

# Reflexiones en torno a la configuración de un sistema de pensiones propio

**Mikel Gómez Uranga**

**Garikoitz Otazua**

**M<sup>a</sup> Luz de la Cal**

Edición: Fundación Manu Robles-Arangiz Institutua  
Traducción al euskera: X. Aranburu «Artzai»  
Impreso en Bilbo Graf (Bilbao)  
ISBN: 84-689-3056-3  
Dep. Legal: BI-1756-05  
Bilbao, julio de 2005

# Indice

## Presentación

<i>Mikel Noval - Gabinete de Estudios de ELA</i> .....	4
1. Introducción .....	6
2. Significado del sistema de Seguridad Social en el marco del Estado de Bienestar .....	13
3. Ajustes permanentes en los sistemas de pensiones .....	16
4. El Pacto de Toledo en la lógica de la transición de modelos .....	23
5. Explicaciones de los cambios de modelos .....	28
-Una voluntad política y explicación ideológica .....	28
-Explicaciones técnicas.....	31
-La previsión complementaria: Orientación y ajustes .....	35
6. Reflexiones sobre la posibilidad de un Sistema de Pensiones Propio.....	43
-Alternativas a partir de la separación de fuentes de financiación .....	43
-Algunos elementos de estudio para recorrer una transición: el convenio .....	47
Bibliografía citada.....	55

---

# Presentación

Mikel Noval - Gabinete de Estudios de ELA

El sistema de pensiones es una de las bases del Estado del bienestar. Dentro del contexto del denominado diálogo social se nos anuncia una nueva reforma, que, previsiblemente y como todas las anteriores, supondrá un nuevo recorte de la cuantía de las nuevas pensiones. Es decir, se reducirán los ingresos de cientos de miles de vascas y vascos, con las negativas repercusiones en la calidad de vida que ello supondrá.

Las decisiones sobre nuestras pensiones se toman en el ámbito español. Esta es la realidad del marco jurídico actual, y, por cierto, también la que se recogía en el Plan Ibarretxe, aprobado en el Parlamento Vasco en diciembre de 2004. Desde ELA llevamos mucho tiempo reclamando que las decisiones sobre los derechos laborales y sociales se aborden por las instituciones vascas. Para nuestra organización ésta es una cuestión de suma importancia.

Desde diversas instancias se suele afirmar que el sistema de pensiones está en quiebra (o que lo va a estar en el futuro). Desde otras se dice que un sistema de seguridad social de ámbito vasco es del todo inviable. Hay quienes tratan de hacernos creer que lo público no tiene futuro y que hay que desarrollar los modelos privados.

El trabajo que han realizado Mikel Gómez Uranga, Mari Luz de la Cal y Garikoitz Otazua nos aporta reflexiones de sumo interés para desmontar algunas de esas tesis interesadas, y que carecen de base empírica o científica.

Resulta muy oportuna la defensa, argumentada, que se hace del sistema de la seguridad social como uno de los garantes del bienestar de las personas. Del mismo modo son de agradecer los apartados que se refieren a la viabilidad de un sistema de pensiones pro-

---

---

pio en el ámbito vasco, así como lo referente a la clarificación de lo público o lo privado.

En este documento se realizan diversas propuestas. Sería bueno que se realizase un debate de las mismas, tanto en el terreno político como en el social o en el mediático. Algunas de estas propuestas son polémicas (por ejemplo no creo que todo el mundo coincida sobre la propuesta de concierto con el estado). Por eso es de agradecer también que quienes han elaborado este trabajo hayan tenido el atrevimiento de, desde su óptica, realizar un análisis y unas propuestas que a nadie deberían dejar indiferente.

Por todo ello creemos que la lectura en profundidad de este texto merece la pena.

---

# 1 Introducción

Cuando se restauraron los fueros en el siglo XIX las finanzas públicas no contemplaban los seguros sociales porque no existían. Sin embargo, a finales de los 70 del siglo XX, cuando se firman los conciertos fiscales y los estatutos de autonomía, la Seguridad Social ya era una parte importante del sector público. Nos parece que renunciar a parte importante de la Seguridad Social debilita nuestro autogobierno, tanto porque le minoriza financieramente como porque impide que se gestione un capítulo tan importante para el bienestar de la población como son las pensiones.

En otros trabajos publicados por el Instituto Manu Robles Arangiz hemos glosado la importancia que tiene para los estados nación modernos la Seguridad Social. Con la asunción de competencias por parte de la Unión Europea en materias económicas generales, los Estados como el español se distinguen cada vez más como ámbitos exclusivos de la gestión en materias sociales. Si el Estado Español dejase de gestionar la Seguridad Social perdería una de las competencias que le caracteriza en la actualidad.

Mantener el sistema actual de Seguridad Social centralizado es una política de estado. Pero no son únicamente los gobiernos de turno los interesados en mantener ese sistema, son también las fuerzas sociales y sobre todo las centrales sindicales estatales las más interesadas en que el gobierno y la Tesorería de la Seguridad Social sigan férreamente controladas desde Madrid. Las razones que justifican el mantenimiento centralizado de aquel sistema parecen potentes, ya que siempre se invoca la solidaridad. ¿Quién se puede negar a no ser solidario con personas, grupos y pueblos que no pueden garantizarse sus pensiones por ellos mismos?. Lo que ocurre es que nadie demuestra porqué si Euskadi asumiese las competencias en la materia con un nivel análogo a su nivel de autogobierno fiscal dejaría de ser solidario. Tampoco se discute el contenido económico del concepto solidario. Por el contrario, sí se observa cómo ciertas organizaciones estatales tienen intereses objetivos en

---

---

seguir monopolizando y controlando todo el sistema de Seguridad Social.

Los sectores que han sido y son contrarios a la autonomía de los vascos en materia de Seguridad Social, han venido utilizando diversos argumentos ad-hoc según las coyunturas. Así en la década de los 80 y a finales de los 90, cuando el saldo financiero (cotizaciones/gastos) era positivo tildaban las reivindicaciones vascas como de insolidarias. Cuando entre 1992 y 1997 el saldo fue negativo mantenían un cierto silencio y, más cercanos a la actualidad, cuando se realizan estudios de proyectiva para el estudio de la posible sostenibilidad de los sistemas, entonces nos advierten de la inviabilidad de un sistema vasco propio.

Precisamente en estas páginas queremos advertir sobre esos discursos interesados, entre otras razones porque nos parece que en ocasiones se simplifican excesivamente los modelos que se utilizan para el estudio del futuro de las pensiones. Además esos estudios tampoco consideran los posibles cambios estructurales e institucionales que pudieran darse en un futuro. Así, por ejemplo, es muy difícil estimar los cambios que se darán en los procesos de inmigración y que deberán incidir de manera importante en las futuras pensiones.

Vivimos en una Unión Europea que no tiene ningún mecanismo de transferencias sociales parecido a los sistemas sociales de los estados. Una Seguridad Social Europea es por el momento una utopía, a pesar de la incoherencia que supone el que exista un mercado único sin ningún mecanismo institucional correlativo en materia de protección social. En la Constitución Europea el acceso a prestaciones de la Seguridad Social se hace depender de las modalidades establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales (art. 94), quedando el papel de la Unión restringido al apoyo y complemento de la acción de los Estados miembros en las materias de Seguridad Social y protección social de los trabajadores (art. 210.1). Son los Estados quienes tienen la facultad de definir los principios fundamentales de sus sistemas de Seguridad Social<sup>1</sup>, con lo que los

---

<sup>1</sup> *Las leyes y leyes marco que se establezcan al respecto no afectarán a la facultad reconocida de los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de Seguridad Social, ni afectarán significativamente al equilibrio financiero de éste (art. 210.2).*

---

posibles flujos solidarios quedan exclusivamente en los límites de los estados. En materia de derechos sociales, de nuevo, se establece como pauta de actuación la de tener en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, confiándose la armonización de los sistemas sociales al funcionamiento del mercado interior y a los procedimientos de aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros (art. 209).

En el caso español sería mejor y más económico depender de la solidaridad de la Europa más rica, sin embargo, a pocos partidarios de la centralización de la Seguridad Social les hemos leído la mención a un deseo, aunque sea futuro, de solidaridad europea. Nuestra propuesta asume que, mientras Europa no avance en el terreno social, Euskadi no deberá eludir su obligación moral de preocuparse de la posible solidaridad con otros pueblos del Estado Español. En estas páginas contemplamos un Convenio entre Euskadi y el Estado Español sobre las transferencias solidarias que se deban establecer entre Euskadi y los demás territorios del Estado. Aunque sabemos que en este momento la posible aportación de la CAPV y de Navarra a un posible organismo interterritorial sería poco o nada relevante, sin embargo creemos que es necesario buscar un sistema (como el convenio) que simbolice la solidaridad entre los diferentes pueblos del Estado.

La vía soberanista deberá aglutinar a grupos y personas que en principio no tienen porqué tener una ideología nacionalista vasca. Un Sistema Público de Pensiones Propio también podría contribuir a propiciar que el resto del Estado mantuviese también una Seguridad Social pública. Internamente, una reivindicación solidaria como la que proponemos, puede atraer a sectores que estén interesados por el mantenimiento de unas pensiones públicas. Desgraciadamente, no es tan evidente que hoy en día en Euskadi aquellos sectores que habitualmente se incluyen en la parte de la sociología política nacionalista deseen el mantenimiento de un sistema público de pensiones. Más nos inclinamos a pensar que ciertos grupos económicos y políticos de aquellos sectores mencionados están más interesados en promocionar planes privados individuales o, en el mejor de los casos, planes colectivos de pensiones. En este terreno, podría ser una tarea de interés la de estudiar detenidamente cuáles pueden ser las posibles alianzas de un soberanismo progresista.

---



---

La posición de ciertos actores políticos respecto a un sistema público propio de seguros es cuando menos ambigua. Es lógico que encontremos pocas ideas sobre el tema, ya que hay que tener en cuenta que en Euskadi no existe experiencia propia sobre la gestión de la Seguridad Social debido a que siempre ha estado centralizada en Madrid. La propuesta del Lehendakari es renqueante en este tema, únicamente en el Documento "Razones económicas para un nuevo marco institucional", se apuntan ideas que aisladamente son interesantes, aunque se encuentran poco desarrolladas. Creemos que estarían parcialmente en la lógica de nuestro trabajo, aunque sin embargo, no parece posible que puedan llevarse a la práctica las ideas que señala el informe, a no ser que se suponga, como nosotros lo hacemos, que es necesario contemplar un sector público vasco integral en el que se incluya el sistema de pensiones

Las reformas en el sistema de pensiones que están siendo propiciadas por los organismos internacionales, como por ejemplo en la Unión Europea, son coherentes con la coloración neoliberal que impregna en la actualidad a todas las instituciones públicas. En ese sentido una de las exigencias prácticas de la doctrina neoliberal solicita que no se acumulen déficit en las contabilidades presupuestarias de las pensiones públicas, ya que la existencia de aquellos supondría detraer dinero de la economía para financiar tales déficit públicos, lo que se traduciría en una menor disponibilidad de financiación para los sectores privados. Por lo tanto, las recomendaciones internacionales sobre los sistemas de pensiones consistirán en separar las contabilidades públicas referidas a las pensiones de otras prestaciones como sanidad, y vigilar atentamente para que no se caiga en ese mal del déficit. En todo caso, para prevenir males en un futuro, será necesario establecer reservas que permitan ajustar los presupuestos en otros momentos en que las circunstancias vengán mal dadas.

La ley de oro de la economía liberal exige que cada presupuesto represente nítidamente los gastos y su financiación. Esta desnudez contable tiene sus ventajas para llevar las cuentas claras, pero, y sobre todo, en el sistema público, llevado ese principio a sus últimas consecuencias, puede conducir a saneamientos económicos aberrantes. Cuando un gestor público nos dice que saneará las cuentas, deberemos ponernos en guardia ya que igual nos está amenazando con quitarnos algo. Un sistema público nunca puede tener como

---

objetivo la eficiencia contable presupuestaria, es más, debería funcionar con otros criterios diferentes aunque tenga que sacrificar esa eficiencia. La recomendación de "separación de las fuentes" en los sistemas públicos de pensiones se inserta en esa lógica que venimos comentado.

El problema que se plantea en un futuro es el de modular dos conceptos. Primero, el de entender las pensiones como un derecho de todos los ciudadanos/as a recibir unas rentas que les sirvan para vivir dignamente, y segundo, el de mantener unos presupuestos públicos saneados sin acumular deudas como consecuencia del "previsible" incremento de los gastos en pensiones.

