 4.048
28080 MADRID

Director:

Bernardo Gonzalo González

Director adjunto:

Mario Gómez-Aller Iglesias

Jefes de Sección

Juan José Sanjuán Martín

Carlos Manuel Abad Ruiz

Emilio Miralles Crespo

José-Eduardo Pérez Madrid

Administración:

Carlos Garau Lefler

Colaboran:

Concepción Hernández Carazo
y Rosario Cabezueto Jiménez

CONSEJO EDITORIAL

Bernardo Gonzalo González
(*Presidente*),

Luis Enrique de la Villa Gil,
Aurelio Desdentado Bonete,

José Vida Soria,

Juan Pablo Nieto Mengotti,

Emilio Miralles Crespo,

Juan José Sanjuán Marín,

Fernando de Benito Anguita,

José Eduardo Pérez Madrid

Imprime:

Artegraf, S. A.

Depósito Legal:

M. 12.287 - 2000

Esta publicación no se hace
necesariamente solidaria con las
opiniones expresadas en las
colaboraciones firmadas.

Prohibido reproducir los contenidos de
esta revista a no ser que se citen las
fuentes o se pida permiso expreso de los
responsables de la publicación.

ANÁLISIS

4

REFORMAS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN EUROPA. LA
CONTRIBUCIÓN DE LAS
EXPERIENCIAS DE AMÉRICA
LATINA

António Correia de Campos

21

LOS INMIGRANTES
IBEROAMERICANOS Y SU
SEGURIDAD SOCIAL EN
ESPAÑA

Bernardo Gonzalo González

DEBATE

25

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS
PENSIONES EN ESPAÑA

J. A. Herce

38

LA GLOBALIZACIÓN, EL
ESTADO DE BIENESTAR
Y LA POLÍTICA FISCAL

**Antonio Chozas Bermúdez
Leopoldo Gonzalo y González
Adolfo Iranzo González**

INFORMACIÓN

42

● DOCUMENTOS

● ACTUALIDAD LEGISLATIVA
Y JURISPRUDENCIAL

● INTERNACIONAL

● INSTITUCIONAL

● AGENDA

● RESÚMENES

En fechas muy recientes se ha dado a conocer el texto del llamado “Acuerdo de Pensiones” (titulado oficialmente como “Acuerdo para la mejora y desarrollo de la Protección Social”), concertado por el Gobierno los Agentes Sociales, excepción hecha de la Unión General de Trabajadores. Con los originales de este número de “Foro” ya en imprenta, sólo ha sido posible incorporar el Documento completo en la Sección de Informes, reservando para el número próximo la valoración crítica de su profuso contenido. Las características y circunstancias del “Acuerdo” desaconsejaban improvisar opiniones sobre él: se anticipa a las recomendaciones parlamentarias –en curso de negociación– para renovar el “Pacto de Toledo”, dificultando así probablemente, que se produzca ahora la unanimidad que lució en la aprobación del “Pacto”; ha provocado el enfrentamiento entre los Sindicatos; y, en fin, ha recuperado –contrariamente a lo sucedido con su precedente, el “Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social”, de 9 de octubre de 1996– la adhesión de las Organizaciones empresariales. El próximo número 5 de “Foro” abordará el análisis completo del Documento, recabando la colaboración de los expertos y, por supuesto, de las Autoridades gubernativas y los representantes sociales.

En esta línea de análisis de la situación actual de la Seguridad Social en España se en-

marcan los trabajos publicados en la Sección de Debate que hacen referencia a dos cuestiones básicas para el futuro de la protección social: el sistema de financiación y el impacto del entorno económico nacional e internacional. Así pues, y con el ánimo de que “Foro” se constituya en auténtica tribuna de confrontación dialéctica, se examinan por una parte las perspectivas que existen en nuestro país para que en un futuro se produzca la privatización total o parcial de las pensiones y por otra los riesgos derivados de un mundo cada vez más interdependiente para la supervivencia de los actuales sistemas de protección social.

En este contexto, se analiza en el presente número la situación de la Seguridad Social iberoamericana en relación con la europea así como la estrecha relación que existe entre la política inmigratoria y las reformas de la Seguridad Social europea y en particular la española, las cuales pueden conducir a establecer cauces ordenados en el flujo inmigratorio como a todo lo contrario. Y es aquí donde se echa en falta a organizaciones de ámbito internacional de Seguridad Social en el mundo iberoamericano con capacidad real de enlace y coordinación entre los Estados para impulsar, entre otras muchas medidas, un código o carta iberoamericano de derechos de Seguridad Social. En este sentido, las organizaciones existentes distan mucho de responder a este perfil, siendo todas de naturaleza anodina sin mayor peso político, administrativo, intelectual y profesional.

REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA*

4

António CORREIA DE CAMPOS

Master of Public Health (MPH), School of Hygien and Public Health, The Johns Hopkins University, Baltimore, USA, 1978. Licenciado en Derecho, Universidad de Coimbra, 1966. Presidente del Instituto Nacional de Administração (Oeiras) de Portugal. Profesor de Economía de la Salud en la Escuela Nacional de Salud Pública de la Universidad Nova de Lisboa.

1. Los sistemas europeos de protección social: diversidad y obsolescencia. El esfuerzo reformista

Modelos de sistemas. Los sistemas europeos son de dos tipos diferentes: (i) basados en la tradición beveridgeana de asistencia, universales, cubriendo todas las eventualidades ("from the cradle to the grave") y confiriendo una protección de base bajo la forma de una renta mínima; y (ii) basados en el seguro social, bismarckiano, dirigido a los trabajadores para

asegurarles la garantía, por lo menos parcial, de sus rentas profesionales anteriores, en las mismas eventualidades.

Pese a no existir una armonización, debido a las grandes diferencias que persisten entre los Estados-miembros, se aprecia una convergencia de hecho en las políticas dirigidas a resolver problemas similares. Se destaca el esfuerzo de coordinación de legislaciones para asegurar la protección social de los trabajadores migrantes. Entre los "acquis" no formalizados se incluye la reluctancia de cualquier Estado para efectuar reformas profundas, del tipo de las realizadas

Antonio Correia fue entre agosto de 1979 y enero de 1980 Secretario de Estado de la Salud en Portugal. Fue Presidente de la Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1996-1997). Especialista Senior del Banco Mundial en Administración de Salud, entre 1992 y 1995. Fue "Task Manager" de los dos primeros proyectos de salud del Banco Mundial en países de la ex Unión Soviética: Estonia Health (1995) y Georgia Health (1996). Durante ese período en el Banco Mundial participó en misiones de evaluación del sistema de salud en varios países de la ex Unión Soviética. Consultor del Banco Mundial y de la OMS. Autor de cuatro libros y de diversas otras publicaciones.

(*) Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México D.F., México, del 19 al 22 de octubre de 1999. Traducido del portugués por Ana Sánchez.

en países menos industrializados y de población más joven, en particular en las Américas del Sur y Central, y el mantenimiento de las pensiones públicas financiadas básicamente por el principio de solidaridad entre generaciones; ningún Estado manifiesta intenciones de terminar con su sistema público, pero todos consideran ineludible reformarlo.

Los problemas de fondo. Más allá de las diferencias económicas, culturales e institucionales, los problemas son comunes y tienen una matriz económica: en ella la sustentabilidad financiera cobró relevancia, y en las ingenierías ensayadas, manteniéndose las preocupaciones por la equidad, predominan los problemas de eficiencia económica. La parte de los recursos de la economía dedicada a la protección social no cesa de crecer, se ensayan nuevas fuentes de financiamiento en varios países, que van desde el aumento de impuestos directos sobre la renta hasta el establecimiento de "contribuciones sociales generalizadas" y hasta la reducción de los beneficios o el incremento del pago compartido, siendo actualmente comunes a todos los países las preocupaciones con respecto al control y al aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos.

En el caso específico de las pensiones, el control de las obligaciones para hacer frente a la presión demográfica, a la saturación de los sistemas y a los cambios en el mercado de trabajo, están dando origen a la puesta en práctica de políticas similares en muchos de los Estados-miembros: el aumento gradual de la edad de retiro, el aumento de los períodos de garantía y de cálculo para la fijación del monto de la pensión, el cambio de la inadecuación de las pensiones del salario medio de los activos para el costo de vida, y los incentivos a la complementariedad por la creación de

fondos de pensiones públicos o privados, obligatorios o facultativos, reservando el primer pilar para un grado universal de cobertura. Con estas medidas se procura fortalecer la relación entre contribución y beneficio, aliviar las obligaciones futuras del sistema público y reducir las desigualdades generadas por la creciente manipulación por parte de aquellos que mejor conocen los mecanismos y las ventajas de la rigidez de los sistemas únicos.

Se trata de una primera generación de reformas que sólo perfecciona el sistema, sin modificarlo estructuralmente, y sin que de ellas resulten soluciones definitivas. Una segunda generación de reformas es más ambiciosa: apunta a dividir el primer pilar, público y distributivo, en dos partes, una pública de reparto y otra público-privada de capitalización.

2. La primera generación de reformas

Sentido de las reformas. A fin de poder alcanzar los objetivos comunes de mantener una sólida red de protección social, garantizar la sustentabilidad financiera de los sistemas, hacerlos soportables por quienes los van a financiar en el futuro, y no crear obstáculos al crecimiento económico y a la creación de empleo, muchos países europeos se han alineado en torno a un conjunto consensual de propuestas de reforma (1). Estas propuestas se organizan en cuatro ejes:

- a) la adopción creciente de medidas activas de empleo, al tiempo que se abandonan progresivamente las medidas pasivas, de mera sustitución de rentas;
- b) el cambio de actitud en relación con el trabajo en la etapa final de la vida activa, sustituyendo su desvalorización y la tolerancia a medidas sustitutivas de remuneración del trabajo, por la valorización de los años finales de la vida activa, con miras a su prolongación;
- c) la respuesta al desafío demográfico generado por el aumento del número de pensionados, la estabilización del número de activos y el incremento de las obligaciones financieras correspondientes;
- d) la reforma estructural, con miras a garantizar la sustentabilidad del modelo social europeo, corrigiendo algunas de sus actuales insuficiencias y perversiones.

Medidas activas de empleo. Casi todos los países de la Unión están abocados a la realización de esfuer-

(1) *La Protection Sociale en Europe, 1997, Commission Européenne, Direction Générale de l'Emploi, des Relations Industrielles et des Affaires Sociales, Luxembourg, 1998, pp. 39-59.*

zos para reemplazar las actuales medidas pasivas de sustitución de la remuneración de los desempleados a través de subsidios, por medidas activas que condicionen el apoyo en régimen de reemplazo a la búsqueda activa de empleo y la realización de acciones de formación profesional que aumenten la empleabilidad. En varios países las condiciones para la asignación del subsidio por desempleo son actualmente más exigentes, como es el caso de los Países Bajos, Suecia, España, Austria, Finlandia, Dinamarca y Alemania. El Reino Unido e Irlanda acortaron la duración del tiempo de asignación del subsidio; otros países condicionaron su asignación al análisis de los recursos familiares.

En el ámbito de las medidas activas, a veces combinadas con la selectividad de las prestaciones familiares, se comprueba la incentivación para la aceptación de empleo a tiempo parcial, el propósito de dedicar mayor atención a la formación profesional para los jóvenes (pasantías) y al reciclaje para desempleados de mediana edad, el tratamiento personalizado de las situaciones de desempleo, la reducción de las contribuciones para las empresas que admitan desempleados y la oferta de incentivos financieros para la creación de nuevas empresas que recluten jóvenes que busquen empleo por primera vez. Sin embargo, el paso de las medidas pasivas a las medidas activas no ha sido fácil, y sobre todo no siempre han sido adecuadamente evaluados los costos y las ventajas de cada una de las políticas activas, las cuales normalmente implican una elevada erogación financiera.

Valorización de la etapa final de la vida activa.

Los sistemas tradicionales de seguridad social tienden a tolerar el acortamiento de la vida activa desvalorizando el componente trabajo a través de una permisividad en la administración de bajas por enfermedad, a las que sigue el retiro por incapacidad. En muchos países, en los años setenta, se llegaron a establecer incentivos para el retiro anticipado, con la ilusión de que un mayor número de retirados abriría el camino a un mayor empleo. No se cuenta con ningún registro de que esas medidas hayan tenido dichos efectos. Por otra parte, la reconversión de los sectores industriales en recesión ha sido lograda en muchos casos a costa de bonificaciones de años de servicios y retiros anticipados, soportados financieramente por la Seguridad Social. Estas medidas fueron objeto de una reversión total en numerosos países a lo largo de la primera mitad de los años noventa, debido a los costos que comportaban y a los mediocres resultados obtenidos en materia de empleo. Las jubilaciones por invalidez se tornaron bastante más rigurosas, las anti-

pciones a la edad de retiro estatutario son cada vez más penalizadas e inclusive se establecieron compensaciones financieras para la prolongación de la actividad más allá de la edad de retiro. Una de ellas es el reparto del retiro y del salario en partes iguales para los retirados que acepten continuar en servicio.

Respuesta a los desafíos demográficos. El incremento del número de jubilados, determinado por el aumento de la expectativa de vida y, en muchos países, por la permisividad en las reglas para lograr una jubilación estatutariamente anticipada o jubilación por enfermedad, se tradujo en un aumento considerable de las obligaciones financieras. Las soluciones que todos los países han venido adoptando en esta materia, aun cuando hayan sido paliativas y de mero control, han tenido importantes implicaciones financieras.

La prolongación de la edad para pasar a retiro fue siendo adoptada en muchos países, sobre todo por la igualación de edades de retiro de mujeres y de hombres. Alemania elevó la edad de jubilación de 63 a 65 años para los hombres hasta el año 2000 y para las mujeres hasta el año 2004. Grecia, de 60 a 65 años para las mujeres que ingresaron en la Seguridad Social después de 1993. En Portugal, de 62 a 65 años para las mujeres, cambio completado en 1999. En el Reino Unido, de 60 a 65 años a partir del 2010. En Bélgica, de 60 a 65 años a partir de 1997 y en Austria solamente a partir del año 2019 hasta el 2033. La ampliación de la base del cálculo para el retiro fue otra medida generalizada en Francia (de los 10 mejores a los 25 mejores años de salario). En Portugal, de los cinco mejores entre los 10 últimos años a los 10 mejores entre los últimos 15 años de salario; en Austria y Finlandia, de los cuatro últimos años de salario. La modificación de las fórmulas de actualización anual de las pensiones ha sido también una práctica corriente, sobre todo cambiando la inadexación respecto de los salarios medios de los activos, para el costo de vida. Este fue el caso de Francia, de Finlandia, de España y de Alemania. En este último país, la inadexación incidió sobre los salarios netos y no brutos (2).

Cambio estructural. Ningún país europeo se propuso, al menos en la primera mitad de la década de los noventa, cambiar radicalmente el sistema de reparto por un sistema de capitalización. No obstante, varios países pasaron a otorgar más importancia a la creación de una segunda pensión, ya sea basada en sistemas proporcionales, ya sea en la capitalización privada. Italia y Suecia se encuentran abocadas a la realización de un esfuerzo para pasar una parte de las contribuciones a un fondo de capitalización (2% de los salarios en Suecia, lo que representa un poco más del

(2) *La Protection Sociale en Europe, 1997, ibidem.*

10% del monto potencial de la pensión). Aunque sin abandonar el sistema de reparto, estos dos países pretenden reforzar la capacidad de contribución a través de la modificación de la fórmula de generación de las pensiones, pasando de una fórmula administrativa a una de capitalización virtual, en la que el valor de la pensión es fijado mediante cálculo actuarial de las contribuciones efectivamente realizadas. De esta forma se espera reducir los incentivos para la comisión de fraudes en las contribuciones, el retiro fraudulento y la jubi-

lación anticipada. El estímulo al tercer pilar, de capitalización privada, fue implementado en Grecia, España y Portugal con generosas exenciones fiscales. El desarrollo de este pilar ha hecho que se agudizasen las preocupaciones relacionadas con el perfeccionamiento de su regulación, sobre todo en lo que se refiere a los fondos de pensiones de empresas, para prevenir la contaminación de los activos por iniciativas de inversión de riesgo indeterminado. En algunos países donde persistían regímenes especiales altamente privilegiados, como en Italia para magistrados y profesores, se llevó a cabo un esfuerzo de unificación de regímenes. En cuanto a las tasas de sustitución, en algunos países está siendo considerada su reducción, como es el caso de Alemania, donde una propuesta del último Gobierno de Kohl preveía la reducción de la tasa de sustitución de 70% a 64% hasta el año 2030. Al mismo tiempo, se diversificó el financiamiento a través del aumento de un punto porcentual en el IVA, de 15% a 16%, consignado a la Seguridad Social, hecho semejante al ocurrido en Portugal. El aumento de la relación de contributividad también se reforzó en Austria (3).

NINGÚN PAÍS EUROPEO SE PROPUSO, AL MENOS EN LA PRIMERA MITAD DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA, CAMBIAR RADICALMENTE EL SISTEMA DE REPARTO POR UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN. NO OBSTANTE, VARIOS PAÍSES PASARON A OTORGAR MÁS IMPORTANCIA A LA CREACIÓN DE UNA SEGUNDA PENSIÓN, YA SEA BASADA EN SISTEMAS PROPORCIONALES, YA SEA EN LA CAPITALIZACIÓN PRIVADA.

Lucha contra la pobreza. Todos los sistemas europeos están confrontando un problema que no es nuevo en su naturaleza, pero sí lo es en su dimensión y en las dificultades para darle solución: la pobreza. Tal como afirma Alain Touraine, "nuestra sociedad presenta un clivaje más profundo que el que pueda imaginarse, cuando la mitad de aquellos que podrían trabajar no tienen un empleo normalmente remunerado y protegido (...); es entre los menos protegidos –trabajadores independientes, pequeños empresarios, agricultores– donde se hace sentir más la amenaza de exclusión y donde es más fuerte el intento de encontrar chivos expiatorios (casi siempre los inmigrantes)". La lucha contra la pobreza ha movilizó a todos los Gobiernos. Se ha procurado dar un tratamiento diferente a las situaciones de antigua pobreza y de nueva pobreza; así como de pobreza permanente, que pasa de generación en generación y lleva a la exclusión social, y de pobreza temporal, reversible en el corto plazo. Touraine recomienda que "la lucha contra la exclusión no sea conservadora, tal como la idea de la integración no es tradicionalista, en la medida en que la referencia a un orden social estable y capaz de reproducirse no es más que una ilusión ideológica" (4). Las soluciones pasan casi siempre por medidas de apoyo financiero y social, personalizadas por medio de tests de condición de recursos, aplicados al nivel del agregado familiar y a través de asociaciones locales con instituciones públicas y de solidaridad social. Un buen ejemplo de una versión moderna de lucha contra la pobreza es el programa que presupone asociaciones locales, análisis personalizado de situaciones, contrato de obligaciones bilaterales de reinserción y que tiene un fuerte componente de selectividad.

Diferentes sentidos de urgencia. Los países de la Unión revelan actualmente claras intenciones de reformar el sistema de pensiones públicas, pero ya sea en el ritmo, ya sea en lo que se refiere a la naturaleza de las reformas, estas intenciones fueron muy variables en la década de 1990. Dentro de la propia Comisión se hicieron oír con fuerza las voces que recomendaban reformas importantes de los sistemas nacionales, con el objetivo explícitamente declarado de "hacer sustentable el modelo social europeo", como fue el caso del Director General de la DG-V, Allan Larson, recomendando claramente que el modelo de capitalización pasara a tener más énfasis que el del modelo PAYG (5). Algunos países nórdicos, como Suecia y Finlandia, o países continentales como Holanda, iniciaron estas reformas más temprano que

(3) *La Protection Sociale en Europe, 1997, ibidem.*

(4) Touraine, A., *Carta a los socialistas, Terramar, Lisboa, 1996.*

(5) Larsson, A., "The European Social Model. Can we afford it? Netherlands Institute for International Relations Clingendael, Seminario preparado por el Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes, 1995.

otros, como resultado de la grave crisis económica que a todos afectó a comienzos de la década, con posterioridad a la caída del muro de Berlín. Irlanda y el Reino Unido, donde 2/3 de los pensionados tienen un régimen de segunda pensión profesional o privada, le atribuyen, desde hace mucho tiempo, un espacio considerable al mercado competitivo de fondos de pensiones. Alemania y Francia poco han hecho en esta materia, sobre todo el primero de estos países. En todos los demás las reformas realizadas se han limitado a la clarificación conceptual del financiamiento, separando lo que debe ser financiado por el Estado de lo que le corresponde a la Seguridad Social, uniformando regímenes, prolongando la edad de retiro y administrando el sistema con mayor rigor. La relativa "bonanza" económica de la que se ha beneficiado Europa desde 1994 ha sido un factor de distracción de la preeminencia de las reformas. Es probable que cuando la actual fase expansionista del ciclo deje paso a un cambio de ritmo, a la detención o a la recesión de la economía, las preocupaciones sobre las reformas estructurales volverán a hacerse sentir.

8 3. El sistema del pilar único y las manipulaciones a las que está sometido

El sistema de pilar único. Los sistemas de seguridad social de los países del sur de Europa (Italia, España, Grecia y Portugal), al igual que algunos Estados de Europa Central (Francia, Alemania y Bélgica), se han conformado en torno a un pilar único, compuesto por una pensión pública universal financiada por contribuciones patronales y salariales en régimen de beneficio definido; vale decir que cada año de contribución cuenta como un porcentaje determinado para la configuración de la pensión (2% en Portugal), la cual por lo general es definida como un porcentaje del último salario (80% en Portugal) y calculada a partir de la media de los mejores años de carrera contributiva (en Portugal, los diez mejores de los últimos 15 años). Este sistema es universalmente conocido como de reparto contemporáneo o de beneficio definido. Se paga en la media en que se recibe ("pay as you go"), toda vez que cada año se reparten los haberes recaudados a partir de las contribuciones patronales y salariales; por el contrario, se llama sistema de capitalización o de contribución definida aquel en el cual las contribuciones individuales y

el aporte patronal se acumulan a lo largo de la vida del trabajador activo para que, una vez llegada la edad de retiro, se le pague el capital acumulado con respectivo interés o la correspondiente renta vitalicia.

En países donde la Seguridad Social alcanzó su saturación, es decir, donde los pensionados llegan a la edad jubilatoria con carreras contributivas completas y donde el envejecimiento del vértice de la pirámide, fruto de una mayor longevidad, se ve agravado por una drástica reducción de la natalidad, el Estado ha tenido que contribuir, de manera progresiva, para suplir los déficits crecientes observados en el régimen general de los trabajadores por cuenta de otros. Los países del sur de Europa se encuentran en estas condiciones o muy cercanos a ellas; tienen una tasa bruta de fecundidad de 1,4 (Grecia) hasta 1,2 (Italia y España), muy por debajo de la tasa de sustitución generacional (2,1 descendientes por cada mujer en edad de procrear); Portugal, habiendo alcanzado también una tasa bruta de fecundidad (1,4) muy por debajo de la de sustitución generacional, tiene sobre los demás vecinos la ventaja temporal de que todavía no tiene saturado su sistema de pensiones, y tal vez la ventaja definitiva de haber visto aumentar la fecundidad en los dos últimos años (6).

Esta situación de progresiva insustentabilidad financiera, que ha desencadenado acciones de reforma en muchos países, presenta en casi todos ellos características semejantes, que fueron recientemente identificadas de la siguiente forma (James, 1997) (7):

- aumento creciente de las contribuciones calculadas sobre el salario, generando o al menos haciendo más propicias las condiciones para el aumento del desempleo;
- evasión y fuga hacia el sector informal, donde la productividad es más baja;
- paso a la inactividad en fase precoz, reduciendo la oferta de trabajo calificado y con experiencia, y aumentando las tensiones financieras sobre los recursos existentes;
- distribución inadecuada de los recursos públicos, donde las pensiones compiten, en el marco de la protección social, con otros beneficios cuyo desarrollo se encuentra normalmente impedido por el carácter irreductible de aquéllas, y donde los recursos globales

(6) Se dice "tal vez" por no saberse todavía a ciencia cierta si los discretos aumentos de nacimientos ocurridos en 1996 y 1997 constituyen la primera señal de la inversión de la tendencia regresiva, o fueron simplemente nacimientos de hijos de trabajadores inmigrantes, temporalmente residentes o incluso inmigrantes clandestinos.

(7) James, Estelle; *New Models for Old Age Security. Experiments, Experience and Unanswered Questions*, mimeo, 41 p. The World Bank, 1997.

compiten, en el marco de los recursos fiscales del Estado, con otros gastos sociales (educación, salud) o con infraestructuras indispensables para el desarrollo económico;

- oportunidad perdida para aumentar los ahorros de largo plazo;

- fallas en la distribución a grupos de baja renta;

- imposibilidad de cubrir convenientemente todos los nuevos riesgos sociales;

- transferencias intergeneracionales no deseadas, a veces hacia grupos de mayores rentas;

- formación de una deuda implícita (obligaciones con pensiones vencidas), de elevado monto, falta de transparencia en los indicadores macroeconómicos comparados;

- insustentabilidad financiera, debida a la combinación de los factores antes referidos.

Estas características, en el caso portugués, pueden examinarse de la siguiente forma:

Evasión y fuga hacia el sector informal. Cuando tienen lugar descuentos sobre los salarios de los trabajadores, y, a cambio, éstos reciben beneficios que están directamente vinculados con dichos descuentos, estaremos ante un pago parcial del salario en

EN PAÍSES DONDE LA SEGURIDAD SOCIAL ALCANZÓ SU SATURACIÓN, ES DECIR, DONDE LOS PENSIONADOS LLEGAN A LA EDAD JUBILATORIA CON CARRERAS CONTRIBUTIVAS COMPLETAS Y DONDE EL ENVEJECIMIENTO DEL VÉRTICE DE LA PIRÁMIDE, FRUTO DE UNA MAYOR LONGEVIDAD, SE VE AGRAVADO POR UNA DRÁSTICA REDUCCIÓN DE LA NATALIDAD, EL ESTADO HA TENIDO QUE CONTRIBUIR, DE MANERA PROGRESIVA, PARA SUPLIR LOS DÉFICITS CRECIENTES OBSERVADOS EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA DE OTROS.

especies, inmediato o diferido, bajo la forma de un seguro. Los beneficiarios no tienen, en este caso, ningún interés en dejar de pagar la contribución. Es el caso de los trabajadores que se encuentran próximos a la edad de retiro y que saben que sus descuentos en los últimos diez años de su vida activa tienen una implicación directa en el monto esperable de la pensión. Para un trabajador joven y para su empleador, la actual contribución para el Seguro Social, al estar lejos de las contrapartidas en forma de beneficios (más aún después de la separación del sistema de salud del de la Seguridad Social desde 1978), es básicamente entendida como un impuesto al trabajo. Tratándose de un desincentivo tanto a la oferta como a la búsqueda de trabajo, no puede dejar de influir negativamente en el volumen de empleo en el sector formal de la economía (8). El análisis de la información existente en el sistema portugués de Seguridad Social no permite obtener una respuesta inmediata a esta interrogante. No existen sino medios indirectos de documentar el problema de la fuga hacia el sector informal del mercado de trabajo. Uno de ellos es el análisis de la duración de las carreras contributivas medias para los nuevos pensionados (9). La carrera contributiva de estos nuevos pensionistas del régimen general, en 1996, era de 21,9 años para los pensionados por vejez y de 17,4 años para los pensionados por invalidez, valores que se encuentran al 50% por debajo de una carrera contributiva completa. Una explicación parcial de estos resultados reside ciertamente en la relativa juventud de nuestro sistema de Seguridad Social. Los trabajadores del sector formal de la economía que se inscribieron en la Seguridad Social hace aproximadamente cuarenta años, en 1956, se encuentran dispersos en la gran masa de los que trabajaron sin contribuir. Interesa más la explicación que la fatalidad del fenómeno. Una explicación plausible para tan reducidas carreras contributivas estaría también, más allá del alargamiento relativamente tardío del ámbito de cobertura personal del sistema de Seguridad Social (10), en la ausencia de incentivos para la inscripción formal, generada por la reducción del período de tiempo mínimo para garantizar una pensión a sólo tres años de inscripción y 24 meses con aporte de contribuciones; período que rigió de enero de 1974 a enero de 1980, cuando pasó a 60 meses (vejez) y 36 meses (invalidez) con aporte de contribuciones. El número de pensionados, que era de 41,2 mil en 1971, subió a casi medio millón en 1975 (11). Los incentivos a la evasión

(8) *La Diferencia Económica entre Contribuciones e Impuestos*, Caixa E. 11. En: *Livro Branco de Segurança Social*, diciembre, 1997.

(9) *Livro Branco da Segurança Social*, p. 102, diciembre, 1997.

(10) *Segurança Social, Evolução Recente, 1992 a 1995*, p. 49. *Secretaria de Estado da Segurança Social*, 1996.

(11) *Livro Branco da Segurança Social* (56-58), 93, Caixa C.1, diciembre, 1997.

y fuga hacia el sector informal de la economía, con relegación de las obligaciones con el sistema de Seguridad Social, no podrían ser más explícitos.

El efecto “free rider”. Este efecto, generado por la universalización del derecho a pensión en los años setenta, es otra de las causas potenciales de las reducidas carreras contributivas. En la transición de los años sesenta hacia los setenta aparecieron los regímenes preponderantemente, e inclusive, totalmente no contributivos, como el de los trabajadores rurales en 1969, las pensiones sociales en 1971, los primeros habiendo sido integrados al sistema de pensiones de la Seguridad Social en 1975. Cualquier beneficiario activo de bajo nivel de renta sabía que, en toda circunstancia, tendría derecho a una pensión, aunque más no fuese a la pensión universal. Cuanto más elevada fuera la pensión social mínima y más bajo su salario formal, menos incentivo tendría que inscribirse o para contribuir con la Seguridad Social como trabajador por cuenta de otro. Debido a estas razones combinadas, en 1995 las pensiones mínimas en el régimen general eran de 27,5 contos, y las pensiones medias de 42 contos, vale decir aproximadamente 50% y 80% respectivamente, del salario mínimo nacional de ese entonces (12). De acuerdo con datos del universo de pensionados en 1995, 91% de los pensionados por vejez en el escalón de pensiones más bajos (igual o inferior a 27,6 contos) tenían menos de veinte años de carrera contributiva, y 61%, menos de diez años. Por el contrario, los pensionados de salarios más altos tendían a atribuir una importancia mayor a su inscripción y al cumplimiento de sus obligaciones para con la Seguridad Social: en los pensionados por vejez que reciben pensiones mensuales de entre 125 y 250 contos, 82% tienen carreras contributivas de treinta y más años, y 36%, de cuarenta y más años. Para los pensionados con más de 250 contos de pensión, 74% tienen más de 30 años de carrera contributiva (13).

Retiro precoz. El recurso al retiro por invalidez, en el caso de los actuales pensionados, fue utilizado predominantemente por los que reciben pensiones más bajas: en 1995, casi 90% de los retirados por invalidez tenían jubilaciones inferiores al salario mínimo. Y entre los pensionados por invalidez, 86% tenían carreras contributivas inferiores a veinte años, y 44%, inferiores a diez años. Este patrón general de la distribución de los actuales pensionados por invalidez, en Portugal, por niveles de pensión, es semejante al observado en las pensiones de vejez. A medida que avanza la carrera contributiva, el recurso al retiro por invalidez

aumenta en función del valor esperable de la jubilación: si las jubilaciones bajas precoces por invalidez son características de aquellos que tienen carreras contributivas cortas, la mayor frecuencia de jubilados por invalidez (66%), en la clase de pensionados que reciben entre dos y cuatro salarios, se encuentra en aquellos con treinta y cuarenta años de carrera contributiva.

Distribución inapropiada de recursos públicos.

La importancia de las obligaciones por pensiones (invalidez, supervivencia y vejez) en relación con el PIB no ha cesado de crecer: 4,66% en 1985, 5,28% en 1990, 6,16% en 1995 y 6,24% en 1998. Las obligaciones por pensiones jubilatorias alcanzaron en 1994 el valor de 73% de todas las prestaciones sociales, constituyendo el componente esencial de las obligaciones de la Seguridad Social. En ese año el subsidio de desempleo representó 11,3%, el subsidio por enfermedad 6%, el subsidio de familia 4,7% y las demás prestaciones el restante 4%. A pesar de que las prestaciones, con excepción de las pensiones, registraron un aumento nominal de casi 50% en el período comprendido entre 1992 y 1995, sobre todo debido a las crecientes obligaciones con el desempleo y el subsidio por enfermedad (funcionando éste, muchas veces, como subsidio por desempleo oculto), su valor es francamente desproporcionado en relación con las obligaciones totales con la protección social, debido al peso de las obligaciones por pensiones.

En el contexto europeo, en materia de importancia relativa de gastos por pensiones de vejez, Portugal se ubica en un lugar intermedio; pero si se le adicionan las obligaciones por pensiones de invalidez, incapacidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entonces Portugal asciende al cuarto lugar, por debajo de Italia, Grecia y Luxemburgo.

Entre 1992 y 1995 el número de pensionados creció a un ritmo anual de 4,4%, pero el volumen financiero de obligaciones por pensiones creció a un ritmo promedio anual de 8% a precios corrientes. La evolución demográfica y el efecto de saturación de las pensiones (carreras contributivas medias más prolongadas) hizo que las pensiones de vejez (67% de los gastos en pensiones), al aumentar a un ritmo triple que al de las pensiones por invalidez, representen la mayor preocupación para la sustentabilidad financiera de la Seguridad Social. En este contexto, las nuevas necesidades de protección social (desempleo, enfermedades mentales, tóxicodependencias, familias monoparentales

(12) *Segurança Social, Evolução Recente, 1992 a 1995*, p. 44. *Secretaria de Estado de Segurança Social, 1996.*

(13) *Segurança Social, Evolução Recente, 1992 a 1995*, p. 49. *Secretaria de Estado de Segurança Social, 1996. Un “conto” son mil escudos (N. del E.).*

en situación de exclusión social) tendrán dificultades para competir con obligaciones crecientes y mandatorias en pensiones.

