

LAS PENSIONES 25 AÑOS ANTES Y 25 AÑOS DESPUÉS

*José A. Herce San Miguel**

En los últimos veinticinco años el sistema español de pensiones ha sido objeto de importantes cambios normativos y operativos que se han traducido en un espectacular avance tanto en el número de pensiones, como en la cuantía de la pensión media. Al mismo tiempo, se han ido produciendo variaciones en sus fundamentos demográficos y económicos, similares a los que están teniendo lugar en los países de nuestro entorno. Todo ello obliga a la reflexión sobre un tema, como es el de garantizar unos ingresos suficientes cuando finaliza la vida activa de los trabajadores, que forma ya parte de los derechos básicos de una sociedad avanzada.

Palabras clave: *bienestar social, pensiones, gastos de la Seguridad Social, ingresos de la Seguridad Social, pensiones no contributivas, España, 1978-2003.*

Clasificación JEL: *J11, J26, H55.*

1. Introducción

La Constitución enmarca la vida colectiva y el ejercicio individual de derechos y deberes de una comunidad en numerosos planos: político, jurídico, ciudadano, económico, etcétera. Junto a unas aspiraciones positivas y otras más o menos ideales en las diferentes materias que la Constitución abarca, se encuentran, lo que es más importante, los instrumentos, vías y medios para alcanzarlas. Naturalmente, estos instrumentos se esbozan en sus grandes líneas a las que, en cascada, debe someterse todo el restante ordenamiento legal. Ello permite un gran dinamismo de las nor-

mas derivadas, a la vez que se mantiene la razón de ser política que la comunidad se dio a sí misma en el momento constituyente.

Veinticinco años de intenso ejercicio constitucional en nuestro país permiten con creces hacer un balance al que se suma este número de *ICE* abordando, en el plano de la economía, el análisis de los grandes cambios que ha registrado la sociedad española. La Constitución es uno más de los elementos que han impulsado, o circunscrito, tales cambios que, a los efectos que interesan en este artículo, las pensiones, tienen que ver con la modernización de la economía española, los nuevos estilos de vida, los desarrollos demográficos y una fuerte inercia de previsión social, larga ya de un siglo, que nuestro país comparte con los demás países occidentales.

* FEDEA y Universidad Complutense de Madrid.

Si bien muchos de los principios constitucionales son inmutables por su propia naturaleza, y muchos otros irrenunciables para una sociedad avanzada, las circunstancias demográficas y económicas, la tecnología y la propia organización de la sociedad y la economía cambian constantemente, como nos muestran los diferentes balances que se realizan en este volumen. Frente a ello, nada mejor que un texto constitucional escueto, activo y evolutivo. En materia de pensiones, las aspiraciones constitucionales están expresadas de manera que pocos rechazarían, como se muestra más adelante, y que muy a menudo se invocan desde los diferentes grupos de interés que participan en el debate. Ésta es la virtualidad de un texto constitucional: la de servir de *desideratum* en las aspiraciones de la sociedad, si bien es el ordenamiento ordinario en cada momento el que determina la frontera alcanzable. Por eso la tensión entre el deseo y lo asequible, en cualquier materia, no puede resolverse convirtiendo la Constitución en ordenamiento ordinario a base de modificarla constantemente. Tampoco debe negarse que los cambios estructurales que la sociedad y la economía registran al cabo del tiempo, cada pocas décadas en ocasiones, tienen de alguna manera su propio momento constituyente.

En los últimos 25 años, el sistema español de pensiones ha registrado importantes cambios normativos, operativos y también en sus fundamentos demográficos y económicos, sin dejar de perseguir en todo momento el ideal constitucional de «pensiones dignas para todos», aunque sometido a inercias y desarrollos contradictorios. Pero el futuro se presenta problemático a causa de los intensos cambios en los estilos de vida y la duración de la misma que se han dado desde que hace 100 años se fijara la edad legal de jubilación en los 65 años. En estos momentos, la cultura ciudadana y política sobre las pensiones, que ha aumentado apreciablemente en las décadas precedentes, necesita dar

un salto cuantitativo y cualitativo para, por una parte, entender con precisión qué es y para qué debe servir un sistema de pensiones al comienzo del siglo XXI y, por otra parte, afrontar el formidable reto del envejecimiento de la población del que se deriva el no menos formidable de la dependencia en la «gran vejez».