La ortodoxia liberal hace prácticamente imposible el compatibilizar esos dos objetivos señalados. Las reformas emprendidas en muchos países para "racionalizar económicamente" el sistema de pensiones pretenden a toda costa reducir los gastos sin incidir sobre los ingresos, y sin redistribuir sustancialmente los gastos públicos. Reducir los gastos tiene como consecuencia evidente el recorte de derechos adquiridos a través de décadas. El velo de la eficiencia económica a través de la "disciplina del gasto" esconde mantener y realimentar una estructura financiera favorable a la inversión privada. Los políticos y los tecnócratas encargados de recortar los gastos actúan como auténticos valedores de los grupos financieros que persiguen con ahínco debilitar la autonomía del sector público para reforzar las condiciones de mejora de sus beneficios

La "separación de fuentes" puede, en todo caso, defenderse para evitar que se culpe al sistema de pensiones de los males deficitarios de un sistema público de Seguridad Social (incluida por ejemplo la sanidad), pero lo que no se puede aceptar es que para cualquier coyuntura se aplique el dicho popular "que cada palo aguante su vela". Si, como en el caso de un sistema de pensiones, lo que está en juego son los ingresos básicos que recibe la parte de la población que está jubilada, no se puede renunciar al pago de las pensiones por el hecho de que los balances contables ya no cuadran. Habría que buscar las formas de conseguir mayor financiación procedente de otros lugares de la economía o, en todo caso, incrementar las finanzas públicas a través de ciertas mejoras en la redistribución de las rentas, aunque eso suponga mayor carga fiscal sobre los que mas

---

---

tienen, todo ello complementado con una mayor eficiencia a la hora de recaudar.

Nosotros en este trabajo aceptamos una transparencia presupuestaria, pero no una separación de fuentes en términos absolutos. Cuando la situación requiriese, el Sector Público debe garantizar el pago de las pensiones. Por lo tanto, proponemos que, en último término, el sistema de pensiones se contemple como parte de un Sistema Público general que será su garante en última instancia. El deber de la gestión pública, en este área que tratamos, será el de garantizar el pago de pensiones a la población que lo requiera. Llevar la separación de fuentes hasta el final es el mejor camino para que, en el momento que surjan problemas de financiación, se recomiende la privatización del sistema público de pensiones.

La separación de fuentes a nivel estatal permite también que se justifique más fácilmente la negativa a transferir a los vascos el sistema de Seguridad Social. Aunque tengamos concierto o convenio fiscales, como el sistema de pensiones sería autónomo de los presupuestos fiscales ordinarios, entonces no habría ninguna incoherencia en no transferir aquel sistema a Euskadi. La división sería nítida: la CAPV y Navarra tienen sistemas fiscales propios y el sistema de pensiones pertenece en exclusiva al Estado. Por el contrario, en nuestra propuesta el sistema público vasco comprendería todas las partes (fiscal y Seguridad Social).

En las siguientes páginas expondremos, en primer lugar, el significado del sistema de SS en el marco del Estado de Bienestar y, en concreto, el papel que cumple el sistema de pensiones público. En segundo lugar, reflexionaremos sobre la problemática actual de los sistemas de pensiones y las principales tendencias que se van configurando de cara a su reforma. En tercer lugar nos centraremos en el significado y alcance del marco en el que se ha desenvuelto la reforma del sistema de pensiones en el caso español: el Pacto de Toledo.

A continuación, estudiaremos los argumentos que justifican la reforma de los sistemas públicos de pensiones y/o su transición (total o parcial) hacia sistemas de capitalización privados. Aunque abundan las explicaciones de tipo técnico, hay un trasfondo ideológico importantísimo en los análisis que hemos revisado. Observamos que la problemática de sostenibilidad de la Seguridad

---

Social en el País Vasco no es sustancialmente distinta de la que se da en las economías del entorno. En cuanto al sistema vasco de previsión complementaria, su análisis nos indica que sólo ordenándolo y reforzando los aspectos colectivos podría servir para que un Sistema de Pensiones Propio tuviera un carácter mixto (público y privado). Por último, presentamos una serie de reflexiones sobre la posibilidad de desarrollo de un Sistema de Pensiones Propio. Establecemos algunos de los requisitos mínimos que deberían observarse de cara a tal desarrollo y que se concretan en la existencia de un pilar básico que necesariamente debería ser público o social tutelado por el sector público. Para terminar esta parte, apuntamos algunas ideas sobre mecanismos institucionales y organizativos que debieran regular las relaciones entre el Estado y Euskadi en el proceso de transición hacia un Sistema de Pensiones Propio.

---

---

## 2 Significado del sistema de Seguridad Social en el marco del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar es un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a facilitar la integración de clases y grupos sociales, nivelando e igualando, aunque no homogeneizando, sus recursos materiales. La igualdad de derechos ciudadanos y en especial de aquellos que atañen directamente al bienestar básico de las personas, ha hecho soportables las desigualdades de riqueza generadas por los sistemas capitalistas y ha atenuado los conflictos sociales que intrínsecamente conlleva. En realidad, la ciudadanía social asociada al desarrollo del Estado de Bienestar ha garantizado una mayor igualdad de oportunidades vitales y de redistribución de recursos materiales, legitimando en tal proceso la desigualdad intrínseca al modelo de acumulación capitalista (Moreno, 2003).

La obligatoriedad del sistema de Seguridad Social (SS) en el marco de un estado social de derecho fue el elemento clave que posibilitó su consolidación y su apoyo legitimador por parte de empresarios, trabajadores y servidores públicos o funcionarios. En su inicio, la motivación fundamental de la política bismarckiana fue la neutralización política de las organizaciones emergentes de trabajadores, políticamente más radicalizadas y, gradualmente mejor organizadas (Moreno, 2002:18). Es obvio que los primeros intentos de repartir las cargas en un ámbito más extenso no estuvieron en absoluto guiadas por un sentimiento de solidaridad. Tras el interés de Bismarck en la SS se escondían motivaciones reaccionarias (Baldwin, 1992:20). En el período de entreguerras, la OIT subrayó la importante capacidad de legitimación social de los programas de seguros. Posteriormente se desarrollaría el moderno Estado de Bienestar de factura socialdemócrata y que se distingue por la realización de los sistemas de protección social en el marco de un desarrollo de la democracia y donde la política social se concibe como

---

expansión de los derechos políticos democráticos. Además, el Estado de Bienestar también ha sido concebido como garante de la estabilidad macroeconómica y este aspecto ha tenido una importancia capital en la consolidación del consenso que facilitó el crecimiento económico sostenido de las democracias industriales occidentales después de la segunda guerra mundial (Moreno, 2002:19-20).

Al aplicar los instrumentos de cobertura a un número mayor de ciudadanos y una variedad siempre creciente de riesgos y desgracias, el Estado de Bienestar moderno desarrolló decisivamente en la sociedad la capacidad de tratar a todos sus miembros igualitariamente. Hizo tal cosa, no tanto redistribuyendo la riqueza cuanto los costes del riesgo y el infortunio. Los seguros traducen los efectos del destino, la suerte y las circunstancias sociales diabólicas al denominador común del dinero, las prestaciones y servicios, para redistribuirlos después de manera que los damnificados no soporten más de la carga media y los no afectados asuman su parte de responsabilidad por acontecimientos que no incidieron en ellos directamente. Por lo que a las consecuencias de un siniestro se refiere, todos los miembros de un fondo común de seguro se encuentran en idéntica posición.

En este sentido, la diferencia entre cualquier forma de seguro y la comprensiva extensión de la SS en el Estado de Bienestar es de índole menor. Una vez que los riesgos son compartidos, el individuo ya no afronta la incertidumbre solo, sino como parte de un grupo más amplio. La novedad que la SS incorporó consistió en extender este modo de enfrentarse colectivamente al riesgo a través de las transferencias intergeneracionales. La ventaja de la SS residió en la extensión de la comunidad que llegó a abarcar, la gama de problemas que resolvió, el grado de intervención que permitió a los poderes del estado y la consiguiente justicia redistributiva. La redistribución del infortunio no se realizó privadamente, sino por la sociedad como un todo y de acuerdo con niveles de igualdad comúnmente aceptados. Preocupaciones que habían sido individuales pasaron a ser políticas (Baldwin, 1992:18-19).

Desde principios de la década de los 80 numerosos análisis han centrado en el impacto negativo que el Estado de Bienestar tiene en los resultados económicos, sin tener en cuenta las funciones

---

---

que éste cumple. Sólo se centran en los costes económicos que esto supone, pero no ponen de manifiesto sus beneficios en términos sociales. Si las prestaciones que ofrecen los sistemas de pensiones se reducen, esto tendrá un impacto negativo en los niveles de pobreza. Pero además "la redistribución no es sólo un asunto de transferencias entre ricos y pobres. El Estado de Bienestar sirve para nivelar las diferencias entre las oportunidades, para conseguir mayor equidad entre generaciones, razas, sexos y estados de salud diferentes. Se trata de ayudar a la gente a redistribuir renta a lo largo de su ciclo vital, para asegurarse frente a acontecimientos que causan pérdida de rentas y para proporcionar una sensación de seguridad" (Atkinson, 1999:5-6).

Tampoco se suelen mencionar otros efectos positivos que han tenido y tienen los sistemas públicos de pensiones y, en general, el Estado de Bienestar como "capital social que ha permitido logros importantes en el bienestar social y el desarrollo político... como forma institucional...a través de la cual se demuestra de manera progresiva que los sistemas de protección social y las políticas sociales universales son instrumentos de integración política, de paz social y de garantía del crecimiento económico y del consumo social" (Rodríguez Cabrero, 2004:8). Estos son precisamente los aspectos que en este trabajo nos interesa resaltar. Entendemos que "el sostenimiento de las pensiones públicas no se basa en criterios de equilibrio financiero y contabilidad actuarial, sino en un pacto social que garantice el principio de solidaridad como base de la equidad y la legitimación social" (Torres, 2004).

---

### 3

## Ajustes permanentes en los sistemas de pensiones

Los diferentes estados europeos se apresuran, no sin conflictos, a reformar sus sistemas de pensiones (Francia, Alemania, Italia, Austria). Las instituciones internacionales (UE, Banco Mundial) también propician la reforma de las pensiones en Europa. Las pensiones representan una parte importante del gasto público en los países de la UE, pueden oscilar entre un 10% y un 15% del PIB, y en las previsiones que se realizan para el futuro se señala que los porcentajes pueden exceder notablemente. La reforma del sistema de pensiones es un proceso más o menos aplazado en el tiempo debido a que supone un cambio estructural con muchos perfiles. Los cambios se están generando de forma paulatina y se traducen en la transición desde un sistema público de reparto a un sistema mixto obligatorio (de reparto y de capitalización) que podría desembocar en un futuro en un sistema de capitalización privada.

Pero para ir avanzando en el cambio de modelo es necesario un cambio ideológico en la conciencia de la gente, apelando para ello a la inevitabilidad "de la privatización, fruto de cierto alarmismo intermitente sobre la supuesta bancarrota del sistema público a largo plazo, apoyado en gran medida por la fuerza mediática de grupos económicos" (Rodríguez Cabrero, 2004:158). Pero la propia transición puede contemplarse desde diferentes visiones, unas más razonables supondrían que es la única manera de enfrentarse a las inevitables tendencias demográficas y financieras, y supondrían que sin flexibilizar los sistemas no es posible hacerlos sostenibles a medio y a largo plazo. Otras visiones no menos razonables, suponen que cualquier cesión por parte del sistema público de reparto conduce inexorablemente a perder la batalla de sostener unas pensiones públicas las cuales constituyen el núcleo del estado del bienestar. La desconfianza de las clases medias sobre la posibilidad de recibir unas pensiones dignas en el futuro sería la causa del avance imparable de la privatización del sistema. La necesidad en el inicio

---



---

de complementar las pensiones públicas va abriendo camino a los planes de pensiones privados y conduce a una paulatina desvalorización de las pensiones públicas lo que llevaría con toda seguridad a la imposibilidad de sostener un sistema público de reparto.

En el plano financiero las "aproximaciones más técnicas", así como lo "políticamente correcto" nos introduce por un único camino del que resulta muy difícil salir. En esa dirección "la separación de las fuentes de financiación" (recomendación realizada tanto por las instituciones internacionales como plasmada en el Pacto de Toledo), supone asignar al sistema fiscal (vía impuestos) un papel subsidiario, ya que aquel únicamente financiaría ciertas ayudas o rentas complementarias, que a medio plazo, y si las tendencias de capitalización privada avanzan, se convertiría en un modelo de protección pública que acudiría en ayuda de sectores necesitados (modelo de beneficencia que se fue superando en Europa a mediados del Siglo XX). Habría que volver a los años 20 y 30 para encontrar una situación semejante.

La separación de fuentes de financiación establece un límite máximo a la aportación del Estado y fuerza a que todo el gasto en pensiones se financie exclusivamente con cotizaciones<sup>2</sup>. Si en el futuro el empleo no creciera de forma suficiente, dadas las previsiones de envejecimiento de la población, esto conduciría a que el sistema de reparto fuese inviable, a no ser que se produzcan recortes drásticos en las prestaciones. Además, en casi ningún país las pensiones del sistema de reparto se financian exclusivamente con cotizaciones, sino que en casi todos el Estado cubre mediante transferencias las pensiones asistenciales y cualquier déficit del sistema público de reparto. Lo que se propone en el Pacto de Toledo no se ha cumplido nunca en el pasado ni, salvo por circunstancias coyunturales, se cumple actualmente en los países de la UE (Zubiri, 2003).

