

### **“El Pacto de Toledo: ¿refuerzo del sistema público o vía abierta para su privatización?”**

Juan Torres López. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga

Texto de la intervención en las IX Jornadas de Economía Crítica (Madrid, marzo de 2004).

#### ***Versión preliminar***

Si tuviera que responder a la pregunta que plantea esta sesión sin demasiados matices diría que el Pacto de Toledo no es un refuerzo del sistema público de pensiones pero tampoco una vía completamente libre para su privatización. En mi opinión es una expresión paradigmática del camino más tortuoso de privatización atenuada, progresiva o implícita que se ha seguido en muchos países en donde existe un cierto equilibrio de poder y, al mismo tiempo, grandes dificultades para frontar rotundamente los costes sociales de todo tipo que conlleva la privatización explícita del sistema público de pensiones.

Pero, como todas las cosas, este asunto requiere muchas matizaciones y eso es lo que voy a tratar de hacer en mi intervención.

#### **Las pensiones públicas, un codiciado botín**

Uno de los procesos más característicos del capitalismo de nuestra época es la financiarización de las relaciones económicas. Es verdad que no es un fenómeno nuevo sino incluso seguramente intrínseco al capitalismo, pero sí es cierto que en los últimos decenios se ha agudizado extraordinariamente al producirse una hipertrofia de los flujos financieros.

Este fenómeno ha ido acompañado de una serie de transformaciones productivas, tecnológicas y regulatorias de gran profundidad que han terminado por convertir a los mercados financieros en un nuevo espacio privilegiado de ganancia.

La liberalización de los movimientos de capital, la nueva regulación independiente de la masa monetaria por los bancos centrales, la generalización de los mercados on-line, la aparición de nuevos productos financieros fácilmente monetizables, la privatización de las entidades financieras y la consolidación de un sector oligopolizado, la práctica inexistencia de cargas fiscales sobre los flujos financieros, entre otros fenómenos, han convertido a las operaciones financieras en un fin en sí mismo. El dinero ha pasado a ser un objeto de intercambio y no solamente su instrumento y eso proporciona inusitadas posibilidades de rentabilización.

La alta rentabilidad que pueden proporcionar las operaciones financieras actúa además como un potentísimo foco de atracción de nuevo capital, de modo que el fenómeno se

autoalimenta constantemente y justamente en eso está la base del proceso de financiarización de nuestros días.

En ese contexto, la disponibilidad de recursos de cualquier clase brinda muchas más oportunidades de negocio y de ahí la continua tendencia a que el capital derive en la mayor medida de lo posible hacia los flujos y las operaciones financieras. Y, en consecuencia, que para el capital privado ahora sea mucho más alto el coste de oportunidad de que el sector público mantenga volúmenes de recursos ociosos o fuera de su disposición.

Todo ello fue lo que convirtió a los recursos acumulados en los diferentes tipos y variedades de sistemas públicos de pensiones en el atractivo botín al que el capital privado no podía renunciar cuando su rentabilidad potencial empezaba a ser tan extraordinariamente atractiva.

Manejar los fondos financieros de las pensiones cuando la actividad financiera se circunscribía a la tarea especializada de intermediación entre el ahorro y la inversión, en condiciones de sobreoferta y bajo regímenes de rentabilización que no permitían tasas extraordinarias de ganancia no era un tipo de negocio singularmente atractivo. O, al menos, tan especialmente como pasaría a serlo cuando los mercados se desenvuelven en continua inestabilidad, en condiciones de apertura general y bajo regímenes de retribución al alza y privilegiada de las operaciones financieras.

La opción evidentemente más atractiva para el capital, para lograr rentabilizar en la mayor medida los fondos hasta entonces gestionados por los Estados, era la de privatizar completamente los fondos de pensiones. Pero se trataba obviamente de una opción muy radical y de muy difícil aplicación teniendo en cuenta la tradición bienestarista que suele haber estado ligada a la existencia de las pensiones públicas. Seguramente, no haya otra expresión más directa de la aplicación de los principios de solidaridad y redistribución y eso suele hacer que allí donde existen las pensiones públicas se consideren una especie de patrimonio social especialmente valorado por la población.

No es casualidad, precisamente, que el proceso pionero de privatización de las pensiones públicas, y el más radical, se llevara a cabo bajo condiciones dictatoriales en el Chile de Pinochet, en su papel de vanguardia sangrienta y avanzadilla en la aplicación de las políticas neoliberales.

Bien pronto se percibieron dos circunstancias concomitantes que marcaron las posiciones sobre el futuro de las pensiones públicas en todo el mundo: la aspiración a disponer de los fondos de las pensiones públicas, lo que exigía su máxima privatización, y, al mismo tiempo, la dificultad de llevarla a cabo en toda su dimensión.

### **La alternativa pragmática**

Las propuestas neoliberales más radicales apuntaron a la privatización completa que, como ocurriera en Chile, implicaba básicamente dos procesos:

- a) sustituir el régimen de reparto predominante por uno de capitalización y
- b) sustituir la gestión pública de los fondos por la privada.