Este artículo tiene por objetivo precisamente el de trazar el balance de los últimos años y el escenario de los próximos aunque me detendré algo en la caracterización del momento actual de las pensiones, un simple episodio en la larga cadena de acontecimientos pasados y prospectivos en la que conviene situar el análisis. Así pues, en lo que se refiere a las pensiones, *desideratum* constitucional, pero también lecciones de la historia y anticipación prospectiva, precisamente para hacer que el primero no sean palabras vacías y la expresión «pensiones dignas para todos» sea también una consigna movilizadora y no una aspiración inasumible.

2. Trayectoria constitucional y normativa de la previsión social en España

Hasta principios del siglo XX, las pensiones de los trabajadores españoles descansaban sobre arreglos, escasos y precarios, de tipo voluntario entre las empresas y sus trabajadores o las entidades de previsión colectiva (montepíos gremiales, compañías de seguros) y los particulares. La secuencia de reformas sociales que se inició bajo la restauración no abordó el problema de las pensiones obreras hasta la creación del Instituto Nacional de Previsión mediante la Ley de 27 de febrero de 1908. Pero, en esta norma, las pensiones de los trabajadores seguían siendo un acuerdo voluntario entre empresas y trabajadores, quienes aportaban las cotizaciones necesarias para la obtención de una renta vitalicia o un pago único futuro, aunque el Estado subvencionaba adicionalmente di-

chas cotizaciones. La técnica financiera de las prestaciones era, pues, la del seguro con cargo a las primas capitalizadas de empresas y trabajadores y las subvenciones públicas individualizadas¹. Sólo unos pocos cientos de miles de trabajadores industriales se encontraban cubiertos, bien como cotizantes o como pensionistas, por los esquemas de pensiones existentes a principios de siglo en una población activa de varios millones de individuos y una población total de menos de 20 millones de personas.

La Constitución de 1876, vigente hace un siglo, no contenía ninguna referencia a la «cuestión social» ni a los principios que, sin embargo, durante la fase tardía del período de la restauración dieron lugar a una amplia legislación española en materia de previsión social claramente mimética de las leyes sociales en las naciones más avanzadas de la época. El terreno recorrido en este campo en el primer tercio del siglo pasado consagró, a su vez, una clara percepción de que los poderes públicos tenían una importante tarea que hacer en materia de protección social, aunque los escasos recursos públicos del momento y la ausencia de clases medias suficientemente amplias impidiesen una materialización de los grandes propósitos expresados en los preámbulos de las ambiciosas leyes promulgadas. Así, la Constitución de la República, de diciembre de 1931, refleja por primera vez en su artículo 46 una amplia concepción de lo que más tarde se conocería como Seguridad Social o Estado del Bienestar².

¹ Normalmente se considera la Ley Dato de Accidentes de Trabajo de 1900 como la norma fundacional de la previsión colectiva en España. En realidad, esta ley fue la impulsora de la preocupación por la «previsión popular» en nuestro país que cristalizó en los debates sobre las «pensiones vitalicias obreras» y «pensiones de retiro» de la Conferencia de Previsión Popular de 1904. Fruto de esta conferencia fue la Ley de 27 de febrero.

² El contenido íntegro de dicho artículo era el siguiente: «El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección

Es bien sabido que la tradición constitucional española se quebró con el paréntesis franquista cuyo régimen continuó produciendo normas relativas a la previsión social a partir de un pintoresco texto de guerra llamado «Fuero del Trabajo», de marzo de 1938, todavía incluido en el texto refundido de las Leyes Fundamentales del Reino de 1967³. Pero, alrededor de este año, tan sólo una década antes de nuestra vigente Constitución, se encontraban echados los cimientos del Sistema español de Seguridad Social que heredarían los gobiernos de la transición y cuyos elementos más característicos prevalecerían, mejorados de manera casi continua, durante el último tercio del siglo XX.