---

<sup>2</sup>En Dinamarca, la pensión básica universal se financia totalmente con impuestos y en Holanda parcialmente. En Finlandia todas las pensiones de viudedad se financian mediante impuestos y en Bélgica se pueden utilizar los ingresos procedentes del IVA para pagar las pensiones. Las pensiones que son proporcionales a los ingresos se financian tanto con impuestos como con cotizaciones Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Suecia. En Reino Unido y EEUU se financian exclusivamente con cotizaciones. Las pensiones de los empleados públicos se financian mediante impuestos en Dinamarca, Grecia, Luxemburgo y Reino Unido.

---

Los sistemas obligatorios de Seguridad Social suelen estar separados del presupuesto del Estado, pero en unos pocos casos existen obligaciones que exigen que los déficit estén cubiertos por el propio marco del sistema de Seguridad Social. Son comunes las grandes transferencias del presupuesto estatal a las instituciones de la Seguridad Social y, a menudo, reflejan elementos de solidaridad financiados mediante impuestos en los regímenes obligatorios de pensiones. Es más, en muchos estados miembros de la UE, como Bélgica, Dinamarca, Holanda, Finlandia y Suecia, se plantean reducir la deuda pública y, en consecuencia, la carga de intereses, como elemento clave de sus estrategias para crear un margen de manobra que permita dar respuesta al incremento previsto de los gastos de pensiones y otros relacionados con la edad. Concretamente, intentando conseguir superávit presupuestarios estructurales en las cuentas del Estado. La viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones depende de la viabilidad de las finanzas públicas en su conjunto, lo cual se debe a que las pensiones son un componente importante del gasto total de las administraciones públicas, y a que la financiación de las pensiones a menudo exige la intervención de los presupuestos de los estados. La carga de los aumentos de los gastos proyectados se repartirá entre las cotizaciones, los impuestos y los fondos de reservas, o se pospondrá para las generaciones futuras mediante un aumento de los préstamos (Comisión Europea, 2003:66-76). Se puede decir entonces que la propuesta de separación de fuentes es demasiado rígida dado que otros países del entorno tienen formas de financiación más flexibles y, de cara a hacer frente al previsible incremento de gastos derivados del envejecimiento, plantean asimismo alternativas más flexibles.

Cuando se está reduciendo la carga impositiva sobre ciertos sectores de la población, en el marco de las políticas actuales no es ni siquiera discutible que las pensiones públicas puedan financiarse en parte vía impuestos. Pero si así se hiciera se le dotaría al sistema de una mayor progresividad. Ya no sirve el mencionar ejemplos de otros países como Dinamarca que utiliza el sistema fiscal en la financiación de la Seguridad Social, debido a que ese mismo país se encuentra en estos momentos en transición hacia otro modelo con menor participación del sistema fiscal. Se puede decir que las políticas de déficit fiscal coinciden con otros intereses "obreristas" a la hora de evitar la participación de los impuestos corrientes en la

---

---

financiación de las pensiones públicas. La separación de fuentes supone de hecho aislar el sistema de seguros sociales del sistema fiscal, supone crear diferentes bolsas con diferentes jurisdicciones territoriales, lo que resulta ineficiente tanto para los que deseamos una mayor capacidad de autogobierno para nuestro país, como para aquellos sectores que postulan el "centralismo" de la Caja Única.

La cotización empresarial y del empleado es la única fórmula concebida en el sistema. Cualquier participación financiera de los presupuestos generales ordinarios del sector público será relegada a la financiación de los complementos o subvenciones destinadas a grupos de personas más necesitadas. Pero además, las cotizaciones se hallan de hecho reguladas social y políticamente de manera que no pueden subir y en cambio siempre se pide que descendan. Los sectores empresariales imponen su lógica y se justifican en términos de que si la carga social a las empresas es muy pesada, afectaría negativamente a la competitividad, ya que aquellas se verían obligadas a trasladar los efectos de las altas cotizaciones sociales a los precios. Por otra parte, los sectores sindicales estarán más preocupados en incrementar legítimamente su participación en la gestión de los sistemas de pensiones, y no tanto de pretender una subida de las cotizaciones empresariales, ni tampoco les causa problemas que no aumente la participación fiscal.

En ningún momento se plantea siquiera la posibilidad de que haya cambio alguno en la base para el cálculo de las cotizaciones. Las cotizaciones sociales en los sistemas de pensiones se relacionan casi exclusivamente con los salarios. Este tipo de estructura fundamental de las cotizaciones es tremendamente injusto, y además no evoluciona con la estructuración económica, productiva y tecnológica de los tejidos empresariales. Es injusta porque carga los costes sociales principalmente en los salarios, cuando en todos los países occidentales incluido España, la parte relativa de los salarios en la economía disminuye frente a la parte correspondiente a los excedentes empresariales. Además, el desarrollo de una economía formal cada vez con menor aportación de trabajo, la utilización de estructuras productivas que alcanzan altos niveles de productividad a costa de ahorrar costes salariales, y el desarrollo de unas tecnologías industriales ahorradoras de empleos, conduce a un gran desajuste entre

---

beneficios brutos obtenidos por las empresas y las masas salariales obtenidas por las clases trabajadoras.

Otra serie de tendencias, como la precariedad y la eventualidad en los mercados de trabajo, merman la capacidad tanto recaudadora como protectora de los sistemas públicos de Seguridad Social. Estos fueron diseñados de acuerdo con el modelo de empleo asalariado, permanente y a tiempo completo típico de la época fordista. Pero es que hoy día las nuevas pautas de empleo y trabajo no encajan en este diseño. La configuración de los sistemas de pensiones debería adaptarse a esta realidad, pero lo hace de forma aún muy insuficiente. Además de la ya mencionada pérdida de protección para los trabajadores y para la financiación del sistema, esto tiene el efecto de crear un clima favorable a la idea de la insostenibilidad del sistema público y de inseguridad en cuanto a su futura cobertura. En definitiva, pone bases para fomentar la búsqueda de mecanismos de protección individual y/o profesional privados en detrimento de los colectivos y/o públicos.

Ante los cambios estructurales arriba señalados, el autor Michel Husson (2003) propone que las cotizaciones empresariales tengan como referencia no exclusivamente la masa salarial, sino también otras clases de rentas que se pueden agrupar en el valor añadido. El modelo consistiría en aplicar la tasa de cotización a un concepto contable más amplio que el de la masa salarial, incorporando una parte de los beneficios financieros y no financieros, hasta llegar al total del Valor Añadido empresarial. Es por lo tanto necesario cambiar la distribución entre salarios y beneficios, y es necesario lograr que coticen más los recursos financieros. Se trata en definitiva de incidir en el reparto clásico salarios-beneficios para lograr que estos últimos cumplan los deberes sociales relacionados con mantener unas pensiones dignas.

La participación fiscal en el sistema público de pensiones es considerada negativa, ya que los sistemas de capitalización obtienen deducciones fiscales notables. De hecho, el principal atractivo de algunos planes de pensiones se encuentra en la posibilidad de poder deducir en la declaración de la renta. En conclusión, se reduce la capacidad del sistema fiscal en la financiación del sistema de pensiones. Si además, las cotizaciones empresariales sólo conocen una dirección que es siempre descendente, combinado con que los

---

---

incentivos fiscales se dirigen a los planes privados, la única dirección posible es la de dismantelar a medio plazo el sistema de pensiones públicas. La insostenibilidad casi natural de ese sistema únicamente podría ser eliminada por otras tendencias que actuasen favorablemente como serían: una evolución demográfica y de empleo favorables.

De todas maneras, realizar una prospectiva de cómo puede evolucionar el sistema de pensiones en un futuro es una tarea imposible. De hecho, el cálculo de la evolución de unas pocas variables estratégicas deberá partir de unos supuestos muy simplificadores, ya que se desconoce totalmente qué eventos se pueden producir en un futuro. En otras áreas de la economía y de la tecnología, los gobiernos abandonaron los estudios de prospectiva porque fracasaban sistemáticamente al ignorar que en cierto tiempo iban a generarse "cambios revolucionarios" bien en la economía, bien en la estructura de los mercados, bien en los mercados de trabajo y, por lo tanto, en la estructura de empleos, o bien en los paradigmas tecnológicos vigentes en los momentos en los que se realizaban tales estudios de prospectiva. La incertidumbre es un elemento con el que debe de trabajar la economía y la ciencia por mucho que los "políticos" y los "vendedores" lo intenten ignorar.

La prueba de que es difícil realizar proyecciones sobre el sistema de pensiones, es que incluso es complejo conocer lo que realmente ha ocurrido años atrás, como por ejemplo, cómo se han reflejado en las estructuras de ingresos y gastos los cambios combinados en ámbitos como: la agricultura y el régimen de la Seguridad Social de los agricultores, el régimen de los autónomos, el contenido de los empleos y de los contratos en la era de la sociedad de la información, las reconversiones industriales, las privatizaciones, la incorporación de colectivos que se encontraban fuera de la Seguridad Social (Telefónica, Once, etc), la proliferación de regímenes hasta hace poco tiempo. Sería, por lo tanto, casi imposible conocer cómo todos esos cambios citados han afectado de forma combinada a los diferentes grupos sociales, y cómo se plasman esos cambios en términos territoriales.

Se sabe que una estructura financiera puede cambiarse por tres partes: Es posible variarla desde el perfil de los ingresos, como ya hemos apuntado en páginas anteriores y pueden también darse

---

cambios en los impuestos, pero también se podría incrementar la recaudación fiscal mediante un impuesto ecológico que se utilizara para pagar pensiones, ¿o acaso no se beneficia el estado del incremento del precio de las gasolinas?. También es posible cambiar por la parte de los gastos, ya que se podría por ejemplo intentar acercar las pensiones mínimas a las máximas a través de suprimir ciertas exigencias en los niveles bajos para percibir pensiones, y por el contrario imponer otro tipo de exigencias a los grupos de rentas altas para poder percibir las pensiones. También sería posible desarrollar una política presupuestaria más favorable a financiar gastos sociales aun incurriendo temporalmente en déficit. En los últimos años en España se ha actuado casi de manera contraria, es decir utilizando el superávit de la Seguridad Social, en buena medida, para equilibrar las cuentas del estado, y en menor medida para establecer un fondo de caja para poder utilizarlo en coyunturas más desfavorables.

---

## 4

# El Pacto de Toledo en la lógica de la transición de modelos

En el Estado Español la evolución del sistema público de pensiones tiene elementos diferentes a los de los países de Europa continental puesto que, al tiempo que se consolidaba, ordenaba y ampliaba su cobertura, conoce reformas importantes de contención del gasto en pensiones, de refuerzo de la contributividad y de introducción de ámbitos de gestión privados complementarios.

Desde 1985 hasta 2003 el debate político se ha centrado en la disyuntiva entre el mantenimiento del sistema de reparto mediante reformas continuas o su transformación en un sistema de capitalización (público o privado). El debate y la negociación entre gobierno, partidos políticos y las organizaciones sociales y empresariales caminan paralelos a una progresiva transición ideológica e institucional a favor de un sistema mixto obligatorio (de reparto y de capitalización) que podría abocar en el futuro en un sistema de capitalización privada. Si bien la capitalización actual del sistema público de reparto es rechazada por la sociedad española y los propios pensionistas, es cierto que se está produciendo una lenta pero inexorable aceptación ideológica de la inevitabilidad de alguna forma de privatización, fruto del alarmismo intermitente sobre la bancarrota del sistema público a largo plazo (Rodríguez Cabrero, 2004:158).

El Pacto de Toledo firmado<sup>3</sup> entre las fuerzas políticas españolas al que se suman los sindicatos y las patronales de obediencia estatal, es un acuerdo que tiene por finalidad preservar a corto plazo el sistema público de pensiones, pero abriendo el camino mediante reformas graduales al incremento de las vías de capitalización y de privatizaciones paulatinas en un contexto de presiones tanto ideo-

---

<sup>3</sup>Definitivamente en el año 95, aunque sus comienzos se remontan a medidas tomadas en el 85, entre las que destacamos: el aumento del mínimo de tiempo para acceder a una pensión contributiva, así como el endurecimiento de los periodos de cálculo de la pensión (los últimos 8 años, cuando antes eran 2).

---

lógicas como mediáticas, con el beneplácito de organismos internacionales, y de los sectores financieros que serían los máximos beneficiarios de los cambios en el modelo actual.

Ese pacto, sobre todo en 2003, también intenta propiciar o reajustar el sistema de pensiones frente a nuevas tendencias, como eran la mayor participación de la mujer y la cada vez mayor integración de trabajadores inmigrantes<sup>4</sup>. A pesar de lograrse ciertos acuerdos progresistas a corto plazo como por ejemplo la mejora de las pensiones mínimas contributivas, y la constitución de un Fondo de Reserva, sin embargo otras reformas estructurales contrarrestan la primera, y el uso político que se hace del Fondo corrompe la idea inicial<sup>5</sup>. Además siempre se escuchan "ruidos de amenazas", como por ejemplo la posibilidad de cambios en las bases reguladoras para que el cálculo de la pensión se haga sobre la base de toda la vida laboral del trabajador/a, cuando se sabe que en los últimos años se encuentran las cotizaciones más altas.