Fallas en la distribución a grupos de baja renta.

La utilización de la Seguridad Social pública, es decir, del primer pilar para promover la redistribución de la renta a grupos de bajos ingresos, ha sido una práctica de los sistemas que sólo disponen de un único pilar. Con la

conversión de los modelos iniciales de capitalización en redistribución, tal como aconteció en Portugal a fines de los años sesenta, se puede observar una tendencia de las administraciones de los sistemas a utilizar el esquema-base de beneficios como modelo de prestaciones a todos los casos integrados, aun sin una carrera contributiva previa. Siendo administrativa-mente más fácil integrar las excepciones a la regla que tratarlas en forma selectiva, se dejó de lado la condición de la excepcionalidad. A esto se une el hecho de que la insensibilidad de los indicadores de seguimiento financiero del sistema no constituyó impedimento alguno para esta maniobra. Con dicha combinación de factores, los primeros pilares en distintos países desarrollaron en el segmento inferior una práctica basada en que "siempre cabe uno más", sin cuestionar las injusticias relativas que se iban acumulando insidiosamente debido a la generosidad acrítica de la gestión del sistema.

Tales prácticas marcaron, desde muy temprano, la Seguridad Social en Portugal: la integración de los trabajadores rurales, la creación de la pensión social, la aceptación de duraciones brevísimas de los períodos de garantía, la integración en los regímenes existentes de nuevas situaciones sociales de riesgo y aun de exclusión, y la concesión de retiros anticipados para la reconversión de sectores económicos en declinación. La ampliación de los beneficios fue siempre popular y muy poco cuestionada por los directamente perjudi-

LOS PILARES PÚBLICOS, DE BENEFICIO DEFINIDO, NO TIENEN EN TODOS LOS PAÍSES LA MISMA CONFIGURACIÓN, NI SIQUIERA EN EUROPA, DONDE EL MODELO SOCIAL SOLIDARIO DE CARÁCTER PÚBLICO ES CONSIDERADO UNÁNIMEMENTE COMO UNA CONQUISTA DE LA CULTURA Y DE LA CIVILIZACIÓN.

cados, los beneficiarios del régimen general. Pero en lugar de que los nuevos beneficios fuesen aplicados selectivamente a los que realmente los necesitaban, a través de tests de condición de recursos, fue siempre más fácil de aplicar el modelo administrativo universal, por lo cual se generaron resultados sumamente ambiguos, cuando no perversos, en términos de la redistribución de los ingresos. Los criterios administrativos acogen invariablemente a quienes satisfacen las condiciones generales y abstractas, sean ricos o sean pobres, con o sin necesidades (14).

Manipulación en el monto de la pensión. En el otro extremo del panel de beneficios, en Portugal, tanto como en Francia, en las carreras prolongadas y en los grandes contribuyentes se aplicó la exclusión del límite superior, decidida en los años setenta debido a la presión de la inflación y a la ambición de generar más ingresos en el corto plazo. Siempre podría argumentarse en favor de una pretendida igualación de las condiciones para ricos y pobres, toda vez que el sistema se asumía ideológicamente como universal, siendo de esperar que las correcciones de equidad fuesen realizadas por el sistema fiscal. La verdad es que los decisores se olvidaron del comportamiento de los agentes económicos y de las respectivas funciones de utilidad. Dejándoles grandes posibilidades de manipulación de la formación del monto de la pensión, las cuales son más eficazmente aprovechadas por los más informados y socialmente mejor relacionados, el sistema abrió las puertas a la concentración de los grandes salarios declarados en los cinco, y actualmente en los diez, últimos años. El potencial de manipulación fue además agravado por la "compra de años de contribución" mediante simple prueba testimonial, alargando la carrera formal con la historia contributiva proporcionalmente menos dispendiosa para el beneficiario. Modificando la progresión remunerativa con las habilitaciones de base, situación jerárquica y sexo, es de esperar que un trabajador de habilitación y nivel salarial menores tenga una línea de progresión mucho más aplanada que un trabajador con mayor habilitación y salarios más altos. El ejemplo más resal- tante no es dado por las diferencias de progresión entre hombres y mujeres. Independientemente del nivel de habilitación, las mujeres progresan en la carrera mucho más lentamente que los hombres, en promedio. Si el cálculo de la pensión se realizase, como lo es actualmente, sobre la base de los diez mejores de los últimos quince años, la transferencia de renta para el pago de pensiones se hace desde quienes progresan más lentamente en la carrera hacia los que progresan

(14) Un ejemplo positivo de abandono de esta práctica convencional generadora de iniquidades viene a ser la aplicación de la Renta Mínima Garantizada, donde el personal de trabajo social dejó sus oficinas para dirigirse a la comunidad, a efectos de comprobar las verdaderas condiciones de vida de los candidatos a la RMG.

más deprisa, y de las mujeres hacia los hombres. La redistribución se hace entonces, perversamente, desde los menos acaudalados a los más acaudalados.

4. Insustentabilidad financiera

Deuda implícita de alto monto. La cuestión de la sustentabilidad financiera de los sistemas de Seguridad Social tiene que ver con la capacidad del sistema para generar, a lo largo del tiempo, con los regímenes contributivos vigentes, ingresos suficientes como para financiar los compromisos asumidos. El indicador de sustentabilidad más utilizado es la deuda implícita del sistema como fracción del PIB. Esta deuda mide, durante un período determinado de tiempo, el valor actualizado del flujo de contribuciones futuras necesarias para, con las contribuciones corrientes, financiar las obligaciones futuras (15).

En un estudio realizado con base en las previsiones demográficas del Libro Blanco, conjugando los dos sistemas, el de los funcionarios públicos y el de los trabajadores por cuenta de otros, en un escenario económico relativamente optimista, Marvão Pereira llega a la conclusión de que, con un aumento de 4% al año en el volumen de pensiones y con un aumento de 2,5% de ajustes anuales, el aumento de la deuda implícita en relación con el caso-base sería de 63%. (En el caso-base, el PIB crecería en 2,7% al año y los ahorros variarían entre 6,3% y 9,4% del PIB. La base fiscal crece 3% al año y la deuda pública disminuye desde 60% a 47%. En este escenario-base, muy conservador, la deuda implícita es de 19,6% para la Seguridad Social y de 34,3% del PIB para el sistema público.)

Con las restricciones presupuestarias derivadas del ingreso de Portugal en el euro, las cuestiones de la deuda implícita tienden a tornarse, de una forma u otra, cada vez más explícitas. La situación observada en 1990, en un cuadro publicado por E. James (16), muestra que Italia, Francia y Alemania detentan deudas implícitas superiores a 150% del PIB (casi de 240% en el caso de Italia). El Reino Unido, Japón y Canadá detentan, por su parte, una deuda implícita superior a 80% del PIB.

El hecho de que Portugal se encuentre aparentemente en una situación menos grave que estos países no sirve de gran consuelo. Si no se hiciese nada

para corregir los actuales desajustes, de los cuales las pensiones de la función pública son un problema mucho más urgente que el de las pensiones de régimen general, el país podrá entrar en una situación de extrema gravedad.

La situación financiera previsible para la Seguridad Social portuguesa está actualmente relativamente bien estudiada. Existen por lo menos cuatro estudios diferentes, todos idóneos, que formulan conclusiones similares: la situación actual y la de corto plazo no son catastróficas; lejos de eso, la situación actual es coyunturalmente buena, pero en el futuro, si nada se modifica, el simple transcurso del tiempo llevará a una situación ingobernable. Todos los análisis confluyen en el diagnóstico de insustentabilidad. Algunos proyectan su inicio para el año 2005, otros para el 2007 y otros para el 2015.

5. La segunda generación de reformas. La reforma del primer pilar

Configuración del primer pilar. Los pilares públicos, de beneficio definido, no tienen en todos los países la misma configuración, ni siquiera en Europa, donde el modelo social solidario de carácter público es considerado unánimemente como una conquista de la cultura y de la civilización. Varias configuraciones son posibles:

a) Una pequeña pensión universal, de igual monto para todos, o proporcional a la carrera contributiva, oscilando entre límites definidos, a la cual se le añaden pensiones complementarias, organizadas por las empresas, en régimen de capitalización. Es el caso del Reino Unido.

b) Una pensión universal pública, limitada a un cierto número de salarios mínimos, inversamente proporcional al salario del trabajador activo, es decir, proporcionalmente más próxima del último salario para los que menos ganan que para los que más ganan. Es el caso de Suiza.

c) Una pensión universal pública, financiada por impuestos en lugar de serlo por la Seguridad Social, y de monto proporcional a la renta real de la familia, medida por tests de condición de recursos. Es lo que sucede en Australia, a partir de la última reforma.

(15) Sobre el concepto de deuda implícita, ver Marvão Pereira, A., *A reforma dos sistemas de Segurança Social em Portugal. Uma análise dinâmica de equilíbrio geral*, Forum de Administradores de Empresas, Sinopse, mimeo, 14 p.

(16) James, E., *New Models for Old Age Security, Experiments, Experience and Unanswered Questions*, World Bank, 1997, mimeo, 41 p.

d) Una pensión proporcional a los salarios y a los mejores años de la carrera contributiva, con un límite de contribución durante la vida activa, a lo que corresponde un límite superior de pensión, normalmente indexado a un cierto múltiplo del salario mínimo. Es el caso de España, Alemania e Italia.

e) Una pensión proporcional a los salarios y a los mejores años de la carrera contributiva, pero sin un límite superior. Es el caso de Portugal y Bélgica.

f) Una pensión que es el resultado del cálculo actuarial de las contribuciones de los beneficiarios a lo largo de la vida, como si la Seguridad Social hubiese capitalizado ingresos y los entregase, en términos de pensión, al beneficiario. Es el modelo de pseudocapitalización pública, de contribución definida, que Suecia, Letonia e Italia están por implantar.

Los países que disponen de un modelo del tipo d) o e) son los que se encuentran ante la mayor necesidad de reformar su primer pilar.

Los problemas de este tipo de sistema no son exclusivos de Europa, ya que antes prevalecieron en otros países, particularmente en los de América Central y del Sur, Australia y Nueva Zelanda, donde el patrón social europeo fue implantado a lo largo del último medio siglo. Con las naturales diferencias de orden demográfico, económico, social y cultural, tales países se debaten hoy con problemas muy semejantes a los europeos; algunos de ellos han emprendido esfuerzos de reforma reconocidos en forma unánime como pioneros, los cuales están siendo seguidos atentamente por las naciones europeas.

Reforma del primer pilar (17). La cuestión central

EN AMÉRICA LATINA SON NUMEROSAS LAS VERSIONES DEL SISTEMA PRIVADO DE FONDOS DE PENSIÓN, UNOS OBLIGATORIOS Y OTROS VOLUNTARIOS, UNOS CON TECHOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA ELEVADOS, OTROS PERMISIVOS EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE FONDOS GESTIONADOS, ETC. MIENTRAS TANTO, ES POCO PROBABLE QUE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS SIGAN EJEMPLOS TAN RADICALES.

de la reforma del primer pilar consiste en la conversión de la deuda "implícita" en "explícita", vale decir, en la migración de parte de las responsabilidades del primero hacia el segundo pilar. Tres modelos pueden ser considerados como los más representativos:

1. El modelo latinoamericano: el primer pilar se encuentra parcialmente sustituido por cuentas individuales, capitalizadas, de contribución definida. El primer pilar se mantiene público, pero reducido y en algunos casos financiado por medio de impuestos. Ésta fue la solución adoptada por Chile, Argentina, Perú, Colombia, México, Uruguay, así como también por el próximo adherente a la Unión Europea, Hungría.

2. El modelo de países de la OCDE: el segundo pilar se constituye a partir de los fondos de pensión de la empresa, capitalizándose en la experiencia gestiona-ria de éstos y en las relaciones ya establecidas con los trabajadores. Presupone un primer pilar público, universal, de monto reducido, igual para todos o proporcional a la renta de la familia. Es el caso de Australia, Suecia, Dinamarca y el Reino Unido.

3. Un tercer modelo es el de la pseudo-capitalización pública en el primer pilar, o capitalización virtual o ficticia, de contribución definida. Modelo que orientó la reciente reforma de la Seguridad Social en Suecia, posteriormente exportado a Letonia y Polonia, y que los italianos pretenden implementar para resolver su dramático problema financiero en la Seguridad Social.

Veamos ahora las estrategias subyacentes a cada modelo de reforma:

Modelo latinoamericano. La transición se opera a través de la creación de un fondo para pagar las pensiones a partir del momento en que las contribuciones van a ser capitalizadas y no pueden ya ser utilizadas para pagar las rentas anuales. Este fondo puede ser alimentado con ingresos públicos, ingresos provenientes de las privatizaciones y de la deuda pública a largo plazo (en los países que pueden contraerlas) con vencimientos a la edad del retiro. El beneficiario puede optar entre permanecer en el sistema anterior o cambiarse para el nuevo sistema, atraído por algunos incentivos. Se contrae una deuda pública para cubrir la diferencia de ingresos, la cual puede ser colocada con los fondos que constituyen el segundo pilar o en el exterior, y será cubierta a través de impuestos, durante un período suficientemente prolongado como para que no implique un carga excesiva en la economía. La creación de una segunda pensión, ca-

(17) Algunas de las acciones siguientes son ampliamente tributarias de James, E., *New Models for Old Age Security, Experiments, Experience and Unanswered Questions*, World Bank, 1997, mimeo, 41 p.

pitalizable, presupone el mantenimiento de una primera pensión pública universal, de valor reducido.

El sistema de pensiones chileno (18). El sistema privado de fondos de pensión introducido en Chile en 1981 se presenta como un modelo a ser adoptado por el resto de América Latina y comienza a ser visto como la solución para la crisis de la Seguridad Social en los países industrializados.

En este sistema los trabajadores contribuyen durante la vida activa con 13% de su salario para un futuro, que dará origen a la pensión, pudiendo optar entre varios fondos que compiten entre sí.

Los defensores de este sistema aluden al hecho de que el sistema privado evita la ineficiencia y las desigualdades del sistema de pensiones estatales, los conflictos intergeneracionales, así como los obstáculos que interfieren con la movilidad en el empleo por esquemas de pensión basados en la empresa.

José Piñera, el arquitecto del sistema chileno, recuerda que la reforma también trajo consigo ventajas políticas, al haber dejado las pensiones de estar sujetas a la manipulación gubernamental, dando así mayor libertad a los individuos. Las distorsiones del mercado de trabajo son reducidas por efecto de la movilidad y los impuestos de Seguridad Social son minúsculos e inexistentes. Igualmente, los mercados financieros se benefician, aumentando los recursos disponibles y las fuentes financieras de largo plazo. Los efectos en la tasa de ahorro chilena también se hicieron sentir, habiendo alcanzado cifras de 29%, contra el 19% en el resto de América Latina.

Hace falta, sin embargo, probar estas afirmaciones. El aumento del ahorro privado puede ser la causa de la quiebra del ahorro público o para-público, toda vez que la Seguridad Social dejó de percibir contribuciones, teniendo todavía que pagar jubilaciones públicas. Ese aumento está también vinculado con el fuerte crecimiento económico y con una política fiscal sumamente rígida.

Los costos fiscales de la transición entre los sistemas son de larga duración y alcanzaron en Chile 126% del PIB. Aun cuando puedan ser reducidos a través de la obligatoriedad de compra de deuda pública por parte de los gestores de fondos, estos costos representan un serio obstáculo para que los Gobiernos puedan emprender reformas.

Por otro lado, no es evidente que este mecanismo tenga los mismos resultados en países más desarro-

llados. Mientras que en América Latina la reforma dio impulso al mercado financiero, en los Estados Unidos o en Europa esos mercados ya están desarrollados. Otra diferencia consiste en el motivo de la reforma. En los países más ricos la necesidad se ubica en la inminente quiebra del sistema "pay-as-you-go". Por una parte, aumentando los impuestos del Gobierno desestimularía el empleo; por otra parte, reducir los beneficios sería políticamente difícil. De hecho, en los países ricos existe una aceptación generalizada del sistema actual, en tanto que en América Latina siempre prevaleció la percepción de que el sistema era corrupto y falto de equidad.

Los beneficios abonados por el Estado no pueden desaparecer por completo, teniendo éste que asegurar una renta mínima (o de supervivencia) a aquellos que no tienen derecho a una jubilación mínima en el sistema privado. En pocos años, el Gobierno chileno gastó más de 4% del PIB en este tipo de beneficios, cifra que en los países más ricos aumentaría drásticamente. Asimismo, la existencia de un soporte estatal tendría efectos perversos, desestimulando la contribución en quienes esperan jubilaciones bajas.

Finalmente, aun cuando las tasas de rentabilidad de los fondos privados sean superiores a las del sistema público, la tendencia es hacia la baja, en la medida en que se aproxima la saturación de los mercados financieros.

En América Latina son numerosas las versiones del sistema privado de fondos de pensión, unos obligatorios y otros voluntarios, unos con techos de inversión extranjera elevados, otros permisivos en relación con el número de fondos gestionados, etc. Mientras tanto, es poco probable que los países industrializados sigan ejemplos tan radicales.

La nueva estructura del sistema de seguridad social argentino (19). Con algunas excepciones (por ejemplo militares, policías y algunos trabajadores rurales), la participación en el nuevo sistema instaurado en la Argentina en 1994 es obligatoria para todos los trabajadores, incluyendo profesionales por cuenta propia. Existe, no obstante, la posibilidad de escogencia entre los componentes público y privado del segundo pilar.

El primer pilar, integralmente público, es responsable de tres tipos de beneficios, uno permanente y dos transitorios:

(18) *Livro Branco da Segurança Social, Caixa D.1, p. 154, INA/IGFSS, Lisboa, 1999.*

(19) *Livro Branco da Segurança Social, Caixa E.23 p. 208, INA/IGFSS, Lisboa, 1999.*

i) una pensión básica universal ("prestación básica universal" o PBU), igual a 27,5% del salario medio cubierto; esta pensión está sujeta a un período mínimo de elegibilidad de 30 años y a una edad normal de retiro de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres; el monto de la PBU se aumenta en 1% por cada año adicional de contribuciones, hasta un máximo total de 45 años;

ii) una pensión compensatoria ("prestación compensatoria" o PC), relacionada con las contribuciones al antiguo sistema, de valor igual a 1,5% del salario medio de los últimos diez años de empleo, por cada año de contribuciones a aquel sistema (hasta un máximo de 35 años o 52,5%);

iii) pensiones pagadas a los pensionados ya existentes.

El pilar público es también responsable por la pensión a la edad avanzada ("prestación por edad avanzada" o PEA), que es asignada a aquellos que teniendo más de 70 años no son elegibles para la PBU, pero que tienen por lo menos diez años de contribuciones. La PEA equivale a 70% de la PBU o aproximadamente a 19% del salario medio cubierto. Finalmente, el Estado también paga pensiones por invalidez y de supervivencia, junto con el pilar privado.

El pilar público es financiado por una contribución de 16% que incide sobre los empleadores, así como por impuestos consignados y por transferencias de los ingresos generales. Durante 1996 esa tasa se redujo a 12% con el objetivo de promover el empleo.

Los dos últimos componentes del primer pilar son transitorios. Cuando cesen, la tasa de contribuciones

LA TRANSICIÓN PARA EL SEGUNDO PILAR ES TANTO MÁS FÁCIL CUANTO MENOR HAYA SIDO EL PRIMER PILAR Y PLANTEA GRANDES PROBLEMAS DE INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR, ASÍ COMO DE REGULACIÓN PARA LA ENTIDAD PÚBLICA CON TAL RESPONSABILIDAD. PAÍSES SIN SEGUNDO PILAR COMO ALEMANIA, ITALIA, BÉLGICA, ESPAÑA, PORTUGAL Y, EN CIERTO MODO, FRANCIA TIENEN MAYORES DIFICULTADES PARA CREARLO QUE OTROS COMO IRLANDA, EL REINO UNIDO O SUECIA, QUE REDUJERON EL PRIMER PILAR A UNA PENSIÓN UNIVERSAL.

disminuirá, pasando la PBU a ser financiada con ingresos generales. La contribución que incide sobre los empleadores podrá asimismo ser completamente abandonada.

El segundo pilar está conformado por un componente capitalizado, mayoritariamente privado, y por un componente no capitalizado, totalmente público:

i) el componente capitalizado, gerenciado por entidades gestoras de fondos denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), es un sistema de contribución definida, basado en cuentas individuales de capitalización;

ii) el componente no capitalizado, denominado "prestación adicional de permanencia" (PAB), es un esquema de beneficios definidos.

La pensión a la vejez del sistema AFJP asume la forma de una anualidad o de aportes calendarizados, que se basan en el saldo acumulado de cada cuenta. Pero el sistema AFJP ofrece también beneficios (de tipo definido) de invalidez y de supervivencia, cubiertos por un sistema de seguros de vida y de invalidez. En relación con los trabajadores que se cambian para el sistema AFJP, estos beneficios de invalidez y de supervivencia se estiman en proporción al número de años de contribución para cada pilar.

El componente público (PAP) ofrece una prestación igual a 0,85% del salario medio de los últimos diez años de empleo por cada año de contribución para el nuevo sistema. Cubre también beneficios de invalidez y de supervivencia semejantes a los ofrecidos por el componente privado.

El segundo pilar es financiado por una tasa de contribución de 11% soportada por los trabajadores.

En lo que respecta al componente AFJP, esta tasa cubre también los gastos administrativos y los premios relativos a los seguros de vida y de invalidez (en promedio, cerca de 3,5%). Los restantes 7,5% son utilizados para la acumulación de capital a largo plazo.

El componente PAP funciona sobre una base de reparto contemporáneo. Sus ingresos son actualmente utilizados para pagar las pensiones del antiguo sistema. Las futuras pensiones PAP serán cubiertas por los futuros ingresos por contribuciones y por transferencias presupuestarias. Las contribuciones son cobradas por las autoridades fiscales y posteriormente distribuidas por las AFJPs y por el organismo público que administra el primer pilar y el PAP.

Los trabajadores, incluidos los nuevos participantes de la fuerza laboral, tienen derecho, en el segundo pilar, a incorporarse ya sea al componente AFJP o al componente PAP. Tienen igualmente el derecho de

transferir su cuenta de una AFJP a otra hasta dos veces al año. Los trabajadores que hubiesen escogido permanecer en el componente público (PAP) pueden trasladarse posteriormente a un componente privado. Los trabajadores que opten por el componente AFJP no tienen la posibilidad de regresar al componente público (este regreso fue sólo permitido hasta junio de 1996, a través de una provisión especial formulada inmediatamente después de la promulgación de la nueva ley).

Modelo de países de la OCDE. Este modelo puede utilizar los planes de retiro complementarios de las empresas o sindicatos, aprovechando la experiencia recogida en ellos, beneficiándose de las economías de escala, experiencia financiera y menores costos de marketing. Los recursos del segundo pilar son colocados en cuentas bancarias especiales (Australia), o gestionados por fondos de pensión en una forma más agresiva. La transición para el segundo pilar es tanto más fácil cuanto menor haya sido el primer pilar y plantea grandes problemas de información al consumidor, así como de regulación para la entidad pública con tal responsabilidad. Países sin segundo pilar, como Alemania, Italia, Bélgica, España, Portugal y, en cierto modo, Francia tienen mayores dificultades para crearlo que otros como Irlanda, el Reino Unido o Suecia, que redujeron el primer pilar a una pensión universal. Presentamos, seguidamente, un análisis con mayor profundidad de las reformas realizadas en cuatro países del grupo de la OCDE: Italia, Alemania, el Reino Unido y Suecia (20).

Italia. Con una deuda implícita de las más elevadas y uno de los más altos porcentajes de gastos sociales orientados hacia las pensiones, Italia se tornó un fuerte candidato para la introducción de reformas en el sistema de Seguridad Social. Éstas fueron conducidas en 1992 por el Gobierno de Amato y en 1995 por el Gobierno de Dini. La reforma Amato aumentó la edad legal de retiro de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, a un ritmo de 0,5 años por cada año de calendario. Alargó el período de cálculo para la formación de la pensión, en los trabajadores por cuenta de otros, desde los cinco últimos a los diez últimos años, y a toda la carrera contributiva para los nuevos trabajadores. Las pensiones pasaron a ser inadexadas sobre la inflación, en lugar de hacerse sobre los salarios.

El Gobierno de Berlusconi intentó una nueva reforma sin el apoyo sindical. El Gobierno de Dini, tras

una prolongada negociación con los sindicatos, consiguió en 1995 aprobar la nueva reforma en el Parlamento. En esta reforma:

- Las pensiones mínimas por vejez e invalidez pasaron a ser financiadas por el presupuesto del Estado y no por la Seguridad Social. El monto global afectado a la acción social pasó a ser inadexado al PIB.

- La contribución de la entidad patronal fue elevada a 33%.

- Las pensiones pasaron a ser calculadas según el sistema de capitalización virtual o ficticia, aun cuando fuesen financiadas en el sistema PAYG. En el momento de la liquidación, el cálculo de la pensión anual se realiza por un coeficiente que tiene en cuenta la edad de inicio de la carrera contributiva. Estos coeficientes son de base actuarial, teniendo en cuenta la duración media del tiempo de retiro, y siendo ajustados en función del aumento de la expectativa de vida.

- Es posible flexibilizar la edad de retiro hasta los 57 años, con deducciones proporcionales, las cuales no se aplicarán si el candidato ya tuviese 40 años de carrera contributiva. Para edades superiores a los 65 años la pensión no es incrementada.

- Las pensiones públicas son alineadas con las de los trabajadores por cuenta de otros. Los servicios públicos contribuyen con la misma tasa de 33% y 8% a cargo del trabajador, siendo comunes las reglas.

- La aplicación de la reforma es gradual: las nuevas reglas sólo tendrán aplicación integral a las generaciones que inicien su actividad después de su entrada en vigencia. Para los actuales trabajadores activos, las antiguas reglas se aplicarán al número de años de carrera hasta la entrada en vigencia de la nueva legislación, y a la totalidad de la carrera para los que tuviesen ya más de 18 años de contribuciones.

- Se previó la adhesión facultativa a los fondos del segundo pilar. Los fondos están poniéndose en marcha con una gran lentitud.

Alemania. La reforma del régimen más voluminoso (trabajadores por cuenta de otros, excluyendo funcionarios, agricultores y trabajadores independientes) ha venido siendo financiada por el presupuesto del Estado en aproximadamente un 20%. En 1992 se aprobó una primera reforma, que venía siendo preparada desde 1987; en 1997 se elaboró una nueva re-

(20) Este análisis se basa en un texto de la Documentation Française, "Les pays étrangers ont réformé ou vont réformer leurs systèmes de retraite", 1999, basado a su vez en BIT, "La concertation sociale en matière de retraites: Royaume Uni, États Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne". Rapport définitif coordonné par E. Raymond, remis à la séance no. 10 de la Commission de Concertation.

forma para entrar en vigencia en 1999, la cual se encuentra, en este momento, en fase de aprobación parlamentaria.

La reforma de 1992 incidió en tres aspectos:

- El modo de revalorización de las pensiones: dejaron de estar indexadas sobre los aumentos de los salarios brutos de los trabajadores activos y pasaron a ser indexadas por los salarios netos.

- La edad legal del retiro se elevó a 65 años, con una evolución gradual que recién terminará en el año 2012. Puede haber flexibilización por anticipación, con rebaja de 3,6% por cada año. La prórroga a más allá de los 65 años da derecho a un incremento de 6% por año.

- El financiamiento del régimen general está asegurado por las cotizaciones y por una contribución del presupuesto del Estado destinada a las prestaciones no contributivas, la cual fue aumentada a partir de 1992, en función del aumento de las tasas contributivas y del salario medio de los empleados activos.

Estas reformas no eliminaron la actual falta de sustentabilidad financiera del sistema alemán: se prevé que en el año 2040 la tasa de contribución de equilibrio alcance 30% de los gastos totales y 18,4% del PIB (en 1996, los gastos públicos por pensiones presentaron 12,8% del PIB).

La reforma iniciada en 1997, y todavía no aprobada debido a discrepancias en el Consejo Social, preveía las siguientes adaptaciones:

- La regla de revalorización de la pensión deberá tomar en consideración el aumento de la expectativa de vida.

A PESAR DE LAS DIFERENCIAS SEÑALADAS, EUROPA HA PODIDO APRENDER DE LAS REFORMAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA, INICIADAS EN CHILE Y APLICADAS MÁS TARDE EN ARGENTINA Y EN OTROS PAÍSES. VARIAS HAN SIDO LAS CONTRIBUCIONES RECIBIDAS: EN PRIMER LUGAR, LA DIVISIÓN DEL PRIMER PILAR EN DOS, UNO DE NATURALEZA PÚBLICA Y FINANCIADO EN RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN, Y OTRO DE NATURALEZA MIXTA, PÚBLICO-PRIVADA, GERENCIADO POR FONDOS CON MÁS FLEXIBILIDAD, EN RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN.

- Deberá establecerse una contribución pública suplementaria a partir de 1999, inadexada sobre los ingresos fiscales, financiada por un aumento del IVA que permitiese reducir en un punto la tasa de contribución.

- El acceso a las pensiones por invalidez pasará a ser menos permisivo que en la actualidad.

Reino Unido. El sistema es completamente diferente al de Europa continental, basado en la coexistencia de una pensión pública, de base, con un monto fijo, con un régimen complementario contributivo, de naturaleza pública pero no obligatorio; los beneficiarios pueden optar entre el régimen complementario público y el régimen complementario privado, de capitalización, de naturaleza ocupacional, y más recientemente, desde 1988, pueden optar por fondos individuales de contribución definida. El Estado faculta otros apoyos a los jubilados que sólo tienen una pensión base: renta mínima, subsidio de alojamiento, exención de impuestos municipales.

La segunda pensión, complementaria, de naturaleza pública (SERPS), creada en 1975 para aquellos que no disponían de un esquema complementario privado, se calcula en función de la carrera contributiva y sustituye 25% del salario medio calculado sobre los mejores veinte años.

En 1981 la primera pensión, o pensión de base, fue inadexada sobre los precios. En 1986 la tasa de sustitución de la segunda pensión (SERPS) bajó a 20%, con efecto a partir del 2000, y se prolongó el período de cálculo para la conformación de la pensión, entre 2000 y 2028, de los veinte mejores años a toda la carrera contributiva.

En 1995 se igualó la edad del retiro para ambos sexos, a razón de seis meses por año para las mujeres, entre 2010 y 2020, hasta llegar a los 65 años para el año 2020.

Suecia. El sistema se basa en dos pensiones: pensión de base y pensión complementaria; la primera es igual para todos los que trabajaron 40 años y vivieron 30 años en Suecia, con reducción para los jubilados que viven con un cónyuge también beneficiario. La pensión complementaria completa se alcanza con 30 años de trabajo y se calcula en función de las rentas entre 1 y 7,5 veces el monto de base, a partir de un sistema de puntos anuales, escogiéndose los mejores 15 años como base de cálculo. La pensión completa, con 30 años de contribución, es igual a 60% del producto del número promedio de puntos por el monto de base. Por encima de 7,5 veces el monto de base, sigue existiendo contribución, pero se encuentra "plafonada". Los que tuviesen una escasa pensión complementaria tienen derecho a un suplemento de

55,5% del monto de base (lo que beneficia a 20% de los jubilados para 1994). Las cotizaciones son pagadas por los empleadores: 5,86% para la pensión de base, 13% para la pensión complementaria y 0,20% para la pensión parcial. En 1995 se estableció una cotización de los trabajadores de 1% para la pensión de base.

En la importante reforma ocurrida en 1998 se tomaron las siguientes medidas:

- Las cotizaciones subieron a 18,5% de los salarios, y se reparten en términos iguales (9,25%) entre empleadores y asalariados. De este valor, 16% son para financiar las pensiones por reparto, en capitalización virtual o ficticia, con revalorización en función del índice de crecimiento de los salarios. La parte restante (2,5%) es capitalizada y el beneficiario escoge libremente la entidad gestora.

- La pensión pública es calculada en régimen de capitalización virtual o ficticia por los derechos acumulados hasta la liquidación; la pensión anual es calculada por la división de los derechos acumulados por un factor dependiente de la edad, la expectativa de vida y la previsión de crecimiento económico.

- La revalorización de las pensiones se hace en función de la inflación y de la diferencia entre el crecimiento de los salarios reales y un valor de referencia fijado en 1,6%.

- Las personas sin derecho a pensión completa tienen un RMG igual a 2,13 veces el monto de base para un contribuyente individual, y de 1,9 para los casados, inadexados a los precios y financiado por el presupuesto del Estado. Se agregan subsidios de alojamiento. Las pensiones pagan IRS.

- El nuevo sistema tendrá una implementación gradual: las personas con 60 y más años de edad observarán las reglas antiguas. Las que tengan entre 45 y 60 años tendrán las pensiones calculadas en dos partes, y la parte a la que se aplican las nuevas reglas aumenta de forma proporcional a la edad. Para las personas con menos de 45 años, las pensiones serán calculadas de acuerdo con las nuevas reglas, pero beneficiándose de un nuevo cálculo para los derechos adquiridos bajo la protección de las antiguas normas.