La Constitución de diciembre de 1978, en su artículo 41 establece que: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo». Mientras que: «La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». O, más concretamente, en su artículo 50, que: «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente ac-

de las leyes. La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores».

³ La declarativa X del Fuero del Trabajo decía: «1. La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio. 2. Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente».

tualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» al tiempo que el artículo 149.1.17.^a determina que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

La defensa del carácter público de la Seguridad Social y las pensiones, sólidamente implantada en nuestro país a finales de los años setenta, es quizá el aspecto más llamativo del texto constitucional vigente, y uno de los más invocados en los debates sobre la reforma de las pensiones, al igual que la afirmación sobre la exclusividad de la competencia estatal en la materia. Aunque es bien sabido que en la tradición política continental se hace más hincapié en los derechos que en las obligaciones, no deja de sorprender que el encuadramiento constitucional de las pensiones se sitúe más cerca del universalismo incondicionado que de la contributividad, si bien la propia Constitución recalca en su artículo 31.1 la obligación de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos a través de «un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad».

La entrada en vigor de la vigente norma suprema coincidió, en lo que se refiere a la Seguridad Social en general y a las pensiones en particular, con el Decreto Ley 36/1978, de 18 de noviembre, por el que se diferenciaban nítidamente las prestaciones sociales y desaparecía el Instituto Nacional de Previsión, 70 años justos después de su creación, dando paso al INSALUD, el INSS y el INSERSO que se encargarían, respectivamente, de las prestaciones sanitarias, las pensiones y las restantes prestaciones sociales. Las prestaciones de desempleo, invocadas en la Constitución en el mismo artículo que las pensiones, corrían ya en-

tonces a cargo del INEM. El INSALUD encarnaría pocos años después al Sistema Nacional de Salud (Ley 14/1986 General de Sanidad) cuyo último desarrollo ha consistido en la plena transferencia de sus competencias a las Comunidades Autónomas. El INSERSO pasaría a denominarse IMSERSO al acoger entre sus competencias las prestaciones y servicios orientados hacia los inmigrantes.

La diferenciación del fenómeno de las pensiones (contributivas) respecto a las restantes prestaciones de la Seguridad Social o del Estado del Bienestar, como se prefiera, es muy importante. En este terreno, la semántica es determinante de las actitudes de la población hacia la combinación de derechos y obligaciones que cada tipo de prestación conlleva. Y las pensiones, al menos en mi opinión, no deben servir para distribuir renta, aunque lo hayan hecho masivamente en el pasado y lo sigan haciendo en la actualidad, en menor medida, sino para recompensar en sus justos términos un esfuerzo de cotizaciones y ahorro para la vejez y las contingencias afines (incapacidad permanente y supervivencia). Naturalmente, otros programas del Estado del Bienestar deben proporcionar complementos de renta a quienes carezcan de un nivel básico de recursos, pero no las pensiones.

Contra este paradigma, no debe extrañar que la trayectoria de nuestras pensiones contributivas haya sido muy acusada en las últimas décadas, pasando por varias reformas más o menos sustantivas. Partiendo de una expresión cuantitativa y protectora mucho más limitada que la actual, en medio sin embargo de una considerable maraña legislativa, para situarse en la actualidad en un punto de inflexión en el que las cosas están mucho más claras en lo relativo al alcance del sistema, nuestras pensiones necesitan hoy un fuerte impulso que clarifique definitivamente su naturaleza contributiva y prepare, lo cual no es fácil, un futuro no muy lejano que es, sin embargo, relativamente sencillo de imaginar.