El Pacto de Toledo puede ser planteado como la situación a la que se llega cuando las partes en conflicto no están en condiciones, ninguna de ellas, de sacar adelante sus propuestas en condiciones ideales para sus intereses. Contiene tanto propuestas que fortalecen el sistema público como propuestas que avanzan claramente a su privatización. Ello no quiere decir que su efecto sea neutro. No da vía libre a la privatización, pero supone la descapitalización del sistema público y el fortalecimiento del privado (Torres, 2004).

Como el tema de las pensiones tiene una carga política muy importante las grandes reformas no pueden aparecer de manera directa (como proponen algunos sectores empresariales), pero tampoco parece que los sindicatos de obediencia estatal tengan muchos recursos, como para contener una posible "fuga de agua" del sistema que acabaría vaciando de contenido en el tiempo a un sistema

---

<sup>4</sup>Las medidas de este tipo aparecen en Rodríguez Cabrero, p.166.

<sup>5</sup>Hay que apuntar, además, que el Fondo se dota sólo con los superávits de la Seguridad Social (y ni siquiera con la totalidad de los mismos), que es muy insuficiente y que no elimina la incertidumbre respecto a cómo se van a financiar las pensiones en el futuro, dado que se invierte en títulos públicos con lo cual, si hubiera que recurrir a él para pagar las pensiones ¿cómo se harían líquidos los títulos? ¿aumentarían los impuestos o habría que reducir otras partidas de gasto público?

---



---

público de pensiones. Es cierto que hasta la fecha se ha alcanzado en el Estado Español un consenso entre las posiciones de aquellos que están por la vía de la capitalización y la privatización, y los que propician en teoría un sistema de reparto de carácter público, pero es un acuerdo que parece poco sostenible a medio plazo. En la medida en que se dé el caso de que las pensiones no puedan ser financiadas mediante las cotizaciones, el pacto puede romperse, puesto que habría que explicitar objetivos sobre cuál va a ser la tasa de reposición del sistema público y sobre el papel de los planes complementarios y el coste fiscal que supone su incentivación, entre otras cosas, lo que podría dar lugar a conflictos tan importantes como los que se han producido en otros países europeos (Francia y Austria).

En el Estado Español y frente al futuro que viene, el autor Rodríguez Cabrero señala cómo puede mantenerse un cierto equilibrio entre las trayectorias privatizadoras y la contributivas: "La separación de fuentes de financiación, el refuerzo del principio contributivo, la flexibilidad en la edad de jubilación y el incremento del período de cálculo de la pensión, factores todos ellos de remercantilización controlada, pueden hacer viable el sistema de reparto si al mismo tiempo se aplican necesarias políticas de desmercantilización que refuercen el sistema ocupación como son el apoyo a los cuidados personales de la familia (de niños y de personas dependientes), reducción de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres y reducción de la tasa de empleo precario, situaciones todas ellas que frenan el crecimiento estable de la población laboral cotizante" (Rodríguez Cabrero, 2004:184).

Se puede considerar que el Pacto de Toledo ha sido un instrumento válido para articular el debate en torno al futuro de los sistemas de pensiones porque ha evitado la confrontación y ha permitido que el sistema público de pensiones se considere como una "cuestión de estado" y quede al margen de la contienda electoral. En Euskadi esto se produce con mayor intensidad, porque al hecho de que existe ese espacio de acuerdo, se une la falta de capacidad para legislar y gestionar sobre la SS por parte de las instituciones autonómicas.

Los grupos empresariales y bancarios vascos se encuentran tan satisfechos o insatisfechos como los del estado. Lo mismo cabría

---

decir de las centrales sindicales estatales, aunque con matices, puesto que UGT no firmó la última revisión del pacto. Todos ganan tiempo con el pacto a la espera de mejorar sus condiciones. En cuanto a los sindicatos ELA y LAB han vehiculizado sus reivindicaciones en torno a un marco propio de relaciones laborales, lo cual, sin duda, tendría su reflejo en el sistema de SS. La superación del actual estado de confrontación en las relaciones laborales debería ser el primer paso para entrever la posibilidad de algún tipo de pacto sobre las pensiones.

En cuanto a los partidos políticos, el PSE, PP e IU, como no defienden superaciones del marco estatutario, no tienen razón alguna para tener un discurso sobre la SS diferenciado al que ostentan a nivel estatal. El único apunte en su agenda política ha sido, últimamente, el de intentar poner en evidencia la inviabilidad de la SS en la CAPV en una hipotética alternativa secesionista. La izquierda abertzale cada vez está menos en condiciones de dedicar un apartado en su discurso político a los aspectos de la SS ni a nada que no tenga que ver con su propia problemática de ilegalización.

El ejecutivo vasco ha reforzado aquellos aspectos de la protección social en los que tiene competencias. Desde mediados de los 80 se ponen en marcha los planes de lucha contra la pobreza y, al margen de otras consideraciones, puede decirse como aspecto positivo que proporcionan niveles de renta mínima muy considerables comparados con los de otras CCAA. Recientemente, parece que se intentan dar pasos en otro capítulo de la protección social en el que hay capacidad normativa: el de la previsión social complementaria a través de las EPSV. Podría decirse entonces que el modelo de protección social vasco que se estaría implantando paulatinamente sería uno asentado en dos pilares: un sistema de garantía de rentas mínimas financiado y gestionado públicamente para evitar situaciones de necesidad, y un sistema privadamente gestionado de tipo profesional que sería necesario reforzar y ordenar. Este diseño guarda estrechas similitudes con el que se recomienda desde la UE y desde otros organismos internacionales y podría interpretarse también como un "dar por bueno" lo que a nivel estatal se está configurando.

Si se va hacia un sistema cada vez menos público y más de seguro (menos de reparto) la primera consecuencia de ese hecho puede

---

---

ser el desajuste territorial en España debido a que la evolución de ciertas variables (crecimiento, empleo, incorporación de la mujer a la población activa, tasa de inmigrantes) puede ser muy diferente y desequilibrada según el lugar. Así, y aunque lo pretendan algunos universitarios españoles que trabajan "para la causa", la solidaridad del sistema no sería exclusivamente un problema de los vascos con respecto a los demás. Si lo que puede acontecer es un reforzamiento de las tendencias a los desequilibrio territoriales a lo largo del Reino de España, y a los desequilibrios internos en las grandes áreas metropolitanas, la conclusión sería una menor cohesión social.

---

## 5 Explicaciones de los cambios de modelos

### Una voluntad política y explicación ideológica

En el debate sobre el futuro de los sistemas de pensiones que se viene produciendo desde mediados de los 80, el principal punto de partida ha sido el pronóstico de un fuerte envejecimiento de la población que conduciría a la reducción de los ingresos y simultáneamente a un incremento del gasto en pensiones. Como consecuencia de ello, los sistemas de pensiones públicos basados en el reparto se volverían inviables (deficitarios).

No es casualidad que el debate se haya planteado en estos términos. Los años 80 y 90 son años en los que la política económica está obsesivamente entroncada en los equilibrios presupuestarios y en la consecución de objetivos vinculados a las variables y agregados monetarios. Son también años en los que lo público se considera una rémora para lograr las cotas de eficiencia y competitividad que exige la globalización de la economía. Finalmente, y como aspecto fundamental, son los años en los que se acentúa la desconexión entre la economía real y la economía financiera, en el sentido de que la segunda evoluciona, cada vez más, al margen de la primera y es posible obtener elevadas rentabilidades financieras sin que ello tenga efecto alguno en los niveles de renta nacional y de empleo. En este contexto "los recursos acumulados en los diferentes tipos y variedades de sistemas públicos de pensiones se convierten en un atractivo botín al que el capital privado no podía renunciar cuando su rentabilidad potencial empezaba a ser tan extraordinariamente atractiva" (Torres, 2004).

No resulta extraño, por tanto, que las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones se hayan encaminado, por un lado, a "racionalizar" los sistemas públicos de reparto para limitar el crecimiento del gasto en pensiones y evitar su quiebra y, por otro, a crear

---

---

las condiciones tanto institucionales como de opinión pública, para favorecer el paso a sistemas de capitalización gestionados privadamente.

Es un debate en el que la carga ideológica tiene un peso importantísimo y que frecuentemente aparece camuflada. Numerosos análisis se centran principalmente en algunos de los problemas que afectan al futuro de los sistemas de pensiones: en los demográficos (envejecimiento) y en los económicos y financieros. Se plantea así la reforma (parcial o radical) de los sistemas públicos de reparto como absolutamente imprescindible porque serán inviables en un futuro próximo. Es un discurso muy similar al que justifica los recortes del gasto social y la flexibilización (precarización) del empleo porque la economía "se ha globalizado", como si la globalización fuese algo imparable e inexorable a lo que no nos queda más alternativa que adaptarnos y no un proceso impulsado por los organismos internacionales y por los gobiernos al servicio de determinados intereses.

Ciertamente el previsible envejecimiento de la población plantea interrogantes sobre la viabilidad futura de los sistemas de pensiones públicos tal y como están configurados. Tal viabilidad dependerá de cómo evolucionen las tasas de crecimiento económico y de la productividad, de cuánta población activa haya (tasas de inmigración, de natalidad, de paro, de ocupación), de cuánta renta estén garantizando o sustituyendo tales sistemas, etc. El número de variables en juego es importante y, en muchos casos, resulta difícil hacer proyecciones de su evolución a largo plazo<sup>6</sup>. Dadas las dificultades para estimar la evolución futura de las variables, lo más prudente parecería proceder realizando reformas no drásticas y que dejen margen de maniobra para, en su caso, poder hacer ajustes en función de cómo evolucionen el gasto en pensiones y los ratios entre cotizantes y pensionistas. De hecho, salvo con algunas excepciones, así es como se viene procediendo en la mayoría de los países de la UE. Sin embargo, la idea de que lo que se debería hacer es sustituir parcial o totalmente los actuales sistemas públicos de reparto por

---

<sup>6</sup> *A modo de ejemplo, el en agosto de 2004 se hicieron públicas dos proyecciones demográficas para el Estado Español: la del INE (basada en el censo de 2001) que estima una población de 53,1 millones en 2050 y la de la Oficina de Referencia de la Población de Washington que estima una población de 41,3 millones.*

---

fondos de pensiones capitalizados privadamente gestionados ha alcanzado una difusión muy considerable. A pesar de tratarse de una reforma drástica, figura entre las recomendaciones de organismos como el Banco Mundial y la Comisión Europea.

La conveniencia de pasar a sistemas de pensiones capitalizados privados se justifica de la siguiente manera: los sistemas de pensiones públicos deprimen el ahorro y, por tanto, la inversión y el crecimiento del producto nacional. De ahí se concluye que el paso a sistemas capitalizados mejoraría los resultados económicos. Hay, sin embargo, trabajos (Atkinson, 1999) que muestran que el paso a sistemas de capitalización tiene efectos inciertos sobre el ahorro y que, incluso aunque el ahorro aumentase, no puede suponerse que esto se traduzca automáticamente en incrementos de la inversión y del crecimiento económico (dependerá de los criterios de gestión de los fondos de pensiones y de en qué horizonte temporal se evalúen sus resultados).

Otra de las ventajas que se suelen apuntar a la hora de justificar la conveniencia de los planes de pensiones privados es su mayor rentabilidad con respecto a los públicos de reparto. Sin embargo, las dificultades para prever la evolución de la rentabilidad de los fondos en el mercado y los riesgos que implica la inversión en activos de alta rentabilidad, la existencia de las crisis financieras y la poca transparencia del sistema financiero nos indican que la capitalización de las pensiones es un ejercicio de ganancias dudosas para los futuros pensionistas. Por otro lado, cuando se presentan cifras de rentabilidad espectaculares, no se suele hacer referencia los costes que originaría la transición del sistema de reparto al de capitalización y que supondrían que, durante ese período, habría que obtener recursos adicionales para pagar la pensiones de todos los que cotizaron al sistema público. Tanto si esto se financia con deuda pública como si se financia mediante impuestos, los problemas son muy variados (Zubiri, 2003:59-64). Otra serie de costes que pueden ser relevantes son los de gestión y administración de los planes privados y los de transformar los fondos en anualidades.

Además de poner en cuestión las supuestas ventajas de los sistemas capitalizados, hay que apuntar también que los planes de pensiones privados no dan respuesta al problema del envejecimiento poblacional. En un sistema de este tipo la cuantía de las jubilaciones

---

---

depende de cuál es el precio al que se venden los activos en el momento de la jubilación. Si las proyecciones de envejecimiento poblacional se cumplen, en el momento en que lleguen a la edad de jubilarse las generaciones numerosas, el precio de estos activos podría ser bajo (efecto deshielo), con lo que las pensiones obtenidas no serán las esperadas<sup>7</sup>. Estos sistemas tendrían problemas de viabilidad, al igual que los de reparto, en el caso de que las tasas de crecimiento económico fuesen reducidas (Serrano et al., 2004) y si la tasa de dependencia crece por encima de la productividad (Esteve y Muñoz de Bustillo, 2004).