Modelo de capitalización pública virtual o ficticia. Este modelo crea, para cada beneficiario, una cuenta corriente en la Seguridad Social, acreditada regularmente por las contribuciones e intereses. La acumulación es ficticia, pues los ingresos cobrados siguen siendo utilizados para pagar los beneficios de los actuales pensionados (PAYG). A la edad de la jubila-

ción, el beneficiario recibe como pensión una anualidad correspondiente a la actualización del capital que "acumuló". Por lo general, este modelo es complementado por una segunda pensión obligatoria, alimentada por un porcentaje sobre su contribución regular. Esta segunda pensión es siempre obligatoria y administrada por fondos públicos, de empresa o de sindicatos, o fondos de pensiones privados.

6. Diferencias básicas entre Europa y América Latina

Diferencias demográficas. Sobre la base del Informe de Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, del año 1998-1999 (21), seleccionamos siete países de América Latina (México, Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica) y siete países de la Unión Europea (Italia, Alemania, Reino Unido, Suecia, España, Francia y Portugal), todos de dimensión poblacional variada, desde 3 ó 4 millones de habitantes en Costa Rica y Uruguay, respectivamente, hasta 95 y 164 millones de habitantes en México y Brasil, respectivamente. En Europa los países menos populosos, entre los seleccionados, son Suecia y Portugal, con 9 y 10 millones respectivamente, mientras que en el extremo opuesto se ubican Alemania, con 82 millones, y Francia y el Reino Unido, con 59 millones cada uno.

Las diferencias no son muy marcadas en lo que se refiere a la importancia porcentual de la población en edad activa (15-64 años) en relación con la población total. En los países de América Latina oscila entre 60% (Chile) y 67% (Uruguay), con el caso extremo de Costa Rica, con 50%; en los países de la UE oscila entre 64% (Francia y el Reino Unido) y 69% y 70% respectivamente para España y Portugal, con Alemania e Italia en una posición intermedia, con aproximadamente 68% cada uno. Se aprecia una diferencia media de 4-5 puntos porcentuales menos en América Latina. A pesar de tener estos países porcentajes de población añosa muy inferiores a los de las naciones europeas, la importancia relativa de los jóvenes, de 0 a 14 años, es mucho más elevada. Esto se explica por las grandes diferencias en las tasas brutas de fertilidad: mientras que en América Latina se sitúan entre 2,2 (Uruguay) y 3 (Venezuela) descendientes por cada mujer entre los 15 y 44 años, los valores correspondientes a los países de la UE no pasan de 1,7 (Reino Unido, Suecia y Francia) y descienden hasta 1,2 (Italia y España). Las diferentes condiciones de salud hacen que las poblaciones de América Latina tengan una menor expectativa media de vida: para los hombres,

(21) Knowledge for Development, World Development Report, The World Bank, 1998/99.

ésta oscila entre 63 años (Brasil) y 75 años (Costa Rica); en la UE varía de 72 años (Portugal) a 76 años (Suecia). En las mujeres, las diferencias son mayores: de 71 años (Brasil) a 79 años (Costa Rica) y de 79 años (Portugal) a 82 años (Suecia y Francia).

La evolución que cabe esperar para el futuro lleva a concluir que en América Latina la población activa va a aumentar su importancia relativa, con el aumento previsible de la expectativa de vida y la incorporación a la actividad de cohortes jóvenes todavía muy numerosas; las futuras obligaciones en materia de pensiones van a aumentar seguramente, pero sólo en la medida en que aumente la expectativa de vida, teniendo que sostenerlas una población activa todavía en crecimiento. En la UE la población activa nacional va a disminuir debido a la incorporación a la actividad de cohortes drásticamente menos numerosas, y el número de pensionados va a aumentar debido a las expectativas de vida cada día más elevadas. Los efectos del desempleo estructural prolongado, la cada vez más tardía entrada de los jóvenes a la fase de actividad y la anticipación de la edad de jubilación practicada erradamente para incrementar el empleo de jóvenes, conducen a una carga excesiva de responsabilidad en el financiamiento de la Seguridad Social actual y futura, sobre los actuales y futuros trabajadores activos. El recurso a los activos inmigrantes puede tener efectos compensadores en los países de Europa del Sur, tal como ya aconteció en las últimas tres décadas en Europa central y del Norte, pero esto no soluciona los graves problemas de insustentabilidad financiera de los sistemas de protección social.

Diferentes ritmos de crecimiento económico. El ritmo de crecimiento de las economías será ciertamente desigual: los países de América Latina aquí seleccionados tuvieron, entre 1990 y 1997, medias de crecimiento anual del PIB más elevadas que los de la UE: oscilaron entre 1,8% y 1,9% en México y Venezuela, respectivamente, hasta 4,5% y 7,2% en Argentina y Chile, respectivamente. En la UE los mejores desempeños fueron observados en el Reino Unido (1,9%) y Portugal (1,7%); Suecia tuvo 0,9% e Italia 1,1%. Por cierto que estos valores reflejan los pési-

EL POTENCIAL DE CRECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA, A PESAR DE CIERTA INESTABILIDAD, ES CIERTAMENTE MÁS ELEVADO QUE EL DE LOS PAÍSES DE LA UE. ESTE POTENCIAL ES INDUCTOR DE GRANDES CAMBIOS Y PERMITE ENCARAR REFORMAS CON MAYOR VISIÓN DE FUTURO.

mos años de 1993-94, cuando el crecimiento llegó a ser negativo en casi toda la UE, por la depresión por arrastre con la subida de tasas de interés para contener la inflación, decidida por Alemania luego de la integración de las provincias del Este. Pero más allá de esta circunstancia coyuntural, el potencial de crecimiento de las economías de América Latina, a pesar de cierta inestabilidad, es ciertamente más elevado que el de los países de la UE. Este potencial es inductor de grandes cambios y permite encarar reformas con mayor visión de futuro.

Diferencias institucionales. Algunos de los sistemas de protección social de la UE tienen más de un siglo de existencia, y ciertamente todos más de 50 años, con un fantástico desarrollo en los magníficos treinta años posteriores a la II Guerra Mundial. Los niveles de protección alcanzados fueron muy elevados, cubriendo prácticamente toda la población, incluyendo el antiguo sector de la agricultura. En muchos países de América Latina la protección por esquemas de Seguridad Social todavía hoy es incompleta y desigual. Los sectores secundario y terciario de la economía fueron los más protegidos, a la par de la Administración pública y de las fuerzas armadas y militarizadas. El modelo nunca tuvo tiempo de madurar lo suficiente para eliminar las características discriminatorias involuntarias con que fue implementado, habiéndose tornado simultáneamente ineficiente e insustentable. Las carencias de auto-financiamiento fueron en algunos países suplidas mediante el recurso al presupuesto del Estado, lo que se reflejó negativamente en la economía por el incremento de la deuda pública y sus efectos inflacionarios. En este contexto, puede y debe actuarse en forma más audaz que en los países en los cuales el sistema, a pesar de las señales de fatiga que emite, sigue siendo un referencial de solidaridad inter-profesional e inter-generacional.

Diferentes desigualdades. El índice de Gini pretende medir las desigualdades entre las rentas de las diferentes clases sociales de un país. Este índice es tanto más elevado cuanto mayores sean estas desigualdades (cuando la curva de Lorenz de concentración de riqueza se aleja de la diagonal de la distribución). Los índices de Gini de los países seleccionados de América Latina son todos mucho más elevados que los de la UE. Los primeros oscilan entre un mínimo de 46,8 puntos para Venezuela y un máximo de 60,1 para Brasil. Los segundos, entre un mínimo de 25 en Suecia y un máximo de 32,7 en Francia (no se dispone de datos para el caso de Portugal). Desde el momento en que el sistema de protección social de postguerra produjo resultados tan positivos en los países de la UE y cuando las menores desigualdades se observan precisamente en los países con protección más extensiva, es preciso pensar dos veces antes de emprender la realización de reformas drásticas. No

puede sorprender el hecho de que ninguna reforma en Europa tenga en programa la abolición del modelo social prevaleciente. Más bien se trata de proceder a su corrección, perfeccionamiento y contención dentro de los límites de sustentabilidad que mantengan los elevados niveles de solidaridad ya alcanzados.

7. Lo que Europa puede aprender de América Latina

A pesar de las diferencias señaladas, Europa ha podido aprender de las reformas sociales de América Latina, iniciadas en Chile y aplicadas más tarde en Argentina y en otros países. Varias han sido las contribuciones recibidas:

En primer lugar, la división del primer pilar en dos, uno de naturaleza pública y financiado en régimen de distribución, y otro de naturaleza mixta, público-privada, gerenciado por fondos con más flexibilidad, en régimen de capitalización, sin hacer peligrar la sustentabilidad futura, con gran respeto por la soberanía del consumidor-contribuyente que escoge la entidad gestora, y con gran libertad para cambiar.

Seguidamente, la posibilidad de que estos fondos de gestión capitalizados tengan participación en el desarrollo del mercado financiero nacional primero, y multinacional después. Esta animación del mercado de capitales genera ciertamente alguna inestabilidad futura, como se ha observado en las recientes crisis, sobre todo en Asia. Pero es un factor de enorme dinamización de la economía, tal como lo demostró la experiencia chilena.

A esto se agrega que la mercadización de una parte del primer pilar aleja de la manipulación política y de las ingenierías preelectorales una porción muy importante del sistema de protección social, ampliando el nivel y la calidad de la democracia. Sin embargo, tal efecto sólo se verificará si la capacidad reguladora del Estado es ejercida en pleno y si las normas de defensa del consumidor se amplían a este sector estratégico.

Un sistema de protección social más ágil y flexible puede practicar la selectividad en las prestaciones,

beneficiando positivamente a los más carenciados, contractualizando su reinserción social, en lugar de distribuir administrativamente para todos, pobres y ricos, los mismos beneficios. El mecanismo portugués, adoptado en 1997, de la selectividad en las prestaciones familiares (abono de familia), introducida con la creación de tres escalones de abonos en función de la renta observada, y la creación, en 1996, de la Renta Mínima Garantizada con una delicada ingeniería social de asociaciones con instituciones locales y de desplazamiento hacia la comunidad de los servicios de administración de los beneficios, son ejemplos altamente positivos que no hubiesen sido posibles sin el intenso debate ideológico que las experiencias de América Latina propiciaron.

8. Conclusión

Los sistemas de protección social se encuentran sometidos a un severo escrutinio en todos los continentes. La mundialización de las economías regionales hace que la información intercontinental sea tan necesaria para el conocimiento previo a la toma de decisiones como lo es la información nacional o regional. El aprendizaje es mutuo y debe realizarse con cautela, evitando los mimetismos absurdos y las modas socioeconómicas. La mejor prevención contra estas prácticas irracionales consiste en la difusión de la información y el intercambio de experiencias. Esta conferencia constituye un excelente foro para suministrar medios para que también en el campo social sean ampliamente conocidas las experiencias más o menos positivas, aumentando así los grados de libertad de los responsables de la toma de decisiones públicas y, por encima de ellos, de los ciudadanos que en ellos delegan la conducción de los negocios públicos.●

Artículo publicado originalmente en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas. N.º 18 (Oct. 2000), y presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Ciudad de México, 19-22 de octubre de 1999, con el título: Reformas da Segurança Social na Europa: contributo das experiências da América Latina.

LOS INMIGRANTES IBEROAMERICANOS Y SU SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

Bernardo GONZALO GONZÁLEZ

Técnico de la Seguridad Social. Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

21

SÚBITAMENTE, ESPAÑA SE HA TRANSFORMADO EN UN PAÍS DE INMIGRACIÓN. ACUDEN A ELLA A TRABAJAR EXTRANJEROS DE TODAS PARTES: EUROPA COMUNITARIA Y DEL ESTE, PAÍSES AFRICANOS Y, POR SUPUESTO, DE TODA IBEROAMÉRICA. LAS ESTADÍSTICAS RESULTAN ENGAÑOSAS, SOBRE TODO POR LAS DIMENSIONES DE LA INMIGRACIÓN CLANDESTINA. HAY, EMPERO, DOS DATOS SIGNIFICATIVOS: EL PRIMERO ES QUE HAY AHORA 800.000 CIUDADANOS ALEMANES INSTALADOS EN ESPAÑA, MÁS QUE LOS ESPAÑOLES QUE EMIGRARON A ALEMANIA EN LOS AÑOS 60 Y 70; EL SEGUNDO ES LA SANGRÍA –CERCA DE UN TERCIO DE SU POBLACIÓN– DE ECUATORIANOS TRABAJANDO, LEGAL O ILEGALMENTE, EN EUROPA Y PRINCIPALMENTE EN ESPAÑA.

La extensión e intensidad del fenómeno han obligado a las Autoridades españolas a *improvisar una política migratoria* que, hasta el momento, está siendo muy poco estable, arbitraria y, desde luego, contradictoria e incompleta. Faltan criterios para articular la *selección y atención preferentes* de las migraciones pro-

cedentes de países que –como los iberoamericanos– se hallan vinculados a España por lazos históricos y culturales. Sobre todo, falta una acción política y legislativa de origen internacional –un Derecho Internacional bilateral o multilateral– destinado a eliminar obstáculos de protección social para facilitar la *integración social* de las corrientes migratorias.

Porque, desde luego, los trabajadores procedentes de Iberoamérica forman un bloque muy numeroso en el conjunto de extranjeros que llegan a trabajar con nosotros; España es su preferencia, y ésta debería ser también la preferencia española, la del país de acogida. Como se ha dicho, obvias **razones culturales e históricas** explican las ventajas que habrían de derivarse de dar juego a esa doble preferencia.

Hasta la muy reciente Ley de Extranjería, nuestro Derecho interno concedía un **trato de favor** en cuestiones de Seguridad Social (cuestiones que, como es sabido, pueden entorpecer o estimular la voluntad inmigratoria y que, por supuesto, forman parte del "Estatuto del inmigrante") a los inmigrantes iberoamericanos (el art. 7 de la LGSS disponía, desde su versión de 1966, la igualdad de derechos de los iberoamericanos, por contraste con la regla de "reciprocidad" atribuida a los demás extranjeros). Después de sucesivas reformas, todo el privilegio concedido a los trabajadores de Iberoamérica se vio reducido a las prestaciones no contributivas, cuya concesión se condiciona a otros extranjeros europeos extracomunitarios y africanos a prueba de reciprocidad. Pero la nueva Ley de Extranjería ha venido a difuminar incluso esa mínima preferencia residual; ahora todos los extranjeros, en pie de igualdad entre ellos y con los españoles, disponen de acceso a las prestaciones españolas no contributivas de Seguridad Social. En todo caso, ese privilegio ahora neutralizado, que afectaba sólo a una modalidad marginal de las prestaciones sociales, no era aliciente de peso para contituir sobre él un filtro selectivo a favor de la inmigración americana.

La Seguridad Social es ahora un obstáculo para la inmigración procedente de América. La solución estaría entonces en la construcción de un Derecho Internacional capaz de eliminar esos obstáculos. Ésa es la experiencia de los países de la Unión Europea, cuyos Reglamentos y Directivas sobre Seguridad Social constituyen un completo cuadro de medidas destinadas a remover el obstáculo de la Seguridad Social para facilitar la libre y ordenada circulación de los migrantes.

Así pues, el Derecho interno no sirve ya para alentar la política inmigratoria iberoamericana en las cuestiones relativas a Seguridad Social. Debe ponerse en manos de **disposiciones de formación y origen internacional**.

El panorama internacional presente, sin embargo, no es propicio para progresos asistencialistas en favor de los inmigrantes. Sí lo es, en cambio, para el desarrollo de **políticas internacionalmente armónicas**; en primer lugar, porque las decisiones restrictivas lo parecen menos cuando pueden justificarse con el "mal de muchos" y, además porque existe ahora una verdadera semejanza en los problemas de todos. La

comunidad de problemas sociales es el recurso principal para la definición de objetivos políticos convergentes por parte de los Estados: el envejecimiento demográfico, la evolución de las estructuras familiares, las transformaciones y la precarización del empleo y el riesgo mayor de la marginación social y de la nueva pobreza..., son expresión actualizada de tales problemas sociales comunes. Algunos de ellos, los principales, son también problemas graves en la comunidad iberoamericana. Y de ello resulta la intensificación antes referida, de los procesos migratorios actuales.

En consecuencia, España debe plantearse propiciar un Derecho de Seguridad Social Internacional que permita la **coincidencia básica** entre las instituciones protectoras de los países en cuestión, y que ofrezca unas normas técnicas suficientes para conceder la asistencia debida a las migraciones. Armonización de Derechos, por una parte, y coordinación legislativa y de Administraciones gestoras, por otra.

Lo que ahora existe es claramente insuficiente. No hay, y debería intentarse su consecución, un **Código o Carta Iberoamericana de Derechos de Seguridad Social** que, a modo de instrumento específico y adaptado a las necesidades de los países de la Comunidad, sea capaz de armonizar sus instituciones para después coordinarlas adecuadamente en su incidencia sobre las migraciones.

Esa coordinación requiere una norma bastante **menos simple** que el actual Convenio multilateral de Quito, que es el único instrumento normativo de que se dispone al efecto. Deberían instaurarse procedimientos de coordinación multilaterales y no sólo bilaterales para obtener del Derecho Internacional todo el rendimiento que es capaz de facilitar en orden a la solución de las cuestiones planteadas.

Por otra parte, dadas las características peculiares de las Administraciones públicas gestoras de los sistemas nacionales que deben ser coordinados, se haría necesario dotar a la Comunidad Iberoamericana de un órgano que sea capaz de **renovar eficazmente esos instrumentos armonizadores y coordinadores** de las instituciones de la Seguridad Social de

FAITA UNA ACCIÓN
POLÍTICA Y LEGISLATIVA DE
ORIGEN INTERNACIONAL
—UN DERECHO
INTERNACIONAL BILATERAL
O MULTILATERAL—
DESTINADA A ELIMINAR
OBSTÁCULOS DE
PROTECCIÓN SOCIAL PARA
FACILITAR LA INTEGRACIÓN
SOCIAL DE LAS CORRIENTES
MIGRATORIAS.

los Estados, y capaz incluso de operar como un *organismo de enlace y coordinación, actuando incluso como una institución* que interviniera directamente en el trámite de los expedientes de prestaciones con objeto de asegurar la diligencia y la exactitud en la solución de los problemas asistenciales de los emigrantes. Ciertamente que la Comunidad Iberoamericana dispone ahora mismo de una institución que podría servir para solucionar las carencias citadas. La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) viene desempeñando, es cierto, y de antiguo, tareas de formación de los funcionarios de las Administraciones públicas implicadas y tareas de intercambio de información y experiencias gestoras de los distintos Estados; intercambio de información y experiencias que, sin embargo, se centran excesivamente en la descripción de las instituciones españolas. Claramente, la OISS se enfrenta a un panorama absolutamente renovado y exigente sobre la Seguridad Social en esta Comunidad: un panorama que exige iniciativas legislativas numerosas, impulso para establecer los compromisos debidos entre Administraciones públicas diversas y, en suma, la promoción de un Derecho de Seguridad Social iberoamericano (de un Código Iberoamericano de Seguridad Social) y de un Convenio de Seguridad Social para resolver los conflictos de leyes en la aplicación de las normas nacionales al numeroso conjunto de emigrantes. Nuestra opinión es la de que todas las Administraciones públicas iberoamericanas, y a la cabeza la española, deberían ponerse manos a la obra en esa complicada tarea de promover un *Derecho común de mínimos* para la Seguridad Social iberoamericana, y de instaurar unos *procesos de relación* entre las instituciones gestoras competentes para que los migrantes de Iberoamérica puedan tener garantizados sus derechos pasivos y los beneficios de los servicios sanitarios y sociales correspondientes.

La anterior es una propuesta planteada como imprescindible y urgente. Aunque sea poco original: experiencias internacionales numerosas, y muy en particular las que resultan de las actividades al respecto del Consejo de Europa, recomiendan completar la red de normas y estudios comparados universales sobre Seguridad Social con actividades semejantes circunscritas a un *grupo reducido de países* especialmente vinculados entre sí por estrechos lazos geográficos o por pautas culturales comunes.

Las *normas de alcance internacional regional* constituyen un medio perfeccionado de enlazar los sistemas de Seguridad Social de los países comprometidos que asegura la imprescindible adaptación de los *principios armonizadores*, de las técnicas coordinatorias y de los *métodos de control de aplicación* universales a las peculiares condiciones socioeconómicas y a las concepciones políticas globales que caracterizan a tales países.

HASTA LA MUY RECIENTE LEY DE EXTRANJERÍA, NUESTRO DERECHO INTERNO CONCEDÍA UN TRATO DE FAVOR EN CUESTIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A LOS INMIGRANTES IBEROAMERICANOS, QUE SON EL BLOQUE MÁS NUMEROSO QUE LLEGA A TRABAJAR CON NOSOTROS. PERO DICHA LEY HA VENIDO A DIFUMINAR Y NEUTRALIZAR ESOS PRIVILEGIOS. LA SEGURIDAD SOCIAL ES AHORA UN OBSTÁCULO PARA LA INMIGRACIÓN PROCEDENTE DE AMÉRICA.

Por añadidura esos Códigos y Convenios de adaptación regional facilitan *compromisos más estrictos* entre los Estados a los que vinculan, y *métodos operativos* (de negociación, de ratificación, de aplicación y control) menos complicados y más eficientes que los que son propios de las normas internacionales de ámbito universal.

La *capacidad para promover adhesiones* de tales Códigos de adaptación regional, en fin, es superior a la de cualesquiera otros; la opinión pública de los países implicados aprecia con especial sensibilidad su conveniencia, la utilidad de los vínculos que establecen y la vali-

dez de los principios que los informan.

Esta formulación intermedia del Derecho Internacional de Seguridad Social es, obviamente, tanto más deseable y posible cuanto más estrechos sean los vínculos históricos, geográficos o culturales de la región internacional en cada caso considerada; cuanto más estrecha sea la comunidad de intereses de los países que la forman, o su coincidencia en unos mismos ideales y principios de organización de la convivencia social.

Es incuestionable que tal es precisamente el caso de los países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, cuyos factores comunes compartidos son, sin duda, más poderosos y exigentes que los que unen entre sí, por ejemplo, a los países asociados en el Consejo de Europa y que tantas pruebas de vitalidad están dando a este respecto: Carta Social Europea, Convenio Europeo de Seguridad Social, Código de Seguridad Social Europea....

Sin embargo, los instrumentos armonizadores y coordinatorios existentes en esta área iberoamericana son, como se ha señalado ya, y hasta el momento, escasos y, sobre todo, muy poco eficaces.

Se trata, en primer lugar, del mencionado Convenio multilateral de Quito, destinado a resolver de un modo concertado la conservación y garantía de los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes. Su limitado alcance –meramente coordinatorio, en absoluto armonizador, de las legislaciones en presencia–, y su carácter de “Convenio tipo” (es decir, de Convenio no directamente aplicable en las relaciones entre los Estados, en cuyas manos se deja la facultad de establecer los arreglos bilaterales necesarios para evitar que la Seguridad Social pueda ser obstáculo a los movimientos de la mano de obra) restan interés a sus preceptos.

Ese es también el caso de la llamada “Declaración de Seguridad Social de Buenos Aires”, aprobada a comienzos de la década de los 70, y que resume con una claridad y rotundidad encomiables los principios contemporáneos –universalidad, integridad, solidaridad total y directa responsabilidad del Estado en su constitución y mantenimiento–, que deben informar los sistemas de protección social, pero que no pasa de ser un documento meramente programático, carente de todo valor jurídico y, por tanto, sintomático

EL ACTUAL CONVENIO MULTILATERAL DE QUITO, QUE ES EL ÚNICO INSTRUMENTO NORMATIVO DE QUE SE DISPONE, ES CLARAMENTE INSUFICIENTE. DEBERÍA INTENTARSE LA CONSECUCCIÓN DE UN CÓDIGO O CARTA IBEROAMERICANA DE DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL QUE, A MODO DE INSTRUMENTO ESPECÍFICO Y ADAPTADO A LAS NECESIDADES DE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD, SEA CAPAZ DE ARMONIZAR SUS INSTITUCIONES PARA DESPUÉS COORDINARLAS ADECUADAMENTE EN SU INCIDENCIA SOBRE LAS MIGRACIONES

de una etapa muy primaria en el desarrollo del Derecho Internacional de Seguridad Social.

Los meritorios esfuerzos desplegados por algunas instituciones de diverso alcance internacional regional (OISS sobre todo, pero también Organización Panamericana de Seguridad Social, Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Centro Iberoamericano de Relaciones Industriales...) no añaden nada significativo a ese escaso panorama descrito. Todo lo más, ciertos *estudios comparados* sobre aspectos parciales de la ordenación jurídica de los respectivos sistemas, o recomendaciones puntuales –por lo general desatendidas– sobre esta o aquella institución protectora concretas.

No existe aún, por consiguiente –conviene insistir en ello– un *Derecho común iberoamericano de Seguridad Social*; un texto o textos de origen internacional regional adaptado a las circunstancias socioeconómicas y a las concepciones políticas (o político sociales) y jurídicas que distinguen a los países del área.

Llenar esa laguna parece una necesidad urgente. Consecuentes con esa necesidad, los países implicados, a través de la OISS o por otros medios, deberían comprometer la confección de un *Código Iberoamericano de Seguridad Social*. Su texto debería incorporar *reglas conjuntamente de armonización de políticas y de coordinación legislativa*. Debería concebirse como instrumento para la cohesión social de Iberoamérica y para reforzar los programas de ámbito regional y subregional sobre convergencia de las políticas económicas que en la actualidad se intentan por diversos países; serviría, desde luego, para definir los servicios mínimos de protección social para Iberoamérica, considerando preferentemente los destinados a la erradicación de la marginación y la pobreza, del desempleo de larga duración, y a promover el bienestar de las familias, la protección de la infancia y los mejores niveles de salud comunitaria. Su aprobación debería ir seguida de la instauración (o reinstauración) de una *organización internacional específica* capaz de amparar sus normas, y de los *órganos de esa naturaleza* internacional responsables del control de su aplicación y de apoyo a su gestión.

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA¹

José A. HERCE

FEDEA y Universidad Complutense de Madrid

25

En este trabajo se analizan las perspectivas que existen en nuestro país para que, en un futuro más o menos lejano, se produzca la privatización parcial o total de las pensiones públicas. Se describe brevemente, en primer lugar, la situación tanto del sistema público de pensiones de reparto como del sistema de planes y fondos de pensiones privadas, cuyos indicadores básicos se comparan. A continuación se analizan las perspectivas financieras del sistema público de pensiones. Finalmente, de manera más detallada, se analizan los factores de los que depende el atractivo de las pensiones privadas y su capacidad para resolver o no algunas de las incógnitas relativas al futuro de las pensiones. La principal conclusión es que la privatización parcial de las pensiones públicas puede presentar ventajas netas para los futuros pensionistas que deberían cosecharse iniciando una reforma radical de nuestro sistema de pensiones cuanto antes. Un aspecto crucial, poco debatido, es el del coste de las anualidades en las que se materializarían las pensiones privadas.

1. Introducción

En este trabajo me propongo situar la discusión sobre la privatización de las pensiones en España en el análisis de los datos de los que ya empezamos a disponer relativos al funcionamiento del sistema de pensiones privadas², las características diferenciales de ambos tipos de pensiones y la profundización de aspectos, por lo general menos tratados, cuando se habla de las pensiones privadas. Tanto la insuficiencia financiera que amenaza a largo plazo al sistema público de pensiones como la capacidad de la capitalización para sacar un mejor partido de las cotizaciones de los trabajadores son dos razones para recomendar que se inicie un proceso gradual de privatización de las pensiones públicas, al menos parcial. Aunque en España existe un sistema de pensiones

1.- Este trabajo ha sido publicado originariamente en la Revista "Hacienda Pública Española".

2.- Me refiero al sistema de planes y fondos de pensiones complementarios a la Seguridad Social. En este trabajo aludiré indistintamente al sistema privado o al sistema complementario.

complementarias basadas en la capitalización individual voluntaria, no puede decirse que mediante tal sistema vayan a generalizarse las pensiones privadas, ya que la obligatoriedad de aportar una parte muy significativa del coste laboral de cada trabajador al sistema público impide una opción equilibrada entre ambos tipos de pensiones.

Las pensiones de Seguridad Social representan en la actualidad, para los nuevos pensionistas de jubilación, porcentajes muy elevados de los salarios perdidos con motivo de dicha contingencia, cumpliendo la regla de mantener el estándar de vida de los trabajadores tras su jubilación³. Esto se consigue en la actualidad con suficiencia financiera para el conjunto del sistema de pensiones contributivas, aunque se advierte a menudo que el envejecimiento de la población pondrá bajo fuerte tensión este método financiero a medio y largo plazo. Ello obligaría a un aumento de las cotizaciones, a una disminución de las pensiones o a ambos ajustes a la vez, amén de ajustes en las condiciones de elegibilidad.

La introducción de las pensiones de capitalización permitiría destinar las cotizaciones de los trabajadores a la acumulación de sus derechos de jubilación y no al pago de las pensiones del momento. Por otra parte, las pensiones de capitalización han de presentar una combinación de rentabilidad y seguridad suficiente para poder resultar atractivas para los individuos. Idealmente, éstos deberían poder elegir entre las pensiones públicas y las privadas para acumular sus derechos de jubilación, invalidez o supervivencia, al igual que eligen entre diferentes instrumentos para colocar su riqueza acumulada.

Pero dada la masiva presencia del sistema público, basado en un reparto transversal entre generaciones y no en planes individuales longitudinales, la reforma necesaria implica una carga que hay que distribuir entre un amplio número de generaciones en el tiempo; por lo que la elección amplia de pensiones puede verse limitada de distintas maneras.

La transición desde una situación como la actual hacia otra situación en la que las pensiones privadas coexistan en pie de igualdad con las públicas requiere un diseño muy cuidado para evitar riesgos financieros para el sistema público y para los individuos, pero no podrá evitar un cierto coste (en forma de mayor esfuerzo contributivo de las generaciones activas presentes y futuras) que sólo se justificaría si las pensiones futuras que se lograsen mediante una reforma de este tipo fuesen sobradamente mejores que las que se obtendrían de no hacer dicha reforma. La incertidumbre del cálculo de costes y beneficios es considerable y se podría ver complicada por un mayor riesgo de las pensiones futuras o una inadecuada distribución del mismo entre las generaciones en el caso de un diseño incorrecto del nuevo sistema o de sus fases.

Un aspecto clave para que los costes que sufran las generaciones activas resulten compensados consiste en trasladar la máxima rentabilidad posible que la capitalización proporcione a

los propios contribuyentes haciendo de la producción de pensiones privadas un proceso barato y eficiente para éstos. Es decir, que el coste de la gestión de las cotizaciones acumuladas, primero, y el de generación de las rentas vitalicias, después, sean lo suficientemente competitivos para que la rentabilidad bruta generada en ambos procesos se traslade en la mayor medida posible a las futuras pensiones privadas. Ello depende a su vez de lo amplios que sean los mercados de planes de pensiones y rentas vitalicias, de su estructura de competencia y de la regulación que los afecte.

La capitalización, por otra parte, puede aumentar el incentivo a la actividad laboral y al ahorro, lo que llevaría a la economía a una mayor tasa de crecimiento potencial y a un mayor rendimiento de las cotizaciones acumuladas, lo que compensaría adicionalmente a las generaciones que afronten el coste de la transición. Las reglas del proceso de transición deberían asegurar, por fin, que quienes han sufrido su coste se vean compensados por sus beneficios, sin menoscabar los derechos reconocidos de las generaciones ya jubiladas o a punto de jubilarse.

2. Pensiones públicas y privadas en España en la actualidad

Desde hace poco más de diez años, nuestro país dispone de un sistema organizado de pen-

3.- Excepto en el caso de los trabajadores con salarios brutos anuales superiores a 4 millones de pesetas, al encontrarse limitadas las bases de cotización anual a este importe. En este caso la pensión está limitada también y su proporción sobre un salario superior a los 5 millones de pesetas puede disminuir apreciablemente. Tanto en este caso como en el caso general, corresponde al propio trabajador o a su empresa buscar el complemento más adecuado a la pensión pública de manera voluntaria.p

Cuadro 1
Indicadores de pensiones públicas y privadas en España (1998)

	Sistema público	Sistema privado	Ratios
Afiliados/partícipes (miles)	14.566	3.454,2	4,22
Pensionistas/beneficiarios (miles)	6.799	—	—
Nuevos pensionistas/nuevos beneficiarios (miles)	456	74	6,16
Cotización/aportación media anual (pesetas)	586.000	168.376	3,48
Pensión/prestación media mensual(pesetas)*	71.900	67.493	1,07
Cotizaciones/aportaciones totales (millones ptas.)	8.540.000	581.600	14,68
Pensiones/prestaciones totales (millones ptas.)	7.460.000	82.490	90,44
Gastos de gestión (millones ptas.)	311.000	55.007	5,65
Patrimonio (a 31/12 en millones de ptas.)	—	4.551.092	—
Gastos de gestión en % de gastos de prestaciones	4,2	66,7	0,06
Gastos de gestión en % de patrimonio medio	—	1,4	—
Prestaciones totales en % del PIB	8,59	0,1	85,90
Patrimonio en % del PIB	—	5,24	—

* Por todas las contingencias, 14 pagas al año. En el caso del sistema privado sólo se consideran las prestaciones en forma de renta, el 44,4% del total de las prestaciones.