3. Las pensiones en los últimos 25 años

En 1978, la población española era de 37 millones de personas, de las cuales los menores de 15 años representaban el 26,7 por 100 de la población y los mayores de 64 el 11 por 100. El sistema de pensiones contributivas contaba con 10,4 millones de cotizantes (equivalentes al 45,3 por 100 de la población de 15-64 años) y 4 millones de pensiones (equivalentes al 98,3 por 100 de la población de 65 y más años) siendo de 11.158 pesetas la pensión media mensual para el conjunto del sistema (14 pagas al año). Los ingresos por cotizaciones equivalían al 10,5 por 100 del PIB de ese año y los gastos por pensiones contributivas al 5,1 por 100, de lo que se deducía un superávit del sistema contributivo de más de 5 puntos porcentuales del PIB que servía para financiar las prestaciones sanitarias, las restantes prestaciones no contributivas, los gastos de administración del sistema y otros gastos generales del Estado. La pensión media (anual) de jubilación del Régimen General representaba el 31,5 por 100 del salario íntegro anual medio de los asalariados (0,56 millones de pesetas).

En la actualidad (a finales de 2002, en realidad) la población española es de 41,8 millones de personas, de las cuales los menores de 15 años representan el 14,6 por 100 de la población y los mayores de 64 el 17,1 por 100. El sistema de pensiones contributivas cuenta con 16,1 millones de cotizantes (el 58 por 100 de la población de 15-64 años) y 7,5 millones de pensiones (equivalentes al 45,3 por 100 de la población de 15-64 años) y 4 millones de pensiones (equivalentes al 111 por 100 de la población de 65 y más años) siendo de 516 euros (85.855 pesetas) la pensión media mensual para el conjunto del sistema (14 pagas al año). Los ingresos por cotizaciones equivalían al 10,14 por 100 del PIB y los gastos por pensiones contributivas al 8,2 por 100 sirviendo el resto para financiar los gastos de gestión

del propio sistema contributivo, las prestaciones por incapacidad temporal y proporcionando un cierto excedente de medio punto del PIB a los presupuestos del Estado. La pensión media (anual) de jubilación del Régimen General representa hoy el 47,2 por 100 del salario íntegro anual medio de los asalariados (unos 22.000 euros al año, 3,6 millones de pesetas).

Obviando las oscilaciones cíclicas del empleo y la actividad, especialmente agudas en la primera mitad de los años ochenta y alrededor de 1994, que se traducían en deterioros apreciables de los ratios demográficos y económicos del sistema de pensiones contributivas, la evolución ha sido tal que nuestro sistema de pensiones ha caminado por una senda de maduración progresiva hacia la culminación de su espacio potencial de protección, es decir, todos los trabajadores, sus dependientes y sobre la base de carreras casi completas de cotización, lo que determina, por ejemplo, que las pensiones anuales medias de las altas de jubilación del Régimen General sean en la actualidad de casi 14.000 euros anuales (unos 2,3 millones de pesetas).

Estos desarrollos cuantitativos se han dado al tiempo que el sistema de pensiones ha recorrido un proceso de cambio normativo que, aunque ha sido continuo, ha tenido algunos jalones muy significativos. Como se indicó, se inaugura la era constitucional moderna en nuestro país con una clara diferenciación de los diferentes programas del sistema de prestaciones sociales. Las pensiones buscan la uniformidad a partir del reforzamiento del régimen general, la simplificación de los regímenes especiales, la revalorización regular de las pensiones y una especial atención a las pensiones mínimas. En 1979 desaparecen los últimos vestigios normativos del malfinado «mutualismo laboral» surgido en la inmediata posguerra y la nueva sensibilidad democrática vuelca una gran atención popular y sindical sobre la Seguridad Social en general y el sistema de pensiones en particular. En 1985 se produce

un salto muy importante en la lógica contributiva ya que la Ley de Racionalización promulgada ese año acometió la impopular tarea de elevar de 2 a 8 años el período de cómputo para el cálculo de la base reguladora de la pensión. A pesar de que aparentemente se endurecían las condiciones para el acceso a una pensión, en realidad éstas se hacían más justas al eliminar la práctica común de la «compra de pensiones» que tan corto período de cómputo estimulaba. Esta reforma dejó sentir sus efectos beneficiosos para la cuenta del sistema hasta que la recesión de 1992-1993 hizo saltar las alarmas por la creciente insuficiencia financiera del mismo, todavía obligado a financiar con las cotizaciones de los trabajadores y empresarios tanto las pensiones, como la sanidad y otras prestaciones no contributivas.