### Explicaciones técnicas

En este apartado intentamos ofrecer una visión global de algunos de los estudios que se han realizado recientemente en referencia a la viabilidad del sistema de SS español. Los cinco estudios que presentamos coinciden en que de aquí hasta los años 2040-2050 se va a producir un incremento del gasto en pensiones en porcentaje del PIB. Ahora bien, la cuantía del incremento varía extraordinariamente en función de:

-Los capítulos del gasto en pensiones analizados: las proyecciones de La Caixa, Serrano et al., MTASS y Fedea analizan sólo las pensiones contributivas, mientras que el Ecofin incluye dentro del gasto en pensiones todas las rentas de sustitución (antes de impuestos) para personas mayores de 55 años (pensiones de vejez y jubilación anticipada, pensiones de invalidez de empleados del sector público y del sector privado y de autoempleados, pensiones de supervivencia, pensiones de guerra y otras pensiones no contributivas).

-Las hipótesis que manejan en cuanto a la evolución de las variables demográficas, económicas y laborales (ver cuadro 1).

---

<sup>7</sup> Este efecto sería más importante si muchos países tienen como objetivo capitalizar y privatizar sus pensiones. Por otro lado, no parece probable que el ahorro de los habitantes de los países menos desarrollados sería suficiente para comprar esos activos.

---

Aunque se trata de proyecciones de tipo técnico, el trasfondo ideológico se aprecia en la elección de las hipótesis de partida. Ello explicaría las importantes diferencias en las variables demográficas, económicas y laborales de las que parten. De esta manera, el resultado corrobora bien la viabilidad del sistema público, aunque con reformas, y su continuación como pilar básico del sistema de pensiones (Serrano et al.) o bien su inviabilidad, por lo que requiere ser complementado con sistemas de capitalización privadamente gestionados (Fedea, La Caixa).

Dentro de este segundo grupo de trabajos que apuestan por mostrar la necesidad de complementar el sistema público, se encuentra el que maneja el ejecutivo autonómico (Eusko Jaurlaritz, 2003). Su escenario más probable o escenario base, no apunta dificultades económicas para el sistema en la CAPV a corto-medio plazo (para el 2010 se predice un superávit del sistema del 0,7% del PIB) aunque a más largo plazo, se prevé que los cambios demográficos impliquen déficit en el sistema (8,1% del PIB en 2050), como consecuencia de un aumento del gasto en pensiones sobre el PIB que asciende al 17,4%, cifra equivalente a la que el Ecofin proyecta para el conjunto del estado (17,3%). Merece la pena señalar que en este escenario más probable se supone un saldo migratorio nulo, cuestión que está siendo ya superada por los hechos (el saldo migratorio era ya positivo en 2000 con 2.560 personas)<sup>8</sup>.

Con referencia a la CAPV es imprescindible, asimismo, mencionar el reciente estudio encaminado a mostrar la inviabilidad del sistema de pensiones de la Seguridad Social en una hipotética alterna-

---

<sup>8</sup>El mismo estudio, al analizar el impacto de las variables clave, concluye que la inmigración y la mejora del mercado de trabajo inciden de manera clara en el saldo financiero del sistema de pensiones, mientras que la mejora educativa y la mejora en la fertilidad no introducirían mejoras significativas. Así, el análisis de sensibilidad muestra que introducir un saldo migratorio positivo y una mejora en la fertilidad, supondría un escenario en el que el gasto en pensiones sobre el PIB proyectado para 2050 se reduciría del 17,4% al 13,3%, cifra equivalente a la que la Caixa proyecta para el conjunto del estado español. Si a ello añadiéramos una menor generosidad del sistema, cuestión que ya está siendo aplicada de facto, por ejemplo a través de cambios en la relación de los máximos y mínimos de cotización y los salarios, el mismo estudio reflejaría una reducción del gasto en pensiones al 9,5 % del PIB en 2050. Asimismo, cabe señalar que la hipótesis realizada sobre la productividad en todos estos escenarios es del 1%, la más baja de las contempladas en entre los estudios anteriormente mencionados.

---



---

tiva secesionista (López et al., 2004). No lo hemos incluido entre los anteriores porque no contiene proyecciones a largo plazo (su horizonte es 2010) y porque su objetivo es mostrar la fortaleza del sistema de SS español hasta la mencionada fecha y la inviabilidad de un sistema de SS propio en la CAPV (se analiza exclusivamente el capítulo contributivo). Por otro lado, la metodología empleada<sup>9</sup> es muy oscura. En cuanto al escenario que plantea el estudio cabe decir que podría ser irreal, puesto que en una hipotética alternativa secesionista, el País Vasco no se quedaría sin más con el "muerto" de una Seguridad Social deficitaria (en su capítulo contributivo), sino que también tendría en su mano la posibilidad de reformar el propio sistema (fuentes de financiación, bases de cotización, cuantías máxima y mínima de las pensiones, etc.) y aspectos de la legislación (marco laboral, leyes de inmigración) para solventar los problemas que presenta el sistema y que no son tan diferentes de los que presentan el resto de los sistemas de pensiones basados en el reparto y en la solidaridad intergeneracional. En una hipotética alternativa secesionista, los escenarios posibles podrían ser varios. La falta de recursos no sería, tal vez, el principal escollo para configurar un Sistema de Pensiones Propio<sup>10</sup>. Más complicado podría resultar llegar a acuerdos entre los sectores progresistas y los liberales en cuanto a los objetivos que se persiguen.

---

<sup>9</sup> Si bien en el resto de proyecciones presentadas pueden ser discutibles las hipótesis de partida, en el caso de este trabajo no se explicitan en ningún momento cuáles son. Ni en cuanto al crecimiento del PIB, ni en cuanto a las tasas de ocupación y paro. Sólo se mencionan como fuentes el Programa de Estabilidad y la Contabilidad Regional del INE y resulta que en estas fuentes no aparecen previsiones de incremento del PIB y del empleo para las CCAA.

<sup>10</sup> Hay algunos datos que resultan significativos. "El sistema vasco de lucha contra la pobreza es el más generoso. Durante 2003 el gasto en IMI ascendió a 103.000.000 Euros y en AES a 24.000.000" (El País, 2 de mayo de 2004). Sólo con el dinero dedicado a IMI y AES en 2003, se podría casi cubrir el déficit de la Seguridad Social en el CAPV en 2002 (127.726.976 Euros).

**Cuadro 1. Proyecciones del gasto en pensiones**

	Años	La Caixa (Herce y Alonso)	Serrano et al.	Ecofin	MTASS Programa Estabilidad	Fedea (Jimeno)
Población (mill. pers.)	2025					40,5
	2040	36,8	42,7	37,3		
	2050	34,1	41,1	35,1	41,2	39,1
Tasa dependencia = %Población mayor 65 / Población 16-65	2025					34,66%
	2040	53,8%	50,23%			
	2050	62,8%	56,2%	60%	56%	55,89%
Migraciones anuales	30.000	160.000	60.000	160.000	30.000	
Productividad	2020-2050	3%				
	2000-2050			2,1%		2,5%
Crecimiento PIB	2005-2020	3%				
	2035	1,6%				
	2040	1,3%				
	2045	1,7%				
	2050	2,3%				
	2002-2040		2,5%			
	2000-2050			1,8%		
Tasa actividad	2025-2050	70%				
	2025		68,3%			
	2040		78,7%			
Tasa empleo	2025		63,5%			72,4%
	2040		74,7%			
	2050					73,1%
%Gasto pensiones /PIB	2040		11,25%		12,06-12,6%	
	2050	13,36%		17,3%		26,6%

Algunas conclusiones referentes a esta parte de los modelos técnicos son las siguientes:

- En todos ellos el peso de los valores políticos e ideológicos es muy importante. Condicionan la elección de las hipótesis de partida sobre la evolución de las variables demográficas, económicas y laborales y, como no, el resultado. No se especifican cuáles con los mecanismos que condicionan la evolución de las diferentes variables, sino que lo que frecuentemente se hace es extrapolar promedios pasados al futuro o elegir discrecionalmente valores de variables que se consideran exógenas. Esto, unido a que resulta difícil hacer proyecciones a tan largo plazo de las variables económicas y demo-

---

gráficas, nos indica que los resultados de estos trabajos deben ser tomados con cierta cautela.

- Las necesidades de reforma del sistema de pensiones en la CAPV son similares a las que se plantean en otras economías de la UE, sin que ello suponga necesariamente el debilitamiento del sistema público de pensiones como pilar fundamental.

- El asunto no sería tanto plantear la viabilidad o inviabilidad del sistema de pensiones contributivo para la CAPV, sino del conjunto del sistema de garantía de rentas o, incluso, de todo el sistema de protección social. Sería necesario, con toda seguridad, emprender reformas para hacer frente a las futuras necesidades sociales. Ello implica necesariamente reflexionar sobre los niveles de bienestar que se quieren alcanzar y/o las situaciones de pobreza que se está dispuesto a tolerar.

### **La previsión complementaria: Orientación y ajustes**

Al abordar el sistema de previsión complementaria, hay que tener en cuenta que, de momento, el objetivo explícito en los estados miembros de la Unión Europea no se orienta a sustituir el sistema público de reparto por otro de capitalización sino que está orientado solamente a incentivar planes de capitalización complementarios y optativos (siendo los incentivos fiscales el instrumento utilizado a tal fin).

Por lo tanto, queda mucho por aclarar en lo que se refiere a la previsión complementaria, dado que si no va a sustituir el sistema público de reparto, los poderes públicos no tienen por qué incentivarla. Si, en cambio, su objetivo es el de complementar las pensiones públicas del conjunto de trabajadores hasta alcanzar una sustitución similar a las percepciones en activo, a fin de que los trabajadores puedan comenzar a planificar un futuro siempre incierto, se debería definir previamente en qué medida se va a recortar el nivel de protección del sistema público (tal como se ha hecho en Alemania) o si éste se limitará a garantizar un mínimo vital. De todas formas, dado que los sistemas públicos actuales surgen porque tradicionalmente la población no ahorra de cara a su jubilación, aunque se anuncien reducciones en las prestaciones, muchos

---

trabajadores no adquirirían planes complementarios si son optativos, por lo que futuros recortes sólo traerían consigo el empobrecimiento general de los jubilados (relativamente mayor para las rentas medias-bajas).

Por otro lado, una previsión complementaria realmente social requiere abarcar al conjunto de los trabajadores lo que nos lleva a centrar el análisis en el ámbito colectivo (sistema asociado y de empleo), haciendo sólo mención del sistema de previsión individual<sup>11</sup>. Este último tendría más por objeto que aquellos que tienen fuera de cotización una parte de su salario (por la existencia de bases máximas de cotización) consigan tasas de reposición elevadas.

Además, mientras se puede afirmar que el sistema de previsión individual ya se ha implantado totalmente con una penetración superior al 67% de las rentas medio-altas y altas, las capas sociales que corren más riesgo ante una caída de la cobertura del sistema público, las de rentas medias y medias-bajas, son precisamente las que en la actualidad no están contribuyendo de forma significativa al sistema complementario.

El crecimiento que ha experimentado la previsión complementaria, básicamente la individual, desde la década de los 90 está vinculado fundamentalmente a la utilización de incentivos fiscales, los cuales se han convertido, especialmente desde 1995, en una forma de incentivo al ahorro que beneficia a las rentas más altas.

Si el papel de la previsión no está claro, tampoco está claro por qué se les otorga un rol preeminente a los incentivos fiscales para incentivar la previsión complementaria. No está claro por qué se debe primar la inversión en el sistema de previsión complementaria frente a otras formas de inversión, en la medida en que también pueden ser utilizados para obtener rentas en la jubilación. Es también dudoso que estos incentivos fiscales traigan consigo aumentos

---

<sup>11</sup> En el sistema asociado el promotor es cualquier asociación, sindicato, gremio o colectivo y los socios, miembros o afiliados que integran la entidad. En el sistema de empleo el promotor es cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y los socios sus empleados. En el sistema individual el promotor es una o varias entidades de carácter financiero y los socios cualesquiera personas físicas.

---

---

significativos del ahorro y es probable que sólo supongan un mero trasvase de ahorro invertido en otros activos hacia planes de previsión complementaria (por lo que no servirían para reducir el coste futuro en pensiones). Tampoco tiene sentido que el sector público esté financiando (a través de la reducción en la recaudación que suponen los incentivos fiscales) sistemas de previsión privados para que se obtengan rentas más allá del nivel de renta que el propio sector público considera suficiente (reflejado por la tasa de reposición del sistema público).

En relación a las formas de incentivo llevadas a la práctica en el Estado Español, caben hacer diversas consideraciones que ponen en duda la efectividad de los incentivos fiscales. En primer lugar, que la renuncia a estos ingresos fiscales por el Sector Público supone un coste fiscal elevado, máxime si los planes complementarios se generalizaran. Por ejemplo, con las deducciones existentes en la actualidad, cada 0.3 billones de euros invertidos en la previsión complementaria (lo que no permitiría financiar mediante pensiones complementarias ni un tercio de las pensiones actuales) podría tener un coste fiscal de casi 0.1 billones de euros (Zubiri, 2003:82).