Fuente: MTAS, Dirección General de Seguros y elaboración propia.

siones privadas. A raíz de la promulgación de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, en 1987, se encuentra regulado un sector que hasta entonces carecía de normas e incentivos para la provisión de pensiones privadas (Herce, 1988 y 1989). A las nuevas modalidades previstas en la Ley se han venido adaptando en todos estos años los anteriores esquemas de pensiones ofrecidas por las empresas a sus empleados, las mutualidades, etc. Las pensiones privadas son complementarias a las de la Seguridad Social y se basan obligatoriamente en el método de capitalización. El desarrollo de las pensiones privadas en España ha sido apreciable, aunque presenta algunas limitaciones, especialmente las referidas a las moderadas aportaciones de los partícipes, su escasa presencia entre las familias con ingresos medios o bajos y el reducido peso de los planes de

empleo frente a los individuales (Herce y Alonso, 2000a). En contraposición, las pensiones contributivas de la Seguridad Social, o pensiones públicas, cubren a la práctica totalidad de la población.

Con objeto de proceder a una rápida comparación entre los sistemas de pensiones públicas y privadas, se ofrecen una serie de indicadores de ambos sistemas en el Cuadro 1. El año de comparación es 1998, ya que aunque se dispone de información muy reciente tanto para el sistema público (www.mtas.es) como para el sistema complementario (www.inverco.es), hay datos muy relevantes que sólo están disponibles a través del Anuario de la Dirección General de Seguros, cuya última entrega (1999) trae datos hasta el año 1998. En el Cuadro 1, pues, puede apreciarse, en primer lugar, que el sistema pri-

vado de pensiones tenía a finales de 1998 un número muy importante de partícipes, casi 3,5 millones de personas, aunque cuatro veces menos que afiliados a la Seguridad Social. Este dato refleja la importancia que han adquirido las pensiones complementarias al menos desde el punto de vista de la cobertura demográfica de la población.

Naturalmente, entre los partícipes se encuentran muchos individuos que son a la vez afiliados a la Seguridad Social, pero también hay personas inactivas desde el punto de vista laboral, ya que la participación en el sistema de pensiones complementarias puede serlo a título individual. Entre los trabajadores, por lo general, son los de mayores ingresos quienes, individualmente o mediante un plan de empleo o asociado, suscriben planes de pensiones.

Téngase en cuenta que los trabajadores de mayores ingresos tienen un tope a los salarios por los que pueden cotizar al que le corresponde un tope a la pensión que pueden recibir. Por ello, las pensiones representan porcentajes decrecientes de los salarios superiores al tope de cotización a medida que éstos crecen. Los trabajadores afectados por este fenómeno buscan las pensiones complementarias como una manera de completar su pensión pública para alcanzar una mayor tasa de reposición. Por el contrario, los trabajadores cuyos salarios son inferiores a la base máxima de cotización tienen una tasa de reposición (pensión/salario) que es el 100 por cien de la base reguladora, por lo que la necesidad de completar la pensión pública no es evidente cuando se trata de no ver reducido el nivel de ingresos tras la jubilación.

En número de beneficiarios en ambos sistemas, muy desproporcionado según se constata en el Cuadro 1, requiere una explicación adicional. En el sistema público, además de los nuevos pensionistas de cada año, se consigna el número total de pensionistas existentes que dependen del sistema. En el sistema privado, los pensionistas retiran su pensión en forma de capitales de jubilación o en forma de una renta vitalicia. Dejan pues de depender de los planes y fondos de pensiones para pasar a depender, los de la última modalidad de prestaciones, de una compañía de seguros. Así, en el Cuadro 1 se compara el número de nuevos pensionistas en el año 1998, constatándose que por todas las contingencias (vejez, invalidez y supervivencia) en el sistema público aparecen 6 veces más pensionistas que en el sistema privado. Esta ratio, comparada con la relativa

AUNQUE EN ESPAÑA EXISTE UN SISTEMA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS BASADAS EN LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL VOLUNTARIA, NO PUEDE DECIRSE QUE MEDIANTE TAL SISTEMA VAYAN A GENERALIZARSE LAS PENSIONES PRIVADAS, YA QUE LA OBLIGATORIEDAD DE APORTAR UNA PARTE MUY SIGNIFICATIVA DEL COSTE LABORAL DE CADA TRABAJADOR AL SISTEMA PÚBLICO IMPIDE UNA OPCIÓN EQUILIBRADA ENTRE AMBOS TIPOS DE PENSIONES.

al número de partícipes, refleja el hecho de que el sistema complementario está lejos de su maduración. El número total de beneficiarios del sistema complementario, del que no se conocen cifras precisas, debe de ser correspondientemente considerablemente inferior a los casi siete millones de pensionistas que el sistema público tenía en 1998.

Otra dimensión en la que el sistema público está a una gran distancia del complementario es la relativa a las cotizaciones realizadas por los afiliados o partícipes. En el primer caso (Cuadro 1), las cuotas de empresas y trabajadores ascen-

dían, por término medio, en 1998, a 586 mil pesetas, mientras que las aportaciones medias a los planes de pensiones fueron de poco más de 168 mil pesetas, 3,5 veces menores. Esto refleja el carácter complementario de las pensiones privadas. Tan sólo el 8,2 por ciento de los partícipes realizó aportaciones superiores a las 500 mil pesetas.

Sin embargo, en lo que se refiere a las prestaciones recibidas de cada sistema, la distancia es muy reducida. La pensión media total del sistema público es sólo un 7 por ciento superior a la prestación media total del sistema complementario. Aunque desconocemos las historias de aportaciones de quienes en la actualidad están recibiendo rentas del sistema complementario, cabe pensar que no serán más largas que las de los nuevos pensionistas del sistema público, habiendo sido sus aportaciones medias inferiores. Por ello, estos datos sugieren que las pensiones del sistema privado no se van a comparar desfavorablemente a las del sistema público en el futuro. Éste es un aspecto que reclama atención prioritaria, ya que la eventualidad de obtener una pensión equivalente a la del sistema público mediante una carrera menor de cotización y unas menores aportaciones ha de contraponerse a la incertidumbre natural sobre la rentabilidad de las inversiones y el elevado coste de las anualidades.

Los flujos económicos en ambos sistemas tienen también una gran desproporción. Las cotizaciones totales del sistema público son casi quince veces mayores que las del sistema complementario, mientras que los gastos por prestaciones son noventa veces mayores en el primero que en el segundo. A

su vez, en el sistema privado, los gastos por prestaciones son mucho menores que los ingresos por cotizaciones, algo característico en un sistema tan reciente. Los gastos de gestión son, sin embargo, solamente unas seis veces menores en el sistema público que en el privado. En este último los gastos de gestión son a la vez las comisiones de las entidades gestoras y depositarias y equivalen a dos terceras partes de las prestaciones pagadas. Por el contrario, en el sistema público los gastos de gestión sólo representan el 4,2 por ciento de los pagos de pensiones. En realidad, los gastos de gestión del sistema privado han de compararse con los capitales gestionados por término medio en el periodo. En este caso, los gastos de gestión representan el 1,4 por ciento de dicho patrimonio. Para el sistema público no es posible obtener este indicador, ya que hasta la fecha no tiene patrimonios acumulados relevantes. La cifra de prestaciones totales del sistema privado es todavía demasiado reducida como para poder referir a ella cualquier otro indicador de coste o resultado del sector. Los patrimonios acumulados por el sistema privado de pensiones representaban en 1998 el 5,24 del PIB, una magnitud apreciable a los diez años de su introducción.

Las grandes diferencias que presentan los indicadores seleccionados según hablemos del sistema público o del sistema privado de pensiones son naturales. Enfrentamos un sistema, el primero, con un siglo de historia y plenamente maduro, con un sistema de poco más de una década de vida todavía en su despegue. En el sistema público toda la población potencialmente beneficiaria se encuentra ya encuadrada, las carreras de cotización son por lo general

EL DESARROLLO DE LAS PENSIONES PRIVADAS EN ESPAÑA HA SIDO APRECIABLE, AUNQUE PRESENTA ALGUNAS LIMITACIONES, ESPECIALMENTE LAS REFERIDAS A LAS MODERADAS APORTACIONES DE LOS PARTÍCIPE, SU ESCASA PRESENCIA ENTRE LAS FAMILIAS CON INGRESOS MEDIOS O BAJOS Y EL REDUCIDO PESO DE LOS PLANES DE EMPLEO FRENTE A LOS INDIVIDUALES. EN CONTRAPOSICIÓN, LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, O PENSIONES PÚBLICAS, CUBREN A LA PRÁCTICA TOTALIDAD DE LA POBLACIÓN.

completas y las prestaciones reponen la práctica totalidad de los ingresos perdidos para la mayoría de los nuevos beneficiarios. En el sistema privado participan muchos menos individuos, los beneficiarios de prestaciones son todavía muy pocos, las carreras de aportaciones reducidas y las aportaciones mismas mucho menores. Pero las prestaciones son equiparables a las del sistema público, habiéndose obtenido con

menores aportaciones, menores carreras de aportación o una mezcla de ambas circunstancias. También los patrimonios acumulados por el sistema privado empiezan a ser relevantes si los medimos, por ejemplo, en porcentaje del PIB.

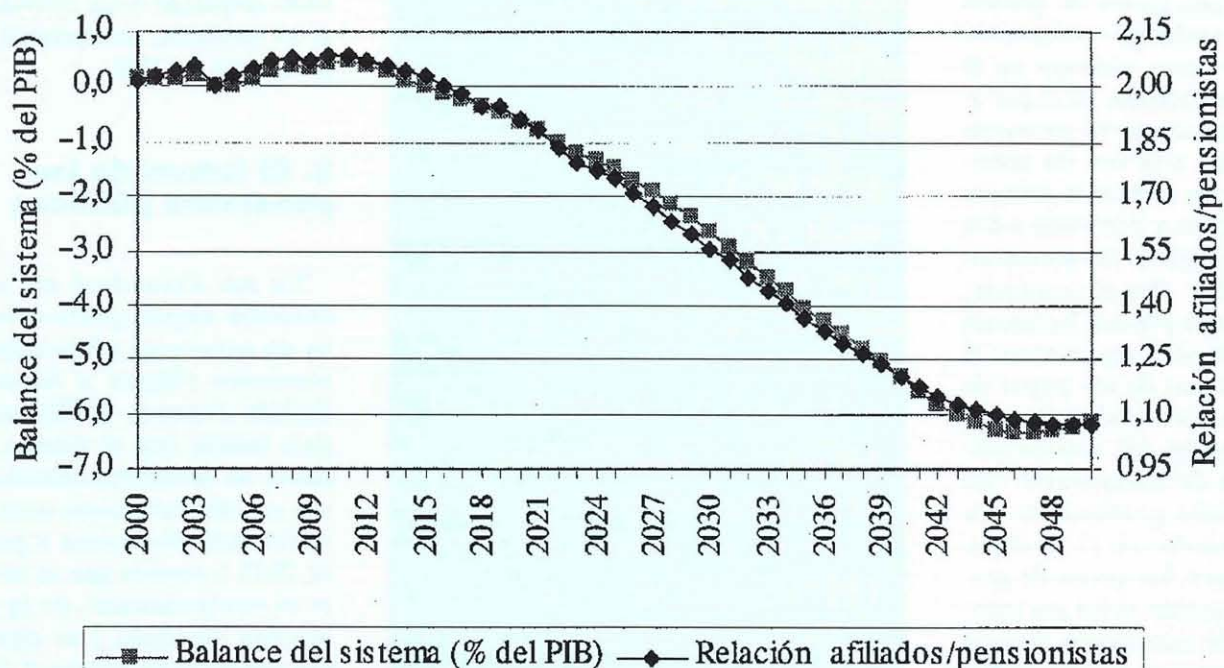
3. El futuro de las pensiones públicas

No me extenderé en esta cuestión ampliamente debatida en numerosas publicaciones recientes (Herce y Alonso, 2000b; Jimeno, 2000) salvo para indicar que el sistema español de pensiones contributivas está abocado a una seria insuficiencia financiera a partir de 2015 a medida que se acelere el envejecimiento de la población española y se agoten los márgenes de actividad de la misma. Ni siquiera el aumento previsible de la fecundidad o de los flujos migratorios añadiría los suficientes recursos humanos para evitar ese deterioro, excepto en una medida moderada (Herce y Alonso, 2000b). Con las actuales fórmulas de pensiones y cotizaciones del sistema español, y dados los escenarios macroeconómicos y demográficos habitualmente considerados en este tipo de ejercicios, el déficit del balance del sistema de reparto español tendría la evolución que se aprecia en el Gráfico 1, pudiendo llegar a ser un déficit de más del 6 por ciento del PIB en 2050. Para su mejor comparación con la evolución del factor demográfico del sistema de pensiones, se ofrece también en el Gráfico 1 la evolución de la ratio afiliados/pensiones.

Tales perspectivas, establecidas a legislación constante, no se cumplirían si el sistema ajustase sus fórmulas de pensiones

Gráfico 1

Balance del sistema de pensiones de reparto y relación afiliados/pensionistas



Fuente: Herce y Alonso (2000b).

y cotizaciones de manera que los gastos por pensiones disminuyeran en relación con los ingresos por cotizaciones a lo largo del tiempo. El equilibrio del sistema requeriría pues un aumento de las cotizaciones o una disminución de las pensiones respecto a las que las fórmulas actuales determinarían en cada momento del tiempo. El Gráfico 1 sugiere que tales variaciones habrían de ser de una magnitud considerable.

Frente al método del reparto y su extrema sensibilidad a la evolución demográfica, dados los límites para un aumento de las cotizaciones, otra alternativa consiste en sacar un mejor partido de las cotizaciones pagadas por trabajadores y empresarios. Una vía para ello consiste en la capitalización de los compromisos futuros de

pensiones acumulando dichas cotizaciones en un sistema de planes y fondos de pensiones. Pero a diferencia del actual sistema de pensiones complementarias, en el que participan voluntariamente los trabajadores de mayores salarios, se trata de generalizar este método a todos los trabajadores para que al menos una parte de sus cotizaciones pase a la capitalización. Pero, a pesar de los beneficios, ésta no es una alternativa sin costes, como se argumenta en las secciones siguientes.

4. Rentabilidad de las cotizaciones

La noción de rentabilidad de las cotizaciones es central a la hora de comparar los diferentes métodos existentes para obte-

ner una pensión. Aunque esta comparación no puede hacerse al margen de toda otra consideración relativa a la base demográfica del sistema en cuestión, los aspectos redistributivos o los costes de ajuste en el paso de un sistema a otro, es muy ilustrativo analizar el margen existente entre los diferentes métodos, para ver de qué factores depende y en qué medida este margen proporcionaría recursos suficientes para costear un proceso de transición. Si las mismas cotizaciones rinden mayores pensiones en un sistema que en otro o bajo unas circunstancias que bajo otras, existe un caso genuino para el cambio de sistema si los costes de dicho cambio pueden ser sobradamente sufragados con cargo al rendimiento diferencial mencionado. En los epígrafes siguientes se establecen las fór-

mulas que determinan la tasa interna de rendimiento de las pensiones de reparto y de capitalización y se comparan dichas tasas aislando los factores que en mayor medida pueden determinar la diferencia entre ambas.

● Pensiones de reparto:

La pensión de jubilación del sistema público español se calcula mediante una fórmula en la que se tienen en cuenta la edad, el número de años cotizados y la base media de cotización actualizada de los últimos doce años⁴, pero no las cotizaciones efectivamente pagadas. Esta fórmula por lo tanto no permite un cálculo de la tasa interna de rendimiento de las pensiones recibidas por un individuo típico, ya que no considera todas las cotizaciones efectuadas por una doble carencia: ni se tienen en cuenta todos los años de cotización en el cálculo de las bases medias ni las cotizaciones efectivamente pagadas en cada uno de los años considerados. El número de años de cotización sólo se tiene en cuenta para calcular los puntos totales de la base reguladora que pasan a formar la pensión antes de someter a la resultante a la posible penalización por jubilación anticipada. La fórmula simplificada para el cálculo de la pensión de jubilación en el sistema español de reparto es la siguiente:

$$P_{R,iz60} = \left[1 - 0,08 \max(65 - i, 0) \right]^* \quad \text{I}$$

$$\left[0,5 \min \{ \max(C - 14, 0), 1 \} + 0,03 \min \{ \max(C - 15, 0), 10 \} + 0,02 \min \{ \max(C - 25, 0), 10 \} \right]^* \quad \text{II}$$

$$\left[B_{-1} + B_{-2} + \sum_{j=3}^{12} B_{-j} (1 + \pi)^j \right] \frac{1}{12} \quad \text{III}$$

[1]

en la que B es la base de cotización en pesetas de cada año y C

es la carrera de cotización del pensionista expresada en número de años completos durante los que ha pagado cotizaciones. En el bloque III de la expresión [1] se calcula la base reguladora como la media de las bases de cotización de los últimos doce años (serán 15 en 2002), actualizándose con el IPC las de los 10 años más alejados del momento de la jubilación. En el bloque II se calcula el porcentaje de la base reguladora que corresponde dado el número de años completos de cotización, correspondiendo el 50% a los primeros 15 años (no se percibe pensión por menos de 15 años de cotización), un 3% adicional por cada año hasta los 25 y un 2% adicional por cada año hasta los 35 en que dicho porcentaje llega al 100% de la base reguladora. Este porcentaje no aumenta a partir de los 25 años de cotización. En el bloque I se aplica una penalización de 8 puntos porcentuales por cada año en el que se adelanta la jubilación respecto a los 65 años que es la edad legal (no obligatoria). No se puede solicitar una pensión antes de los 60 años de edad. Si la pensión así calculada es superior a un máximo, se recorta hasta dicho máximo y si es inferior a un mínimo se eleva hasta éste. Una vez determinada la pensión que corresponde a cada pensionista ésta se actualiza cada año con el IPC.

Se puede generalizar y, a la vez, simplificar la expresión anterior suponiendo: (i) que las bases de cotización, B , equivalen a los salarios, W , (ii) que éstos crecen a una tasa constante, g ⁵, y (iii) que no hay desfases en la actualización de los

salarios pasados con la inflación. Bajo estos supuestos, la pensión inicial, expresada en términos del salario inmediatamente anterior a la jubilación, será:

$$P_{R,J} = \theta(e, C) \frac{1}{X} \sum_{k=1}^X W_{J-k} \left(\frac{1}{1+g} \right)^{k-1}$$

[2]

donde θ es el porcentaje del salario, que depende de la edad y la carrera de cotizaciones del individuo, y X es un número de años arbitrario para el cálculo de algo así como un “salario medio pensionable” equivalente a la base reguladora del sistema español. Puede indicarse, adicionalmente, que $\theta(e, C) \geq 1$, llegando a la unidad si los individuos se retiran a la edad legal (65 años) y su carrera de cotizaciones es igual o superior a los 35 años, pero pudiendo descender hasta un mínimo de 0,3 para quienes se jubilen a los 60 años con sólo 15 años de cotizaciones.

A partir de la expresión [2] puede obtenerse la “tasa de reposición”, tr , del sistema de reparto como:

$$tr = \frac{P_{R,J}}{W_{J-1}} = \theta(e, C) \frac{1}{X} \sum_{k=1}^X \left(\frac{1}{1+g} \right)^{k-1}$$

[3]

Por lo dicho anteriormente, aumenta con la edad de jubilación y la carrera de cotizaciones y no puede ser superior a la unidad, pero el resto del lado derecho de la expresión [3] será menor (mayor) que la unidad si g es positivo (negativo) y, dado

4.- En 2000; pasarán a trece en 2001 y a quince en 2002.

5.- Nótese que g aquí representa no solamente el crecimiento del salario con la productividad sino también con la antigüedad del trabajador en su puesto de trabajo.

g positivo (negativo), disminuirá (aumentará) a medida que X crece. Cuando $g = 0$, $tr = \theta$ y la variación de X no afecta a la tasa de reposición de las pensiones.

Es evidente que la tasa de reposición de las pensiones, en el sistema de reparto español, no guarda ninguna relación con las cotizaciones efectivamente pagadas sino con parámetros como la edad de jubilación, número de años en el sistema, otras condiciones de elegibilidad, un puntaje arbitrario por cada año cotizado, la evolución de las bases de cotización y el número de éstas que se toman para el cálculo de la base reguladora. Demasiados elementos arbitrariamente fijados como para que el comportamiento estratégico de los individuos no se vea estimulado al margen de la racionalidad económica. Tampoco el cálculo de la pensión tiene en cuenta la esperanza de vida de los individuos ni el coste de los ajustes por inflación, riesgos que se cubren íntegramente a cargo del sistema. También es evidente que el equilibrio financiero del sistema depende crucialmente del balance de activos y pasivos, ya que el cálculo de las pensiones o cotizaciones no se ajusta para conseguirlo ni instantáneamente ni a lo largo de un cierto periodo temporal.

La tasa interna de rendimiento real (TIR) de la pensión de jubilación de reparto (r_R) guarda, sin embargo, una relación

EL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS ESTÁ ABOCADO A UNA SERIA INSUFICIENCIA FINANCIERA A PARTIR DE 2015 A MEDIDA QUE SE ACELERE EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA Y SE AGOTEN LOS MÁRGENES DE ACTIVIDAD DE LA MISMA. NI SIQUIERA EL AUMENTO PREVISIBLE DE LA FECUNDIDAD O DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS AÑADIRÍA LOS SUFICIENTES RECURSOS HUMANOS PARA EVITAR ESE DETERIORO.

con la tasa de reemplazamiento anteriormente definida. Se define la TIR como aquella tasa de descuento que permite establecer la siguiente igualdad:

$$\sum_{i=1}^{J-1} cW \left(\frac{1}{1+r_R} \right)^{i-1} = \sum_{i=J}^M P_R \left(\frac{1}{1+r_R} \right)^{i-1}$$

[4]

en la que J es una edad normalizada de jubilación (la edad legal menos la edad inmediatamente anterior a la de entrada en el mercado de trabajo), M es J más la expectativa de vida a partir de la jubilación y c es el tipo de cotización sobre el salario⁶. Tanto salarios como pensiones se expresan en términos reales y se supone, por simplicidad, que los salarios reales son constantes, mientras las pensiones, una vez causadas en el instante J , se actualizan con la inflación. Es decir, r_R es la tasa real de descuento que iguala el valor presente de las cotizaciones pagadas al de las pensiones recibidas. Puesto que la pensión (de prestación definida) está ligada a los salarios a través de la tasa de reposición, la TIR característica de una pensión de reparto vendrá determinada por esta ligazón. Utilizando la expresión [3] se puede transformar [4] en:

$$c \sum_{i=1}^{J-1} \left(\frac{1}{1+r_R} \right)^{i-1} = tr \sum_{i=J}^M \left(\frac{1}{1+r_R} \right)^{i-1}$$

[5]

Tanto c como tr son exógenos respecto al ciclo activo y pasivo del individuo y, por lo tanto, r_R depende de ambos (disminuye si c aumenta y aumenta si tr aumenta) y de la longitud de dichos periodos (aumenta si, *ceteris paribus*, J disminuye o M aumenta). Ha de quedar claro que este análisis de la tasa de rendimiento de las pensiones públicas no implica necesariamente que el presupuesto del sistema de pensiones esté equilibrado; para que esto suceda, ha de darse una relación muy precisa entre dicha tasa de rendimiento y las demás variables de la economía que por lo general no se atenderá a la formulación anterior⁷. La tasa de ren-

6.- No se considera por lo tanto incertidumbre sobre la fecha de fallecimiento. Véase Jimeno y Licandro (1999) para un tratamiento con incertidumbre y para cálculos sobre la TIR del sistema español de pensiones.

7.- Samuelson (1975) establece que un sistema de reparto tiene equilibrio presupuestario, en el estado estacionario, si ofrece tasas de rendimiento equivalentes a la suma de las tasas de crecimiento de la productividad y del empleo. En un contexto de transición demográfica con disminución de la población activa, la tasa resultante puede ser reducida y si las fórmulas de pensiones establecidas dan lugar a

diminuto de las pensiones de reparto se ve, por lo tanto, influida por numerosas decisiones institucionales, aunque puede verse también influida por la tasa de crecimiento de los salarios (por la vía de c , aunque aquí no se considere esa posibilidad), y la longitud de los ciclos activo y pasivo de los individuos.

● Pensiones de capitalización

Cuando se consideran esquemas en los que las pensiones son de contribución definida y en base a la acumulación previa de las cotizaciones pagadas a lo largo del ciclo activo por los individuos, el análisis de la tasa interna de rendimiento es considerablemente más sencillo. En primer lugar, en lo que se refiere a su definición, puesto que la pensión se calcula actuarialmente a partir de los capitales acumulados hasta el momento de la jubilación, la tasa interna de rendimiento ha de ser una media de la tasa de rendimiento de los activos financieros en los que las cotizaciones hayan venido invirtiéndose a lo largo del tiempo hasta la jubilación y de los capitales de jubilación de los que la pensión se deriva hasta el fallecimiento del pensionista, una vez descontados los gastos de administración y el coste de las anualidades correspondientes. Por otra parte, la pensión no es exógena, como en el sistema de reparto, sino endógena dependiente, entre otros factores, de la propia tasa interna de rendimiento mencionada⁸ que queda determinada fuera del esquema de pensiones.

La pensión de capitalización deberá satisfacer, pues, la siguiente expresión:

$$cW \sum_{i=0}^{J-1} \left(\frac{1-a}{1+r} \right)^i = P_{C,J} \sum_{i=J}^{M-1} \left(\frac{1+v}{1+r} \right)^i \quad [6]$$

expresión muy similar a las [4] y [5] salvo por los parámetros a , que es la tasa anual de gastos de administración y gestión de las cotizaciones acumuladas, y v , que es el coste anual de la renta vitalicia o pensión que otorga el sistema. El primero, a , entra con signo negativo a la izquierda del signo igual, ya que representa el coste, en tanto por uno anual de las cotizaciones acumuladas, a pagar por el individuo mientras cotiza; el segundo, v , entra con signo positivo a la derecha del signo igual, ya que representa el coste, en tanto por uno anual del capital de jubilación remanente, a pagar por el individuo mientras recibe la pensión que le corresponde en forma de renta vitalicia.

Puede apreciarse, en la expresión [6], que, *caeteris paribus*, cuanto mayores sean c o el salario, mayor será la pensión, pero la TIR no cambiará, ya que depende exclusivamente de r (será mayor cuando mayor sea r), de a y de v (la TIR disminuirá con un aumento de cualquiera de estos costes). El

sistema de capitalización no presenta problemas de equilibrio año tras año, ya que, al presentar todas sus cuentas individuales (longitudinales) un equilibrio actuarial, su cuenta de flujos de fondos tiene adecuadamente provisionado cualquier defecto de caja, mientras que los excedentes se añaden al activo acumulado.

5. Una comparación ceñida a la rentabilidad de las cotizaciones

Pueden extraerse, de todo lo anterior, algunas conclusiones útiles comparando término a término las expresiones [5] y [6] adaptadas a tales efectos. En primer lugar:

$$\bar{c}\bar{W} = \bar{P}_R \frac{\sum_{i=J}^M \left(\frac{1}{1+r_R} \right)^{i-1}}{\sum_{i=1}^{J-1} \left(\frac{1}{1+r_R} \right)^{i-1}} \quad [5']$$

para el sistema de reparto, en la que se ha supuesto que el individuo se jubila ahora a la edad legal con una carrera completa de cotizaciones y en la que r_R es endógena y PR exógena (virtualmente igual al salario), y:

una tasa de rendimiento mayor que la de equilibrio, el sistema en su conjunto presentará déficit. Una propuesta para acercar las tasas de rendimiento de las pensiones de reparto a la condición de equilibrio del sistema es la de establecer las "cuentas nacionales" individuales en las que se registrarían las cotizaciones pagadas, acumulándose éstas a una tasa de interés técnico cercana a la de equilibrio del sistema ajustando las fórmulas de pensiones para que la pensión guardase una correspondencia actuarial con las cotizaciones pasadas (Valdés-Prieto, 2000). Ello implicaría un descenso de las tasas de rendimiento actualmente obtenidas en la mayor parte de los sistemas de reparto, por debajo incluso del rendimiento de activos financieros convencionales.

8.- En el sistema de reparto la pensión no es enteramente exógena y la TIR correspondiente tampoco lo es, aunque en su determinación influyen muchos elementos exógenos. En el sistema de capitalización la TIR viene determinada por los mercados financieros y la pensión depende enteramente de las cotizaciones efectivamente realizadas, de la longitud de los períodos activo y pasivo de los individuos y de dicha TIR, por lo que se la puede considerar endógena. Ambos sistemas se conocen respectivamente como de "prestación definida" y de "cotización definida".

$$\bar{c}\bar{w} = P_c \frac{\sum_{i=J}^{M-1} \left(\frac{1+\bar{v}}{1+\bar{r}} \right)^i}{\sum_{i=0}^{J-1} \left(\frac{1-\bar{a}}{1+\bar{r}} \right)^i} \quad [6']$$

para el sistema de capitalización, en la que el individuo se jubila a la misma edad que en el caso anterior y en la que r , a y v son exógenas y P_c es endógena.

A iguales cotizaciones, el sistema de reparto, al margen de su equilibrio financiero año tras año, proporcionará una mejor (peor) pensión si el cociente de la parte derecha de [5'] es menor (mayor) que el de la parte derecha de [6'], lo que puede aproximarse por la condición:

$$r_R > \left(\bar{r} - \bar{a} \frac{J-1}{M} - \bar{v} \frac{M-J+1}{M} \right)$$

Es decir, si la TIR del sistema de reparto es mayor que la TIR efectiva del sistema de capitalización. Esta última viene a ser la diferencia entre el rendimiento de los activos del sistema de capitalización y el coste

FRENTE AL MÉTODO DEL REPARTO Y SU EXTREMA SENSIBILIDAD A LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA, DADOS LOS LÍMITES PARA UN AUMENTO DE LAS COTIZACIONES, OTRA ALTERNATIVA CONSISTE EN SACAR UN MEJOR PARTIDO DE LAS COTIZACIONES PAGADAS POR TRABAJADORES Y EMPRESARIOS. UNA VÍA PARA ELLO CONSISTE EN LA CAPITALIZACIÓN DE LOS COMPROMISOS FUTUROS DE PENSIONES ACUMULANDO DICHAS COTIZACIONES EN UN SISTEMA DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES.

medio ponderado de gestión de cotizaciones y rentas vitalicias⁹.

La literatura reciente sugiere que en el caso estándar (jubilación a los 65 años tras 35 años de cotizaciones) un trabajador podría obtener del sistema actual de reparto una TIR alrededor del 3 por ciento (Jimeno y Licandro, 1999), aunque, si se impusiera al sistema de reparto mantener su equilibrio presupuestario año tras año, esa TIR podría ser sensiblemente inferior (Valdés-Prieto, 2000), incluso la mitad de la cifra anterior. Por otra parte, el rendimiento real a largo plazo de los activos financieros ha venido siendo claramente superior al 3 por ciento en el pasado. Para el sistema complementario español, la rentabilidad bruta real anualizada se acerca al 7 por ciento en los últimos 11 años¹⁰ (Herce y Alonso, 2000a), aunque los gastos de gestión representan el 1,2 por ciento al año, con tendencia al alza, y el coste de las anualidades es desconocido, aunque hay razones para pensar que es muy elevado acercándose casi al rendimiento real bruto de los capitales de jubilación¹¹. Si el coste de una anualidad fuese similar al coste de administración de las cotizaciones acumuladas, las cifras anteriores sugieren que las pensiones privadas podrían alcanzar una rentabilidad real neta efectiva dos veces más elevada que la de las pensiones públicas en la actualidad.

6. El coste de las anualidades

Pero si el coste de una anualidad fuese tan elevado como el rendimiento real bruto de los capitales de jubilación, la rentabilidad de las pensiones privadas disminuiría apreciable-

9.- No hago diferencia entre activos en los que se invierten las cotizaciones durante el período de creación de derechos de pensión y activos en los que se invierten los capitales de jubilación durante el período de disfrute de las anualidades. Obviamente hay diferencias en las posibles estrategias de inversión entre ambos periodos. La posible diferencia en las tasas de rendimiento de cada tipo de activo vendría captada por diferencias entre a y v .

10.- Ciertamente, la referencia al pasado puede ser un factor de confusión en esta materia. En el estado estacionario, la rentabilidad de los activos financieros tan sólo debería superar a la rentabilidad del capital físico en una prima de liquidez más o menos moderada. Si un sistema de capitalización incrementa el ahorro, no obstante, su rentabilidad sería superior. Samwick (2000) encuentra que los países que tienen sistemas de pensiones de reparto ahorran menos, lo que se agudiza con la generosidad del sistema, sin embargo no encuentra evidencia suficiente de que las reformas recientes para introducir pensiones de capitalización hayan producido hasta el presente un aumento de la tasa de ahorro en los países que las han acometido.

11.- Ello es así porque las compañías de seguros encargadas de transformar los capitales de jubilación retirados del sistema de planes de pensiones en rentas vitalicias practican inversiones conservadoras y se cubren del riesgo de supervivencia excesiva con tablas de mortalidad ajustadas correspondientemente. Otros factores que encarecen las anualidades son su indicación con la inflación y lo reducido de este mercado. Véase la sección 6 a continuación.

mente pudiendo calcularse aproximadamente, a partir de [6'], como $(r-a)(J-I)/M$. Suponiendo que $r-a = 5,5$; $M = 55$ y $J = 36$, la tasa de rendimiento de las pensiones privadas descendería hasta 3,5, sólo ligeramente superior a la de las pensiones públicas. El coste de las anualidades es, pues, crucial para el atractivo de las pensiones privadas.