En 1995 el Pleno del Congreso de los Diputados aprueba el Pacto de Toledo que, a iniciativa del Grupo Catalán, había producido la correspondiente ponencia parlamentaria. En sí mismo, el pacto no supuso una reforma legislativa del sistema, ya que se limitaba a hacer una serie de recomendaciones orientadas a calmar la inquietud social tras los debates sobre el futuro de las pensiones y, especialmente, estaba diseñado para minimizar la utilización política de las pensiones. En 2000 se inició la renovación de dicho pacto, que ha culminado en el presente año con nuevas recomendaciones adaptadas a las nuevas percepciones sociales en materia de pensiones y envejecimiento. De nuevo, la renovación de este pacto ha de verse como la expresión de una voluntad política que afronta el futuro de las pensiones en medio de un consenso pasivo a mucha distancia de las medidas sustantivas y firmes que la anticipación de ese futuro requiere. Fruto del Pacto de Toledo, no obstante, han sido los sucesivos acuerdos entre el gobierno y los interlocutores sociales que dieron lugar a la Ley de Consolidación de la Seguridad Social de 1997 y al Real Decreto-Ley de

2001. Estas normas introdujeron, respectivamente y entre otras medidas, un nuevo período de cómputo de hasta 15 años y la jubilación flexible en nuestro vigente sistema de pensiones.

4. Las pensiones hoy

En medio de un desarrollo normativo más orientado a la racionalización y consolidación del sistema de pensiones surgido de la Ley de Bases de 1967 que a la preparación del futuro, nuestro sistema de pensiones ha extendido formidablemente, sin embargo, su acción protectora al conjunto de los trabajadores a los que proporciona pensiones que reemplazan en buena medida sus salarios previos a la jubilación, ello sin perjuicio de que subsistan aún situaciones del pasado que es de mera justicia distributiva el resolver.

Una corta mirada al pasado, por ejemplo, desde 1996 hasta la fecha, puede dar la impresión de que se han superado las alarmantes perspectivas de insuficiencia financiera y desempleo en el seno de nuestro sistema. Pero lo cierto es que desde que se hicieron los ajustes normativos de los años setenta, el sistema de pensiones contributivas no ha hecho sino caminar con paso más o menos tortuoso hacia su madurez, en la que hoy se encuentra. Una madurez que se cifra en poco más de dos cotizantes por cada pensionista y un virtual equilibrio entre las cotizaciones y los gastos por pensiones contributivas y sus gastos de gestión. Hace dos décadas y media, los ingresos por cotizaciones superaban al gasto en pensiones en más de 5 puntos porcentuales del PIB con los que se pagaban desde la sanidad hasta las carreteras. En la actualidad, el margen entre ingresos por cotizaciones y gastos por pensiones contributivas apenas deja sitio para pagar los gastos de gestión del sistema y dedicar menos de un punto porcentual del PIB al año a la dotación del fondo de garantía de las pensiones.

Sin embargo, los intensos debates de los últimos años casi nos llevan al convencimiento de que el sistema de pensiones nunca ha estado en mejores condiciones que ahora. Por supuesto, nunca antes, tantos trabajadores y pensionistas habían percibido pensiones tan buenas (en términos relativos y absolutos) como en la actualidad. Faltaría más. Pero, por otra parte, nunca como antes es tan evidente, al menos para mí, que el futuro a largo plazo de las pensiones en España, y en muchos otros países, se presenta de manera muy problemática como consecuencia no tanto de las tendencias demográficas que ya despuntan, sino de la insuficiente orientación de futuro de las reformas acometidas hasta la fecha.