Por otro lado, mediante las deducciones empresariales por contribuciones a sistemas de previsión social complementaria y la exclusión expresa de la obligación de cotizar a la SS por estas contribuciones empresariales, se discrimina a favor de las aportaciones a la previsión complementaria frente a la utilización de aumentos salariales monetarios (Serrano, 2004:183). Entendemos que este tratamiento fiscal que mejora el de la Seguridad Social debería estar vinculado a los objetivos de complementariedad y generalización del sistema de previsión complementaria y discriminar a favor del desarrollo de sistemas de previsión colectivos dirigidos a rentas medias y medias-bajas.

Unido a ello y en relación a la reducción en la base imponible del IRPF de las cantidades aportadas a los sistemas complementarios, es de señalar que los límites máximos objeto de reducción han ido aumentando constantemente desde 1996. Dado que, en la práctica, en general las aportaciones son muy inferiores a los límites máximos, los únicos beneficiarios de estos límites máximos son las personas con rentas más altas, que utilizan la previsión social como instrumento para optimizar su factura fiscal.

---

Además, puede que parte de estas bonificaciones se trasladen directamente a los gestores de los fondos, dado que pueden pagar un rendimiento menor que el de mercado y, a pesar de ello, la inversión puede ser rentable para el individuo gracias al ahorro fiscal (como ha ocurrido sistemáticamente con las cuentas ahorro vivienda).

Todo ello cuestiona la utilidad social de las cuantiosas ayudas fiscales existentes para los sistemas de capitalización privados. La actual normativa fiscal de la CAPV resulta cara y claramente regresiva por favorecer la constitución de pensiones complementarias de jubilación en los niveles de rentas altas. Además, los perceptores de rentas altas son los que capturan la mayor parte del beneficio fiscal concedido (Eusko Jaurlaritza, 2003:126). Por lo tanto, la protección complementaria debe dejar de ser un mero instrumento de optimización fiscal para rentas elevadas y debe limitarse la progresiva ampliación de límites de aportaciones objeto de reducciones fiscales y deberían desarrollarse otros regímenes de ayudas no proporcionales al nivel salarial (y por tanto a las aportaciones) que neutralicen la obtención de mayores beneficios fiscales por parte de las rentas más altas.

Desde el punto de vista de la rentabilidad, también queda claro que la previsión complementaria no puede ser la base de las pensiones de jubilación, dado que pueden producir rentabilidades bajas durante periodos de tiempo amplios. Por ejemplo, quien haya estado próximo a la jubilación en los últimos años habrá visto que su capital acumulado se reducía sustancialmente. Si este fondo constituía una parte importante de sus ingresos en la jubilación habrá tenido que posponerla o aceptar niveles de vida en la jubilación inferiores a los previstos (Zubiri, 2003:74). Este tipo de riesgos colectivos (los que afectan a todos los ciudadanos de una zona, como las inundaciones) no pueden ser cubiertos por las gestoras privadas. A ello habría que añadir los riesgos individuales de haber elegido inversiones inadecuadas de rentabilidades bajas.

Pero es que, además de estos rendimientos, existen otros elementos a tener en cuenta a la hora de comparar los sistemas privados de capitalización y los sistemas públicos de reparto como son las comisiones (de gestión, de cambio de fondo, de conversión de capital en renta o anualidad...) así como los costes de extender la

---

---

previsión privada a todas las contingencias cubiertas por el sistema público (además de vejez, invalidez, viudedad, orfandad, riesgo de inflación, etc.), costes que pueden ser ciertamente elevados y suponer más de la mitad de las aportaciones del trabajador.

Estos hechos ayudan a entender el interés demostrado por las instituciones financieras a la hora de patrocinar estudios dirigidos a alertar a la población sobre la insostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones. Recordemos en lo que a esto se refiere, que los costes administrativos para los tenedores de un plan de pensiones son ingresos para la entidad que los gestiona (Esteve y Muñoz de Bustillo, 2004:311).

Respecto a la percepción de las prestaciones, las políticas aplicadas en el Reino de España han incentivado los sistemas de aportación definida frente a los de prestación definida. Así, trabajadores con vidas laborales idénticas, se verán percibiendo prestaciones públicas similares pero prestaciones complementarias divergentes, por lo que habrá que introducir instrumentos de cara a homogeneizar las prestaciones. En este sentido, hay que tener en cuenta que en los países de nuestro entorno donde las pensiones capitalizadas juegan un papel más relevante, como Holanda, Reino Unido y EEUU (en los cuales el sistema capitalizado cubre entre el 40% y 50% del total de pensiones de jubilación), la forma de capitalización dominante es la de percepción definida, que en el caso de Holanda es de casi el 100% de los planes ocupacionales. En estos planes de percepción definida, la relación entre la pensión percibida y la rentabilidad de mercado es mínima y la pensión depende de los últimos salarios y del número de años cotizados (Zubiri, 2003:88).

En relación al modelo de previsión social vasco, hay que mencionar que priman las Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV) (regidas por la Ley 25/83 del Parlamento Vasco) mientras que en el resto del estado se basa en los Planes y Fondos de Pensiones (regulados con posterioridad a las EPSV vascas por La Ley 8/87). Del análisis comparado de ambas figuras (que están fiscalmente equiparadas) cabe resaltar que, en relación a la organización interna, las EPSV vascas posibilitan una mayor participación e implicación de los partícipes dado que la vertebración interna de los Planes y Fondos de Pensiones comienza y concluye con la Comisión de control del Plan, mientras que las EPSV vascas contemplan dos

---

órganos necesarios, (Asamblea y Junta de gobierno) y uno opcional, (Directiva). Por otro lado, el ámbito material de protección es mayor en las EPSV que en los Planes y Fondos de Pensiones, dado que las EPSV vascas no sólo contemplan un mayor número de contingencias personales protegibles, sino que, además, cubren riesgos concretables en bienes y útiles afectos a la actividad laboral del asociado, en la vivienda o en el propio ajuar doméstico (Segalés, 1999:183).

Frente a ello, es de reseñar que el principio general de no discriminación no tiene aplicación alguna en el ámbito de las EPSV vascas, por lo que los promotores de la EPSV tienen libertad a la hora de diseñar no sólo el acceso al mecanismo de previsión, sino, incluso, el montante de las aportaciones que el promotor puede realizar a nombre de cada uno de los trabajadores. Ello hace que, en la actualidad, se den muchas situaciones en las que la protección sólo afecta al empresario y los directivos. En este sentido, la extensión de la previsión social complementaria requiere la implantación de dicho principio de no discriminación, ya que la ausencia del mismo constituye una debilidad del sistema complementario vasco desde el punto de vista social (Eusko Jaurlaritz, 2003:90).

Para el desarrollo futuro de la protección social complementaria, tal como se ha mencionado, a los poderes públicos les queda mucho camino por recorrer. Desde definir el nivel de protección del sistema público hasta reconsiderar las bonificaciones fiscales otorgadas y primar la previsión colectiva frente a la individual para poder integrar a colectivos que tienen dificultades para ahorrar, así como incentivar los sistemas de prestación definida.

Además, los poderes públicos tienen mucho que regular en el ámbito de la transparencia de los sistemas de previsión complementaria (homogeneizar criterios a la hora de valorar la rentabilidad a largo plazo de los activos, en el cobro de comisiones, etc.) y deben posibilitar que los órganos de control y supervisión puedan cumplir su papel. Ello supone, además de desarrollar mecanismos de formación y asesoramiento para los miembros de estos órganos, la necesidad de dirigir las aportaciones hacia inversiones que no tengan en cuenta solamente criterios de rentabilidad, sino que las aportaciones se vinculen a inversiones socialmente aceptables (desde el punto de vista de las relaciones laborales en el seno de la empresa, de la sostenibilidad, etc.).

---



---

Superar los criterios de rentabilidad y el cortoplacismo imperantes en la actualidad, sobre todo en el ámbito financiero, es una tarea harto difícil y los elementos vinculados a los aspectos sociales podrían quedar en meras acciones de maquillaje o marketing empresarial que las propias entidades financieras gestoras de los fondos se encargarían de fomentar. Todo ello, puede crear contradicciones difíciles de superar para aquellos sindicatos que defiendan los intereses del conjunto de trabajadores, dado que pueden convertirse en meros cogestores precisamente con los principales promotores del liberalismo, las entidades financieras internacionales.

Por ello, de cara a profundizar en la democratización de los órganos de control y para que se pudieran tener al menos en cuenta otros aspectos más allá de la rentabilidad de las aportaciones, otra premisa importante que debieran recoger los sistemas complementarios ligados a los convenios colectivos es la participación paritaria en los órganos de control (junta de gobierno y directiva en las EPSV), de cara a que las decisiones requieran de la mayoría, tanto de los representantes de los trabajadores como de la patronal. De esta forma se podría limitar que intereses de rentabilidad de unos pocos trabajadores bien situados, en alianza con la patronal, puedan imponerse a intereses más generales o a consideraciones éticas o de solidaridad.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la Previsión Social de empleo se ha establecido de manera desigual en la CAPV: en Bizkaia y Araba únicamente las empresas de gran implantación o con fuerza sindical importante han conseguido incorporar a sus convenios compromisos de previsión social. En este sentido, la combinación de un tejido productivo basado en pequeñas empresas con unas carreras profesionales cada vez más fragmentadas y con mayor movilidad entre empresas, hace necesario que el desarrollo de la previsión social supere el ámbito de las grandes empresas con fuerza sindical (como ocurre en Bizkaia y Araba). En este marco, los modelos sectoriales y provinciales como el de Geroa EPSV en Gipuzkoa constituyen un modelo de referencia de cara a extender la previsión social al conjunto de los trabajadores. El modelo de Geroa es significativo, además de porque abarca a casi la totalidad de trabajadores guipuzcoanos (y de las ramas de actividad), porque pone de manifiesto premisas fundamentales para el desarrollo de un sis-

---

tema complementario que cumpla su función social, como son la obligatoriedad para todos los trabajadores cubiertos por el convenio y la aportación paritaria por parte tanto del trabajador como del empresario.

---

---

## 6 Reflexiones sobre la posibilidad de un Sistema de Pensiones Propio

### **Alternativa a partir de la separación de las fuentes**

Como hemos visto en otras páginas, las recomendaciones de separación de las fuentes distinguiendo entre financiación de las pensiones de carácter contributivo y otro tipo de ayudas y de transferencias, está firmemente admitido entre los diversos sectores tanto de los expertos como también de las centrales sindicales de carácter estatal. Los argumentos favorables a la separación, en esencia, se vinculan a las buenas técnicas presupuestarias, pero también a la transparencia contable que desvele con nitidez qué parte de los déficit presupuestarios deberán ser adjudicados al sistema contributivo. Estudios de grupos sindicales en España hacen mención a que en la actualidad el Estado español viene trasladando a la Seguridad Social déficit que en realidad corresponden a capítulos relacionados con los presupuestos generales. Incluso en otros informes se hace referencia (Serrano et al., 2004) a la posible falta de equidad al pretender por ejemplo pagar parte del capítulo de sanidad con cotizaciones.

En ningún caso, aquellos sectores que se encuentran en la clave de la separación de fuentes, admiten que sería necesario contemplar algún garante en última instancia del sistema público de pensiones una vez que se separan las fuentes. Los sectores más progresistas (Torres, 2004) están en desacuerdo con la separación de fuentes ya que no estiman conveniente aislar el Sistema Fiscal del Sistema de Seguridad Social porque, en definitiva, esa separación facilita la reconversión del sistema de reparto público en otro diferente.

En Hego Euskal Herria el hecho de tener sistemas fiscales propios hace que sea más difícil la consideración sin más de la separación de fuentes. La única forma de apostar por un sistema de Seguridad Social Propio es la de contemplar que es necesario dar un

---

paso más allá de la separación de fuentes. Un Sistema de Pensiones Público Propio con un carácter más integral reforzaría nuestro auto gobierno y protegería al sistema frente a posibles riesgos de coyunturas adversas. Los/as pensionistas vascos/as estarían mejor protegidos/as en un Sistema Público Integral propio que comprendiese el Sistema de Pensiones Contributivas conjuntamente con el Sistema Fiscal. Las malas prácticas del Gobierno español llevan a que se pretenda equilibrar los presupuestos "metiendo la mano" en la caja de la Seguridad Social. Pero lo que sería necesario es que el Sector Público Vasco actuase de garantía en última instancia para que los pensionistas vascos cobraran unas pensiones dignas.

Sería necesario estudiar la posible arquitectura jurídica administrativa para diseñar un Ente autónomo (Sistema de Pensiones Público Propio) en el marco de una nítida separación de fuentes, pero con la posibilidad de que el Gobierno pueda decidir actuar sobre aquél, de manera análoga a lo que puede ser un sistema de garantías ante posibles reestructuraciones del sistema de Bancos. En el propio estado español se conoce el caso de grandes empresas o de sectores enteros que han sido en su día "rescatados" por los perjuicios que se podían derivar de dejarlos a merced de una mala coyuntura.