De esa forma se dinamitaba el régimen tradicional que había gobernado el sistema de pensiones prácticamente en todos los países. Lo primero llevaba consigo echar por tierra el contenido redistribuidor y solidario que hasta entonces había estado implícito en la existencia de pensiones. Lo segundo sustituía la discrecionalidad y la existencia de criterios preferenciales en la gestión de los sistemas por la lógica meramente rentabilizadora del mercado.

Sin embargo, ese doble proceso conllevaba extraordinarias dificultades.

Por un lado, suponía unos costes de transición muy elevados, tanto desde el punto de vista puramente económico como administrativo.

Por otro, se trataría de un proceso muy difícilmente asumible socialmente, que necesariamente abriría un debate social tanto más amplio en la medida en que la propuesta fuese más radical. Y las debilidades intrínsecas a ese debate eran muy grandes debido a que no hay en modo alguno razones definitivas para probar la conveniencia de la propuesta.

Finalmente, y como he señalado, cualquier proceso hacia la privatización de las pensiones es contemplado socialmente como una pérdida, lo que obliga a darle una suficiente cobertura de legitimación que garantice el convencimiento y la aceptación. De hecho, las experiencias radicalmente privatizadoras como la chilena mostraron enseguida sus evidentes costes sociales, la multiplicación de personas que quedaban sin pensión o que perdían sus derechos y ello advertía de los riesgos de todo tipo que habría que correr si la opción se aplicaba sin más en otros países. Riesgos no sólo financieros sino de inestabilidad social si las pensiones perdían su importante papel en los procesos de legitimación

En suma, la privatización radical era y es la alternativa más rentable, más atractiva y más deseada por el capital financiero que de esa forma se haría cargo de la gestión de fondos supermillonarios y extraordinariamente rentables. Pero se trata, sin embargo, de una alternativa costosa y arriesgada tanto económica como social y políticamente.

El efecto de considerar con realismo esas dificultades fue una propuesta de transición más restringida, de privatización más atenuada y ralentizada que permitiría ir disponiendo paulatinamente de los fondos acumulados en los sistemas públicos de pensiones, evitando los costes y el riesgo de la opción radical y procurando, al mismo tiempo, suficiente consenso, gracias a que la atenuación del proceso permitía bajar el tono del debate sobre las razones, los propósitos y los efectos finales del proceso.

La cuestión pasó a ser uno de los componentes cruciales de las llamadas políticas de ajuste y el Banco Mundial se encargó de proporcionar los primeros soportes teóricos y lo que debería ser las líneas maestras de la reforma.

Con inusitada y sorprendente coincidencia comenzó a gestarse una especie de nueva doctrina sobre el futuro de las pensiones públicas que ya no apuntaba a la privatización radical, que se dejaba como una especie de propuesta testimonial de los liberales más recalcitrantes y que tomaría más o menos fuerza en función de la correlación de fuerzas que pudiera ir dándose en cada país (En España, por ejemplo, a pesar de que el PP optó por la vía del Banco Mundial, se ha podido observar que las tesis radicales se han hecho algo más fuertes y sonoras en la época en que el PP gobernaba con mayoría absoluta).

Las propuestas del Banco Mundial que se fueron asumiendo sin apenas cuestionamiento alguno por gobiernos, partidos, economistas e incluso sindicatos de todo el mundo se basaban en la necesidad de sustituir el sistema público, normalmente de reparto, por otro sistema de dos pilares (público y privado) y tres subsistemas:

- a) Un subsistema de cobertura mínima que sería gestionado por el sector público con el exclusivo propósito de evitar las situaciones de carencia extrema en la ancianidad.
- b) Otro subsistema de carácter obligatorio y profesional gestionado privadamente.
- c) Un tercer subsistema de carácter voluntario y gestionado también por el sector privado.

Se trataba de una auténtica reforma estructural, en el sentido de que cambiaba de arriba a abajo el anterior sistema público. En el momento en el que se aplicara, el sector público se limitaría a gestionar un minúsculo subsistema de pensiones mínimas que, precisamente por ello, significaría una proporción muy reducida del total de los recursos. Por el contrario, el sector privado se haría con la gestión de la mayor parte de los recursos financieros.

En cualquier caso, una propuesta de este tipo se enfrentaba a pesar de todo a dos dificultades.

La primera que al implicar un cambio sustancial en un elemento de integración social muy relevante requería una justificación adecuada.

La segunda, que a pesar de que no se trataba de un asalto tan radical como la privatización completa de los sistemas públicos sí implicaba un traspaso de recursos del sector público al privado tan grande que requería reformas complementarias que galvanizaran esa transferencia.

### **La reforma de los sistemas públicos de pensiones**

La consecución de un sistema de pensiones como el que proponía el Banco Mundial requería, pues, avanzar en dos direcciones:

- a) Justificar la necesidad de sustituir progresivamente el sistema de pensiones públicas y para ello nada mejor que tratar de demostrar su inviabilidad financiera a medio plazo.

b) Aplicar reformas parciales que, por un lado, fuesen menguando la cobertura y la capacidad protectora del sistema público y, paralelamente, que fuesen fortaleciendo el sistema complementario de gestión privada.

Lo primero dio lugar a una ingente producción académica de trabajos e investigaciones dirigidas a mostrar que el sistema de pensiones públicas estaría en quiebra en unas pocas decenas de años y que, por lo tanto, había que reformarlo y sustituirlo por otro diferente.

Como no podía ser menos, estas investigaciones fueron financiadas en su inmensa mayoría por bancos e instituciones financieras que lógicamente son los más interesados en poner en solfa el sistema público para hacerse con la gestión del privado.

La generosísima financiación de estos estudios ha generado un saber oficial sobre el asunto pero, curiosamente, no ha podido proporcionar un conocimiento indiscutido y suficientemente probado que permita sostener las proposiciones que justifican las reformas que se proponen.

Hoy día, por ejemplo, no hay fundamentación científica alguna que permita sostener como probadas los principales argumentos que justifican la reforma. Entre los más importantes, por ejemplo, se pueden citar los siguientes:

a) No está demostrado que la evolución demográfica por sí misma haga inviable a medio o largo plazo un sistema público de pensiones.

b) No está demostrado que un régimen de gestión privado sea más eficiente que el público.

c) No está demostrado que el régimen de capitalización sea más eficaz, más seguro y por lo tanto más conveniente y sostenible que uno de reparto.

d) No está demostrado que la financiación de las pensiones a través de cotizaciones sociales tengan los efectos negativos que se le achacan sobre el empleo o el crecimiento.

Un economista español tan poco sospechoso como Julio Segura concluía hace unos años: "La teoría económica no proporciona apoyo irrefutables en favor de posiciones neoliberales y privatizadoras como con frecuencia intentan hacernos creer quienes hacen gala de mantener el debate sobre la protección social en el ámbito de la economía positiva sin interferencias ideológicas espúrias"<sup>1</sup>.

De hecho, ni siquiera se pueden dar como propuestas científicas indiscutibles las que vaticinan el colapso o quiebra de los sistemas públicos a partir de proyecciones que muestran su inviabilidad financiera en unos cuantos años.

---

<sup>1</sup> SEGURA, J. "Ponencia síntesis". En Seminario Europeo sobre la financiación de la Seguridad Social", editado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el título "La reforma de la protección social. La reforma financiera del sistema español de Seguridad Social en 1.989". Madrid 1.991, p. 393.

Es sintomático, por ejemplo, que los estudios realizados en España a lo largo de los años noventa y que sirvieron para justificar las reformas a tenor de los grandes déficits que aventuraban ya para el año 2000 resultaran equivocados para esa fecha, cuando el sistema de Seguridad Social alcanzó superavit.

No es este el lugar para comentar la naturaleza de estos estudios y la causa de sus fallos de predicción. Me basta con señalar que fueron este tipo de análisis catastrofistas los que se utilizaban para justificar toda una batería de reformas aparentemente incoas y encaminadas, según se decía, a garantizar el futuro del sistema de pensiones públicas pero que, en realidad, al mismo tiempo traían consigo una menor cobertura y alcance protector y condiciones más atractivas para la financiación privada. De esa forma se lograba evidentemente que los fondos privados resultaran más atractivos y necesarios.

Las principales medidas de este tipo que se fueron aplicando prácticamente en todos los países con el auspicio de los organismos internacionales y con la justificación que suponía la permanentemente anunciada inviabilidad a medio plazo de las pensiones públicas fueron las siguientes:

- Reducción progresiva de las prestaciones del sistema público.
- Modificación de los sistemas de cálculo, aumentando los años necesarios para acceder a las prestaciones y los tenidos en cuenta para calcular el montante de las pensiones.
- Aumento de la edad de jubilación.
- Adopción de mecanismos de indiciación que limitaran la posibilidad de mejora sustancial de las pensiones recibidas.

Todas estas medidas han dado lugar a que el alcance de las pensiones públicas se haya reducido y, lo que es más importante, que se haya abierto una dinámica que claramente apunta a que, siguiendo estas tendencias, las pensiones públicas irán siendo cada vez más insuficientes como única fuente de ingreso al concluir la vida activa de los trabajadores.

En consecuencia inmediata de ello, la necesidad de recurrir a pensiones complementarias a través del ahorro privado se hacía cada vez más evidente.

Y justamente para hacer que así sea, estas reformas han ido acompañadas de otras dos actuaciones.

Primero, la creación de un potente sector de gestión privada a veces vinculado a instituciones, como los sindicatos, que al recibir una parte, aunque sea escasa del botín, han sido bastante más proclives a aceptar esta estrategia de complementariedad. Y, segundo, el establecimiento de regímenes de apoyo fiscal muy generosos para incentivar la generación de ahorro privado.

Es verdad que estas reformas no implican que haya desaparecido el sistema público, pero sí se puede decir que son su antesala, su agonía anunciada. Fomentando la traslación del ahorro al sector privado y disminuyendo la capacidad del sistema público es cuando en realidad este último llegará a estar en situación de mínimos. Es decir, en condiciones de proporcionar solamente una cobertura tan exigua que sólo pueda cubrir la extrema necesidad.

Y es precisamente en este contexto en el que yo creo que se debe valorar lo que supone el Pacto de Toledo, cuya gestación y consecuencias voy a valorar a continuación.

### **El sistema de pensiones públicas español**

La estrategia de reforma del sistema público de pensiones en España tiene una particularidad derivada precisamente del momento en el que se consolida.

A diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno la constitución de un verdadero Estado del bienestar se retrasó en España como consecuencia del retardo que en todos los órdenes supuso la dictadura franquista. Este retraso provocó que los planteamientos de reforma derivados de las nuevas condiciones de rentabilidad financiera a las que aludí antes coincidieran con el proceso de consolidación del sistema público.

Hay que tener en cuenta que hasta mediados de la década de los ochenta no puede decirse que exista en España un sistema de pensiones públicas universalizado, suficiente y parangonable con el de los países de nuestro alrededor. De hecho, nunca, ni siquiera en los momentos de su mayor fortaleza, el gasto en pensiones en España, en términos relativos, ha alcanzado al que se registra en los países que tienen más o menos nuestra envergadura.

Por eso, la evolución de nuestro sistema de pensiones públicas resulta extraordinariamente paradójica. En los últimos veinte años se ha doblado el número de pensiones y se ha generalizado el sistema pero en un proceso correlativo de fortalecimiento de la alternativa privada.

Ya en 1985 se planteó una primera reforma de gran profundidad que tenía dos grandes planos de actuación:

a) Por un lado se establecían las bases para consolidar un régimen de tres subsistemas (mínimo o asistencial, contributivo y complementario) que a la larga implicaba asumir casi literalmente la alternativa del Banco Mundial, si bien en nuestro caso se contemplaba, al menos inicialmente, que el segundo subsistema se mantuviese gestionado por el sector público. Su dimensión y alcance iba a depender a partir de entonces de la correlación de fuerzas existente en cada momento.

b) Por otro lado, ya a partir de ese año se comenzaron a introducir reformas parciales orientadas en las líneas que también comenté anteriormente: ajuste financiero para mantener el gasto a medio plazo, endurecimiento de las condiciones de acceso (en concreto, a las de invalidez), o aproximación entre la pensión recibida y la aportación realizada.

Poco más tarde, en 1987, se consolida la reforma en estas líneas aumentando el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión y para tener acceso a la misma y, de manera especialmente significativa, abriendo la puerta a los fondos y planes privados de pensiones.

Estas reformas iniciales tienen, por lo tanto, dos caracteres evidentes:

- El fortalecimiento del principio contributivo que en realidad implica separarse del criterio de reparto, que preferentemente responde a la idea de solidaridad, para avanzar hacia los criterios de capitalización.

- La introducción de ámbitos de gestión privada complementarios al sistema público. Esto fue acompañado de las reformas paralelas de carácter fiscal que facilitaron la captación de recursos y el incremento espectacular de este segmento privado.

Es también a partir de estos años cuando comienzan a divulgarse todo tipo de análisis y opiniones catastrofistas encaminadas a crear un clima de opinión convencido de la inviabilidad del sistema público a medio y largo plazo y, en consecuencia, favorable a las reformas que se plantearan como necesarias para proporcionar recursos a los jubilados del futuro.

Quiero subrayar de nuevo que este proceso era paradójico pues implicaba consolidar un sistema público y, al mismo tiempo y sin apenas solución de continuidad, introducir los elementos que lo iban debilitando.

Eso equivalía a abrir la caja de los truenos en el sistema público de pensiones y la prueba de ello fueron las dos huelgas generales que se produjeron en el periodo, así como el clima permanente de contradicción, convulsión e incertidumbre que iba generando el proceso.

La cambiante correlación de fuerzas que se iba generando tuvo seguramente su expresión en la serie de medidas adoptadas por el gobierno a partir de 1990 orientadas a ordenar las pensiones no contributivas, a ampliar prestaciones y los niveles asistenciales de la Seguridad Social y a elevar determinadas pensiones mínimas. Es decir, en una línea más bien reforzadora del sistema pública.

Se estaba en una situación muy conflictiva que era el resultado de la tensión inherente al momento en el que se consolidaba el sistema y de la fuerza de las demandas privatizadoras dominantes.

A los defensores del sistema público les suponía una dificultad considerable el hecho objetivo de la necesidad de recursos extraordinarios al sistema para lograr que se mantuviesen o mejorasen sus prestaciones. Pero los defensores de la privatización se enfrentan igualmente a la extraordinaria dificultad de presentar a la opinión pública una alternativa que solía ser percibida claramente como la pérdida de un derecho que es considerado como muy valioso por los ciudadanos y, por lo tanto, que puede tener costes electorales muy grandes.



El llamado Pacto de Toledo se presentó, precisamente, como la fórmula que podría permitir evitar que el debate de las pensiones quedara al albur coyuntural de la discusión política, planteándose como una "cuestión de Estado". Lo que ocurría es que no había capacidad para hacer imponer ninguna de las posiciones extremas en nuestro caso: optar claramente y sin fisuras por un sistema público basado en el principio de solidaridad o por uno de capitalización o de predominante gestión privada. Justamente por eso, el Pacto no podía inclinar la balanza de una forma definitiva a uno u otro lado. Eso explica que las mismas medidas que contemplaba fuesen consideradas por los defensores del sistema público como vías para su consolidación y, por los defensores de los sistemas privados, como las que abrían definitivamente la puerta hacia la privatización del sistema.

Lo que hay, pues, que preguntarse es si el Pacto de Toledo puede ser efectivamente ambas cosas a la vez.

### **El Pacto de Toledo**

Creo que el Pacto de Toledo podría plantearse como la situación a la que se llega cuando las partes en conflicto no están en condiciones ninguna de ellas de sacar adelante su propuesta en condiciones ideales para sus intereses. Aunque eso no tiene por qué significar que sus efectos sean finalmente neutrales como analizaré a continuación.

Por un lado, la defensa y consolidación del sistema público de pensiones español se enfrenta a dificultades extraordinarias como resultado de tres factores importantes que tienen que ver con la situación del propio sistema:

- a) La debilidad y el desorden institucional del sistema de pensiones públicas existente de partida.
- b) El proceso de envejecimiento de la población que demandaba recursos adicionales para poder mantener los niveles de prestaciones.
- c) Los problemas derivados de los procesos de ajuste industrial y agrario que generaban desempleo masivo y una demanda añadida y anticipada de pensiones de jubilación.

Estas circunstancias requerían que la consolidación del sistema precise en España de un esfuerzo financiero adicional. Esfuerzo tanto más difícil de justificar cuando, al mismo tiempo, avanzaban con fuerza extraordinaria, por un lado, las políticas de contención o reducción del gasto social y, por otro, las demandas privatizadoras provenientes de los sectores empresariales, bancarios y de seguros que fueron capaces de movilizar con diligencia a profesionales, investigadores y a los políticos de la derecha.

Es en ese contexto en el que puede aceptarse que el Pacto de Toledo contiene propuestas que pueden ser positivas desde el punto de vista del fortalecimiento del débil sistema público. Entre ellas, las más relevantes son las siguientes:

- a) El acuerdo para que las pensiones no contributivas pasen a ser financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. De esta forma se puede conseguir que el sistema no tenga que soportar nada más que la financiación de las pensiones contributivas que constituyen su núcleo y, en consecuencia, que se alivie la carga que había venido soportando.
- b) La clarificación del balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social para evitar que ésta última se convierta, como venía sucediendo, en financiadora del primero y recobre así suficiencia financiera.
- c) Los compromisos de mantenimiento del poder adquisitivo, si bien no deja de ser una propuesta de mínimos especialmente insuficiente en un país en el que el nivel medio de las pensiones es claramente reducido.
- d) La creación de un fondo de reserva y el compromiso de destinar los excedentes que se produzcan a aumentarlo y así mejorar la suficiencia y el alcance protector del sistema.
- e) El reequilibrio y simplificación de subsistemas que generaban situaciones de inequidad y discriminación.
- f) Los compromisos de adopción de medidas orientadas a ampliar las prestaciones y el alcance del sistema en algunos ámbitos como la conciliación laboral, la inmigración, situaciones de dependencia, discapacitados, entre otros. E igualmente para mejorar las pensiones más bajas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas propuestas que pueden considerarse positivas, o incluso algunas dirigidas a garantizar el mantenimiento y la viabilidad futura del sistema de pensiones públicas, no estaban acompañadas de compromisos suficientemente concretos que motivaron, de hecho, que no se hayan cumplido todas ellas en los términos que se formularon. O que, como la de separación de las fuentes de financiación, se establecieran para plazos demasiado largos, lo que necesariamente implicaba un debilitamiento financiero del sistema.

Aún más relevante, sin embargo, es que el Pacto de Toledo incluía otras propuestas que avanzan claramente hacia la privatización.

- a) Al proponer la aproximación de las bases de cotización a los salarios percibidos se orienta el sistema hacia el criterio de contribuidad que quiebra el tradicional principio de solidaridad que dio origen a los sistemas públicos de pensiones. Además, se vincula el equilibrio financiero del sistema a la contribuidad cuando en realidad se trata de dos conceptos diferenciados y que responden a lógicas distintas. La contribuidad es la lógica que preside los sistemas de capitalización mientras que el equilibrio financiero puede darse en sistemas que no tienen por qué ser de este tipo.
- b) Se reconoce la posibilidad y conveniencia de los sistemas complementarios privados e incluso la de los seguros de dependencia igualmente privados.

Pero lo que seguramente sea más negativo desde el punto de vista de fortalecer el sistema de pensiones públicas es que el Pacto de Toledo asume una triple visión que socaba claramente las bases sobre las que es posible sostener un sistema público de pensiones.

a) Aunque en cierto modo viene a señalar que los anuncios catastrofistas de la crisis del sistema público son exagerados, en realidad se termina por suscribir un enfoque del problema que viene a señalar que éste se encuentra en crisis a causa de factores externos (demografía, principalmente) que implican la imposibilidad de mantenerlo a medio y largo plazo.

b) La renuncia, por lo tanto, a considerar que, en cualquier caso, el sistema de pensiones públicas no es el resultado de la posibilidad de alcanzar un determinado tipo de equilibrio financiero, sino un compromiso social que se hace efectivo en virtud de un principio de solidaridad y justicia.

c) La desconexión entre la situación financiera de la Seguridad Social y el tipo de políticas económicas que se aplican y que marcan la posibilidad de alcanzar unos u otros ritmos de crecimiento, un tipo u otro de empleo y una distribución u otra de la renta, factores de los que en realidad depende la generación de recursos suficientes para el sostenimiento de las prestaciones públicas de cualquier naturaleza.

### **La revisión de 2003 del Pacto de Toledo**

Tal y como estaba previsto, en 2003 se procedió a revisar el Pacto de 1995, que a su vez había sido objeto de desarrollo en años anteriores. El resultado fue un largo informe y una serie de recomendaciones (Apéndice 2) que permiten comprobar ya en qué línea preferente se ha desarrollado el Pacto inicial.

Aunque para comprender la naturaleza y para descubrir la filosofía inherente a las recomendaciones conviene analizar con detenimiento el informe, me limitaré aquí a señalar los elementos (de las recomendaciones y del informe) que me parecen más significativos de cara a valorar la situación en la que actualmente se encuentra el sistema público de pensiones en España.

a) En relación con la fundamental recomendación inicial de separación de fuentes se ha logrado disminuir el plazo de aplicación, aunque no se puede decir que en el tiempo transcurrido se haya hecho un cumplimiento efectivo de ella. Es cierto que se ha comenzado a separar la financiación de las prestaciones no contributivas y los complementos de mínimos de las contributivas, pero también que, al mismo tiempo, el Estado ha dejado de financiar el Inem, lo que ha provocado un sobrecoste al sistema.

b) Esto último ha provocado que en realidad el sistema de Seguridad Social haya seguido financiando al Estado en los últimos años, de manera que no se ha clarificado efectivamente el balance patrimonial y financiero entre el Estado y la Seguridad Social, tay y como se había establecido.

- c) No ha quedado aún garantizado el mantenimiento del poder adquisitivo.
- d) Se ha aumentado al periodo de cálculo, lo que implica que disminuye su grado de cobertura.
- e) Se fortalece tanto en la retórica como en la práctica tendencias a la privatización:
- Se apunta la conveniencia de que los usuarios paguen por recibir determinadas prestaciones.
  - Se da por hecho la existencia de tres pilares (mínimos/públicas, complementarias obligatorias/privadas y voluntarias/privadas) cuando en realidad en nuestro país sólo existen en puridad y de momento dos: público (contributivas y no contributivas y otro suplementario de ahorro privado).
  - Se da por bueno e inmutable el régimen de apoyo fiscal al sistema privado.
- f) No se han cumplido tampoco recomendaciones relativas a la simplificación y ordenación de subsistemas y regímenes complementarios (autónomos, empleados de hogar, trabajadores inmigrantes).
- g) Se asume igualmente que la estrategia adecuada y conveniente es la de reducir las cotizaciones sociales, una proposición que simplemente equivale a propiciar una distribución de la renta más favorable al beneficio, que no implica necesariamente otros efectos beneficios sobre el crecimiento y el empleo y que, sin embargo, significa una merma sustancial en la entrada de fondos del sistema que sí es la que está en la base de su crisis financiera.
- h) Incluso cuando se plantea la necesidad de que los ciudadanos estén informados de las circunstancias que afectan al sistema, se apunta en la dirección de advertir de los problemas futuros y de la existencia de alternativas privadas
- i) Un asunto cardinal es que se vuelve a vincular la viabilidad financiera del sistema al mantenimiento de la políticas económicas dominantes actualmente orientadas a lograr el control de la inflación y a garantizar la estabilidad presupuestaria. Se trata de una cruel paradoja pues son justamente las políticas que han ralentizado el crecimiento económico, las que han impuesto restricciones al gasto social, las que han deteriorado el salario y las condiciones de empleo, las que han generado una distribución más desigual de la renta, las que han impuesto una reducción generalizada de las cargas fiscales de las rentas más altas y, al mismo tiempo, financiado generosamente con dinero público a los fondos privados, las que han provocado la llamada crisis de los sistemas públicos de pensiones.

En definitiva, el acuerdo de revisión de 2003 no avanza sustancialmente en el establecimiento de condiciones que sostengan con mayor fuerza el sistema público. Es cierto también que no se explicitan rotundamente cambios que puedan considerarse que son más decisivos que los anteriores en la vía de la privatización. Pero las circunstancias que

acabo de señalar indican que, ya en el Pacto inicial, el plano está inclinado hacia esta última alternativa.

El problema es que muchos de los problemas que se muestran como origen de la crisis del sistema, si bien no son su causa última, sí tienen una considerable importancia: el envejecimiento de la población, la ralentización del crecimiento económico o la pérdida de recursos a medio y largo plazo son factores que no cabe despreciar. Es una obviedad que en la medida en que el sistema público sufra una progresiva pérdida de ingresos estará en condiciones más difíciles para proporcionar prestaciones adecuadas.

La cuestión estriba, sin embargo, en que las reformas planteadas no actúan sobre los factores que realmente pueden resolver este problema. Lo que es imposible es mantener los servicios y las prestaciones sociales en un contexto de minimización de la intervención pública, de renuncia a la fiscalidad, de desigualdad y de generación de empleo precario. Y, por supuesto, sin asumir explícitamente que el sostenimiento de las pensiones públicas no se basa en criterios de equilibrio financiero y de contabilidad actuarial sino en un pacto social que garantice el mantenimiento del principio de solidaridad como base de la equidad y la legitimación social.

El Pacto de Toledo constituye una afirmación institucional del deseo de mantener las pensiones públicas pero ni en su letra ni en su desarrollo se encuentran medidas que lo apuntalen definitivamente. Parece que hay un doble convencimiento que lleva a corto plazo a mantener el status quo pero que a largo plazo puede producir efectos catastróficos.

Por un lado, que la opinión pública española sería muy contraria a transformaciones que implicaran cambios sustanciales en el sistema que pudieran entenderse como la renuncia a las pensiones. Eso obliga a mantener una retórica potente en defensa de las pensiones públicas y a que los partidarios de su privatización tengan que dilucidar el asunto por vías más disimuladas, indirecta y graduales.

Por otro lado, y a pesar de los análisis sobre la evolución futura (o justamente por ellos, dada su evidente falta de acierto en los primeros pronósticos) que incluso manteniendo la situación sin apenas modificaciones, el sistema público puede aguantar sin demasiados problemas algo más de veinte o veinticinco años, un periodo que sus defensores consideran suficiente para tratar de lograr mejores posiciones y, en todo caso, evitar que se profundice en las políticas privatizadoras.

Los partidarios de la privatización van avanzando poco a poco y los del mantenimiento del sistema público (incluyendo aquí a los sindicatos) entienden también que se gana tiempo.

Esa es la razón, en mi opinión, de que el Pacto y su revisión de 2003 hayan sido en realidad tan poco resolutivos.

Lo que ocurre es que la inercia implica una descapitalización continuada del sistema público, en paralelo a un fortalecimiento del privado. Y, sobre todo, implica ir perdiendo posiciones en lo que podríamos llamar la "batalla ideológica" de las pensiones, un campo quizá determinante para que la estrategia privatizadora salga finalmente adelante.

En resumidas cuentas, pues, quizá no pueda decirse que el Pacto de Toledo da "vía (completamente) libre" a la privatización. Pero, sin embargo, me parece obvio que si nos se modifican la filosofía de la que que parte, el horizonte privatizador que contempla y que protege, la capacidad de obtención de recursos del sistema y el entorno general en el que se desenvuelve el sistema la vía privatizadora se habrá consolidado de hecho.

## APENDICE 1

### **RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO**

#### **Financiación**

- Las prestaciones no contributivas pasan a ser financiadas con cargo a los PGE.
- Clarificar a la mayor brevedad el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social.
- Mantenimiento del poder adquisitivo

#### **Fondo de reserva**

- Los excedentes que se produzcan deben destinarse a seguir dotando el Fondo

#### **Simplificación e integración**

- Simplificar la existencia futura de dos regímenes donde queden encuadrados los trabajadores por cuenta propia y ajena
- Avanzar en la equiparación de los autónomos con los del Régimen General

#### **Bases de cotización**

- Aproximar las bases de cotización a los salarios percibidos

#### **Cotizaciones orientadas al empleo**

- Reforzar las medidas de apoyo a la integración laboral
- Intensificar el apoyo a los trabajadores de mayor edad

#### **Gestión**

- Mejorar las medidas de control de las prestaciones de incapacidad temporal e invalidez para evitar prácticas abusivas

#### **Jubilación y pensiones**

- Reforzar el principio de contributividad como elemento básico para preservar el equilibrio financiero del sistema
- Trabajar para que la edad de jubilación real se aproxime a los 65 años
- Reformulación de las prestaciones de viudedad y mejora de las de orfandad
- Avanzar en la mejora de las pensiones más bajas

#### **Pensiones privadas**

- Desarrollar la previsión complementaria por su insuficiente grado de desarrollo
- Regular un seguro de dependencia complementario de carácter privado

#### **Empleo**

- Avanzar en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar
- Incorporar los periodos de cuidado de los hijos a la carrera de la cotización
- Mejorar la integración laboral y social de los discapacitados
- Garantizar la incorporación de los inmigrantes al mercado laboral

## APÉNDICE 2

### RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

#### A) Desarrollo del Pacto de Toledo

1. Superación y clarificación de las fuentes de financiación.

Se reitera el mandato de que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependa básicamente de las cotizaciones sociales, y la de las prestaciones no contributivas se efectúe exclusivamente a través de la imposición general.

Se considera conveniente que los Presupuestos Generales del Estado asuman la financiación de los complementos de mínimos en el plazo de vigencia de las recomendaciones, es decir, en 5 años.

2. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Se defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, garantizado por Ley. Asimismo, se garantizará la consolidación de las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivar de una inflación real inferior a la prevista.

3. Fondo de Reserva. Se establece que los excedentes que se produzcan deberán ser destinados fundamentalmente a seguir dotando el Fondo de Reserva.

4. Financiación, simplificación e integración de Regímenes Especiales. Se estima que debe impulsarse la labor de aproximación y simplificación entre los distintos regímenes en orden a la existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores

por cuenta propia. Asimismo, se insta a seguir avanzando en el proceso de progresiva equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos al Régimen General.

5. Mejora de las bases de cotización. Se insiste en la conveniencia de aproximar las bases de cotización a los salarios realmente percibidos.

6. Cotizaciones orientadas al empleo. Se defienden las políticas de bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones sociales para facilitar la integración laboral de la mujer, de los trabajadores de mayor edad y de personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo o en situación de riesgo de expulsión del mismo. Igualmente, se considera conveniente limitar el recurso a las prejubilaciones y promover la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad de jubilación.

7. Modernización e información al ciudadano. Debe profundizarse en la aplicación de las tecnologías de la información en la gestión del Sistema de Seguridad Social.

8. Gestión del Sistema. Debe potenciarse la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión. También deben adoptarse medidas de control de las prestaciones de incapacidad temporal e invalidez, y medidas de coordinación entre el INSS y los servicios autonómicos de salud.

9. Lucha contra el fraude. Se expresa la necesidad de luchar contra la economía irregular, la inmigración ilegal y el uso inadecuado de la filiación al régimen de autónomos.

10. Sobre el carácter contributivo del sistema. Se defiende el reforzamiento del principio de contributividad, recomendando seguir avanzando en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y la cotización realizada, si bien debe hacerse de forma gradual. Asimismo, debe mantenerse un tope máximo en la cuantía de la pensión y unas cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión.

11. Edad de jubilación. Se considera conveniente seguir adoptando medidas que fomenten, por un lado, la prolongación voluntaria de la actividad laboral una vez alcanzada la edad de jubilación, y que impidan, por otro lado, discriminaciones en la expulsión prematura de los trabajadores del mercado laboral, salvo en los casos que así lo aconsejen.

12. Prestaciones de viudedad y orfandad. Se insta a profundizar en las mejoras de las prestaciones de viudedad



y orfandad,

especialmente en los supuestos de mayor necesidad.

13. Solidaridad y garantía de suficiencia. Han de reforzarse los principios de solidaridad y de garantía de suficiencia de las pensiones en la medida que la situación financiera lo permita. Especialmente, incrementando las pensiones más bajas del sistema contributivo y revisando la incompatibilidad entre la pensión del SOVI y la de viudedad.

14. Sistemas complementarios. Se recomienda potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social (especialmente a través de la negociación colectiva), regular un seguro de dependencia complementario de carácter privado, y continuar desarrollando una aproximación diferenciada entre los instrumentos de previsión empresarial y laboral y los planes de pensiones y seguros individuales.

#### **B) Recomendaciones adicionales.**

1. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional. Debe estudiarse la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo.

2. Mujer y prestación social. Se insta a evitar la discriminación salarial entre hombres y mujeres; a avanzar en las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral; y a considerar las situaciones creadas por las nuevas realidades familiares que pueden provocar riesgos no protegidos asociados a la separación, el divorcio o la violencia doméstica.

3. Dependencia. Se insta a la regulación de la dependencia y a la elaboración de una política integral de la misma.

4. Discapacidad. Se insiste en la necesidad de seguir avanzando en políticas que eviten la discriminación y fomenten la plena integración laboral y social de este colectivo.

5. Inmigración. Se manifiesta la necesidad de arbitrarse medidas para que la afluencia de inmigrantes se realice con garantías de incorporación al mercado laboral y al sistema de protección social

#### **C) El Sistema de Pensiones en el Marco de la Unión Europea.**

1. Mecanismos de coordinación en el ámbito de la U.E. Siguiendo las conclusiones de las últimas cumbres europeas, se plantea la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las distintas políticas económicas y de pensiones de los diferentes estados de la U.E.

2. Políticas económicas y presupuestarias orientadas a la estabilidad, el crecimiento y a la mejora del gasto social. Sostenibilidad financiera del sistema. La viabilidad financiera del sistema ha de contemplarse en el contexto europeo de estabilidad y crecimiento y saneamiento de las finanzas públicas.

3. Movilidad de los trabajadores en la Unión Europea. Se recomienda la adopción de medidas que mejoren la coordinación y la información entre las diferentes Administraciones de los distintos Estados, y con relación a los ciudadanos, para avanzar hacia la plena movilidad de los trabajadores en la U.E.