A pesar de su saneada situación hoy, el sistema español de pensiones contributivas es todavía más redistributivo que contributivo, ya que sólo por casualidad las pensiones que se pagan guardan una relación estricta con las cotizaciones efectivamente realizadas al sistema a lo largo de la vida laboral. Dichas pensiones se encuentran limitadas en su crecimiento por un criterio de tope máximo que, al igual que el de las cotizaciones, avanza por debajo del crecimiento nominal de los salarios determinando una tendencia implícita que será explícita cuando las carreras efectivas de cotización se acerquen a los 35 años con generalidad. Esta tendencia consiste en una progresiva disminución de la pensión relativa al salario, lo que no impedirá que la pensión absoluta en términos reales siga creciendo. Al mismo tiempo, el sistema sufre de un lentísimo ajuste de su parámetro más crítico, la edad efectiva de jubilación, en relación con el avance de la supervivencia extensiva e intensiva de las sucesivas generaciones que atraviesan el sistema, ajuste que en la actualidad acumula un retraso de varios años.

En los albores del siglo XXI, cuando la fuerte incorporación de la mujer al trabajo es un hecho presente en la realidad social y laboral, las fronteras

entre las diversas modalidades de trabajo son cada vez más tenues y los ciclos de actividad se alternan con ciclos formativos, de desempleo e inactividad, el sistema español de pensiones contributivas mantiene una diversidad de regímenes especiales más propia de la autarquía que del momento presente; conserva condiciones de elegibilidad, períodos de carencia y espurias reglas de cálculo que o estimulan el comportamiento estratégico o desaniman a la participación regular en el mercado de trabajo; y, por fin, alienta una progresiva duplicidad de pensiones de viudedad y jubilación en la misma persona que no se justifica ni por razones distributivas y que hace recaer el peso de su financiación sobre los solteros, al tiempo que las pensiones de viudedad de quienes carecen simultáneamente de una pensión de jubilación son injustificadamente reducidas.

5. Perspectivas futuras

De la misma forma que conviene tener una visión dilatada cuando se repasa la evolución de un sistema de pensiones como el español, conviene también tenerla cuando se desbrozan sus perspectivas futuras. La gran diferencia estriba en que la exploración del futuro requiere un ejercicio más o menos contenido de formación de hipótesis, mientras que el análisis del pasado «sólo» exige una interpretación cuidadosa y honesta de la abundante evidencia disponible.

Muy a menudo, se cifra el futuro de las pensiones a partir del establecimiento de un escenario macroeconómico y demográfico, hipotético pero tan razonablemente verosímil como se desee. Para el caso español, cualquier ejercicio de ese estilo que se haga mostrará que la operación de nuestro sistema de pensiones contributivas según las actuales fórmulas de pensión y de cotización se enfrentará a crecientes dificultades fi-

nancieras a partir de 2020. Los términos «crecientes dificultades financieras» no significan necesariamente la quiebra del sistema, como tampoco tienen por qué significarlo cuando se aplican a una familia o a una empresa, pero significan ni más ni menos lo que sugieren. Es decir, que los ingresos por cotizaciones llegarán cada vez menos a cubrir los gastos por pensiones obligando a obtener recursos adicionales, disminuir los gastos, una mezcla de ambas o la adopción de otras medidas.

¿Se dejarán de pagar las pensiones? Por supuesto que no. Es más, probablemente las pensiones en términos reales no dejarán de aumentar aunque lo harán a un menor ritmo del que lo harán los salarios reales, lo que significará un empobrecimiento relativo de los pensionistas, lo contrario de lo que ha sucedido hasta ahora. Claramente, no es éste el futuro que deseamos, ni el que enmarca la Constitución ni el que adoptaríamos si está en nuestra mano el evitarlo.

La razón de este desarrollo estriba en que las actuales fórmulas de cotizaciones, por un lado, siempre rendirán unos ingresos equivalentes más o menos al 10 ó al 11 por 100 del PIB, como la historia del sistema nos muestra elocuentemente y un somero cálculo algebraico que dejo para el lector ilustraría al punto. Por otro lado, las fórmulas de pensiones arrojan mayor gasto a medida que aumentan las carreras de cotización de los trabajadores, aumenta el tamaño de las cohortes de nuevos jubilados (o sus dependientes) o se prolonga la esperanza de vida después de la jubilación y, como estos desarrollos no tienen que ver con el crecimiento corriente del PIB, se produce un desequilibrio negativo entre gastos e ingresos que, según los cálculos, será creciente desde alrededor de 2020 hasta 2045, aproximadamente. Ello podría dejar una deuda acumulada superior al PIB en ese año final.

Podemos despreciar por completo los ejercicios de proyección negándonos a ver más allá de un horizonte cercano, o confiando pasivamente en que no suceda nada de lo dicho, sino todo lo contrario, o asegurando que el sistema que tenemos resistirá todos los embates demográficos. Pero, en mi opinión, no estaríamos ayudando a materializar el precepto constitucional de «pensiones suficientes para todos».

Cuando celebremos, ojalá así sea, los 50 años de nuestra Constitución, en 2028 no me gustaría escribir un artículo, si *ICE* me sigue dando entonces su confianza, en el que se constatará que las pensiones medias en relación con el salario medio fuesen el 30 por 100 del mismo, como en 1978 y no todavía más que el 47 por 100 actual. Hay varias formas de evitarlo, aunque ninguna sencilla ni barata. Por cierto, las medidas que se hayan de adoptar son más caras en términos de aceptación social y sacrificio cuanto más tarde se adopten.

Piénsese que desde que se fijara la edad de jubilación en los 65 años, hace un siglo, cuando sólo llegaba a esa edad el 25 por 100 de los individuos de una generación típica, la esperanza de vida ha aumentado de tal manera que ahora llega a esa edad el 90 por 100 de la generación típica correspondiente. Ello en medio de un cambio que ha llevado a los jóvenes a incorporarse cada vez más tardíamente al mundo laboral y a los trabajadores adultos a salir cada vez antes de la actividad. Claramente, el mantenimiento de la edad de jubilación en los 65 años es una de las causas que más agudamente provocarán el desequilibrio entre gastos e ingresos del sistema de pensiones en el futuro. Al igual que el mantenimiento del sistema de reparto, que distribuye las cotizaciones corrientes entre los pensionistas corrientes, no acumulando un fondo sustantivo equivalente a los compromisos adquiridos.

En este sentido, la situación actual de nuestro sistema de pensiones es muy peculiar y podría caracterizarse como de transición. Una transición larga, ya que las perspectivas de empleo y demográficas mantendrán en buena salud las finanzas del sistema durante al menos 15 ó 20 años. Pasados esos años, el envejecimiento aludido pasará una factura mayor, que se disparará con la jubilación de los nacidos alrededor de 1970 en 2035.

Junto a la modificación en la edad de jubilación, algo que debe hacerse lentamente, habría que cambiar la lógica financiera desde el reparto hacia la capitalización, al menos en sentido figurado o nocional, de manera que las pensiones pasasen a calcularse como estricto equivalente actuarial del esfuerzo contributivo efectivamente realizado. Ello estimularía la participación activa en el mercado de trabajo regular, la cotización y el ahorro para la jubilación.

Cuando se «inventó» la Seguridad Social, hace un siglo, la aspiración era la de asegurar la «gran vejez», lo que hoy no está claro que podamos conseguir con los recursos existentes. Entonces la «gran vejez» eran los 65 años. Hoy, naturalmente, son los 80 o más. Bajo el nombre de «dependencia» y su aseguramiento queremos expresar hoy una ansiedad similar a la que tenían quienes alrededor de 1900 observaban un problema urgente que requería solución: el de la necesidad de asegurar a la población mayor contra la pobreza. Los cambios que la sociedad ha registrado en el período nos llevan a preguntarnos sobre quién asegurará a nuestros mayores (muy mayores) contra la dependencia a la que se verán sometidos en una sociedad tan diferente. La respuesta suele ser: el Estado. Pero la respuesta es, en realidad, los contribuyentes. ¿Cómo podemos estar seguros de que además de los recursos para las pensiones futuras encontraremos los recursos para un

eventual seguro de dependencia? Sin duda, habrá que inventar de nuevo la Seguridad Social.