El problema del coste de las anualidades viene siendo una constante en la literatura especializada en la que se enfatiza el escaso desarrollo del mercado correspondiente incluso en países como los Estados Unidos, donde las pensiones privadas están sin embargo ampliamente desarrolladas (Mitchell et al, 1999). Multitud de factores explican el que entre la prima pagada (el capital de jubilación) y el valor presente de las anualidades adquiridas por los jubilados exista una divergencia a favor de las compañías que comercializan las anualidades. Por lo general, serán los costes de administración y comercialización y el coste de selección adversa (tienden a adquirir las anualidades quienes esperan vivir más tiempo) los que expliquen esta diferencia, pero también la insuficiente extensión del mercado de anualidades.

Como se ha visto en las ilustraciones anteriores, la variación de la rentabilidad de las pensiones privadas puede ser muy importante en función de cual sea el factor de coste de las anualidades; pero, además, otras consideraciones deberían llevar a focalizar la máxima atención de los responsables de la política de pensiones sobre este aspecto de la cuestión. Un excesivo coste de las anualidades puede hacer inviable, desde el punto de vista del bienestar

UN COSTE MODERADO HARÍA DE UN SISTEMA MIXTO, LA COMBINACIÓN DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN Y DE REPARTO, LA SOLUCIÓN ÓPTIMA, AUMENTANDO EL PAPEL DE LAS PENSIONES PRIVADAS EN FORMA DE ANUALIDADES CUANTO MÁS SE ACERQUEN LOS MERCADOS DE LAS MISMAS A LA EQUIVALENCIA ACTUARIAL.

de los futuros pensionistas, cualquier reforma tendente a la generalización de las pensiones de capitalización. Un coste moderado haría de un sistema mixto, la combinación de pensiones de capitalización y de reparto, la solución óptima, aumentando el papel de las pensiones privadas en forma de anualidades cuanto más se acerquen los mercados de las mismas a la equivalencia actuarial (Miles, 2000).

7. Conclusión

Frente a las dificultades a las que se enfrentará el sistema público de pensiones en nuestro país si se confirman las negativas perspectivas demográficas, la capitalización generalizada representa una alternativa para evitar la disminución de las pensiones futuras y mantener el

bienestar de los futuros pensionistas. La transición desde la situación actual hacia un sistema mixto ha de estudiarse cuidadosamente sin embargo, ya que implica un doble coste para las generaciones activas durante la misma. Dicho coste puede financiarse con cargo a la rentabilidad diferencial que ofrece la capitalización. Ahora bien, el que dicha rentabilidad se manifieste como suficiente depende de una serie de factores entre los que destaca especialmente el funcionamiento del mercado de rentas vitalicias o anualidades dentro de parámetros de equivalencia actuarial que reduzcan el coste de dichas anualidades.

En el Cuadro 2 se ofrece una rápida panorámica de las ventajas e inconvenientes de las pensiones públicas (de reparto) y privadas (de capitalización) en relación con una serie de procesos económicos y demográficos cuyos efectos hay que tener en cuenta a la hora de plantear la política de pensiones. En su elaboración se ha tenido en cuenta que los sistemas de pensiones públicas, ante una insuficiencia financiera, evitarán la disminución de las pensiones ya causadas y aumentarán las cotizaciones o los impuestos generales presentes o futuros. Respecto al sistema de pensiones privadas, cualquier riesgo propio se traducirá en un aumento de los costes de gestión que sufrirán los pensionistas presentes o futuros en forma de menores pensiones. Finalmente, sólo se alude a los efectos directos a través de las fórmulas de pensiones propias de cada sistema, no aludiéndose a otros efectos por la vía de mecanismos macroeconómicos de equilibrio general.

Si bien la demografía puede afectar sensiblemente a las pen-

Cuadro 2

Desarrollos económicos y demográficos y sus efectos sobre las pensiones públicas y privadas

	Pensiones públicas	Pensiones privadas (anualidades)	¿Quién soporta el riesgo si este desarrollo es negativo?
Inflación	Se actualizan por ley con el IPC	Se actualizan implícitamente por la rentabilidad nominal de los capitales de jubilación y pueden adquirirse anualidades que practiquen la actualización explícita	P. públicas: Los contribuyentes activos. P. privadas: El pensionista si la actualización no está indexada.
Esperanza de vida	El pensionista tiene garantizada su pensión y las de sus supervivientes	El pensionista tiene garantizada su anualidad y las de sus supervivientes en los términos de su contrato específico al coste correspondiente	P. públicas: Los contribuyentes activos. P. privadas: Por lo general, el colectivo de pensionistas con algunos casos de selección.
Crecimiento de la productividad o de los salarios	Las pensiones, una vez causadas, no se benefician del aumento de la productividad	El crecimiento de la productividad puede trasladarse a las anualidades a través del rendimiento de los capitales de jubilación	P. públicas: El crecimiento de la productividad hace a los pensionistas más pobres en relación a los trabajadores. P. privadas: La baja productividad perjudica a los pensionistas, pero no más que a los trabajadores.
Fecundidad/inmigración	Favorecen la suficiencia financiera del sistema, pero no afectan a la pensión una vez causada	No afectan a las pensiones ni antes ni después de su causación	P. públicas: Los contribuyentes activos. P. privadas: No hay riesgo por esta vía en el sistema privado.
Costes de administración del sistema	Son muy bajos dado el volumen de recursos gestionados	Son gignificativos, especialmente los costes de las anualidades	P. públicas: Los contribuyentes activos. P. privadas: El pensionista.
Riesgos específicos	Riesgo general de insuficiencia financiera del sistema ante adversas circunstancias demográficas	Riesgo de baja rentabilidad, excesiva varianza de la gama de rentabilidades, mala gestión o quiebras	P. públicas: Puede traducirse en mayores cotizaciones o impuestos presentes y futuros o menores pensiones futuras. P. privadas: Los pensionistas presentes y futuros, que pueden limitarlo incurriendo en un coste adicional.

siones públicas, las pensiones privadas también son sensibles al alargamiento inesperado de la esperanza de vida, aunque el margen de maniobra es mayor en el sistema de capitalización. Por otra parte, aunque las pensiones públicas son inmunes a la inflación, ello no quiere decir que ésta no tenga costes que alguien ha de pagar, dándose además el caso de que la inflación anticipada estará recogida en la rentabilidad nominal de los capitales de jubilación del sistema privado. Todos estos riesgos, y cualesquiera otros, pueden ser cubiertos a un cierto coste que un sistema público trasladaría, por lo general, a las generaciones jóvenes y futuras y el sistema privado a las generaciones adultas y de pensionistas, aunque les permite alcanzar una mayor rentabilidad por sus cotizaciones acumuladas.

Es evidente, sin embargo, que no hay una clara distribución de los riesgos asociados a los diferentes desarrollos y, por lo tanto, la estrategia de caminar hacia un sistema mixto en el que se combinen pensiones públicas y privadas parece la más indicada. Ello implicaría, en el caso de España y en el de la mayor parte de los países europeos, dar un paso decidido hacia la privatización parcial de las pensiones públicas. ●

ES EVIDENTE QUE LA TASA DE REPOSICIÓN DE LAS PENSIONES, EN EL SISTEMA DE REPARTO ESPAÑOL, NO GUARDA NINGUNA RELACIÓN CON LAS COTIZACIONES EFECTIVAMENTE PAGADAS SINO CON PARÁMETROS COMO LA EDAD DE JUBILACIÓN, NÚMERO DE AÑOS EN EL SISTEMA, OTRAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD, UN PUNTAJE ARBITRARIO POR CADA AÑO COTIZADO, LA EVOLUCIÓN DE LAS BASES DE COTIZACIÓN Y EL NÚMERO DE ÉSTAS QUE SE TOMAN PARA EL CÁLCULO DE LA BASE REGULADORA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Herce, José A. (1988), "El Nuevo Panorama de las Pensiones Privadas en España", *Cuadernos de Información Económica*, n.º 19, octubre 1988.
- Herce, José A. (1989) "Fondos de Pensiones", *Suplemento Financiero de Papeles de Economía Española*, n.º 26, julio 1989.

Herce, José A. y Javier Alonso Mesguer (2000a), "Sistemas complementarios de pensiones: Planes y Fondos de Pensiones", en *Las pensiones en España* de M. Carpio (dir.). Price Waterhouse Coopers, octubre 2000.

Herce, José A. y Javier Alonso Mesguer (2000b), *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*. Monografía n.º 19 de la Colección Estudios Económicos del Servicio de Estudios de "La Caixa", Barcelona, junio 2000.

Jimeno, Juan F. y Omar Licandro (1999), "El equilibrio financiero de un sistema de reparto de pensiones de jubilación: Una aplicación al caso español", *Investigaciones Económicas*, 23(1), págs. 129-143, 1999.

Jimeno, Juan F. (2000), "El sistema español de pensiones: Previsiones de gasto y medidas de reforma", de próxima aparición en *Hacienda Pública Española*, volumen extraordinario 1/2000.

Miles, David (2000), "Funded and Unfunded Pensions: Risk, Return and Welfare", *CEPR Discussion Paper No. 2369*, February 2000.

Mitchell, Olivia S., James M. Poterba, Mark J. Warshawsky and Jeffrey R. Brown (1999), "New Evidence on the Money's Worth of Individual Annuities", *The American Economic Review*, December 1999, 89(5), 1299-1318.

Samuelson, Paul A. (1958), "An Exact Consumption Loan Model with and without the Social Contrivance of Money", *Journal of Political Economy*, December.

Samwick, Andrew A. (2000), "Is Pension Reform Conducive to Higher Saving?", *The Review of Economics and Statistics*, 82(2): 264-272, mayo 2000.

Valdés-Prieto, Salvador (2000), "The financial Stability of Notional Account Pensions", *Scandinavian Journal of Economics* 102(3), 395-417, 2000.

LA GLOBALIZACIÓN, EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA POLÍTICA FISCAL

Antonio CHOZAS BERMÚDEZ
Leopoldo GONZALO Y GONZÁLEZ
Adolfo IRANZO GONZÁLEZ

38

1. Introducción

Quisiéramos sintetizar aquí los principales mensajes que para el mundo financiero y del trabajo se desprenden de nuestros anteriores análisis y reflexiones; quizá la mejor manera sería reproducir los siguientes párrafos ya destacados al margen de las anteriores colaboraciones: “*La tranquilidad de las finanzas internacionales y, quizá lo más importante, la seguridad del ahorro de las familias de todo el orbe bien merecen el intento de reglamentar las transacciones financieras de calado especulativo en un mundo globalizado cada vez más interdependiente*”. Y, por lo que respecta al ámbito laboral y de las relaciones industriales, cabría insistir en que “... *Son urgentes e indispensables nue-*

vas formas de coordinación económica y social entre las organizaciones internacionales con competencias en las relaciones de trabajo y áreas de actuación afines”. Dicho de otra forma, la búsqueda de la eficiencia económica, que a un tiempo impulsa la globalización y esta misma proporciona demanda, a su vez, la globalización de los medios adecuados para corregir los efectos adversos de aquella sobre la estabilidad de la economía mundial y el propio orden social. En efecto, el “atavismo de la justicia social”, según **Friedrich Hayek** calificó a esa insoslayable aspiración, cuyo preciso significado todos intuimos desde las premisas de nuestra cultura occidental, y que nada tiene que ver, desde luego, con el morbo-so igualitarismo que ha inspira-

do numerosas orientaciones políticas felizmente superadas, exige la ineludible coordinación o, si se prefiere, armonización, de las políticas económicas y sociales de los diversos Estados.

Los fallos del cada vez más amplio mercado globalizado precisan de la oportuna corrección de instancias de autoridad también globales, como hasta ahora los mercados nacionales han requerido la más o menos discreta disciplina ejercida por sus propios Gobiernos. No se trata de reivindicar para la economía mundial un intervencionismo discutible y superado, sino de extender al plano internacional globalizado los buenos principios de la economía social de mercado, consagrados en nuestro ordenamiento cons-

titucional como en el de otros muchos países. La economía, nos ha recordado recientemente **Edward Luttwak** —un economista nada desafecto al mecanismo fundamental del mercado— debe estar siempre al servicio de la sociedad y no al revés.

No otra conclusión cabe anticipar respecto a las implicaciones de la globalización en esa perfectible, pero indiscutible, conquista histórica del siglo que ahora concluye, a la que llamamos Estado de Bienestar. Y lo mismo debe afirmarse en relación con buena parte de los aspectos que ofrece la política fiscal de cada una de las economías nacionales, entre otras cosas, porque de ellas depende la viabilidad del Estado benefactor. Veamos.

2. La política fiscal y el Estado de Bienestar

Como sabemos, dado que la capacidad de los Gobiernos para sostener sus sistemas de protección social depende, a su vez, de su capacidad recaudatoria, ésta debe quedar hasta cierto punto fuera del alcance de ciertas exigencias fiscales de la globalización. La competitividad fiscal que ésta implica supone normalmente, en efecto, la rebaja de los impuestos que inciden sobre el capital, el desplazamiento de la presión tributaria hacia otras rentas dotadas de menor movilidad —como las rentas del trabajo— y, en suma, una tendencia general a la disminución de dicha presión, lo que pone en tela de juicio la posibilidad de seguir manteniendo los niveles de gasto social que caracterizan hoy a las economías mínimamente evolucionadas. Ciertamente que, como

LOS FALLOS DEL CADA VEZ MÁS AMPLIO MERCADO GLOBALIZADO, PRECISAN DE LA OPORTUNA CORRECCIÓN DE INSTANCIAS DE AUTORIDAD TAMBIÉN GLOBALES, COMO HASTA AHORA LOS MERCADOS NACIONALES HAN REQUERIDO LA MÁS O MENOS DISCRETA DISCIPLINA EJERCIDA POR SUS PROPIOS GOBIERNOS.

oportunamente ha señalado entre nosotros **Guillermo de la Dehesa**, el proceso de incremento del gasto público que ha acompañado hasta ahora a la globalización no parece avalar los agoreros pronósticos de la literatura disponible sobre esta materia.

La razón estriba —para el autor citado, y ello resulta evidente— en que la globalización, a pesar de su reciente aceleración, dista aún de ser total, con lo que las diversas fuentes de rendimiento fiscal son bastante menos móviles de lo que pudieran parecer en principio: *“El capital financiero se mueve con facilidad de un país a otro, pero una vez que está invertido en capital físico en lugar de instrumentos financieros, es decir, en activos como edificios o fábricas o equipos, es muy difícil moverlo de un sitio a otro. No es tan fácil para las multinacionales salirse del país en el que están ubicadas, especial-*

mente si tienen plantas de producción importantes”.

En realidad, si bien es cierto que el proceso de apertura hacia el exterior de las diversas economías ha ido hasta hace poco acompañado de la franca expansión de su gasto público en relación con el PIB —lo que suele explicarse en función de la llamada ley de Wagner, como ley del desarrollo económico—, lo cierto es que la etapa actual de la globalización está suponiendo una ralentización de aquella magnitud macroeconómica, cuando no una perceptible disminución de la misma en los términos relativos indicados. Así lo confirma el comportamiento de la mayoría de los países desarrollados. Visto el asunto desde el lado de los ingresos públicos, puede decirse que la necesaria compresión fiscal que ello supone, así como el cambio de estructura de la presión tributaria hacia el mayor gravamen relativo de los factores de la producción menos móviles, y el papel más destacado conferido a los impuestos indirectos sobre el consumo, va a suponer —está suponiendo ya— un redimensionamiento de sus sectores públicos, en busca de su mayor eficiencia.

Manifestación en España de lo que antecede es el equilibrio presupuestario logrado a través de una mayor disciplina en el gasto que ha ido acompañada, no obstante, de una significativa rebaja en la presión tributaria nominal, consistente en la reducción de los tipos marginales del IRPF desde el 20-56 por ciento en que se encontraban hasta el 18-48 por ciento actual (Ley 40/1998). Y consecuencia también de los imperativos de la globalización es el nuevo planteamiento del gravamen de las plusvalías a largo plazo en

nuestro país, que han pasado a estar gravadas al tipo fijo del 20 por ciento desde 1996 (las generadas a más de dos años) y al 18 por ciento desde el presente ejercicio, con reducción a un año en cuanto a su período de generación. Lo cual no deja de plantear graves problemas desde el punto de vista de la equidad tributaria, pues ganancias de capital prácticamente especulativas, en todo caso, pueden resultar gravadas a un tipo 30 puntos porcentuales inferior al marginal que afecte a otras rentas regulares, como son las del trabajo o las de actividades empresariales o profesionales correspondientes al propio período impositivo. No cabe duda de que el *trade off* equidad-eficiencia, siempre difícil de armonizar, se está esco- rando peligrosamente del lado de esta última como consecuencia de la competencia fiscal exigida por la globalización. Razones de este tipo son las que han sugerido en la UE definir la armonización fiscal conveniente, de manera que la competencia impositiva entre los Estados miembros no ponga en riesgo la equidad exigible a sus respectivos sistemas tributarios.

No deja de resultar curioso, por otra parte, que la limitación a la tendencia secular ascendente del gasto público, en otro tiempo pretendida incluso a través de la reforma constitucional —recuérdese la famosa propuesta Niskanen en Estados Unidos, a finales de los años setenta— haya venido naturalmente de la mano de la nueva cultura de la estabilidad impuesta por la UME, y ésta, a su vez, de los condicionantes derivados de la globalización.

He aquí uno de los aspectos indudablemente más positivos del fenómeno que nos ocupa,

LA GLOBALIZACIÓN, A PESAR DE SU RECIENTE ACELERACIÓN, DISTA AÚN DE SER TOTAL, CON LO QUE LAS DIVERSAS FUENTES DE RENDIMIENTO FISCAL SON BASTANTE MENOS MÓVILES DE LO QUE PUDIERAN PARECER EN PRINCIPIO.

pues si bien la globalización puede afectar negativamente a determinados principios fundamentales de la imposición —como acabamos de señalar en relación con el de la necesaria equidad en el reparto de las cargas comunes—, va a obligar también a mejorar la eficiencia de los gastos públicos. Los políticos van a tener, en efecto, que someterse a una más sana y rigurosa disciplina en la programación de dichos gastos, pues tendrán que dar preferencia a las necesidades colectivas verdaderamente prioritarias, ya que las restricciones impuestas al Presupuesto global no permitirán atenderlas todas. Dicho de otro modo: como no cabrán en el Presupuesto todos los gastos “políticamente” deseables, tendrán que optar por aquellos que mejor encajen en una inevitable escala de prioridades inspirada no sólo por la primacía jerárquica de ciertos valores, sino también por los estrictos criterios de eficacia y eficiencia.

En este marco ha de encajar, precisamente, la reforma del Estado de Bienestar, la inaplazable política de su racionaliza-

ción. Pero el saneamiento del gasto social no debe entenderse únicamente, ni siquiera preferentemente, en el sentido restrictivo hasta ahora propugnado. Ha de insistirse en los riesgos que la globalización económica y la crisis demográfica entrañan para la supervivencia de los actuales sistemas de protección social, tan inteligentemente creados y sostenidos por el sistema capitalista para garantizar su supervivencia y su propia eficacia. Hasta ahora, no sólo en España, sino en toda la UE, las reformas se han orientado, sobre todo, hacia el recorte de las prestaciones de la Seguridad Social, tanto de forma directa (rebajando sus cuantías) como indirecta (endureciendo las condiciones exigidas para su disfrute). Como sabemos, han sido varios los países que han puesto en cuestión, e incluso han suspendido temporalmente, la indexación de las prestaciones sociales con salarios y precios. Ya indicamos, por otra parte, cómo la despublificación de las estructuras de la Seguridad Social y la sustitución de prestaciones públicas por privadas, sobre todo en el ámbito sanitario, está siendo acompañada por una reorientación de aquélla hacia superadas posiciones proasistenciales o de mera beneficencia pública, según lo pone de manifiesto el desarrollo de las prestaciones no contributivas y, en la Europa comunitaria, la sustitución de prestaciones basadas en la técnica del seguro por otras de carácter asistencial fundamentadas en el nivel de renta de los beneficiarios.

Todo lo anterior no viene sino a confirmar la tendencia a la baja del Estado protector, como consecuencia de la limitación que a los recursos fiscales impone el proceso globalizador. Y esa tendencia parece abocar a

una situación en la que habrán de ser los propios ciudadanos con nivel suficiente de renta quienes asuman el coste de su propia protección frente a las contingencias tradicionalmente contempladas por el sistema de Seguridad Social, de modo que el sector público sólo asumiría un mínimo de protección en relación con las personas de menores recursos, quedando el resto a disposición del mercado de los seguros privados de diversa índole (sanidad, pensiones, etc.).

Un peligro señala **Dani Rodrik** en relación con lo anterior, poco probable, a nuestro juicio, al menos en el horizonte inmediato de la globalización. Si los Gobiernos se ven obligados a reducir progresivamente la presión fiscal y a desplazarla hacia el gravamen de las rentas del trabajo como factor de la producción dotado de menor movilidad, la globalización puede topar con el rechazo social. Aunque las circunstancias de nuestro mundo actual difieren notablemente de las que lo caracterizaban a principios de esta centuria, y aunque no cabe hablar de globalización propiamente dicha en relación con aquella época, sino más bien de internacionalización, no carece de sentido recordar —como lo hace **Joffrey Williamson**— las causas sociales que cercenaron el tímido impulso globalizador del período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial, en 1914.

En suma, el logro de los propios beneficios que se esperan

NO CABE DUDA DE QUE EL "TRADE OFF" EQUIDAD-EFICIENCIA, SIEMPRE DIFÍCIL DE ARMONIZAR, SE ESTÁ ESCORANDO PELIGROSAMENTE DEL LADO DE ESTA ÚLTIMA COMO CONSECUENCIA DE LA COMPETENCIA FISCAL EXIGIDA POR LA GLOBALIZACIÓN.

de la globalización, aconseja la máxima prudencia en el despliegue de ésta, sobre todo, en lo relativo a sus implicaciones en el orden social.

3. Una advertencia acerca del futuro de la política fiscal en un contexto económico globalizado

La actual configuración de los modernos sistemas tributarios obedece, en buena medida, al propósito de que los mismos cumplan con un conjunto de principios acuñados por la doctrina científica, al objeto de que merezcan ser considerados como una "buena estructura fiscal". Tales principios —de suficiencia recaudatoria, de flexibilidad, de equidad, de eficiencia,

de eficacia y desarrollo económico, etc.— son jerárquicos y, además, muestran entre ellos, con frecuencia, una relativa incompatibilidad. Así ocurre con el principio de eficiencia o el de eficacia y desarrollo económico, en relación con el de equidad o justicia en el reparto de la carga tributaria.

Una atenta ojeada al proceso histórico de formación de los sistemas fiscales contemporáneos pone de manifiesto las dificultades que han tenido que ser superadas para conseguir, al menos formalmente, un aceptable grado de equidad en la distribución de dicha carga. El logro de su personalización a través, sobre todo, de un impuesto sintético sobre la renta integral, no ha sido tarea fácil. Pues bien, cuando culmina ese proceso (en España no antes de finales de la década de los años setenta) las exigencias de una mayor eficiencia debidas a la globalización parecen poner en riesgo tan ansiada meta. Desde luego, la consecución de un nuevo orden económico que imponga la subordinación de la equidad a la eficiencia —lo que supone una auténtica subversión de valores— no parece un ideal plausible, precisamente. Espere-mos que una adecuada globalización de las instancias disciplinadoras de la economía, tal como proponíamos al principio de estas notas, permita, si llega el caso, una oportuna armonización tributaria que haga posible, a su vez, superar las consecuencias negativas de la competencia fiscal internacional. ●

DOCUMENTOS

Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social

El Gobierno, los empresarios y el sindicato Comisiones Obreras firmaron, el pasado día 9 de abril, en el Palacio de la Moncloa, en presencia del Presidente del Gobierno, José María Aznar, quien también rubricó el documento, el “Acuerdo para la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social”. Este pacto profundiza y desarrolla las Recomendaciones del Pacto de Toledo y el contenido del anterior acuerdo social, firmado en 1996. Dadas las repercusiones y las nuevas normas que pueden emanar del acuerdo, pensamos que puede ser de interés para los lectores de la revista “Foro de Seguridad Social” y por ello lo publicamos íntegro a continuación.

Introducción

Las partes firmantes del presente Acuerdo, en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo y del Acuerdo Social de octubre de 1996, y dentro del objetivo de consolidación del Sistema de la Seguridad Social, han considerado la necesidad de que los modelos de Seguridad Social se embarquen en una senda de reformas que permitan su modernización en función de la evolución de las necesidades sociales. Reformas que deben incidir de manera positiva sobre los dos apoyos esenciales del Sistema: el crecimiento económico y la creación de empleo.

Estas iniciativas deben llevarse a cabo dentro de un marco de diálogo social, ya que éste es un instrumento sustancial en la definición y puesta en marcha de las adaptaciones nece-

sarias en nuestro Sistema de Protección Social.

Por todo ello, en aras a la pervivencia de un Sistema estable, saneado y equilibrado, las partes consideran que, dada la naturaleza no contributiva de los complementos a mínimos, es el momento oportuno de establecer la ubicación definitiva de los mismos en cuanto a su financiación, así como el plazo máximo en el cual deberán ser financiados a través de aportaciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Del mismo modo, es preciso establecer cuál es la cuantía idónea que debe alcanzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, elemento central que permite garantizar su futuro. También es preciso determinar el destino de los excedentes que el nivel contributivo pueda presentar, con la finalidad de atender a los dis-

tintos intereses que confluyen en el Sistema.

Por ello, se considera que a la vez que se dota el Fondo de Reserva, los excedentes, si los hubiese, han de destinarse también de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y la reducción de las cotizaciones sociales, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

Asimismo, las partes creen llegado el momento de abordar iniciativas que permitan al Sistema de Seguridad Social enfrentarse a los retos futuros. Por eso, se considera necesario introducir la jubilación flexible, seguir avanzando en la contributividad y equidad del Sistema, así como en la mejora de las prestaciones, prestando atención a las situaciones de dependencia.

A su vez, y desarrollando las Recomendaciones del Pacto de Toledo, se sigue avanzando en la convergencia de los Regímenes Especiales, en las medidas de lucha contra el fraude, así como en la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social. De igual forma, se considera necesario avanzar en la temática relativa a la previsión social complementaria. Finalmente, el Acuerdo aborda la estructura organizativa del Sistema al establecer el compromiso de la remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social, en el plazo de un año.

En consonancia con lo expuesto, las Partes firmantes acuerdan la adopción de las medidas que se contienen en los apartados siguientes.

I. Separación de las fuentes de financiación del Sistema de Protección Social

Se culminará el proceso de separación de los recursos para la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social, en la línea marcada por la Recomendación 1.^a del Pacto de Toledo y las previsiones de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

En tal sentido, y dada la naturaleza no contributiva de los complementos a mínimos, se establecerá con carácter definitivo su ubicación, procediendo a las modificaciones normativas precisas en la legislación de Seguridad Social (artículo 86.2 y Disposición Transitoria 14.^a de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

Asimismo, se fijarán en las Leyes

de Presupuestos sucesivas aportaciones del Estado hasta la financiación total de tales complementos con cargo a las aportaciones del Estado, en un plazo que no superará los 12 años.

II. Aplicación de excedentes

Las partes firmantes consideran que sería un elemento útil de garantía para la consolidación del Sistema de la Seguridad Social que el Gobierno, previa consulta con las Organizaciones sociales, de acuerdo a las posibilidades económicas de cada momento y a la situación económica prevista, dedicase prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva los excedentes en cotizaciones sociales provenientes de las liquidaciones presupuestarias.

En todo caso, el Gobierno, a la vez que se dota el citado fondo y previa consulta con la Comisión de Seguimiento que se constituye en el apartado XIII del presente Acuerdo, establecerá el destino de los excedentes si los hubiere, de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

III. Fondo de Reserva

Partiendo de la importancia que la constitución del Fondo de Reserva ha tenido para el Sistema de Seguridad Social, las partes firmantes fijan la cuantía que debe alcanzar dicho Fondo en una mensualidad ordinaria del total de 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, mensualidad que se estima se situará en el año 2004 en torno a los 800.000 millones de pesetas.

Sería deseable, de acuerdo con las orientaciones contenidas en el Plan de Estabilidad, incrementar la cuantía del Fondo hasta un importe de 1.000.000 de millones de pesetas.

Las Partes firmantes consideran que la cuantía indicada de 800.000 millones deberá dotarse en la medida que lo permitan las posibilidades financieras, de forma que quede íntegramente ingresada en la cuenta abierta por la Tesorería General de la Seguridad Social en el Banco de España a finales del año 2004.

El Gobierno, en el plazo máximo de un año y previa consulta con la Comisión de Seguimiento a que se hace referencia en el apartado anterior, dictará las normas precisas que regulen los mecanismos de inversión del Fondo de Reserva, instrumentos de control y rendición de resultados, así como los supuestos de realización del referido Fondo de Reserva, que deberán limitarse a situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de las prestaciones del mismo.

IV. Jubilación flexible

En los países de nuestro entorno político-geográfico y, concretamente, en el ámbito de la Unión Europea se están estableciendo medidas en orden a que la jubilación esté dotada de caracteres de flexibilidad y gradualidad, coordinando tales medidas con la repercusión que, cada vez con mayor incidencia, tiene la demografía en la evolución de los sistemas de pensiones.

En tal sentido, resulta conveniente modificar la regulación actual de la pensión de jubilación, de manera que la misma no impida una presencia social activa de los ciudadanos, teniendo en cuenta, a su vez, que esta permanencia repercute en la propia autoestima del trabajador, tiene

efectos positivos sobre el sistema de pensiones y, de modo más general, presenta indudables ventajas para el conjunto de la sociedad que, de esta forma, puede aprovechar las experiencias y los conocimientos de los trabajadores de más edad.

Conscientes las Partes firmantes de la importancia de tales hechos, y atendiendo a la Recomendación 10.^a del Pacto de Toledo, sobre flexibilidad de la edad de jubilación, dotando a la misma de los caracteres de gradualidad y progresividad, acuerdan:

1. Se mantiene en 65 años la edad mínima general de acceso a la pensión de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social.

El Gobierno se compromete a presentar un estudio sobre la edad de jubilación, que recoja las experiencias del derecho comparado en esta materia.

2. En el objetivo de lograr una mayor permanencia en la actividad, el Gobierno se compromete a introducir las modificaciones legales necesarias que posibiliten la adopción de las siguientes medidas:

a) La modificación de la regulación de la jubilación parcial, de manera que se posibilite la compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales desde el momento en el que se comience a percibir una pensión de jubilación a cargo del Sistema de Seguridad Social.

b) La exoneración del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes de los trabajadores de 65 o más años, en los términos previstos en el apartado XII del presente Acuerdo.

c) La aplicación de la medida anterior obliga, a su vez, a introducir en

la legislación de la Seguridad Social otras modificaciones, como:

- La posibilidad de acceder a las pensiones de incapacidad permanente, aunque el trabajador tenga 65 o más años y reúna las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

- Se modificará la regulación actual del subsidio por desempleo para mayores de 52 años de forma que éste ya no se extinguirá por el hecho de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una jubilación en su modalidad contributiva.

- A efectos del cálculo de la pensión de jubilación, que corresponde al trabajador, la base de cotización a partir de los 65 años no podrá verse incrementada, respecto a la vigente en el ejercicio anterior, en un porcentaje superior al índice de precios al consumo más dos puntos porcentuales.

d) Las medidas señaladas en las letras b) y c) anteriores se aplicarán a los trabajadores incluidos en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social con la excepción del párrafo segundo de la letra c).

e) Se estudiará el desarrollo de medidas que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100%, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y 35 años de cotización.

3. Se modificarán las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, del modo siguiente:

a) Se mantendrá en su regulación actual el acceso, por aplicación del

derecho transitorio, a la jubilación a partir de los 60 años.

b) A su vez, podrán acceder a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- Estar incluidos en el campo de aplicación del Régimen General o de alguno de los Regímenes Especiales que contemplan, actualmente el derecho de la jubilación anticipada.

- Acreditar un período mínimo de cotización efectivo de 30 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional de pagas extraordinarias.

- Que el cese en el trabajo no se haya originado por causa imputable al trabajador. En el caso de despidos colectivos, se requerirá que se trate de trabajadores pertenecientes a empresas sujetas a expedientes de regulación de empleo.

- En el supuesto de extinción de contratos de trabajo derivados de un expediente de regulación de empleo, promovidos por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, aquél deberá llevar como anexo un acuerdo en cuyas cláusulas se obliguen a financiar un convenio especial con la Tesorería General y hasta la edad de 65 años, y cuyo coste deberá ser soportado, salvo pacto en contrario, por empresario y trabajadores en la misma proporción en que se cotiza por contingencias comunes en el Régimen General de la Seguridad Social.

- Asimismo será necesario que el trabajador se encuentre inscrito en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo como demandante de empleo durante un plazo de, al menos, seis meses a la fecha de solicitud de la jubilación anticipada.

c) El coeficiente reductor aplicable a la pensión de jubilación cuando se acceda a la misma a una edad inferior a los 65 años, en cualquiera de los supuestos señalados en las letras a) y b) anteriores, será el siguiente:

Años de cotización efectiva acreditados	% por cada año que falte para los 65 años
40 ó más	6
38-39	6,5
35-37	7
31-34	7,5
30 o menos	8

Por otro lado, se estudiará la actual situación de aquellos pensionistas que ya hayan accedido a una pensión de jubilación anticipada, en orden a posibilitar la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo, todo ello de acuerdo con las posibilidades financieras del Sistema.

V. Contributividad y equidad del Sistema

En el marco de las orientaciones de la Recomendación 9.^a del Pacto de Toledo, y teniendo en cuenta, a su vez, los principios que inspiraron el apartado J) del Acuerdo Social de 1996, resulta necesario profundizar en los criterios de contributividad, de manera que se logre una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado, en aras a lograr una mayor equidad en las pensiones y dar una mayor estabilidad al Sistema, todo ello sin perjuicio del reforzamiento de la solidaridad.

En este marco, y manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tenga en

cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral.

En este sentido, deberá estudiarse en profundidad el efecto que en las prestaciones han producido las medidas adoptadas en 1996, y ello con el objetivo de reforzar el carácter contributivo y la equidad del Sistema en el cálculo de aquéllas.

Por ello las partes firmantes del presente Acuerdo se comprometen, en el año 2003, una vez finalizado el período transitorio de ampliación del cálculo de la base reguladora hasta 15 años, a tomar las medidas oportunas para que se adopte la forma más idónea para el cálculo de las prestaciones.

VI. Mejora de prestaciones del Sistema

La solidaridad es un principio básico de un sistema público de Seguridad Social. En la pasada legislatura, y como consecuencia de los Acuerdos alcanzados entre ambas Partes, se ha logrado un reforzamiento del principio indicado, lo cual ha motivado la mejora de determinadas prestaciones del Sistema.

Convencidas ambas Partes de la necesidad de profundizar en la aplicación de la solidaridad, con especial incidencia en aquellas situaciones de mayor necesidad o de cuantía de pensión más reducida, acuerdan las siguientes medidas:

1. Pensión de viudedad.

Se introducirán, respecto de la pensión de viudedad, las siguientes modificaciones:

a) Mejora, con carácter general y de forma progresiva, del porcentaje aplicable a la correspondiente base

reguladora, a efecto del cálculo de la pensión de viudedad. Este porcentaje pasará de forma gradual del 45% al 52%.

b) En el supuesto de pensionistas de viudedad con cargas familiares, y que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de rentas, el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora quedará fijado gradualmente en el 70%. A tales efectos, el concepto de cargas familiares será el aplicable en las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 60 años y cargas familiares.

c) Se aprobará un nuevo marco de compatibilidades de la pensión de viudedad, permitiendo el mantenimiento en el percibo de esta pensión, aunque el pensionista contraiga nuevas nupcias, en los supuestos en que concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:

- Que se trate de personas mayores o incapacitadas.
- Que la pensión de viudedad constituya la principal fuente de ingresos del pensionista.
- Que se trate de personas con menores niveles de renta.

2. Pensión de orfandad.

Se incrementará el límite de edad para la percepción de la pensión de orfandad, en los supuestos de que el huérfano no trabaje o cuando, haciéndolo, los ingresos percibidos no superen el 75% del salario mínimo interprofesional, de la forma siguiente:

- Con carácter general: 22 años.
- En los supuestos de orfandad absoluta: 24 años.

3. Pensiones mínimas.

Se incrementará la cuantía de las pensiones mínimas siguientes:

- Pensiones mínimas de jubilación con beneficiarios de menos de 65 años.

- Pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 65 años.

- Pensiones no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

VII. Convergencia de Regímenes Especiales

En aplicación de los principios de la Recomendación 4.^a del Pacto de Toledo y del apartado I) del Acuerdo Social de 1996, durante la presente legislatura se han ido produciendo avances en la convergencia de determinados Regímenes Especiales de la Seguridad Social con el Régimen General, básicamente en el ámbito de la cotización.

Teniendo en cuenta la favorable evolución del Régimen de Autónomos, resulta conveniente introducir las medidas que mejoren su marco de acción protectora, de forma que la misma vaya acercándose a la dispensada en el Régimen General, ante supuestos homogéneos.

En tal sentido, se acuerda incluir en la acción protectora dispensada por el Régimen de Autónomos la prestación de incapacidad permanente total "cualificada", cuando el trabajador autónomo tenga 55 años o más años y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial.

La medida anterior se aplicará, de igual modo y con los requisitos señalados, a los trabajadores por cuenta

propia de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar, si bien la referencia al establecimiento mercantil o industrial se entenderá realizada a la explotación agraria o marítimo-pesquera.

De igual modo, se incluirá en la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose, asimismo, las correspondientes cotizaciones.

A su vez, aparte de la estructuración del Sistema en dos niveles, contributivo y no contributivo, para superar la deficiente estructura formal actual, se estimulará la simplificación e integración de Regímenes, de manera que se vaya haciendo realidad la Recomendación número 6 del Pacto de Toledo para que, "a medio o largo plazo, todos los trabajadores o asimilados queden encuadrados o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia", sin perjuicio de contemplar "las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo".

Dicha convergencia y simplificación deberá iniciarse por la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y seguirse sucesivamente respecto de los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, sin perjuicio de mantener las especialidades que procedan y, en definitiva, instituir el sistema o los sistemas especiales que se consideren procedentes en materia de afiliación, altas, bajas, cotización o incluso recaudación.

Asimismo, se adoptarán las medidas necesarias para evitar la discriminación de la mujer agraria en orden a su inclusión en el Régimen

Especial Agrario, así como se implementarán las medidas legales oportunas tendentes a asegurar el encuadramiento y afiliación correctos de los trabajadores agrarios.

Finalmente, las Partes firmantes acuerdan la constitución de una Mesa que tenga como misión el análisis, de la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

VIII. Dependencia

La Seguridad Social, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, se ha implicado, de manera directa, en una serie de políticas globales y coordinadas dirigidas a las personas mayores o minusválidas, que están incidiendo en una triple dirección:

- En el establecimiento de un marco de prestaciones económicas sustitutivas de salarios o compensadoras de necesidades que protegen a las personas mayores frente a cualquier contingencia y propician un entorno de cobertura que, tras las importantes reformas introducidas en los últimos años como consecuencia del desarrollo del Pacto de Toledo, conjuga de manera equilibrada los principios de contributividad, equidad y solidaridad.

- En el despliegue de un modelo sanitario universalizado que tiene en cuenta las concretas necesidades de este colectivo mediante el desarrollo de especialidades a las que tienen acceso con toda la amplitud requerida y en condiciones de igualdad.

- En el desarrollo de un conjunto de servicios que complementen a las pensiones y a la asistencia sanitaria a través de múltiples programas que promuevan la convivencia y la integración social y familiar de las per-

sonas mayores dentro de un entorno más humano y participativo. En tal sentido, debe recordarse el permiso parental recogido en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Ahora bien, las partes firmantes son conscientes de que el fenómeno de la dependencia está adquiriendo actualmente una dimensión inédita, debido, básicamente, al aumento de la esperanza de vida y de que su solución eficaz exigirá del esfuerzo de todas las Administraciones y del conjunto de la Sociedad, y de respuestas imaginativas en los diversos órdenes que comportan la atención adecuada de las personas que requieren especiales cuidados y de aquellas que las asistan.

Al estar transferidos los Servicios Sociales a las Comunidades Autónomas y en algunas materias a las Corporaciones Locales, y estando próxima la culminación de las transferencias sanitarias, la atención de la dependencia debe ser impulsada y compartida por las tres Administraciones Públicas, sin perjuicio de que la Administración General del Estado deba jugar un papel de impulso en la cobertura social de la contingencia indicada contribuyendo, de esta forma, a garantizar la igualdad, en todo el Estado, de acceso a prestaciones y programas por parte de las personas dependientes.

Se considera, por tanto, necesario abrir un período de análisis y debate social sobre como debe garantizarse la atención a la dependencia en nuestro país y el papel que ha de jugar el Sistema de Protección Social en su conjunto, en orden a que, antes de finalizar la presente legislatura, pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia, con el rango normativo oportuno.

En consecuencia, en el plazo de tres meses desde la firma del Acuerdo, se constituirá una Comisión de

Trabajo con la participación de los ámbitos competentes de las tres Administraciones Públicas, con la finalidad de llevar a cabo un análisis y elaborar las propuestas adecuadas sobre el marco jurídico en el que ha de incardinarse la cobertura de las situaciones de dependencia, así como para la elaboración de las líneas básicas de actuación en esta materia, cuyos trabajos deberán estar finalizados antes del 30 de junio del año 2002.

IX. Agencia de la Seguridad Social

La actual estructura organizativa de la Seguridad Social, que supuso una indudable mejora frente a los esquemas de gestión anteriores, no responde adecuadamente a los nuevos planteamientos que se derivan de la realidad actual. Por ello, resulta conveniente llevar a la práctica el contenido de la Recomendación 7.^a del Pacto de Toledo, mediante la constitución de una Agencia de la Seguridad Social que logre una integración orgánica y funcional de las funciones de afiliación y recaudación y de gestión de prestaciones.

Para ello, el Gobierno se compromete, previa consulta con las Organizaciones Sociales, en el plazo máximo de un año, a remitir a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social, a fin de que la gestión y administración de la Seguridad Social se lleve a cabo con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, además de descentralización funcional.

X. Lucha contra el fraude

1. Incapacidad temporal.

En el marco de la Recomendación 13.^a del Pacto de Toledo, resulta pre-

ciso continuar con las medidas de mejora de gestión de la incapacidad temporal (IT) de modo que, dando cobertura a las situaciones reales de imposibilidad de acceder al trabajo en caso de enfermedad o accidente, se evite la utilización indebida de esta prestación:

En este objetivo:

- Se establecerán las medidas necesarias que impidan la concatenación abusiva de la IT con la prestación de desempleo.

- Se articularán las medidas que eviten la prolongación indebida de la prestación, en los casos en que el trabajador que es llamado a reconocimiento médico por los servicios médicos de la Entidad responsable del pago de la prestación no acuda a los mismos sin causa justificada.

- Se incrementarán las medidas de coordinación necesarias entre las Entidades responsables del pago de la prestación de IT y el INSALUD y los Servicios de Salud, que permitan un mejor control de las situaciones de IT.

2. Otras medidas.

- Se adoptarán las medidas normativas necesarias para incluir a los trabajadores en el Sistema de la Seguridad Social y en el Régimen que corresponda, de forma que se adecúe correctamente el encuadramiento a la actividad económica realizada.

- Asimismo, también se adoptarán las medidas adecuadas para evitar afiliaciones de trabajadores de forma indebida en el Régimen Especial Agrario.

- A su vez, deberá estudiarse la situación de las personas que, carentes de las debidas licencias o permisos administrativos de actividad, hoy están encuadrados indebidamente en el Sistema.

XI. Responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social

La regulación actual data del año 1966. La evolución experimentada por el Sistema de la Seguridad Social desde entonces ha originado un desfase entre la citada regulación y las nuevas realidades sociales, de manera que resulta notoria su falta de adecuación a las circunstancias presentes.

De ello deriva la necesidad de abordar una reforma de las líneas legales que han de configurar el instituto de la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores en materia de Seguridad Social, reforma que ha de tener como pilares fundamentales los siguientes principios:

- Mantenimiento de las garantías del trabajador para acceder a la protección del Sistema de la Seguridad Social.
- Una adecuada combinación del alcance y de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de afiliación y/o de cotización por parte de las empresas, de manera que la aplicación del principio anterior no origine, de forma total o parcial, una exoneración de la responsabilidad.
- La necesidad de preservar el equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social.

De acuerdo con tales principios, se considera conveniente la adopción de las siguientes medidas:

1. Adecuar la aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones, limitando el anticipo por parte de la Entidad Gestora o Colaboradora exclusivamente hasta la cuantía de dos veces y media el salario mínimo interprofesional.

En orden a la aplicación de la citada medida, la Tesorería General remitirá anualmente a cada trabajador un documento-informe expresivo de la cuantía y número de las cotizaciones que consten en sus registros fruto de las declaraciones e ingresos efectuados por los empresarios.

2. Proceder al desarrollo normativo oportuno en esta materia, a efectos de dotar de mayor eficacia y agilidad al actual procedimiento declarativo de la responsabilidad empresarial, pudiendo atribuir las competencias necesarias a las Entidades Gestoras, fundamentalmente en relación con las prestaciones que reconoce el Sistema de la Seguridad Social.

2. Condicionar el reintegro, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social del importe de las prestaciones anticipadas por dichas Entidades Colaboradoras a que, con carácter previo a la efectividad de dicho reintegro, se proceda a la declaración administrativa o judicial de insolvencia del empresario declarado responsable.

XII. Reducciones y bonificaciones en la cotización

En este ámbito, se considera procedente establecer las siguientes medidas:

1. Con la finalidad de ampliar y mejorar la situación de las mujeres trabajadoras, se ampliarán las bonificaciones que actualmente reciben las mujeres en activo. Consecuentemente, en los supuestos de suspensión del contrato de trabajo por maternidad, los empresarios, cuando se produzca la reincorporación al puesto de trabajo, tendrán derecho a una bonificación del 100% de la

aportación empresarial de la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante el período máximo de un año.

2. Los trabajadores con más de 50 años tienen problemas para mantenerse o reintegrarse en el mercado laboral. Medidas como la revisión de la oferta formativa, la implementación de políticas activas específicas o el desarrollo de programas de asesoramiento y orientación a las empresas deben ser acompañadas de reducción de cotizaciones sociales, con la finalidad de mantener en la vida laboral a este colectivo. Con ello se estará contribuyendo a lograr el objetivo de que permanezcan laboralmente activos más allá de la edad ordinaria de jubilación, según la Recomendación 10.^a del Pacto de Toledo.

Los trabajadores contratados con 55 o más años de edad y que tengan una antigüedad en la empresa de 5 o más años gozarán de una bonificación o reducción gradual de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, hasta cumplir los 65 años. En el supuesto de que no se acredite la antigüedad citada, la medida anterior será de aplicación a partir del momento en que el trabajador cumpla dicho requisito.

Dicha medida comenzará a hacerse efectiva a partir del primero de enero del año 2002, de forma que las bonificaciones o reducciones de la cuota patronal por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, sean del 50 por ciento respecto a los trabajadores de 60 años de edad, aumentando gradualmente de modo que a los 65 años de edad las mismas alcancen el 100 por cien.

Las bonificaciones o reducciones deberán extenderse sucesivamente hasta que sean de aplicación a las co-

tizaciones del colectivo de trabajadores con más de 55 años de edad.

3. Asimismo y con la finalidad de incentivar la prolongación en la actividad laboral de los trabajadores que alcancen la edad legal de jubilación, se exonerará del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, correspondientes a los trabajadores que reúnan las siguientes circunstancias personales:

- Tener una edad igual o superior a 65 años.

- Acreditar 35 años efectivos de cotización a la Seguridad Social, sin tener en cuenta, a estos efectos, la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

En el supuesto de que no se acredite, en la fecha del cumplimiento de los 65 años, 35 años efectivos de cotización, la exoneración de las cotizaciones sociales indicada se iniciará a partir de la fecha en que se acredite el número de años de cotización señalado.

- La voluntariedad del trabajador, en orden a decidir libremente la continuación o la reiniciación de su actividad laboral.

XIII. Previsión social complementaria

La previsión social complementaria prevista en la Constitución como parte del sistema de protección social ha tenido un importante desarrollo en los últimos años. Con el fin de favorecer esta misma evolución en aquellos ámbitos donde actualmente es menor, se considera necesario abordar el marco regulador vigente, con objeto de, valorando la situación actual, introducir modificaciones al mismo.

Deberá estudiarse la actual situación de los planes de pensiones de empleo, a fin de potenciar los mismos, favoreciendo su desarrollo e implantación, facilitando la incorporación de las PYMES y de los empresarios individuales, así como de sus trabajadores, a planes de empleo de promoción conjunta o, en su caso, propios. La actuación se dirigirá, preferentemente, a impulsar la utilización de los planes de pensiones de promoción conjunta.

Se mejorará la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva, compatibilizando el ámbito supraempresarial con los acuerdos a nivel de empresa para tener en cuenta circunstancias específicas.

Se concretará la definición de las contingencias previstas en la normativa de planes de pensiones.

Asimismo, las partes se comprometen a estudiar la situación de la previsión social complementaria, con el propósito de proponer las mejoras necesarias que permitan su adaptación permanente a la realidad en que se desenvuelve. Entre otras cuestiones, se abordará la problemática de las Comisiones de Control de los Planes y Fondos de Pensiones, facilitando que, en determinados supuestos, la negociación colectiva establezca criterios al respecto. Asimismo, se analizará con detalle el papel de la negociación colectiva en materia de Planes y Fondos de Pensiones.

Deberán modernizarse las posibilidades de gestión e inversión de los fondos de pensiones en el contexto de la Unión Europea.

El desarrollo de los trabajos y conversaciones que se van a desarrollar en esta materia, con atención especial a la mejora de la interacción de los planes de pensiones de empleo con la negociación colectiva, deberá realizarse en el marco del diálogo social.

XIV. Comisión de seguimiento del Acuerdo

Para el análisis y el seguimiento del Acuerdo y, en general, de la evolución del Sistema de la Seguridad Social, se acuerda la constitución de una Comisión integrada por las partes firmantes del presente Acuerdo.

Dicha Comisión aprobará sus propios procedimientos y contará con los medios que resulten precisos para el cumplimiento de la misión y función que tienen encomendadas.

La Comisión se constituirá en el plazo máximo de un mes, desde la firma del presente Acuerdo, realizando sus funciones durante la vigencia del mismo. La Administración facilitará a este respecto los medios técnicos y los recursos oportunos para el adecuado funcionamiento de esta Comisión.

XV. Duración del Acuerdo

El presente Acuerdo extenderá su vigencia hasta el año 2004. No obstante, este límite temporal no será de aplicación para aquellos supuestos o medidas para las que se establece específicamente un límite diferente.

Madrid, 9 de abril de 2001.

- Por el Gobierno: **José María Aznar López, Presidente del Gobierno.**

- Por la Confederación de Comisiones Obreras: **José María Fidalgo Velilla.**

- Por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales: **José María Cuevas Salvador.**

- Por la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa: **Antonio Masa Godoy.**

INTERNACIONAL

ARGENTINA

Se ha anunciado un programa de reestructuración operativa para mejorar la gestión de la Administración Nacional de Seguridad Social. Entre las medidas que se plantean se encuentran las de reducir el número y mejorar la capacidad profesional de sus gerentes, realizar un reordenamiento administrativo que la equipare con una empresa de servicios y poner las medidas necesarias para luchar contra el fraude en la Seguridad Social y hacer frente a la evasión en el pago de las cotizaciones por parte de los trabajadores y autónomos, que está poniendo en peligro el sistema de jubilaciones para un futuro.

tentar incorporar a la Seguridad Social a los 38 millones de personas que, actualmente, se encuentran fuera del régimen general.

DINAMARCA

Se prevé una reforma en la pensión de invalidez basada en la capacidad laboral que mantenga el afectado, en contra del criterio anterior, que era la pérdida de esa capacidad. Con este nuevo proyecto se pretende que las personas con una minusvalía puedan continuar en el mundo laboral desarrollando otras funciones. La reforma también plantea una simplificación de las cuantías reduciendo las cuatro prestaciones diferentes actuales a una sola, sujeta a impuestos, y la creación de una "pensión laboral" del 4%, en la que las cotizaciones serán de un tercio para el interesado y dos tercios para el Estado. El límite fijado para la entrada en vigor de esta reforma es el 1 de enero de 2003.

AUSTRALIA

El Gobierno australiano trabaja en la reforma del Sistema de Seguridad y Asistencia Social, apoyándose en el Libro Blanco o Informe Final elaborado por un grupo de expertos. En palabras de la ministra responsable, esta reforma es fundamental para aumentar las oportunidades de todos los australianos y prevenir y reducir la dependencia respecto de los subsidios y pensiones del sistema actual. El objetivo que se pretende lograr es el de establecer una red de seguridad adecuada para las personas en situación de verdadera necesidad e incentivar, por otro lado, el auto-sostenimiento y la integración laboral y social.

EL SALVADOR

El Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS) va a emprender el denominado "Plan Estratégico de Modernización", que contempla la cobertura gradual de nuevos grupos de población activa, la ampliación de los servicios que ya presta la entidad y la incorporación a la Seguridad Social de los familiares de los salvadoreños en el extranjero.

Para emprender la modernización, el ISSS requiere una reforma en el marco legal constitucional. Actualmente, una parte de su presupuesto la dedica al pago de los salarios de sus 11.000 trabajadores y el resto a la compra de medicamentos, mantenimiento de edificios y hospitales y atención a los enfermos. La Seguridad Social cubre a un 15% de la población del país y a un 22% de la económicamente activa.

BRASIL

Según los resultados provisionales del análisis que está llevando a cabo el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) sobre la evolución del mercado de trabajo y sus efectos en la Seguridad Social brasileña, el nivel de cobertura entre 1997 y 1999 descendió del 81% al 59% de la población activa. Esta caída tuvo lugar en todos los sectores de la economía, salvo en agricultura. Las razones de esta disminución, según el Secretario de la Previdencia Social, han sido el aumento del trabajo informal y los efectos de la apertura económica del país, que indujeron a muchas empresas a la "terciarización" de los servicios, con la consiguiente migración de trabajadores hacia actividades autónomas. Esta situación de baja cobertura y exclusión social justifica el énfasis del Ministerio en in-

GRECIA

El Ministro de Trabajo ha presentado las líneas de actuación para la reforma del sistema de pensiones. Los puntos principales son el aumento gradual de la edad de jubilación a los 65 años para todos (actualmente el límite es de 60), el cambio en el método del cálculo de la pensión, que ya no se hará sobre el último sueldo,

con reducción del 20%, sino sobre la media de los 10 mejores años y la necesidad de haber cotizado 40 años (hasta hoy 35) para obtener el máximo de pensión. Además se reducirán los distintos fondos de pensiones y no se privatizará el sistema, continuando con la obligatoriedad de cotizar al sistema público. La transición a las nuevas medidas se realizará, gradualmente, a partir del 1 de enero de 2007.

ITALIA

La Seguridad Social italiana cuenta con dos nuevos elementos: un fondo complementario de pensiones para las amas de casa y un texto único sobre maternidad y permisos. El primero se trata de un fondo cerrado, en régimen de capitalización, al que podrán afiliarse amas de casa, trabajadores atípicos, en *part-time* y discontinuos y cuyas cuentas se financiarán a través de cuotas voluntarias, sin periodicidad fija y con "puntos" otorgados por las compras diarias de la familia. El segundo tiene el interés de aunar, en un único texto, todas las disposiciones en materia de maternidad, permisos parentales e igualdad hombre-mujer, que se encontraban dispersas hasta ahora, además de reorganizar el sistema y aclarar aspectos de su aplicación.

Frente a estas nuevas incorporaciones se encuentra detenida la revisión del sistema de pensiones, cuya estabilidad se ve amenazada por una disminución de afiliados, un aumento de las prestaciones, unos inadecuados coeficientes de transformación y la situación de parálisis de los fondos complementarios debido a la limitada participación de los jóvenes.

NICARAGUA

De acuerdo con la Ley de creación de la Superintendencia de Pensiones (SIP), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mediante un sistema de capitalización, recibirán las cotizaciones de todos los trabajadores menores de 43 años y serán las encargadas de manejar el Régimen de Pensiones de ahora en adelante. Los mayores de 43 años continuarán con el sistema actual, considerado deficiente, por lo que algunos piensan que sus ingresos por jubilación podrían quedar en el aire. El presidente ejecutivo del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) opina que la aprobación de las AFP era necesaria porque el sistema actual de reparto es obsoleto e injusto, mientras que, con el nuevo, los cotizantes, una vez que se jubilen, percibirán su pensión de acuerdo a un sistema de capitalización más justo y acorde con sus cotizaciones.

PORTUGAL

Portugal se enfrenta a reformas en su sistema de Seguridad Social. Ha entrado en marcha el "principio de complementariedad", que consiste en la articulación de varias formas de protección social pública, a las que los trabajadores pueden acceder, y se está estudiando la imposición paulatina del cálculo de las pensiones basado en toda la carrera contributiva.

Por otro lado, los fondos de capitalización de la Seguridad Social serán subcontratados en una pequeña parte a la gestión privada, para estudiar si resulta más beneficioso en eficiencia y reducción de los costes fijos. Estos fondos de capitalización necesitan una revisión de su reglamento, según el dimitido presidente del Instituto que los gestiona, ya que existe el riesgo de que el Ministerio de Finanzas se aproveche de ellos desviando su dinero para financiar las cuentas públicas. El propio reglamento dice que "las aplicaciones del fondo deben tener en consideración los objetivos de las políticas macroeconómicas y financieras del Estado portugués, principalmente las referentes a la financiación de la deuda pública".

REINO UNIDO

El pasado mes de abril entró en vigor la nueva pensión de partícipes (*stakeholders pension*), que obliga a las empresas británicas, con más de cinco empleados a poner a su disposición una pensión participada. Ésta se une a la nueva pensión básica en vigor y a una segunda pensión estatal adicional, para proteger la contingencia de vejez, y puede ser suscrita voluntariamente por cualquier ciudadano, trabajador o no, que no esté incluido en ningún fondo ocupacional. Se recomienda a los ciudadanos con ingresos medios y se encuentra incentivada con deducciones fiscales. Sin embargo, son muchos los que desconfían de esta nueva medida y no creen que proporcione ganancias muy superiores a las que el Estado garantiza para los pensionistas sin otro tipo de ingresos. Los empresarios, por su parte, son críticos por los problemas que plantea su aplicación, refiriéndose a la carga burocrática y a las tensiones que podría generar en el seno de la empresa. Pese a ello, el Gobierno insiste en que la nueva pensión de partícipes constituye un pilar clave de la reforma del Estado del bienestar. El objetivo gubernamental es el de reducir progresivamente la dependencia de los ciudadanos de la tercera edad, de las pensiones no contributivas, y hacer desaparecer el sistema de pensiones proporcionales a los salarios cotizados, a la vez que transfiere parte de la responsabilidad del Estado a los individuos.

ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR LA FEDERACIÓN DE ENSEÑANZA DE COMISIONES OBRERAS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

AUDIENCIA NACIONAL
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
Sala de lo Contencioso-Administrativo.
Sección Sexta
Núm. Recurso: 1033/1997
Núm. Registro General: 06004/1997
Demandante: FEDERACIÓN DE
ENSEÑANZA DE COMISIONES OBRERAS
Letrado: Sra. PERONA MATA
Demandado: MINISTERIO DE
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Ponente:
Ilma. Sra.: D.^a CONCEPCIÓN MÓNICA
MONTERO ELENA

SENTENCIA N.º:
Ilmos. Sres.:
Presidente:
D. FERNANDO DELGADO RODRÍGUEZ
Magistrados:
D.^a MERCEDES PEDRAZ CALVO
D. JOSÉ MARÍA DEL RIEGO VALLEDOR
D.^a CONCEPCIÓN MÓNICA MONTERO
ELENA
D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA
FRAGOSO

Madrid, a 7 de noviembre
de 2000.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras y en su nombre y representación la Letrada Sra. D.^a Carmen Perona Mata, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, de fecha 19 de septiembre de 1996, siendo la cuantía del presente recurso indeterminada.

Antecedentes de hecho

PRIMERO: Se interpone recurso contencioso administrativo por Fe-

deración de Enseñanza de Comisiones Obreras y en su nombre y representación la Letrada Sra. D.^a Carmen Perona Mata, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, de fecha 19 de septiembre de 1996, solicitando a la Sala, se declare la nulidad del acto impugnado.

SEGUNDO: Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente para que en plazo legal formulase escrito de demanda, haciéndolo en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y suplicando lo que en

el escrito de demanda consta literalmente.

Dentro de plazo legal la Administración demandada formuló a su vez escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la misma y alegando lo que estimó oportuno a tal fin.

TERCERO: No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día 31 de octubre de 2000.

CUARTO: En la tramitación de la presente causa se han observado las prescripciones legales previstas

en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y en las demás Disposiciones concordantes y supletorias de la misma.

Fundamentos jurídicos

PRIMERO: Es objeto de impugnación en autos la Resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, de fecha 19 de septiembre de 1996.

Es necesario en primer término delimitar la concreta actuación administrativa impugnada, para, a continuación, analizar si la misma es susceptible de control en esta especializada jurisdicción, y por último, de ser competente para ello, la Sala habrá de examinar, desde parámetros jurídicos, su adecuación al Ordenamiento. Pues bien, el conflicto que se nos plantea tiene su origen en las manifestaciones que el Ministro para las Administraciones Públicas vertió en el seno de la Mesa General de Negociación de la Administración del Estado, comunicando a los representantes en ella de los funcionarios, la decisión de la Administración de no incrementar las retribuciones a los funcionarios para el año 1997. Tal decisión encontró su posterior reflejo en las partidas presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado, que no consignaron como gasto el incremento de las retribuciones de los funcionarios.

Así las cosas hemos de aclarar qué naturaleza jurídica corresponde a tal manifestación. El Ministro de Administraciones Públicas actuaba en la mesa de negociación como órgano administrativo habilitado para realizar la negociación con los representantes de los funcionarios, en orden al establecimiento de las condiciones de trabajo de éstos. En tal sentido, realizó la manifestación de voluntad administrativa de exclusión de

la negociación de un elemento relativo a la retribución de los funcionarios, cual es el incremento de la misma.

Tenemos pues un órgano administrativo que emite una declaración de voluntad en el ámbito de sus competencias y que tiene incidencia en la esfera jurídica de los receptores interesados en dicha manifestación de voluntad. Se ha producido pues un acto administrativo con incidencia en la esfera jurídica de quienes mantienen una relación jurídica de subordinación especial con la Administración —los funcionarios—, y emitida por el órgano administrativo competente para conocer de las relaciones funcionariales entre administración y funcionarios, en el seno del estatuto de la función pública.

En aplicación del artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción de 1956, regidora del presente recurso en virtud de la fecha de su interposición, corresponde a esta Jurisdicción el conocimiento del acto administrativo que nos ocupa, al estar sometido a Derecho Administrativo, en su aspecto regulador de las relaciones funcionariales —artículos 113 y siguientes de la misma Ley—, y emanar de una Administración Pública. Que la competencia corresponde a esta Sala es evidente si atendemos a que el acto administrativo ha sido producido por el Ministro de Administraciones Públicas —artículo 66 de la LOPJ—. Sin embargo, y por los razonamientos que después se expondrán, conviene realizar dos precisiones en relación a la competencia de esta Sala para el enjuiciamiento del presente recurso:

1. La competencia de esta Sala fue fijada en auto de 14 de mayo de 1997 por el Tribunal Supremo, que se inhibió a nuestro favor para el conocimiento del presente recurso. Y hemos de advertir que aunque el último dígito del señalado año es

un 4, es evidente que se trata de un error material de transcripción; pues basta comprobar que el recurso se presentó ante el Alto Tribunal el 21 de octubre de 1996 (véase el sello del Registro General estampado en el escrito de interposición); y que el número del recurso que consta en el propio auto es el 677/1996, lo que indica que el año de entrada fue 1996.

2. El acto que se impugna emana del Ministro para las Administraciones Públicas, competente para la regulación de los aspectos esenciales de la relación jurídica funcional.

Lo que se ventila en este litigio es una cuestión de personal. Y es importante señalar esto porque, tratándose una de las cuestiones que se nos somete, de retribuciones a los funcionarios, en tal aspecto intervienen otras instancias constitucionales en la medida en que las retribuciones de los funcionarios han de tener su reflejo en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, ello no altera la competencia del Ministro autor del acto en relación a los aspectos funcionariales de la Administración Pública, porque cada titular de Departamento tiene las competencias que le corresponde sin que los aspectos económicos de las mismas que hayan de reflejarse en los Presupuestos alteren tal competencia.

Así las cosas, el acto recurrido encierra dos aspectos:

a) Negativa del órgano administrativo competente a negociar en relación con la Ley 7/90.

b) Negativa a incrementar las retribuciones en relación con el IPC para el año 1997 en aplicación del Acuerdo de 15 de septiembre de 1994.

SEGUNDO: Establecida la

naturaleza de la decisión impugnada y la competencia para su conocimiento, hemos de examinar, desde criterios jurídicos, su ajuste al Ordenamiento. A tal fin comenzaremos analizando la normativa de aplicación, la cual viene constituida en esencia por la Ley 7/1990 de 19 de julio, Ley de 9/1987 de 13 de mayo y Convenio de la OIT n.º 151. El Convenio citado, y en lo que ahora interesa, determina en su artículo 7.º el deber de adoptar medidas para el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos sobre las condiciones de empleo, o cualesquiera otros medios que permitan a los empleados públicos participar en el establecimiento de estas condiciones.

54 Siguiendo el espíritu de tal precepto, que posteriormente analizaremos detenidamente, la Ley 7/90, que modificó la 9/87, reguló la negociación colectiva entre Administración y funcionarios públicos. De entre las disposiciones legales de la citada norma interesa ahora resaltar las que siguen:

A) El artículo 32 de la Ley 7/90 determina como ámbito material de la negociación colectiva, entre otros aspectos, el incremento de retribuciones de los funcionarios y del personal estatutario de las Administraciones Públicas, la determinación y aplicación de la retribución de los funcionarios públicos y las materias de índole económica de prestación de servicios –letras a), b) y k) del citado precepto–.

B) El artículo 33 establece que serán objeto de negociación colectiva las materias que ambas partes estimen oportuno de las contenidas en el artículo 32.

C) El artículo 34 excluye de la obligatoriedad de la negociación

las decisiones adoptadas en ejercicio de potestades de autoorganización administrativa, ejercicio de derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y procedimiento de formación de actos y disposiciones administrativos.

D) El artículo 35 determina la posibilidad de establecer Acuerdos y Pactos entre las Administraciones Públicas y los representantes de los funcionarios; siendo los Acuerdos relativos a materias competencia del Consejo de Ministros, Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas y órganos correspondientes de la Entidades Locales, requiriendo para su validez y eficacia la aprobación expresa y formal de tales órganos en su ámbito respectivo; y los Pactos relativos a materias que se corresponden con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y vinculará directamente a las partes. De la regulación legal expuesta podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Que las cuestiones relativas al incremento de retribuciones son objeto de negociación colectiva.

2. Que existe una obligatoriedad de negociar sobre tal cuestión en cuanto existe una obligatoriedad de negociar sobre todas las materias contenidas en el artículo 32. Así resulta del artículo 34, *a sensu contrario*, puesto que tal precepto excluye expresamente de la obligación de negociar determinados aspectos, entre los que no se incluye la cuestión retributiva que nos ocupa.

3.- La exclusión de la negociación de las materias contenidas en el artículo 32, siempre que no se encuentren en alguno de los supuestos del artículo 34, solo puede realizarse de acuerdo entre las partes, como resulta del artículo 33. Quiere ello decir, que dado que la negociación tiene por objeto las

materias del artículo 32, que por exclusión no es obligatoria la negociación en los supuestos del artículo 34 y que el artículo 33 establece que se negociará sobre las materias que ambas partes estimen oportunas, resulta evidente que la exclusión de la negociación de alguna de las cuestiones del artículo 32, sólo podrá hacerse con el consentimiento de ambas partes negociadoras. Establecida la obligación de negociar y la imposibilidad de exclusión unilateral de alguna de las materias recogidas en el artículo 32 de la Ley 7/90, hemos de concluir que la exclusión del incremento retributivo de la negociación que nos ocupa, por decisión del órgano administrativo competente en materia de relación funcional, vulneró los artículos 32, 33 y 34 de la Ley 7/90.

TERCERO: Pero sentado lo anterior, y a efectos del reconocimiento de la situación jurídica pedida en la demanda, hemos de analizar el alcance de la obligación de negociar. Y lo haremos desde dos aspectos, el primero, en la afirmación del principio de buena fe en la negociación que ha de regir el comportamiento de las partes en la misma, acuñado ya en la jurisprudencia y el Derecho laboral; y el segundo, el espíritu que encierra el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT.

En el primer aspecto señalado, hemos de afirmar que los principios desarrollados en la rama social del Derecho han de servir de criterio inspirador en la solución de los conflictos de los funcionarios públicos en sus relaciones de trabajo con la Administración, puesto que tales relaciones tienen las notas de prestación de servicios y ajenidad propias de las relaciones laborales, si bien con las especialidades derivadas de la naturaleza funcional de la relación jurídica. Ahora bien, la obligación de negociación de buena fe es predicable en el ámbito de la función

pública, no ya sólo porque la actuación de buena fe es un Principio General del Derecho, sino también porque ninguna especialidad de la función pública afecta a la negociación a la luz de tal principio. La buena fe engloba la imposibilidad de obstruir una negociación colectiva con medios de presión mientras la misma se produce, pero también, y fundamentalmente, el intento serio y razonado de llegar a acuerdos sobre el objeto de la negociación.

Tal principio se deduce igualmente del artículo 7.º del Convenio 151, al señalar que las medidas que ha Sin embargo el principio que venimos examinando: negociación efectiva y de buena fe, no implica la n En este punto hemos de señalar: Que la Administración vulneró la Ley – en los términos señalados – de llegar a un acuerdo sobre tal aspecto.

CUARTO: Ahora bien, existe un elemento más de especial trascendencia en la solución de la presente litis, que aún no hemos tratado y que examinaremos seguidamente, cual es la existencia de un Acuerdo de 15 de septiembre de 1994, adoptado entre la Administración del Estado y los Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública para el período de 1995 a 1997, aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de septiembre de 1994 y publicado en el BOE de 20 de septiembre de 1994.

El Capítulo VI del citado Acuerdo establece el incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos conforme al IPC para los años de 1996 y 1997, y la obligación de negociar un mayor incremento atendiendo a otros factores. Pues bien, tal capítulo contempla un incremento automático, se dice: “Las retribuciones de los empleados públicos para los años 1996 y 1997 experimentarán un incremento según las previsiones presu-

puestarias del IPC”; y la obligación de negociar incrementos superiores al señalado en atención a los factores establecidos en el propio Acuerdo y capítulo. Conforme al artículo 35 de la Ley 7/90, tal Acuerdo –que fue publicado en el BOE –, vincula a la Administración del Estado, desde su aprobación, en este caso por el Gobierno, según el citado artículo 35 y el 3.2 b) de la Ley 30/1984.

Pero el problema jurídico que surge a partir de este momento es complejo y podría resumirse en los siguientes términos: conforme a los artículos 66.2 y 134.1 de la Constitución, al Gobierno de la Nación corresponde la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación, lo que impediría la vinculación de tales Presupuestos a pactos previos adoptados por la Administración con los 6 representantes de los funcionarios, puesto que la competencia en materia presupuestaria es originaria del Gobierno y las Cortes Generales y la obligatoriedad de los Pactos y Acuerdos regulados en el artículo 35 de la Ley 7/90 viene referida al ámbito competencial del órgano administrativo que se vinculó.

La construcción jurídica que nos lleve a la solución de la contienda que examinamos ha de partir de dos principios jurídicos que han de ser conciliados: las competencias atribuidas por la Constitución –como norma jurídica de mayor rango en nuestro ordenamiento–, no pueden verse afectadas o limitadas en su configuración como normas jurídicas de inferior rango, ni en su ejercicio por decisiones o acuerdos de autoridades u órganos administrativos que no sean los titulares de la competencia. Pero, de otra parte, las Leyes, como suprema manifestación de voluntad de autoorganización jurídica del pueblo español en el que reside la soberanía nacional –artículo 12 de

la Constitución–, a través de sus representantes integrados en las Cortes Generales, no son meras declaraciones retóricas, sino auténticas normas jurídicas integradas en el Ordenamiento, de la mayor jerarquía, sometidas a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, que, como fuente de Derecho, vinculan a todos los poderes públicos y a los ciudadanos –artículo 9.1 de la Constitución–, y que son generales, con vocación de permanencia, obligatorias e imperativas salvo que ellas mismas permitan su exclusión por voluntad de los interesados –el caso del Derecho dispositivo–, y que se producen en el ejercicio de la potestad legislativa por las Cortes como manifestación de aquella soberanía popular. Este principio nos lleva a no interpretar nunca una ley de forma que su contenido quede vacío o su efectividad y eficacia anulada, puesto que las Leyes se producen para ser aplicadas en su alcance y contenido.

Desde tales principios hemos de examinar la normativa de aplicación para determinar el grado de vinculación y los efectos de incumplimiento del Acuerdo de 15 de septiembre de 1994.

A) El artículo 28.1 de la Constitución reconoce el derecho de los funcionarios a la sindicación y el artículo 37 de la misma el derecho de los trabajadores y empresarios a la negociación colectiva. Tales derechos admiten modulaciones respecto de los funcionarios públicos, dado el carácter esencial que para la comunidad tienen los servicios por ellos prestados, modulaciones que establecerá la Ley.

Así, como correctamente señala el Sr. Abogado del Estado, el Tribunal Constitucional ha declarado en su sentencia 96/1990 y de fecha 8 de abril de 1981, que el estatuto de los funcionarios públicos puede encontrar peculiaridades que no son discriminatorias en relación

con los empleados sometidos a Derecho laboral, dada la especialidad de la función pública.

Pero ocurre que la Constitución al admitir las peculiaridades de estos derechos en relación a los funcionarios públicos, remite a una Ley su regulación y contenido, lo que supone que, en la extensión del derecho reconocido en la norma con rango de Ley que lo regule, tal derecho es esencial e inderogable singularmente como consecuencia de la nota de obligatoriedad y generalidad propia del instrumento jurídico, la Ley que lo configura. Y así las cosas, no podemos olvidar que es el Poder Judicial el garante de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos y a tal Poder corresponde delimitar su alcance y contenido en la interpretación y aplicación de las Leyes que los regulan, ya que en nuestro sistema jurídico el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional opera para la tutela del mínimo esencial de esos derechos reconocidos en la Constitución, pero nunca como delimitador del contenido máximo de ellos que pueden ser reforzados en su contenido, extensión y garantía por el legislador, estableciendo un ámbito jurídico para el derecho, superior al mínimo reconocido por la Constitución. Por todo ello, la doctrina del Tribunal. Constitucional en vía de amparo constitucional vincula a los Tribunales de Justicia en cuanto establece un mínimo contenido esencial del derecho inmune incluso a la acción del legislador, pero nunca en relación al máximo contenido que al derecho pueda darle la Ley, que queda fuera del recurso de amparo al no ser tal contenido el esencial establecido en la Constitución, pues no se olvide que el Texto Fundamental garantiza mínimos esenciales de derechos pero no impide ni prohíbe el desarrollo máximo de los mismos, siempre, claro está, que tal desarrollo no vulnere el contenido esencial de otro derecho tam-

bién constitucionalmente garantizado, porque en tal caso, la tutela constitucional devendría como consecuencia de la vulneración del contenido esencial de un derecho nunca del desarrollo máximo del otro.

B) Admitido que el legislador puede, sin vulneración constitucional, ampliar el contenido de los derechos fundamentales más allá de su contenido esencial, dotándolos de una configuración legal más intensa que el propio mínimo constitucional, hemos de considerar el contenido que al derecho a la negociación colectiva de los funcionarios ha dado la Ley 7/1990 porque, aún no siendo de rango constitucional, tal contenido lo es legal, y por ello con la fuerza de obligar propia de tal norma jurídica.

Y ya decíamos que la Ley ha establecido una auténtica obligación de negociar –artículo 33 en relación con el 34–, unas materias sobre las que recae tal obligación de negociar –artículo 32–, unos aspectos excluidos de esa obligación de negociación –artículo 34–, y una auténtica vinculación para las partes de los Acuerdos y Pactos –artículo 35–. Éste es el alcance del derecho de negociación colectiva de los funcionarios a través de sus representantes, aún por configuración legal.

C) De todos los aspectos que integran el contenido legal del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, nos interesa resaltar uno de ellos: la vinculación a los Acuerdos y pactos. Pero tal vinculación viene referida al ámbito competencial del órgano administrativo que sea parte en la negociación –lo cual es lógico porque nadie puede comprometerse a cumplir con lo que excede de sus facultades, en este caso, atribuciones jurídicas–. Y ocurre que en el caso que analizamos el órgano ad-

ministrativo que firmó, y por ello asumió, el Acuerdo lo era el Ministro para las Administraciones Públicas y el Consejo de Ministros al aprobarlo, y posteriormente publicarlo en el BOE el 20 de septiembre de 1994.

Ahora bien, como los aspectos retributivos de los funcionarios públicos tienen necesariamente que estar contemplados en los Presupuestos Generales del Estado porque es gasto público –los funcionarios como empleados de la Administración que son, reciben sus retribuciones con cargo a los gastos de la misma, y tales gastos son uno de los aspectos, el otro es la previsión de ingreso, que ordenan los Presupuestos–, hemos de considerar otras instituciones con competencia para regular tales retribuciones: Cortes Generales –artículo 134.1 de la Constitución–.

Y así las cosas, si aceptamos que los Acuerdos y Pactos sólo vinculan si han sido convenidos directamente por las entidades con competencia para elaborar y aprobar el gasto público por medio de los Presupuestos, llegamos al absurdo de que los mismos nunca serían vinculantes, cuando el propio artículo 35 declara su fuerza y eficacia vinculante expresamente, porque los órganos que según la propia Ley 7/90 tienen aptitud para la negociación colectiva, no son las Cortes Generales. Ello supondría una contradicción interna en la Ley que haría inexistente el derecho a la negociación colectiva, en el contenido y alcance por ella misma declarado, esto es, los Pactos y Acuerdos vinculan, en los términos del artículo 35 de la Ley 7/90, siempre que se cumplan las formalidades en él establecidas, y vinculan respecto de todas las materias contenidas en el artículo 32, que son objeto del ejercicio del derecho que se reconoce, ya que no existe exclusión respecto de ninguna de ellas.

Partiendo de tal afirmación expresa de la Ley, hemos de conciliar todos los preceptos de aplicación:

1. El artículo 134.1 de la Constitución, establece que el Gobierno —como poder ejecutivo, artículo 97 de la Constitución— ha de elaborar los Presupuestos Generales del Estado, y las Cortes Generales, tras su examen y enmienda, aprobarlos. Pero tal aprobación no se realiza en el ejercicio de la potestad legislativa, y así resulta del artículo 66.2 del Texto Constitucional que distingue de modo claro entre tal potestad, la aprobación de presupuestos y el control del Gobierno; siendo todas ellas potestades claramente diferenciadas en su contenido y naturaleza.

2. El sistema diseñado por la Ley 7/90 da fuerza vinculante a los Acuerdos y Pactos adoptados en el seno de una negociación colectiva, entre Administración —empleadora— y funcionarios —empleados—, cuando versen sobre las materias contenidas en el artículo 32 —entre las que se incluyen los aspectos retributivos—, y siempre que no afecten a las exclusiones del artículo 34. Por ello la Ley ha configurado tales instrumentos, como auténticos convenios entre Administración y empleados públicos, que obligan a ambos en sus respectivas prestaciones.

De tales normas hemos de extraer:

A) Que las Cortes Generales al aprobar el gasto público lo hacen con sometimiento a las Leyes por las mismas aprobadas, y ello porque tal acto no es más que la determinación de la finalidad que ha de aplicarse a lo ingresado por el Erario, realizado al margen de la potestad legislativa, y que como acto del poder público, se encuentra sometido a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico —artículo 9.1 de la Constitución—. Por la

misma razón el Gobierno, en su elaboración de los Presupuestos, ha de respetar igualmente el Ordenamiento.

B) La Ley 7/90 expresamente atribuye fuerza vinculante a los Pactos y Acuerdos válidamente adoptados en la negociación colectiva, que han de ser cumplidos por las partes en la negociación; siendo una parte la Administración del Estado, ella queda vinculada por el Acuerdo que nos ocupa —respecto del cual la Ley de aplicación no reconoce *ius variandi*—, y no ya por la naturaleza jurídica del Acuerdo, que lo es de convenio entre empleador y empleados ni tampoco como consecuencia de la vinculación de los Convenios Colectivos laborales cuya regulación no es aquí aplicable, sino como consecuencia de la aplicación de la Ley 7/90 que expresamente regula en el ámbito funcional el alcance y consecuencias de la negociación colectiva en dicho ámbito, y que determina la vinculación y obligatoriedad del Acuerdo.

Y ahora hemos de salir al paso de uno de los razonamientos esgrimidos por la demandada como justificación del incumplimiento de lo acordado en materia de retribuciones a los funcionarios. Se afirma por esa parte que superiores intereses sociales —concretamente el saneamiento de la economía española a efectos de la convergencia europea—, hacían necesario el incremento cero en las retribuciones de los funcionarios con el consiguiente incumplimiento del Acuerdo que analizamos. Pero tal argumentación no es aceptable, precisamente porque tanto el Gobierno como las Cortes Generales —artículo 9.1 de la Constitución— y las Administraciones Públicas —artículo 103 del mismo Texto—, en la consecución y cumplimiento de los intereses públicos, se encuentran sometidos a la Constitución y al resto del Ordenamiento. Y lo que ocurre es que en materia de retri-

buciones de los funcionarios se encuentran implicadas instituciones con intensos poderes reconocidos en la Constitución, precisamente porque tales retribuciones se encuentran incluidas en el concepto de gasto público, y se ven afectadas por los controles y garantías que respecto al mismo se establecen, pero sin que ello suponga una alteración a la regulación que en tales aspectos establece la Ley, que opera como un límite a la facultad de decidir el destino de los ingresos públicos y ordenación del gasto público, mientras la Ley se encuentre vigente; o lo que es lo mismo, el Gobierno y las Cortes Generales, estas últimas en el ejercicio de potestades no legislativas, encuentran un límite legal en la potestad de ordenación del gasto público y por ello en la elaboración y aprobación de los Presupuestos cuando el Ordenamiento determina de forma vinculante un determinado gasto público.

C) La Administración igualmente, y como hemos venido diciendo, se encuentra vinculada por el Acuerdo de 15 de septiembre de 1994, como consecuencia de la aplicación de la Ley 7/90.

Establecida la vinculación y obligatoriedad del Acuerdo, hemos de afirmar que el mismo ha sido incumplido —y ello es algo no discutido por las partes—, y hemos de examinar las consecuencias de tal incumplimiento.

QUINTO: El incumplimiento de una norma con fuerza de Ley, en lo que ahora interesa, de carácter imperativo —*ius cogens*—, tiene como consecuencia su aplicación en los supuestos en que ello sea posible, como medio de restablecimiento de la situación jurídica perturbada, y la indemnización de daños y perjuicios cuando no lo sea, o aun siéndolo, su aplicación no restablezca íntegramente el Orden jurídico perturbado. Pues bien, en el pre-

sente caso observamos que el acto impugnado —decisión del Ministro para las Administraciones Públicas por la que se excluía incremento retributivo alguno y se excluía de la negociación colectiva las cuestiones relativas a tal incremento—, vulneró en dos aspectos la Ley 7/90:

1. El artículo 35 otorga fuerza vinculante al Acuerdo de 15 de septiembre de 1994, sin que el mismo pudiese ser modificado unilateralmente por las partes en la negociación, al hacerlo así el Ministro, como órgano administrativo con competencia para llevar a cabo la negociación, vulneró la vinculación legalmente establecida, y excluyó el incremento automático en relación al IPC que se contenía en el Capítulo VI.

2. La exclusión de la negociación de cualquier otro incremento retributivo —no ya el previsto de forma automática por el Capítulo VI— vulneró el principio de obligatoriedad de negociar de buena fe contemplado en los artículos 33 y 34 de la Ley 7/90, sobre las materias contenidas en el artículo 32 del mismo texto legal.

El restablecimiento del orden jurídico perturbado por ambas vulneraciones legales ha de ser resuelto de diferente manera según el contenido de la propia vulneración:

1. Respecto a la inaplicación del Acuerdo de 15 de septiembre de 1994 con vulneración del artículo 35 de la Ley 7/90, la consecuencia jurídica ha de ser la correcta aplicación de los contenidos de dicho Acuerdo en aquellos elementos que permiten su automática aplicación sin necesidad de negociación alguna; este aspecto no es otro que el automático incremento de las retribuciones según el crecimiento de IPC en el año 1997.

2. En relación a otros incrementos retributivos que pudieran acordarse en el seno de la negociación considerando los factores señalados en el propio capítulo VI del Acuerdo, la consecuencia jurídica es la efectiva negociación de la Administración y los representantes de los funcionarios, en los términos recogidos en el Acuerdo y con efectividad de lo que resulte de la negociación colectiva, al año 1996, que es el momento al que viene referido el incumplimiento.

SEXTO: Hemos dicho que en el aspecto del incremento retributivo en relación al crecimiento del IPC, establecido de forma automática en el Acuerdo incumplido, el restablecimiento del orden jurídico perturbado impone la aplicación de dicho incremento, por imperativo del artículo 35 de la Ley 7/90, que da fuerza vinculante para la Administración y los funcionarios públicos de los Acuerdos que en aplicación del citado precepto asuman. Pues bien, en relación a tal incremento hemos de resaltar:

A) Como hemos visto, tanto las Cortes Generales en la aprobación, como el Gobierno en la elaboración del gasto público, se encuentran vinculados por compromisos previos legalmente asumidos —piénsese en pagos consecuencia de la contratación de obras o servicios administrativos, rentas que hayan de ser abonadas por disfrute de inmuebles, devoluciones de impuestos cuando procedan, subvenciones reconocidas que suponen un gasto que la Administración unilateralmente no puede eliminar—, que imponen que las partidas presupuestarias contemplen los desembolsos necesarios para el cumplimiento de esas obligaciones asumidas por la Administración; porque lo que no es posible es que, so pretexto de la elaboración de los Presupuestos, se eliminen compromisos de gastos validamente asumidos por la Administración, y cuya exigibilidad

viene establecida en la Ley; puesto que los Presupuestos, en su vertiente del gasto público, han de ordenar el mismo, pero desde el respeto a la legalidad y los compromisos asumidos validamente, pues no innovan el Derecho, ni alteran las obligaciones jurídicas de la Administración, sino que establecen el destino de las partidas presupuestarias, atendiendo al Derecho y las obligaciones jurídicas exigibles a la Administración. Pues bien, un compromiso jurídico, cuya obligatoriedad respalda la Ley, es el incremento automático de las retribuciones de los funcionarios en la medida del crecimiento del IPC.

B) El derecho al incremento automático que nos ocupa, ha de ser reconocido a favor de todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo de 15 de septiembre de 1994, en los términos del Capítulo I del propio Acuerdo: personal al servicio de la Administración Civil del Estado, de sus Organismos Autónomos, de la Administración de la Seguridad Social y Entes Públicos representados en la Mesa General de Negociación; si bien respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia, Correos, Instituciones Sanitarias Públicas, personal docente y no docente de las Universidades, se aplicará el incremento que analizamos, siempre que las peculiaridades de su concreto estatuto lo permitan.

C) Tal incremento habrá de producirse de manera automática por la propia Administración, puesto que lo hace en cumplimiento de un Acuerdo que le vincula sin necesidad de interpelación por los interesados, y habrá de comprender los incrementos del IPC correspondientes al año de 1997, más las cantidades dejadas de percibir en los años sucesivos por la inaplicación del incremento. Si bien los plazos de prescripción para la reclamación de la deuda y en rela-

ción a cada situación jurídica individualizada comenzarán a correr desde la notificación de esta sentencia a la recurrente, momento al que ha de referirse el reconocimiento de la deuda a cargo de la Administración y en el que termina la litispendencia que ha interrumpido la prescripción —ha existido válida reclamación por quien tiene la defensa colectiva de los intereses económicos de los afectados.

D) En cuanto a la legitimación de la entidad actora para el ejercicio de la pretensión que se reconoce, y aunque no ha sido discutida en autos, es evidente que la ostenta, por ser una asociación sindical que puede actuar en defensa de la legalidad en el ámbito de los intereses cuya defensa le viene atribuida —artículo 28.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956—, y es un aspecto de tal legalidad, el efectivo cumplimiento de compromisos adoptados por la Administración Pública, válidamente y con la vinculación legal que hemos analizado. La legitimación alcanza al reconocimiento de un derecho emanado de un Acuerdo vinculante en virtud de disposición legal, no así al concreto restablecimiento de la situación jurídica individual perturbada, esto es, el posible impago a cada funcionario de las concretas cantidades debidas y reconocidas en virtud de esta sentencia, para lo cual rige el artículo 28.2 de la misma Ley, y es el propio interesado el que habrá de instar al pago.

SÉPTIMO: Respecto de la exclusión unilateral de la materia retributiva de la negociación colectiva, hemos dicho que el restablecimiento del orden jurídico perturbado exige la efectiva negociación con efectos a la fecha en que la misma debió producirse, pero no puede dar origen a la indemnización de daños y perjuicios a favor de las entidades sindicales, puesto que los daños morales que la limitación al derecho de negociación colectiva recogido en la Ley 7/90

ha podido causar, resultan sanados desde que se reconoce la vulneración del derecho y se ordena la realización de una efectiva negociación sobre los extremos señalados con efectos al momento en que se produjo la vulneración del derecho.

De lo expuesto resulta la estimación del recurso en cuanto que la Resolución discutida no es ajustada a Derecho.

No se aprecian méritos que determinen un especial pronunciamiento sobre costas, conforme a los criterios contenidos en el artículo 131.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, por el poder que nos otorga la Constitución:

Fallamos

Que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras y en su nombre y representación la Letrada Sra. D.^a Carmen Perona Mata, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, de fecha 19 de septiembre de 1996, debemos declarar y declaramos no ser ajustada de Derecho la Resolución impugnada, y en consecuencia debemos anularla y la anulamos, declarando el derecho de los funcionarios incluidos en el ámbito del Acuerdo de 15 de septiembre de 1994 objeto de autos, a percibir el incremento en su retribución, según la previsión presupuestaria del crecimiento del IPC en el año 1997, más las cantidades dejadas de percibir durante los años sucesi-

vos como consecuencia de la inaplicación del señalado incremento, y ordenamos a la Administración demandada que proceda a llevar a efecto en el menor plazo posible, negociaciones sobre el incremento retributivo previsto en el Capítulo VI, Título II del Acuerdo señalado, con efectos al año 1996, momento en que dicha negociación debió producirse, sin expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se notificará haciendo constar que contra la misma no cabe recurso de casación, siguiendo las indicaciones prescritas en el artículo 248 de la Ley Orgánica 6/1985, y testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DE LA SECCIÓN SEXTA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA AUDIENCIA NACIONAL, DON JOSÉ M.^a DEL RIEGO VALLEDOR, A LA SENTENCIA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2000, DICTADA EN EL RECURSO 1033/1997.

Al discrepar de la tesis mayoritaria respecto del alcance y eficacia de determinados extremos del Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la Función Pública, formuló respetuosamente Voto Particular, entendiendo que los criterios que debía haber seguido la Sala son los que se expresan en los siguientes razonamientos:

PRIMERO.—Es cierto que no puede dudarse de la admisión de la negociación colectiva en el seno de la función pública. A la negociación colectiva se refiere en primer

término la Ley 30/1984, que en su artículo 3.2.b) establece la competencia del Gobierno para dar instrucciones a las que deberán atenerse los representantes de la Administración del Estado cuando proceda la negociación con la representación sindical de los funcionarios públicos de sus condiciones de empleo. Más adelante, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que de acuerdo con su artículo 1.2 extiende su ámbito de aplicación a los sujetos de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, reconoce expresamente, en sus artículos 2.2.d) y 8.2, que entre los derechos de las organizaciones sindicales figura el derecho a la negociación colectiva.

Este reconocimiento de la negociación colectiva ha sido desarrollado por la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y, de manera especial, por la Ley 7/1990, de 19 de julio, que ofrece una nueva redacción del Capítulo II de la Ley 9/1987, incluyendo una nueva denominación de dicho Capítulo, que pasa titularse "de la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo".

SEGUNDO.—Sin embargo, la introducción del derecho a la negociación colectiva en la función pública no es un hecho simple, dado el modelo de organización de la función pública por el que ha optado nuestra Constitución.

El artículo 103.3 de la Constitución indica que "la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incom-

patibilidades y la garantía para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

Al respecto, el Tribunal Constitucional confirma que "la Constitución ha optado por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos", y, aproximándose a la cuestión objeto del recurso, añade el T.C. que "es innegable que el régimen retributivo de los funcionarios públicos interesa de modo directo a su Estatuto propio, de necesario establecimiento por ley" (sentencia 99/1987, de 11 de junio, F.J. 3.º).

TERCERO.—El artículo 35 de la Ley 7/1990 prevé que los representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales alcancen Acuerdos y Pactos, siendo naturalmente primer requisito para la validez de tales Acuerdos y Pactos, que los mismos se celebren sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito de competencias del órgano administrativo que los suscriba. Es lógico, pues no cabe que sea objeto de negociación lo que esté fuera de la disponibilidad de las partes.

Por ello es perfectamente posible la negociación colectiva en materia de incremento de retribuciones, pero con la importante limitación que recoge el artículo 32 de la propia Ley 7/1990 antes citada, que indica "serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes:

a) El incremento de retribuciones de los funcionarios y del personal estatutario de las Administraciones Públicas que proceda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año".

Está claro por tanto que la negociación colectiva puede tener por objeto el incremento de retribucio-

nes, con la consecuencia de que, de culminar la negociación en un Acuerdo o Pacto, éste consistirá necesariamente en la inclusión del incremento negociado en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado del año de que se trate.

CUARTO.—El artículo 134, apartado 1 y 2 de la Constitución indica que "corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Los Presupuestos Generales del estado tendrán carácter anual (e) incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal".

La relación de los preceptos citados, artículo 32 de la Ley 7/1990 y 134 CE, produce la consecuencia de que el incremento de retribuciones de los funcionarios públicos está sujeto, en último término, a la voluntad del titular de la potestad legislativa, las Cortes Generales, que no están obviamente vinculadas a aceptar el pacto de terceros y que pueden desde aprobar la iniciativa, hasta modificarla sustancialmente o rechazarla.

Las Cortes Generales, en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, optaron por la congelación salarial para todos los trabajadores del sector público.

Dice la LPGE de 1997 en su artículo 12.2 que: "Con efectos de 1 de enero 1997, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996".

QUINTO.—La negociación colectiva en materia de incrementos retributivos como los examinados tiene como límite la falta de eficacia directa de los acuerdos o pactos logrados, pues los efectos del pacto o acuerdo alcanzan únicamente a

incluir el incremento pactado en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

Dicha limitación está presente en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 16 de septiembre de 1994 (B.O.E. de 20 de septiembre de 1994).

En el Título III –“Retribuciones”– se establece un tratamiento perfectamente diferenciado para los incrementos del año 1995, de un lado, y de los años 1996 y 1997 de otro:

a) Para el año 1995, el Capítulo II del Título III indica que “se acuerda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio (1995) un incremento de las retribuciones de los empleados públicos igual al incremento del IPC previsto en el Proyecto de Presupuestos para 1995”.

b) Para los años 1996 y 1997, el Capítulo VI del mismo Título III dice que “las retribuciones de los empleados públicos para 1996 y 1997 experimentarán un incremento según la previsión presupuestaria del crecimiento del IPC para dichos ejercicios”.

Por tanto, existe un Acuerdo,

dentro de los límites de la negociación colectiva establecidos en el artículo 32 de la Ley 7/1990, para el año 1995, de incluir un determinado incremento retributivo para los empleados públicos en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, y una orientación o directriz, para una negociación colectiva posterior, respecto de los años 1996 y 1997, de incrementar también las retribuciones en esos años conforme a la previsión presupuestaria del crecimiento del IPC. No se puede entender, por el contrario, que el pacto de incremento de retribuciones para 1996 y 1997 tiene eficacia directa, porque esa eficacia, como se ha visto, ni está prevista en la Ley 7/1990, ni en el propio Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997.

SEXTO.—Además de todo lo anterior, abunda en la idea de que los incrementos salariales previstos en los Acuerdos para 1996 y 1997 tienen un carácter de orientación y guía de la futura negociación colectiva lo siguiente:

a) El propio Capítulo VI de los Acuerdos añade que, para los años 1996 y 1997, además del incremento según la previsión presupuestaria del IPC, se tendrán en cuenta otros parámetros (grado de cumplimiento de los compromisos y previsiones sobre los que se hubiera basado el incremento retributivo del ejercicio anterior, previsión de crecimiento económico, valoración del aumento de produc-

tividad, etc.), es decir, estamos ante una serie de variables que habrán de ser tenidas en cuenta por las representaciones de la Administración y Sindicatos, pero que por ser todavía desconocidas, no permiten cuantificar de momento cuál será en definitiva el incremento para dichos años de 1996 y 1997. Por todo ello, el mismo Capítulo VI que estamos examinando, titulado “Incremento de retribuciones para 1996 y 1997”, añade en su apartado 2 que “la aplicación de los incrementos retributivos será objeto de negociación entre Administración y Sindicatos”. Es fácil comprender que si aún ha de continuar la negociación, ello no puede significar sino que no ha llegado todavía a ningún acuerdo definitivo.

b) Más rotundamente, en la Introducción de los Acuerdos, el apartado 6 explica que las materias que han sido objeto de negociación son: Incremento salarial para 1995 y “Premisas y métodos para negociar los incrementos salariales en el período 1995-1997”.

SÉPTIMO.—Por las razones hasta aquí expuestas, entiendo que el incremento de retribuciones para 1996 y 1997, previsto en el Capítulo VI de los Acuerdos citados, no tiene eficacia directa, ni puede por tanto reconocerse a los empleados públicos el derecho a percibirlo, por lo que en mi parecer, el fallo de la sentencia debió desestimar las pretensiones de la parte recurrente. ●



European Institute of Social Security

The European Institute of Social Security

Founded in 1968 by former Minister G. M. J. Veldkamp, EEC Commissioner J. Levi-Sandri, Director general Dr. K. Jantz, Prof. G. Lyon-Caen, P. Wimeritz and Prof. Dillemans.

Board

President:
Prof. Jos Berghman (Leuven)

Vice-presidents:
Prof. Otto Czucz (Szeged)
Prof. Matti Mikkola (Helsinki)
Prof. Winfried Schmähl (Bremen)
Prof. Adrian Sinfield (Edinburgh)

Secretary-general:
Prof. Danny Pieters (Leuven)

Bureau members:
Mr. T. Erikssen (Karlstad)
Prof. A. Euzéby (Grenoble)
Prof. P.-Y. Gréber (Geneva)
Prof. A. Ph. C. M. Jaspers (Utrecht)
Prof. A. Kjønsstad (Oslo)
Prof. K. Krommalis (Athens)
Prof. M. Lauristin (Tartu)
Mr. M. Macha (Prague)
Prof. F. Marhold (Graz)
Mr. F. Robben (Brussels)
Prof. P. Sandulli (Rome)
Mrs. K. Sejersdal Christensen (Copenhagen)
Mr. E. Sullivan (Dublin)

The European Institute of Social Security is an international interprofessional and multidisciplinary scientific association, which was founded in 1968.

Ever since it has worked to promote cooperation between specialists in the field of social protection. Both individuals and institutions with a scientific interest in the promotion of social security and social protection in Europe are welcomed as members of our Institute.

OUR KEY ASSETS ARE

- **Community of experts:** The E.I.S.S. has direct access to an extensive range of experts from all Western European countries and most countries in Central and Eastern Europe. It offers a forum for the exchange of information and ideas and is skilled in a wide range of methods of analysis and assessment.
- **Multi-disciplinary:** Members of the Institute include lawyers, economists, sociologists, administrators, actuaries, etc. They work in scientific institutions and universities, in social security institutions and in public administration and other organisations.
- **Comparison:** Over the years the E.I.S.S. has learned how to make full use of this enormous potential of knowledge and information available from so many different countries and branches. The development of a comparative methodology allows our Institute to find solutions to problems at many levels and in numerous dimensions of European social security at large. Also, it often provides the key answer to more specific issues.

OUR ACTIVITIES INCLUDE

- **Colloquia:** Every year the E.I.S.S. organises an international colloquium where social security specialists of all European countries meet to discuss selected themes.
- **Yearbook:** The proceedings of these colloquia are published in the Yearbooks of the Institute. The full collection of the Yearbooks is an indispensable part of every social security library.
- **Research:** The E.I.S.S. undertakes research activities in the field of comparative studies of social security, especially for the Council of Europe, the Commission of the EU and national governments. Depending on the project, the Institute works with individual experts or multi-disciplinary and international teams. Moreover, it provides governments or organisations with advice on specific problems.

- **Information:** The E.I.S.S. provides experts on a specific topic who will speak to seminars or meetings. The national sections and working groups of the E.I.S.S. can be invited to organise small colloquia on selected themes.
- **Training and Education:** The experts from our Institute have extensive experience in the development and implementation of training strategies and programmes. The packages they offer include identifying needs, recommending training techniques and developing curricula and study material.

THE STRUCTURE AND INTERNAL ORGANISATION

The European Institute of Social Security consists of national sections (Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, The Netherlands, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom) and of individual members in other countries. A national section can be set up as soon as there are more than 5 members from that country.

The Institute comprises individual members and associated members. The individual members must show a particular academic or professional interest in social security matters. The associated members are organisations, institutions or groups who are interested in social security problems. All individual members constitute the General Assembly, which has full powers to realise the objectives of the organisation.

Members who are interested in a social security issue can choose to establish a working group dealing with a specific issue, which is relevant to the E.I.S.S. and its objectives. Every working group has to have five members or more coming from at least two different countries.

A bureau composed of representatives of the active national sections and working groups administers the association. The Bureau meets at the annual conference or following a special convocation of the president or secretary-general. It determines the detailed programme of conferences and publications.

The Presidium, which consists of the president, the vice-presidents and the secretary-general, is responsible for the day-to-day management of the E.I.S.S. The Bureau defines the responsibilities of this small executive

board, which was set up to upgrade the efficiency and the flexibility of the administration as well as the management. The Presidium is supported by a Secretariat, situated in Leuven and managed by the secretary-general and the coordinator.

The European Institute of Social Security also co-operates with leading institutions in Europe and beyond which focus explicitly on social security from a comparative or international perspective - such as some university departments and research centres, research departments of social security administrations and research institutes.

THE STRUCTURE AND INTERNAL ORGANISATION

E.I.S.S. MEMBERSHIP OFFERS

- Most importantly, a network of experts in social security across the whole of Europe.
- Membership of the national E.I.S.S. section and membership of any working groups you are interested in.
- The E.I.S.S. Yearbook which includes the proceedings of the annual colloquia.
- Reduction on registration fees for the E.I.S.S. annual Colloquium and all colloquia and seminars organised by the national sections or by the secretariat general.
- Information on new initiatives of our Institute, its national sections and working groups and on recent developments in social security can be found on the E.I.S.S. website, which will be regularly updated.
- The opportunity for experts to participate in E.I.S.S. projects and activities.

If you are interested in becoming a member of the European Institute of Social Security, please follow the instructions on the Membership card, or contact the secretariat in Leuven.



Tiensestraat 41, 3000 Leuven, Belgium
Tel.: 00 32 (0) 16 32.54.16
Fax: 00 32 (0) 16 32.54.19
e-mail: eiss@law.kuleuven.ac.be
http://www.kuleuven.ac.be/eiss

European Institute of social security

• The E.I.S.S. is widely recognised as the outstanding and influential forum in Europe in the field of social security. It can promise a balanced and up-to-date assessment of a variety of European social security issues and perspectives.

The E.I.S.S. team boasts internationally renowned analysts of social security matters. It works with top-level European experts from all sides involved.

E.I.S.S. activities include organising colloquia, publishing scientific reports, conducting both basic and ad hoc research, providing briefings, and last but not least, organizing training and education.

The E.I.S.S. offers the key elements for pro-active issue management in the field of social security. It provides profound insights into social security that no one can afford to miss.



The European Masters Programme in Social Security is about studying...

What?

Social security in its broadest sense, including cash benefit schemes, pensions and health care systems, forms the subject matter dealt with in this post-graduate programme that is taught in English. The programme provides an in-depth study of social protection from a legal, economic, sociological, administrative and philosophical perspective. As well as being multi-disciplinary the course is also multi-national. It contains a strong comparative element as it focuses on the provision of social protection right across Europe. That gives its participants the opportunity to understand the many different approaches to social security that co-exist within our old continent ... and at the same time it allows them a better understanding of their own national system. The programme also includes the careful study of the role of international bodies such as the European Union.

The programme consists of five compulsory courses and two out of four optional courses. The participants must also write a paper on a topic related to social security. The programme is a post-graduate degree course that may be completed as a full time option over one year or as a part-time option over two years. The compulsory courses deal with European and international social security law, social security policy and economics, social security administration, the comparative study of social security systems in Europe and the alternative routes to social security. The optional courses cover subjects dealing with European integration, social security management, welfare and social services, and social security philosophy.

Where?

The programme is organised by the University of Leuven in Flanders (Belgium). The participants converge in Leuven for an intensive 10 days course in September and then come back to Leuven in the beginning of April for another 10 days.

For the remaining time, the participants will make extensive use of electronic communication systems as the best social security teachers in Europe guide them through their specially designed textbooks. The papers are also written under the distant, but intensive supervision of the most appropriate tutors and the exams are taken via electronic mail. Should you need some local support, a network of local contact persons covering most European countries is there to assist you.

This unique teaching approach allows the programme to combine the best of various worlds. You study at one of the most prestigious and oldest universities in Europe, the flavour of which you are invited to taste during your two short visits. You will also be involved in a unique international network of universities, which will put you in contact with teachers and fellow participants from all over Europe. At the same time you are able to stay at home and carry on with your normal family and professional life during the largest part of your studies. What is more, you will become part of the newest approach to post-graduate education. It is important to stress the innovative approach of this post-graduate programme, reducing the number of meetings to a minimum and taking full advantage of the advancement of the information society.

Having met their local co-ordinator all the participants will enjoy intensive introductory courses that shall be held in Leuven during a 10-days visit in September. From then onwards, the participants will be able to study the various compulsory and optional courses at home. The necessary reading materials for each course will be carefully consolidated into a comprehensive textbook. Each course will also be the subject of a weeklong discussion forum via electronic mail, in which all the participants may submit remarks and questions about the course. Their teacher will guide the discussion about his/her course and provide a summary of the most important features of the forum at the end of the week. In the beginning of April the participants shall converge in Leuven once more. This time they shall discuss social security issues in a more multidisciplinary way and be introduced to comparative methodology. It will also be the occasion of assigning the topics for the papers. Each participant will be assigned a tutor from outside his/her own country and will obtain guidance from his/her local co-ordinator.

The examinations can be taken throughout the whole duration of the programme and students are allowed two attempts at each examination.

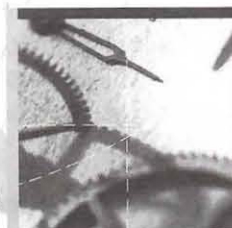
The Social Security Institute of
the Catholic University of Leuven
Attn: prof.dr.D. Pieters
Tiensestraat 41
B-3000 Leuven (Belgium)

A EUROPEAN MASTER DEGREE IN SOCIAL SECURITY!

In September the Katholieke Universiteit Leuven organises the European Masters Programme in Social Security in co-operation with professors from universities all over Europe.

This Masters Programme is the first of its kind, not only as far as the subject matter is concerned but also because of its original teaching approach. Some of the latest electronic communication techniques are used.

Interested? Read more about the programme inside this leaflet.



With the financial support of RIM

YES,

☐ I would like to apply for admission to the European Master Programme Social Security*

☐ I am interested in your programme and would like some more information about it*

* tick the appropriate box

My name is:

My address is:

tel.:

fax:

e-mail:

The staff of the programme is composed of social security professors from more than six European countries. The Catholic University of Leuven provides about half of the staff. Local co-ordinators are to be found in more than twenty European countries, as well as in some places outside Europe. The programme is organised under the academic direction of Prof.dr. Danny Pieters.

The programme is designed to provide participants from a mono-disciplinary academic background with a multidisciplinary and in-depth understanding of social security. As such, this programme is especially attractive for students wanting to specialise in the area of social security. The programme is also attractive to people who are already working in any field related to social security (social or private insurance institutions; social administrations, social and economic policy-makers etc) and who wish to deepen their knowledge of the main area of their professional activity. Its international character and its networking effect, allow the programme to meet the growing need to get a better view of what is going on in the social security field across our national borders.

To join the Masters Programme you have to be in possession of an academic degree representing at least four years of university education. Some exposure to social security (in a national context) during your previous studies would be preferred, although this is not a prerequisite. Applicants must have a reasonable proficiency in English and possess a terminal with internet-connection. No special computer skills are required.

The programme will not admit more than 50 participants and admission will be considered in order of application.

The tuition fees are 1,500 ECU for EU-students and 3,000 ECU for non-EU-students. Under exceptional circumstances a partial waiver of tuition fee can be awarded.

Admission has to be applied for and more information can be obtained from:

The Social Security Institute of
the Catholic University of Leuven
Tiensestraat 41
B-3000 Leuven (Belgium)
phone: +32 16 32 54 16
fax: +32 16 32 54 19
e-mail: danny.pieters@law.kuleuven.ac.be
http://emss.kuleuven.ac.be

A response card has been attached for your convenience



CON EL FIN DE AMPLIAR LA OFERTA INFORMATIVA DE "FORO DE SEGURIDAD SOCIAL" INCLUIAMOS EN ESTE NÚMERO LA SECCIÓN "LEÍDO EN..." EN LA QUE SE RECOGE UN RESUMEN DE ALGUNOS ARTÍCULOS APARECIDOS EN LA PRENSA NACIONAL QUE TIENEN COMO TEMA CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS ARTÍCULOS COMPLETOS SE ENCUENTRAN A DISPOSICIÓN DE LOS INTERESADOS EN LA PÁGINA WEB DE LA ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO SUPERIOR DE TÉCNICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

www.atass.org

64

► **"Últimos en reformar las pensiones", Belén Cebrián. "El País", 4 de febrero de 2001.**

La autora recoge el informe "Merrill Lynch", que es un barómetro que mide los progresos que los países miembros de la Unión Europea han hecho en la reforma de sus sistemas públicos de pensiones y en el que España aparece en último lugar. Según los datos del citado informe, España será el país que más gaste en pensiones en el año 2050 –un 17,7% del PIB, frente al 3,9% que gastará el Reino Unido–. Para ese año el gasto habrá aumentado en un 88,30%. Ello es debido, según el informe "Merrill Lynch", a la peculiar situación demográfica española, que presenta el mayor incremento en Europa en el nivel de dependencia de los jubilados. Complementando este artículo figura una "Tribuna Libre", firmada por David Taguas, subdirector del Servicio de Estudios del BBVA, "Las pensiones, una cuestión pendiente" en la que sugiere algunas medidas para mantener equilibrado el gasto de la Seguridad Social. Éstas son: aumentar el número de años a computar para el cálculo inicial de la pensión, hasta llegar al total de la carrera laboral; retrasar la edad de jubilación; reducir o eliminar la generosidad relativa de algunos regímenes especiales respecto al general y propiciar un cambio hacia un sistema mixto de pensiones.

► **"Campaña contra las pensiones", Felipe Serrano. "El País", 18 de febrero de 2001.**

El autor no ve tan claro como otros el sistema de capitalización de pensiones como alternativa al actual y, tras obviar la posible inconstitucionalidad que se puede derivar de obligar a la población a detraer una parte de su renta para invertirla en un fondo de pensiones, advierte que la rentabilidad de los sistemas de capitalización también depende a largo plazo de la tasa de crecimiento económico. Señala, asimismo, que un sistema de pensiones, sea de reparto o de capitalización, es un mecanismo para transferir la renta del período desde las clases activas a las clases pasivas. El problema, por tanto, reside en si disponemos o no de renta suficiente para ser transferida. Para escapar a este problema, el autor propone que tanto el sistema de capitalización como el de reparto deben abrirse a las transferencias internacionales.

► **"Viabilidad del Sistema Público de Pensiones", José Luis Sánchez y Pedro Díaz Chavero. "El País", 20 de febrero de 2001.**

Los autores defienden el actual sistema público de pensiones frente a los estudios realizados por FEDEA y apuntan medidas para que siga siendo solvente y factible, siempre que se siga avanzando en los puntos del Pacto de Toledo. Según explican, si se siguen estos puntos se puede asegurar en el año 2050 prestaciones medias de 200.000 pesetas constantes del 2000 (actualmente 79.000) a casi 14 millones de personas (7'6 en este momento) con un esfuerzo del 11'3% del PIB (8'65% en 2000) siempre que este crezca a una tasa media anual del 2'5%.

Este artículo sería contestado seis días después en este mismo periódico por José Antonio Herce y Juan F. Jimeno (FEDEA) bajo el título "La solución sindical al problema de las pensiones", en el que afirman que lo que proponen y defienden los responsables sindicales es "en realidad una reducción de los derechos de pensión de los futuros pensionistas y su empobrecimiento relativo". Los autores de FEDEA defienden que hay otras soluciones que pueden proporcionar mejores resultados.

► **"Algunas puntualizaciones al debate sobre el futuro de las pensiones", Guillermo de la Dehesa. "El País", 21 de febrero de 2001.**

Para el autor, presidente del Centre For Economic Policy Research, la viabilidad del actual sistema de reparto se puede mejorar, aunque nunca asegurar. Por ello propone una alternativa mixta, que incluya un sistema público y obligatorio de reparto, otro obligatorio y público de capitalización, más un tercero, voluntario y privado, de capitalización.

► **"Sobre el futuro de las pensiones de jubilación", Santiago Niño Becerra. "Expansión", 3 de marzo de 2001.**

El autor, tras analizar cómo ha ido cambiando el modelo de demanda en el que el papel del Estado como dinamizador de la actividad económica es imprescindible, piensa que el sistema de pensiones más indicado es el de capitalización, aunque reconoce que no está exento de problemas, ya que al estar basado en el ahorro personal, las rentas más altas se verán más favorecidas con pensiones más elevadas. Visto que las soluciones al futuro de las pensiones, el autor propone constituir un foro de debate permanente en el que diversas figuras opinen y saquen conclusiones consensuadas para buscar una solución.

► **"El envejecimiento de la población: un reto para nuestras sociedades", José María Aznar y Wim Kok. "Expansión", 22 de marzo de 2001.**

El Presidente del Gobierno español y el Primer Ministro de los Países Bajos defienden en su artículo el objetivo de procurar a los mayores seguir aportando su capacidad y experiencia en el mercado laboral, y para ello es importante arbitrar medidas que favorezcan la prolongación de la vida laboral de los trabajadores mayores que así lo deseen. También defienden las políticas presupuestarias saneadas, que permitan la constitución de fondos de reserva con la finalidad de proteger el futuro de nuestros sistemas de bienestar.

OTROS ARTÍCULOS DE INTERÉS

Otros artículos de interés aparecidos en los últimos cuatro meses en la prensa nacional y recogidos en la web han sido:

● "Demografía, pensiones e ideología", Miguel Ángel García Díaz. "Expansión" de 7 de febrero de 2001.

● "Hiperrealismo total", José A. Herce. "El País", 18 de febrero de 2001.

● "Política y Demografía", José A. Griñán y Luis Martínez Noval. "El País", 19 de febrero de 2001.

● "Un índice de precios para los pensionistas", Francisco de Vera. "5 Días", 5 de marzo de 2001.

● "Pensiones, alarma y complacencia", Víctor Gonzalo. "5 Días", 15 de marzo de 2001.

● "Las pensiones, un futuro no tan negro", Antonio Gutiérrez. "5 Días", 22 de marzo de 2001.

● "Del pacto sobre la inmigración de las pensiones", Manuel Álvarez. "5 Días", 11 de abril de 2001.

● "Motivaciones políticas de las pensiones", Julián Ariza. "5 Días", 17 de abril de 2001.

● "Novedad en los fondos internos para pensiones", "5 Días", 26 de abril de 2001

● "Actualización de pensiones", Fernando Fernández de Trocóniz. "5 Días", 7 de mayo de 2001.

► **"El acuerdo para el desacuerdo", José María Zufiaur. "5 Días", 10 de abril de 2001.**

José María Zufiaur analiza el "Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo de la Protección Social", firmado el 9 de abril entre el Gobierno, empresarios y CCOO, y advierte que su contenido no supone importantes conquistas. "El reconocimiento de la posibilidad de acceder a una jubilación anticipada, una de las estrellas de la plataforma sindical, es un avance al borde del retroceso –dice el autor– muy disminuido por el hecho de que no es un derecho subjetivo y voluntario, sino sólo reservado a los que pierden el trabajo contra su voluntad y siempre que sean demandantes de empleo al menos durante seis meses". Califica el Acuerdo de descompensado en términos conceptuales y de futuro.

► **"Pensiones Políticas", Juan Francisco Jimeno Serrano. "Expansión", 18 de abril de 2001.**

El autor se muestra muy crítico con el Acuerdo sobre Pensiones firmado por el Gobierno y los agentes sociales. "Las motivaciones políticas del acuerdo sobre pensiones parecen evidentes. Tras su fracaso a la hora de conseguir un pacto sobre la reforma laboral, el Gobierno necesitaba lograr un acuerdo rápido con los sindicatos. CCOO ha cobrado esta urgencia con un acuerdo en el que se contienen reivindicaciones sindicales tradicionales como el aumento

de las pensiones más bajas". Más adelante el autor señala que "en un alarde de oportunismo político, la CEOE se ha sumado a un acuerdo que va en contra de lo que ha defendido en el pasado". También reflexiona duramente el autor al recordar que "resulta sorprendente que no exista ninguna estimación oficial de la deuda, ni que se haya calculado el efecto de las nuevas medidas sobre la misma". Y hace una advertencia sobre el Acuerdo de Pensiones, que va claramente en contra del equilibrio financiero de la Seguridad Social a largo plazo, por lo que "los que actualmente estamos en edad laboral tendremos que ahorrar más, recibir pensiones más bajas de lo que esperábamos y pagar cotizaciones sociales más elevadas". ●

"FORO DE SEGURIDAD SOCIAL", una revista abierta a todos

Hace poco más de un año que apareció "Foro de Seguridad Social", editada por la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, con el fin de participar en el esencial y amplio debate que, sobre el futuro de la Seguridad Social se ha abierto no sólo en España, sino en todos los países de la Unión Europea. En el editorial de aquel primer número se dejaban claros cuáles eran los objetivos de esta publicación: "la revista "Foro de Seguridad Social" se propone aportar a ese debate apoyos para remediar los defectos del actual sistema de protección social. La Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social compromete con esta iniciativa la incorporación al debate de los especialistas y, muy en particular, la de quienes conocen con detalle sus problemas organizativos y operativos y sus soluciones alternativas, incluida la de conexión eficaz entre la Administración pública gestora y sus colaboradoras privadas".

Ahora, quince meses después, "Foro de Seguridad Social" quiere renovar esos propósitos, pero quiere, también, recordar que no es una revista simplemente asociativa, preocupada exclusivamente por las cuestiones corporativas, sino que es una revista abierta a todos, que tiene vocación de contar en sus análisis y debates con la colaboración y la participación de todos aquellos que, perteneciendo a otros cuerpos y estamentos de la Administración, tengan algo que aportar al debate sobre los retos que la protección social tiene en los inicios del siglo XXI.

Como dijo el catedrático Luis Enrique de la Villa en su presentación, "ésta es la única revista que, como tal, se publica en España y me parece un rotundo acierto su estructura: Análisis, Debate e Información, porque si hay algo incompatible con la Seguridad Social es el dogma o la verdad absoluta".

Pero "Foro de Seguridad Social" no está sólo abierta a la participación sino que también lo está en su

distribución. El gran reto de los miembros del Consejo de la Revista al fundarla fue crear un órgano de expresión que no existía y cuyo contenido trascendiera a un ámbito más amplio que el de los especialistas en la gestión de la Seguridad Social. Así, sus 3.000 ejemplares de tirada están llegando a las más altas instancias de la Nación desde la Presidencia del Gobierno, Parlamento, Senado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Ministerios, Administración de Justicia (incluidos Tribunal Constitucional, Consejo del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Audiencias Provinciales, Juzgados de lo Social, etc.), Organismos Nacionales (CES, Instituto de Estudios Constitucionales, Graduados Sociales, Mutualidades, Colegios Profesionales, etc.), hasta organismos internacionales y el ámbito de la Universidad. Todo un esfuerzo para colaborar en un debate, como es el futuro de nuestro Estado del Bienestar, del que una Asociación como TASS no podía permanecer ajena.

AGENDA

LIBROS



"CAMBIOS EN EL ESTADO DEL BIENESTAR"

Autores: Varios
Coordinador, José Adelantado

Edita: Icaria Antrazyt

Un conjunto de especialistas en sociología, vinculados al Seminario de Análisis de Políticas Sociales de la Universidad Autónoma de Barcelona, coordinados por José Adelantado, analiza en este libro los distintos sedimentos ideológicos por los que ha atravesado el Estado del Bienestar: el socialdemócrata, que supone la gratuidad

universal para la sanidad; el corporativo-conservador, que despliega los niveles contributivos de pensiones o prestaciones por desempleo, y el asistencial-liberal, que recurre a prestaciones no contributivas, rentas mínimas de inserción o desregulación laboral creciente, que es, en opinión de los autores, el que se está afianzando en la actualidad. Según la tesis del libro, el Gobierno del PP está desmontando de manera subrepticia los resortes del Estado del Bienestar que postulan los principios de gratuidad universal en la sanidad y educación, mientras que el Estado protege cada vez a menos gente y ello lleva a la esencia de la cuestión: cada vez se eliminan más empleos permanentes, lo que produce la dualidad entre los que tienen empleo fijo y los que no lo tienen. El libro examina también los cambios en el estado del Bienestar y sus efectos sobre las desigualdades en la sociedad española entre 1980 y 2000. En el prólogo el profesor Gregorio Rodríguez Cabrero advierte que el mérito de este libro consiste en

relacionar la estructura de desigualdad con la política de bienestar y la naturaleza del estado asistencial de cada país.



"LA JUBILACIÓN CONTRIBUTIVA EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL"

Autores: Barrios Baudor y Sempere Navarro

Edita: Aranzadi

Los autores analizan cómo los trabajadores de edades más avanzadas son los más afectados por los ajustes de plantilla, debido

a su dificultad para reinserirse en el mercado laboral y cómo desde los poderes públicos se están incorporando nuevos instrumentos jurídicos tendentes a intentar su contratación o flexibilizar la edad de acceso a la jubilación con el fin de no poner en riesgo la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.



"EL SISTEMA DE PENSIONES, UNA REFORMA SIN FIN"

Autores: Varios
Dirección, Maximino García Carpio.
Coordinación, José Luis Peinado Pérez

Edita: Pricewaterhouse
Coopers

Estudio colectivo que analiza los cumplimientos e incumplimientos del Pacto de Toledo y evalúa la repercusión que han tenido las reformas que se han ido adoptando para asegurar el futuro de las pensiones.

Textos Legales

César Gala Vallejo

LAS PENSIONES DE INVALIDEZ, JUBILACIÓN Y MUERTE Y SUPERVIVENCIA EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

Segunda edición, diciembre 2000



"LAS PENSIONES EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA"

Edita: Boletín Oficial
del Estado

Se trata de un texto en el que se recoge la refundición legislativa de toda la normativa referente a las pensiones, así como los criterios contemplados en la Constitución Española de 1978. Además de examinar todas las pensiones públicas: invalidez, jubilación, muerte y supervivencia, así como las de naturaleza asistencial, este texto

también analiza las pensiones extraordinarias originadas por actos de terrorismo y los servicios sociales complementarios de las prestaciones, así como la llamada externalización o exteriorización de las pensiones, medida de garantía que afecta ya a numerosos trabajadores y empresas. En sus distintos capítulos la obra desarrolla temas relativos a las normas comunes aplicables a las pensiones, así como las particularidades de las pensiones de los regímenes especiales y los referidos al Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), las pensiones asistenciales y subsidios de la LISMI. Por último, la obra cuenta con unos capítulos adicionales en los que se recogen la revalorización de las pensiones, las asignaciones familiares por hijo a cargo del pensionista y los Servicios Sociales complementarios.

"CÓMO CALCULAR LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2001"

Autor: Miguel Ferrer
López

Edita: Deusto

El libro contiene 110 supuestos prácticos sobre problemas que pueden generar la denegación de una prestación o su



reconocimiento en una cuantía inferior a la que corresponde al beneficiario: falta de afiliación o de alta, bajas cotizaciones, etc. La primera parte del libro está dedicada a explicar la resolución del cálculo de pensiones, subsidios e indemnizaciones a tanto alzado. Se completa con un capítulo dedicado a explicar las medidas que periódicamente adopta la Seguridad Social para revalorizar las pensiones y otro dedicado a la capitalización. Finalmente, se acompaña un anexo legislativo y un CD-ROM.

CURSOS, ASAMBLEAS, REUNIONES

"ASAMBLEA GENERAL AISS"

Fecha: 9 a 15 de
septiembre de 2001.

Lugar de celebración:
Estocolmo.

Información: www.issa.int/span/new.htm

"CONFERENCIA DE LA AISS PARA REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL DE PEQUEÑOS PAÍSES"

Fecha: 31 de octubre a 2
de noviembre.

Lugar de celebración:
Nassau.

Información: www.issa.int/span/new.htm

"MASTER EN FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL"

Fecha: Los estudios duran
un año y son a tiempo
completo, de septiembre
a julio, comenzando en
septiembre de 2001.

Lugar de impartición: La
Universidad de Maastricht
(Holanda). Es bilingüe:
inglés y holandés, que
serán los idiomas del curso.

Más información: Mieke
Drossaert. Faculty of
Economics and Business
Administration. Universiteit
Maastricht P.O. Box 616,
6200 MD Maastricht.
Países Bajos

Fax: (3143) 3884864
Web: www.unimaas.nl

"LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL"

Fecha: 16 al 20 de julio
de 2001.



Dirección: Ana de Vicente.
Patrocina la Secretaría de
Estado de la Seguridad
Social. Ministerio de
Trabajo y Asuntos
Sociales.

Plazo de solicitud:
A partir del 25 de abril.
Isaac Peral, 23.
28040 Madrid.
Fax: 91 543 08 97.
Tfno.: 91 592 06 31 / 33.

Lugar de impartición:
Universidad Internacional
Menéndez Pelayo.
Palacio de la Magdalena.
Santander.

PREMIOS

"PREMIO OISS A LA INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN"

Tema: Todos los
relacionados con "Empleo
y Seguridad Social. La
incidencia del desempleo,
el empleo informal y las
nuevas formas de empleo
en la cobertura y
financiación de los
sistemas de protección
social".

Dotación económica:
Cinco mil dólares USA, y no
podrá ser dividido. Podrá
haber uno o más accésits
de mil dólares USA.

Plazo de entrega: Hasta el
31 de julio de 2001.

Información: Organización
Iberoamericana de
Seguridad Social.

C/Velázquez, 105 1.ª planta.
28006 MADRID.
Tfno.: 91 561 17 47.
Fax.: 91 91 564 56 33.

"PREMIO DE INVESTIGACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL"

Tema: "Demografía
y Protección Social".

Dotación económica:
Cinco millones de pesetas.

Plazo de entrega: Antes del
31 de diciembre de 2001.

Información: Consejo
Económico y Social. Calle
Huertas, 73. 28014 Madrid.
Tfno.: 91 429 00 18.
Fax: 91 429 41 54.



www.ces.es

"PREMIOS CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA TESIS DOCTORALES"

Tema: Relacionados con las
materias socioeconómicas
y laborales que son
competencia del Consejo
Económico y Social (CES).

Dotación económica: Se
concederán tres premios
dotado cada uno con
500.000 pesetas.

Plazo de entrega: La
presentación de originales
finalizará el 31 de octubre
de 2001.

Información: Consejo
Económico y Social.
Calle Huertas, 73.
28014 Madrid.
Tfno.: 91 429 00 18.
Fax: 91 429 41 54.
www.ces.es

RESÚMENES

EN ESTA PÁGINA SE RECOGEN LOS RESÚMENES DE LOS ARTÍCULOS
PUBLICADOS EN EL N.º 3 DE NUESTRA REVISTA

Bernardo Gonzalo González

LA PROTECCIÓN SOCIAL: PERSPECTIVA HISTÓRICA CRÍTICA

Foro SS n.º 3 (feb. 2001), pp. 4-8

El proceso evolutivo de la Seguridad Social ha atravesado tres edades, cuyo primer elemento diferenciador es el colectivo de personas protegidas. La primera fase, de protección asistencialista, descansa en manos del Estado, a través de la beneficencia pública o asistencia social, influida por la Revolución Francesa y modificada, posteriormente, por la Revolución Industrial, la ideología liberal y el Movimiento Obrero del siglo XIX. En este período, el Estado interviene en un fin privado para salvar las dificultades de su realización. La segunda fase supone un intervencionismo estatal más acusado, imponiendo la obligatoriedad del aseguramiento, aunque su actividad se limita a la pura acción legislativa y subvencionadora. Por último, el sistema actual proviene de una síntesis de los modelos asistencialista y contributivista surgidos después de la Segunda Guerra Mundial, en el que la protección social descansa en el universalismo de las prestaciones y en su aceptación como fin propio del Estado. Actualmente, este sistema está siendo reformado como consecuencia de la globalización económica y de las crisis demográfica y del empleo, que han detenido su crecimiento. Estas tres fases evolutivas se han sucedido también en España, con algunas variaciones en contenido y plazos de ejecución.

Pedro Gete Castrillo

COMPATIBILIDAD EN LA PENSION POR VIUDEDAD EN NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: APUNTES PARA UN DEBATE NECESARIO

Foro SS n.º 3 (feb. 2001), pp. 9-15

Se presentan argumentos a favor de una necesaria reforma en las pensiones de viudedad, con el objetivo de adaptar éstas a la realidad de nuestra sociedad y al espíritu que la Constitución establece para la Seguridad Social. La compatibilidad de la pensión de viudedad, en un mismo beneficiario, con otras pensiones o rentas del trabajo, es el primero de estos argumentos porque otorga trato de favor a los/las viudos/as frente al resto de pensionistas. Unido a él, se encuentra el desfase de la normativa, escasamente reformada, que regula esta pensión, a pesar de que no cumple con la lógica racional que debe tener una prestación y crea situaciones de sobreprotección y de infraprotección. En la actualidad, la pensión de viudedad no responde al fundamento básico de proteger a la viuda y los hijos cuando el cabeza de familia ha desaparecido; de hecho, se han eliminado los requisitos de total dependencia necesarios para poder acceder a la pensión, desnaturalizándola hasta hacer de esta prestación un "premio matrimonial".

José María Alonso Seco

COMUNIDADES AUTÓNOMAS E INMIGRACIÓN: PROTECCIÓN SOCIAL E INMIGRACIÓN (Y II)

Foro SS n.º 3 (feb. 2001), pp. 16-24

Se presentan argumentos favorables a la actuación de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, centrando el concepto de inmigrante en el de extranjero que acude a los países occidentales en busca de trabajo y mayor bienestar social. Las competencias estatales sobre inmigración no excluyen a las autonomías ni a las corporaciones locales, porque el ámbito de actuación sobre los inmigrantes incluye el campo social, en el que ambos entes territoriales tienen competencias asumidas. La actuación de cada Comunidad Autónoma dependerá del número de inmigrantes existentes, de sus necesidades y del nivel de competencias transferidas. En concreto, la Comunidad de Madrid elaboró un Plan de Actuación sobre los Inmigrantes, en el año 2000, cuyos programas y subprogramas son descritos someramente. Las conclusiones recogen la necesidad de la actuación conjunta de las tres Administraciones, estatal, autonómica y local, para lograr la aplicación de los derechos reconocidos a los inmigrantes y conseguir la integración social de este colectivo que hace necesario el replanteamiento de las políticas sociales de las Comunidades Autónomas.

PRIMERAS JORNADAS TÉCNICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Foro SS n.º 3 (feb. 2001), pp. 33-61

Resumen de las intervenciones que tuvieron lugar en las Jornadas Técnicas organizadas por la Tesorería General de la Seguridad Social y la Asociación del Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social (TASS). Los ponentes abordaron cuestiones como la autonomía y la gestión de la Seguridad Social desde diferentes aspectos, teniendo como telón de fondo las recomendaciones del Pacto de Toledo. Las conclusiones presentadas tienen el doble objetivo de recoger, por una parte, las principales ideas aportadas y de contribuir, por otra, al diálogo político para la mejora en la organización y gestión de la Seguridad Social. Se centran en cinco puntos que son la autonomía de gestión y organización, la adecuación normativa, la participación social, la Escuela Superior de Seguridad Social y el cumplimiento de la recomendación séptima del Pacto de Toledo.



Seguros para todos los gustos

Pensando que no hay dos personas iguales,
Winterthur le ofrece una amplia gama de seguros para todos los gustos.
En ella encontrará lo que necesita para su seguridad y la de los suyos.
A su gusto.



Para su automóvil



Para su vivienda



Para su jubilación



Para sus ahorros



Para su salud

Grupo Winterthur
<http://www.winterthur.es>
winterthur@winterthur.es
Atención al Cliente: **901 201 201**

Dn. Madrid - Getafe
Madrid, 98-100, 1ª^a
28902 Getafe
Teléfono: 91 683 20 46

winterthur