Aquí se propondría un Sistema de Pensiones Propio en el que el sector público, a través de los presupuestos generales, pudiera ordenar y garantizar en cualquier caso la sostenibilidad de las pensiones contributivas. También se debería organizar de manera global la coordinación entre sistema contributivo y no contributivo. Se trataría, por lo tanto, de respetar la transparencia así como la autonomía total de los dos sistemas públicos pero contemplándolos desde una visión global más integral, de manera que se comuniquen, no en sus vidas ordinarias, pero sí en las situaciones de necesidad.

Un sistema público vasco debe integrar el sistema fiscal y el sistema de Seguridad Social, pero éste último tiene que ser público (o social tutelado por el sector público) para que sea propio, ya que un sistema privado o ya no es propio, o, al menos, no tiene garantías de serlo a medio plazo. Un sistema privado podría quedar en manos de bancos o de compañías de seguros, que pueden estar controladas por otros bancos o sociedades financieras internacionales, siempre

---

---

al margen y totalmente fuera del control de la propia sociedad vasca. Por otra parte, es difícil entender que propiciando la precariedad, la flexibilidad del empleo y los bajos niveles salariales, se pueda estar a favor también de un sistema propio de pensiones, ya que con bajos salarios e irregulares cotizaciones iríamos hacia una sociedad dual<sup>12</sup>, con serios problemas para controlar los flujos financieros, y en consecuencia con una incapacidad de autogobierno.

En el informe de "El pacto político para la convivencia" (Eusko Jauriaritza, 2004), se sostiene que un sistema básico de Seguridad Social permitiría:

- a) Incidir o influir sobre las que denominamos variables técnicas, así como también sobre las cotizaciones (p.91).
- b) A través de un sistema de Concierto cumplir los deberes solidarios con el Estado español (pp. 91, 93).
- c) Mejorar el bienestar de la sociedad.
- d) A partir de una lectura del Estatuto de Autonomía se sostiene que habría de garantizarse un sistema público de pensiones suficiente, así como el reforzamiento de la previsión social a través de un mutualismo vasco (p. 93).
- e) Tener una Caja propia, ya que la "Caja única" del Estado es un fetiche que en realidad no existe.
- f) Las políticas de protección social propia "permiten superar la fragmentación actual..." (p. 114).

Nos parece que la lógica que inspira el informe citado, en lo que hace referencia al tema que estudiamos, es aceptable en los principios que revela, pero debemos señalar a continuación que sin un diseño integral y desarrollado de sector público como garante del mantenimiento de una protección social pública, no es ni posible ni creíble el logro de aquellos objetivos.

---

<sup>12</sup> En este caso la mujer joven se vería doblemente discriminada.

---

Además, una lectura atenta de la "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" aprobado por el Parlamento de la CAPV en Diciembre del 2004, revela que la interpretación de la parte referida a las políticas de protección social (art. 54) no es única y en todo caso se podría pedir mayor coherencia de la redacción presentada.

En el segundo apartado limita la competencia legislativa al desarrollo de la legislación del estado. Nos parece una fórmula general, pero muy complicada para poder diseñar realmente un Sistema Propio de Seguridad Social. También se incluye la competencia de "Gestión" de un Sistema Público con un Presupuesto Propio que incluye la "Función Recaudadora", pero no se hace alusión al pago de las pensiones, y sobre todo a la decisión de pago<sup>13</sup>.

En el tercer apartado se realiza una formulación por la que se garantiza "el principio de unidad del sistema estatal de Seguridad Social", lo que en un primera interpretación parecería salvaguardar la "Caja Única" estatal, y sería coherente con el segundo apartado cuando no se contempla explícitamente la competencia exclusiva de pago de las pensiones. El problema de ausencia de coherencia aparece en el texto cuando se hace alusión al Concierto Económico como forma primordial de regular las relaciones entre Euskadi y el Estado en materia de Seguridad Social<sup>14</sup>. Nos parece que esa forma de regulación requiere necesariamente que la CAPV detente, a todos los efectos, un presupuesto exclusivo de ingresos y pagos, es decir su propia Caja. En definitiva, lo que queremos decir es que un Sistema Propio solicita una Tesorería autónoma con todas sus competencias.

---

<sup>13</sup> *Corresponde a las instituciones vascas la potestad de desarrollo de la legislación del Estado en materia de previsión social y seguridad social, así como la gestión del sistema público de seguridad social en su ámbito territorial, que se ejercerá con un presupuesto propio y que incluirá la función recaudadora de las cotizaciones sociales devengadas en la Comunidad de Euskadi y la gestión del patrimonio ubicado en su territorio y afecto al sistema (art. 54.2).*

<sup>14</sup> *Las instituciones vascas garantizarán el principio de unidad en la titularidad de los recursos del sistema de seguridad social del conjunto del Estado. A tal efecto, su participación financiera en el mismo se sujetará al sistema de Concierto Económico previsto en el Estatuto, en el que se regularán los flujos económicos y los mecanismos de inspección que garanticen los principios de solidaridad y no discriminación con los ciudadanos y ciudadanas del conjunto del Estado (art. 54.3).*

---

---

Las tutelas que se contemplan en el tercer apartado no tienen mucho significado al margen de un Sistema Propio de Seguridad Social, ya que hasta la propia gestión de datos e informática se encuentra hoy totalmente centralizada. Por lo tanto, es necesario que se utilice un lenguaje perfectamente homologable con el que utiliza la Seguridad Social en la actualidad, para que se pueda interpretar perfectamente lo que se está solicitando en este estatuto. De otra manera, se puede llegar a la conclusión de que lo que se presenta es un articulado en módulos de manera que sirva para negociar con fuerzas políticas muy diferentes según la coyuntura. En algunos casos se podría hacer más hincapié en el régimen de concierto y en otros, por el contrario, en la unidad estatal en la titularidad de los recursos según convenga.

### **Algunos elementos de estudio para recorrer una transición: El convenio**

Es necesario contemplar unas relaciones nuevas entre las Comunidades de Hegoalde y el Estado que comprendan: tiempos, plazos y transiciones. Se hace necesario por varias razones:

- a) Razones de carácter histórico.
- b) A fin de aprender a gestionar de manera autónoma conceptos que siempre han estado en manos de burocracias centralistas.
- c) Por la diversidad de situaciones. De hecho, hay muchas personas que perciben la pensión fuera del País Vasco aunque su vida de cotizante haya transcurrido en Hego Euskal Herria.
- d) Razones de solidaridad, mientras no exista en Europa lo equivalente a unas transferencias de Seguridad Social análogas a las de los estados, sería conveniente mantener mecanismos adecuados que garanticen la solidaridad entre los pueblos y regiones de los estados.

Un mecanismo a discutir, diseñar y profundizar en su conocimiento podría ser el establecimiento de la relación en régimen de convenio. Ese mecanismo podría garantizar algunos de los requisitos necesarios para establecer una transición eficaz y solidaria.

---

La resistencia de sectores del estado a una absoluta ruptura de la denominada "Caja Única" podría ser reconducida a términos entendibles e incluso aceptables si se utiliza una lógica próxima al concierto o convenio en materia fiscal. En otros trabajos hemos ofrecido algunos argumentos en ese sentido. Ahora se trataría también de avanzar algunos elementos nuevos para la reflexión.

No nos parece nuestra misión en este trabajo bosquejar un instrumento técnico legal al que se le pueda denominar convenio. Nos parece que sí se podrían adelantar algunas ideas sobre el tema. El flujo de tesorería de la Seguridad Social en el País Vasco, de manera análoga a un sistema fiscal, recaudaría unos impuestos (cotizaciones) que se destinarían fundamentalmente a pagar las pensiones y otras transferencias convenidas y, además, en la asignación de los recursos administrativos y burocráticos necesarios para la recaudación, administración y gestión de las cantidades correspondientes. Pero ¿cuál sería en ese sistema el significado del cupo a pagar al Estado?. El contenido del cupo estaría determinado por los gastos que realiza el Estado y los servicios que presta que no están en el régimen concertado. En ese caso, además de gastos administrativos, burocrático, normativos, que pudieran existir por parte del Estado, lo sustancial sería el establecimiento de los mecanismos institucionales y organizativos para gestionar las transferencias interterritoriales que garantizaran la solidaridad dentro del Estado.

Ese sistema de convenio no está exento de dificultades. Para nosotros las mayores dificultades se generan en las posibles metodologías a utilizar para calcular cuáles deberían de ser las transferencias interterritoriales. Como hemos comprobado en otras páginas, cuando se quiere calcular la sostenibilidad futura del sistema, se utiliza la relación privilegiada de cotizaciones/ cuantía de las pensiones en un momento dado. Un problema relevante que observamos es el de la consideración del tiempo. No se puede estimar como razonable un cálculo que haga abstracción de la historia del sistema. Podrían darse, por ejemplo, el caso de que en un territorio históricamente las cotizaciones sociales han superado a las pensiones, es decir, se ha pagado relativamente más y, por lo tanto, en una evolución posterior diferente sería justo considerar una compensación en el tiempo. Pero el cálculo se hace complejo, ya que no podemos comparar situaciones que no sean homogéneas. Sería más fácil establecer sistemas de transferencias territoriales entre situaciones históricas más

---



---

cercanas<sup>15</sup>. Se podría quizás establecer un estándar territorial en el Estado español y ponderar en su caso las situaciones históricas según se aparten más o menos del estándar.

La estructura histórica de los empleos determina el nivel de pensiones medias que existe en las diferentes comunidades del Estado Español. En comunidades como la CAPV, la mayor presencia histórica de empleo industrial, de carácter fijo y en empresas de gran dimensión, se ha traducido en mayores pensiones medias en la actualidad. En los regímenes especiales del sistema de la Seguridad Social, los empleos han sido siempre de carácter más eventual, y con periodos importantes de inactividad. El empleo en la agricultura y, en menor medida, en el régimen de autónomos, han acumulado cotizaciones mucho más bajas, lo que se ha traducido en pensiones más bajas. Así por ejemplo en 2002 Galicia tenía una pensión media de 437,88 euros, Extremadura de 446,97, y La Rioja de 502,61, mientras que, por otra parte, Madrid tenía 623,69, Asturias 632,11, y el País Vasco 660,87 euros.

En ocasiones se afirma de manera simplista que las regiones más ricas tienen las pensiones más elevadas, y que las más pobres tienen las más bajas. Sin embargo existen casos que contradicen esa afirmación. Por ejemplo La Rioja, que es una de las comunidades con rentas más elevadas, tiene pensiones medias bajas, y a la inversa Asturias, que en la actualidad tiene una renta per capita por debajo de la media, está en los primeros puestos del ranking de pensiones medias (cuadro 2). En el primer caso, se trata de una región, La Rioja, históricamente de rentas agrícolas, y en el segundo caso (Asturias), de rentas industriales y mineras, procedentes de grandes empresas hoy en crisis.

Cuando se realiza una comparación entre las pensiones de las diferentes autonomías, se observa que lo que distingue a unas comunidades de otras es el peso que los diferentes regímenes de pensiones tienen en cada lugar. En términos medios el gasto en pensiones contributivas del régimen general suponía el 68,75% del

---

<sup>15</sup> Cuando el régimen que ha existido en dos territorios ha tenido características comparables, en términos por ejemplo de la proporción de empleos fijos, colectivos de trabajo, tipos de empresas, tipo de economía, transparencia en la economía, etc.

total, el agrario el 14%, y el de autónomos el 8.6% (2002). Precisamente en el peso de los tres regímenes mencionados se centran las diferencias importantes entre las diferentes comunidades del Estado Español. Mientras que a nivel estatal, el gasto en pensiones contributivas del régimen agrario supone alrededor del 20% del general, en Extremadura el régimen agrario supone el 62% del general, en Andalucía el 36,48%, en Navarra el 17,2%, mientras que en Cataluña supone el 6,9%, en la CAPV el 3,7%, y en Madrid el 2,15% (cuadro 3).