Nótese que no he aludido a la naturaleza pública o privada del sistema de pensiones, al contrario de lo que hace la Constitución, que remacha en varias ocasiones la naturaleza pública del sistema de prestaciones sociales junto a su suficiencia. De hecho, ésta es una discusión menor ya que lo que importa es que la gente disfrute de buenas pensiones, lo que se logrará cuando las cotizaciones o el ahorro acumulados para la jubilación sean suficientemente elevados como para financiar con todo tipo de seguridad y garantías las necesidades de los individuos a partir de una edad adaptada a la duración de los ciclos activo y pasivo. Éste es el principio básico en materia de pensiones, antes incluso que el de solidaridad cuya realización debería correr a cargo de otro programa bien diferenciado del de pensiones.

No creo, sin embargo, que los cambios a los que asistiremos en los próximos años vayan en al dirección que he expuesto. Para que ello fuera así necesitaríamos un mayor énfasis en la parte de obligaciones individuales del que existe en la actualidad, incluso en nuestra Carta Magna. Un énfasis de la misma entidad del que se pone, con justeza, en los derechos de los individuos. Dadas las preferencias sociales dominantes, los partidos políticos difícilmente ofrecerán estas soluciones dolorosas a sus electores y éstos no podrán votarlas aunque quisieran. Por supuesto, quien lo desee podrá aumentar su cobertura para la jubilación acudiendo al sistema complementario de planes y fondos de pensiones, amparados igualmente por la Constitución, por cierto; pero cuando las cotizaciones se llevan el 28,3 por 100 de los salarios íntegros de los trabajadores, ¿qué margen queda para el ahorro destinado a la pensión? No obstante, varios millones de españoles realizan ya moderadas aportaciones anuales a sus respectivos planes de pensiones complementarios.

6. Conclusiones

En los 25 años transcurridos desde que la promulgación de la Constitución de 1978 pusiera a nuestro sistema económico y de previsión social en un escenario de modernidad, el progreso en materia de pensiones se mide por un continuo avance en los indicadores demográficos y económicos del sistema contributivo. Dicho sistema se encuentra en estos momentos en plena madurez, aunque respaldado por la formidable creación de empleo durante el reciente ciclo expansivo de la economía y la moderación en el aumento del número de pensionistas. A medio plazo, en la escala demográfica, se producirán tensiones que el envejecimiento de la población hace inevitables a menos que se adopten nuevos esquemas de jubilación (a edades más tardías), financiación (equivalente actuarial) y aseguramiento de la gran vejez.

La madurez que presenta nuestro sistema de pensiones se expresa también en una excesiva rigidez de su división por regímenes, sus normas de cotización o reconocimiento de pensiones y sus períodos de caren-

cia. Esta rigidez es más una prueba de desconfianza hacia los trabajadores, a los que todavía se compensa permitiéndoles una cierta compra de pensiones, que un estímulo a su participación solvente en el esquema y, definitivamente, más anclada en el pasado que orientada hacia el futuro.

Obviamente, el rápido análisis realizado apenas deja entrever una «estructura fina» del sistema de pensiones que, en lo que se refiere a la atalaya formativa desde la que me sitúo, no puede ser objeto de tratamiento detallado por un texto constitucional. La Carta Magna de 1978, ya lo decía anteriormente, como las de otros países de tradición continental, enfatiza los derechos para todos y la suficiencia incondicionada más que las obligaciones de contribuir a la altura de lo que se aspira a obtener, pero ello no debería ser óbice para que la expresión «pensiones suficientes para todos», en la que podríamos resumir eficazmente el precepto constitucional, sea vista como una situación positiva fruto de la actividad, coherencia y esfuerzo de los ciudadanos y no como un horizonte reivindicativo que nunca acabamos de alcanzar.