**Cuadro 2. Pensión media mensual y PIB per cápita (índice) en precios constantes (2002).**

CCAA	Pensión media mensual en euros	Relación porcentual respecto a la media	PIB per cápita
País Vasco	660,87	126	125,07
Asturias	632,11	121	85,71
Madrid	623,69	119	133,62
Ceuta	592,18	113	81,98 <sup>16</sup>
Navarra	574,26	110	129,33
Cantabria	541,67	103	95,86
Cataluña	540,88	103	118,71
Melilla	539,80	103	
Aragón	536,32	102	108,51
MEDIA	524,09	100	100
Castilla-León	504,20	96	94,05
La Rioja	502,61	96	112,72
Canarias	494,34	94	89,24
Andalucía	485,78	93	76,25
C. Valenciana	480,84	92	95,80
Castilla-La Mancha	479,89	92	82,36
Baleares	475,31	91	110,19
Murcia	467,61	89	85,68
Extremadura	446,97	85	66,22
Galicia	437,88	84	79,85

*Fuente: Informe Económico Financiero a los presupuestos de la SS para 2004 y Contabilidad Regional de España (base 1995)*

<sup>16</sup> Dato correspondiente a Ceuta y Melilla

**Cuadro 3. Gasto en pensiones contributivas por regímenes y por CCAA (2002) (millones de euros)**

CCAA	General	Autón.	Agrario	Mar	Carbón	Hogar	AT y EP	Total
Andalucía	5097,85	647,41	1860,19	175,43	30,15	215,42	326,63	8.353,08
Aragón	1340,37	194,33	291,80	0,00	60,30	23,88	52,80	1.963,49
Asturias	1237,30	159,01	261,30	42,85	539,97	29,74	234,45	2.504,62
Baleares	681,27	115,56	120,29	26,61	4,00	26,53	23,01	997,27
Canarias	969,34	115,35	198,23	106,97	0,45	21,12	40,54	1.452,00
Cantabria	650,19	73,77	119,43	31,82	1,70	10,87	29,72	917,41
Castilla La Mancha	1185,40	222,62	595,73	0,00	20,42	33,42	67,51	2.125,11
Castilla- León	2221,86	399,41	910,83	0,00	223,94	50,57	182,45	3.989,07
Cataluña	8246,43	968,65	565,10	79,15	43,63	170,91	242,86	10316,75
Extremadura	642,45	119,87	398,35	0,00	3,03	24,58	33,23	1.221,52
Galicia	2035,27	330,06	1221,07	360,83	17,58	77,06	122,62	4.164,49
La Rioja	276,49	45,72	62,68	0,00	0,91	4,75	12,35	402,90
Madrid	6179,04	477,53	113,20	24,95	10,30	134,50	166,68	7.106,18
Murcia	765,33	134,10	293,60	17,64	0,88	43,14	47,18	1.301,87
Navarra	604,79	78,19	104,22	0,00	0,26	8,90	27,38	823,72
Comunid. Valenciana	3620,39	464,76	709,42	73,56	11,00	100,90	120,48	5.100,52
País Vasco	3253,33	322,74	122,19	137,23	3,40	30,33	132,33	4.001,55
Ceuta	45,59	5,87	0,23	4,03	0,01	0,99	2,58	59,31
Melilla	36,09	8,87	0,27	2,83	0,02	1,09	2,48	51,65

Fuente: Informe Económico Financiero a los presupuestos de la SS para 2004

Las diferencias tan notables entre las diversas comunidades, tienen gran importancia para el establecimiento del peso de las transferencias de solidaridad. Hay que tener en cuenta que mientras los gastos medios en pensiones en el régimen agrario suponen el 10,12%, los ingresos medios por cotizaciones suponen únicamente el 1,79% (2004), dicho en otras palabras, los gastos en aquel régimen son casi seis veces mayores que los ingresos, mientras que en el régimen general la proporción de ingresos es mayor que la de los gastos (cuadro 4).

**Cuadro 4. Distribución porcentual  
del presupuesto de gastos e ingresos  
de la Seguridad Social por regímenes (2004)**

	Porcentaje de Gasto	Porcentaje de Ingreso
Régimen general	60,24	71,50
Régimen autónomos	7,62	9,44
Régimen agrario	10,12	1,79
Régimen mar	1,53	0,36
Régimen minería carbón	1,29	0,26
Régimen Trab. Hogar	1,31	0,34
Accidentes trabajo	9,89	10,50
Otros	3,62	0,40
No contributivo	4,38	5,42
TOTAL	100	100

*Fuente: Informe Económico Financiero a los presupuestos de la SS para 2004,*

El efecto redistributivo y de solidaridad entre regímenes se instrumenta a través de los mecanismos de "complementos de mínimos" y de "techos" en las pensiones máximas. El carácter contributivo o de seguro es relativo o parcial en el régimen de la Seguridad Social, y por lo tanto se puede establecer esa lógica de solidaridad entre autonomías con historias de cotizaciones diferentes. Ahora bien, los complementos de mínimos van aplicándose cada vez en una menor proporción sobre el número total de pensiones. Como es lógico suponer, aquellas comunidades autónomas o regiones que tienen pensiones medias mas elevadas, presentan menores porcentajes de pensiones con complementos de mínimos.

El establecimiento de topes máximos en la percepción de las pensiones supone de manera indirecta una contribución a la solidaridad. Generalmente serán los sectores más progresistas los que políticamente propiciarán la imposición de los topes máximos. Las transferencias de solidaridad no se pueden establecer de manera exclusiva según los correspondientes ratios, ex post, obtenidos entre cotizaciones y gastos, si no que también es necesario considerar razones o actuaciones ex ante. Por ejemplo, si en la CAPV se establecieran topes máximos en los gastos de pensiones, o si se incrementasen los tipos de cotización, el resultado es que de facto se habría generado una solidaridad tan evidente como la que objetivamente se hubiera establecido ex post. En este segundo caso la denominaríamos "solidaridad en el procedimiento" y no únicamente de

---

resultados. Además, se podría establecer algún criterio corrector sobre el total de pensiones de todas clases (públicas privadas) que posee el ciudadano pero con unos mínimos garantizados, y manteniendo en parte el carácter contributivo. Ese aspecto incentivaría la pensión pública aunque sin suprimir los incentivos para otras formas de pensiones.

Un sistema de convenio entre las diferentes comunidades del Estado, como el que proponemos en estas páginas, supondría dirigir los flujos de transferencias positivas desde aquellos lugares donde el ratio gasto en pensiones/cotizaciones sociales sea menor, hacia aquellos otros lugares donde ese ratio sea más elevado. Si partimos de la hipótesis de que aquellos sectores de la población que no están cubiertos con pensiones públicas es porque tienen otras coberturas privadas (en definitiva que tienen un mayor poder adquisitivo y en consecuencia las necesidades mejor cubiertas), nuestra propuesta sería entonces que las Comunidades tendrán derecho a recibir transferencias de solidaridad cuando alcancen un umbral en la proporción entre pensiones públicas y pensiones privadas en su territorio<sup>17</sup>. De esta manera, aquellas comunidades que no alcancen un determinado nivel de pensiones públicas no recibirán "transferencias de solidaridad". En cambio, todas las Comunidades deberían de contribuir a las transferencias de solidaridad (cuando sus ratios entre gastos y cotizaciones así lo determinen), pero en proporción con su nivel de pensiones públicas, utilizando posteriormente un índice corrector que se relacione con el total de la población cubierta por medio de pensiones públicas.

Se podrá objetar que si los gastos en pensiones crecen más que los ingresos, la situación se encaminaría a la tan traída "insostenibilidad del sistema". Sin embargo, si son fuerzas progresistas las que propician el incremento mayor de los gastos, también pueden propiciar un aumento de la presión fiscal, y si entendemos que el sector público debe de ser el garante del mantenimiento de un sistema de protección pública, entonces la sostenibilidad quedaría asegurada.

---

<sup>17</sup>Para que entre las CCAA se pudiera establecer un flujo de transferencias, debería existir cierto grado de similitud entre los sistemas de pensiones en cuanto al peso de sus componentes público/privado. De lo contrario, resultaría extremadamente difícil establecer los criterios de transferencia.

---

La solidaridad intercomunitaria en el Estado Español se encuentra también afectada por el juego de "mínimos y máximos" en las pensiones. Por ejemplo si los mínimos subiesen en comunidades como Extremadura o Galicia entonces esas comunidades podrían resultar favorecidas siempre que los máximos permanezcan o desciendan. Si se intensifica el carácter contributivo o de seguro (tal como señalan también algunos sindicatos en el Pacto de Toledo), entonces el juego de máximos y de mínimos será más difícil y la situación perjudicará más a los grupos y territorios de menos protección.

La limitación de las transferencias de solidaridad a la obtención de déficit o superávit (de acuerdo a ratios de cotizaciones/pensiones), supone no considerar el juego de mínimos-máximos, y el resultado de ese juego depende del carácter progresista o conservador de los grupos políticos y sociales que deciden o influyen sobre los diseños normativos en materia de Seguridad Social en el Estado Español.

La lógica combinada de los acuerdos del Pacto de Toledo y de los sucesivos gobiernos neoliberales, no inducen a pensar que se fuese a reducir la diferencia entre pensiones máximas y mínimas. Una vez más, si la gestión de un sistema vasco de pensiones públicas fuese liderada por grupos progresistas, probablemente Euskadi saldría favorecida en un entorno estatal más liberal y conservador. Para las comunidades del Estado Español más necesitadas únicamente unas instituciones fuertemente progresistas no liberales podrían ser la garantía de que resulten favorecidas a través del mantenimiento de un sistema público de pensiones generalizado.

Cuando se trata de aplicar criterios para la búsqueda de la mayor solidaridad interterritorial, nos parece que los criterios de transferencia de rentas de cualquier tipo son a todas luces insuficientes. Ocurre lo mismo en materia fiscal. Los equilibrios espaciales territoriales obedecen a múltiples factores, por eso cualquier solución que se busque será insatisfactoria. El problema, por lo tanto, sería el de llegar a ciertos acuerdos que respondiesen más a decisiones democráticas y que permitiesen a las distintas poblaciones ir estableciendo las relaciones que más les pudieran favorecer en cada coyuntura histórica, con la única condición del respeto al derecho de los pueblos, y a los derechos humanos entendidos en su sentido más amplio.

---

## 7 Bibliografía citada

- Atkinson, A. B. (1999) *The economic consequences of rolling back the welfare state*. The MIT Press. London.
- Baldwin, P. (1992) *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*. Ministerio de Trabajo y SS. Madrid.
- Comisión Europea (2003) *Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la adecuación de las pensiones*. Bruselas.
- Ecofin. Comité de Política Económica de la UE (2001) *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*. Bruselas.
- Esteve, F. y Muñoz de Bustillo, R. (2004) "Mitos y falacias populares en el debate acerca de los sistemas de pensiones". *Estudios de Economía Aplicada*. Vol.22-2. Agosto.
- Eusko Jaurlaritza (2003) *Plan de previsión social complementaria en Euskadi (borrador)*. Departamento de Justicia y SS. Gasteiz.
- Eusko Jaurlaritza (2004) *Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi*. Gasteiz.
- Gómez Uranga, M. (1998) "Algunas reflexiones sobre la soberanía económica desde las perspectivas de las competencias y de la cultura" en Arizkun, A., Galarza, E. y Gómez Uranga, M. (coords.) *Soberanía económica y globalización en Euskal Herria*. Fundación Manu Robles-Arangiz. Bilbao.
- Gómez Uranga, M. (Dir.), Martínez, M.J., De la Cal, M.L. y Olea, J. (1995) *La protección social en Euskal Herria*. Fundación Manu Robles-Arangiz. Bilbao.
- Gómez Uranga, M., De la Cal, M.L., De la Fuente, M. y Otazua, G. (1999) "Un nuevo discurso económico para la soberanía" en Gómez Uranga, M., et al. (Coords.) *Propuestas para un nuevo escenario: democracia, cul-*

- 
- tura y cohesión social en Euskal Herria. Fundación Manu Robles-Arangiz. Bilbao.
- Herce, J.A. y Alonso, J. (2000) *"La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo"*. Servicio de Estudios de La Caixa.
- Husson, M. (2003) *"¿Cómo pagar las jubilaciones?"*. Le Monde Diplomatique. Edición española. Mayo.
- Husson, M. (2003) *"Le debat sur le financement"*. A l'encontre. nº 134.
- Jimeno, J.F. (2000) *"El sistema de pensiones contributivas en España. Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo"*. Documento de Trabajo 2000-15. Fedea.
- López, M.T., Utrilla, A. y Angoitia, M. (2004) *"Estimación de las implicaciones sobre la Seguridad Social de una alternativa secesionista en el País Vasco"* en Buesa, M. (Dir.) Economía de la secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid.
- Martínez, M.J. y De la Cal, M.L. (1998) *"La protección social y el empleo en un entorno de globalización económica: situación y perspectivas"* en Arizkun, A., Galarza, E. y Gómez Uranga, M. (coords.) Soberanía económica y globalización en Euskal Herria. Fundación Manu Robles-Arangiz. Bilbao.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002) *Informe de estrategia nacional de España en relación con el futuro del sistema de pensiones*. Secretaría de Estado de la SS. Madrid.
- Moreno, L. (2002) *"Estados de Bienestar y mallas de seguridad"*. En Moreno, L. (Ed.) Pobreza y exclusión: la "malla de la seguridad" en España. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Moreno, L. (2003) *"Ciudadanía, desigualdad social y Estado del Bienestar"*. Documento de Trabajo 03-08. Unidad de Políticas Comparadas. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004) *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Fundamentos. Madrid.
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2004) *Informe Económico Financiero a los presupuestos de la Seguridad Social para 2004*. Madrid.
-



- 
- Segalés, J. (1999) *"La previsión social en el País Vasco: las entidades de previsión social voluntaria"* en Goñi, J.L. y Landa, J.P. (Dir.) Derecho social vasco. IVAP. Eusko Jaurlaritzia.
- Serrano, F., García, M. A. y Bravo, C. (2004) *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico*. Ariel. Barcelona.
- Torres, J. (2004) *"El Pacto de Toledo: ¿refuerzo del sistema público o vía abierta para su privatización"*. IX Jornadas de Economía Crítica. Madrid, marzo.
- Zubiri, I. (2003) *El futuro del sistema de pensiones en España*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid

