



# gs

## gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº15. dic. 2010

**Carlos L. Alfonso**  
**Luis Enrique Alonso**  
**Jorge Aragón**  
**Luis Ayala**  
**Nuria Bosch**  
**Carlos Bravo**  
**Lorenzo Cachón**  
**Joan Coscubiela**  
**Ricardo Escudero**  
**Marta Espasa**  
**Juan A. Fernández Cordón**  
**Pilar Iglesias**  
**Miguel Laparra**  
**Paloma López**  
**Héctor Maravall**  
**Enrique Martín-Serrano**  
**Fernando Moreno**  
**Carlos Prieto**  
**Gregorio Rodríguez Cabrero**  
**Nicolás Sartorius**  
**Juan Torres**  
**Carmen Vizán**

# DEFENSA Y PROYECCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

**CCOO**

**Carlos Bravo**  
**Enrique Martín-Serrano**

El papel del sistema de pensiones  
en el Estado de bienestar



*Puerto de Fuenfría, s. f. Aureliano de Beruete.*

---

*La piedra angular de los Estados de bienestar es la existencia de instrumentos públicos que ayuden a una mejor y más justa distribución de la riqueza, entre los que destacan los sistemas de Seguridad Social y las pensiones que derivan de ellos.*

*Las crisis económicas se hacen más o menos duras para la vida cotidiana de las personas en función de la solidez que hayan podido desarrollar estos instrumentos. Pero también son los momentos de crisis los elegidos por algunos para arremeter contra el Estado de bienestar y ponerlos en cuestión.*

*Aunque no quepa invocar la crisis como excusa para imponer un recorte en los sistemas de pensiones, no debemos olvidar que los mismos están expuestos hoy, como siempre lo han estado, a importantes retos de futuro. Las tensiones demográficas, las nuevas necesidades sociales y los retos económicos son tareas que históricamente han exigido a los sistemas de Seguridad Social permanecer en un proceso de reforma constante con el propósito de cumplir adecuadamente con sus objetivos. Tan peligroso es dar por buena cualquier imposición de recorte realizada sobre la base de la situación de crisis actual, como mantenerse en un inmovilismo improductivo negando la importancia que tienen los retos que en el medio y largo plazo habrán de superarse.*

## INTRODUCCIÓN

LA principal seña de identidad y piedra angular de los Estados de bienestar modernos y más concretamente del llamado Modelo Social Europeo (deberíamos decir los modelos sociales pues aunque Europa se caracteriza por mantener niveles elevados de protección social, las diferencias por países, tanto en nivel de cobertura como en el diseño del sistema, hacen que las situaciones sean diversas y la comparación entre ellas compleja) es la existencia de instrumentos públicos que ayuden a una mejor y más justa distribución de la riqueza entre toda la ciudadanía. Se trata de mecanismos de redistribución de la renta contruidos sobre la base del principio de solidaridad. Los sistemas de Seguridad Social y las pensiones que derivan de ellos son, precisamente, uno de los principales mecanismos a los que nos referimos, gracias al que se asegura una renta vitalicia a los trabajadores en una de las etapas más vulnerables de su vida, justo cuando no pueden trabajar por razón de edad o incapacidad.

La historia nos ha enseñado que los momentos de crisis económica, como el que vivimos, se hacen más o menos patentes en la vida cotidiana de las personas en función del grado de solidez que hayan podido desarrollar estos instrumentos públicos.

Lamentablemente, otra enseñanza que nos ha dado la experiencia es precisamente que en los momentos de crisis económica, cuando más necesario se hace disponer de mecanismos de protección social que alivien sus efectos, suele ser el momento elegido por las posiciones más conservadoras para arremeter contra el Estado de bienestar y poner en cuestión los mismos instrumentos que ayudan a sobrellevar la recesión a la mayor parte de la ciudadanía. Unos con el objetivo de eliminar definitivamente dichos instrumentos y otros con el ánimo de servirse de ellos para que asuman el coste de la factura.

La crisis que vivimos hoy no ha sido una excepción. Desde los primeros momentos de la recesión económica hemos venido asistiendo, primero en los grandes

medios de comunicación y posteriormente en los centros de decisión política y económica, a una idea insistente sobre la necesidad de que el Estado se vea aliviado del lastre que suponen los instrumentos de solidaridad. Lejos de identificar entre los más poderosos a los responsables de la crisis, se opta así por buscar una solución a la misma por la vía del ajuste sobre el principal instrumento que tienen las personas para protegerse.

La crisis económica ha sido esgrimida sin ningún tipo de pudor de una parte a otra del planeta para justificar, por ejemplo, una línea de reforma muy concreta en materia de pensiones. No es nuevo que el Fondo Monetario Internacional y otros organismos arremetan contra los sistemas públicos de pensiones basados en el reparto y defiendan otras alternativas, pero sí lo ha sido en esta ocasión que desde el mismo corazón del modelo social europeo su máximo órgano de decisión, el Consejo Europeo, haya defendido que se *«garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la reforma de los sistemas de pensiones, entre otros medios»*<sup>1</sup>, o que en España, dentro de esa misma lógica, se haya justificado la primera congelación de las pensiones contributivas de la era democrática en base al cumplimiento del objetivo de reducción del déficit público contenido en el Plan de Ajuste del Gobierno<sup>2</sup>.

Con independencia de la finalidad que estas medidas puedan tener en el corto plazo de cara a utilizarlas como un elemento de estabilidad sobre los balances de las cuentas públicas, lo más peligroso radica en que con ello también se pretenda más a largo plazo el objetivo de socavar los sistemas públicos de protección social y su papel de redistribución colectiva de la riqueza.

No obstante, aunque no quepa invocar la crisis como excusa para imponer un recorte en los sistemas de pensiones, no debemos olvidar que los mismos están expuestos hoy, como siempre lo han estado, a importantes retos de futuro. Las tensiones demográficas, las nuevas necesidades sociales y los retos económicos son tareas que históricamente han exigido a los sistemas de Seguridad Social perma-

---

<sup>1</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de junio de 2010. EUCO 13/10. pág. 2.

<sup>2</sup> El preámbulo del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que es la norma por la que se ha regulado esta «congelación» de las pensiones, define literalmente su acción en los siguientes términos: *«El compromiso del Gobierno de España con la sostenibilidad de sus finanzas públicas (...) establece como objetivo, de acuerdo con el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto por la Unión Europea, la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 3 por ciento del Producto Interior Bruto. (...) para lograr los objetivos recogidos en este Real Decreto-ley resulta necesario, entre otras medidas, suspender excepcionalmente la revalorización de las pensiones de carácter contributivo para el año 2011.»* (BOE 24/05/2010).

necer en un proceso de reforma constante con el fin de cumplir adecuadamente con sus objetivos.

El presente artículo pretende resaltar y precisar el valor estratégico así como la realidad actual de nuestro sistema de pensiones, desde la óptica de que para preservarlo tan peligroso es dar por buena cualquier imposición de recorte realizada sobre la base de la situación de crisis actual, como mantenerse en el inmovilismo negando la importancia que tienen los retos que en el medio y largo plazo habrán de superarse. Esta última posición puede acabar utilizándose para justificar la imposición de reformas unilaterales, impuestas desde el poder ejecutivo, que ignoran los derechos de los trabajadores y trabajadoras y se concentran en meros recortes de gastos a través de una reducción de las coberturas protegidas y/o de la expectativa de prestación que cada persona afectada tenga.

## 1. NUESTRO SISTEMA DE PENSIONES HOY. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Los sistemas de pensiones cumplen una doble función, social y económica. De un lado, aseguran un nivel de vida suficiente a las personas en el momento en el que ya no pueden trabajar por razón de edad o incapacidad. Pero, además, estas rentas tienen importancia económica como motor de crecimiento económico y generación de empleo resultante de la mayor demanda interna de bienes y servicios que se derivan de la existencia de un número creciente de pensionistas, que tiende a aumentar y seguirá haciéndolo en el futuro, incrementando su peso relativo sobre el conjunto de la población (hoy en torno a un 20% son pensionistas, superando previsiblemente el 30% en los años centrales del siglo).

### **Amplia cobertura, menor intensidad**

En España nuestro sistema de Seguridad Social tiene actualmente reconocidas algo más de 8,6 millones de pensiones contributivas y cerca de 0,5 millones de pensiones no contributivas. Así, nuestro sistema de pensiones extiende su acción protectora en torno a cinco grandes clases de pensiones: jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y pensiones a favor de familiares.

Podemos decir que la red de protección que ofrecen alcanza de forma directa o derivada a prácticamente la totalidad de personas mayores de 65 años, por lo que

el nivel de cobertura que ofrece es realmente alto<sup>3</sup>. Sin embargo, la intensidad de dicha protección todavía es, en media, de un perfil bastante más limitado. Por tanto, para dimensionar con exactitud el grado de protección que realmente ofrecen las pensiones del sistema de Seguridad Social debemos atender a la doble premisa del número de beneficiarios y la cuantía de las pensiones. Y respecto de este último punto, para medir adecuadamente el grado de protección que pueden ofrecer las pensiones es conveniente buscar un indicador que nos pueda servir de referencia con la que establecer la capacidad de poder adquisitivo y, por tanto, del nivel de vida que cabe obtener con estos ingresos, de modo que el indicador que más se puede ajustar a nuestro objetivo es el salario medio<sup>4</sup>.

Centraremos nuestro análisis en las pensiones de carácter contributivo por ser éstas, por número de beneficiarios y recursos invertidos, la espina dorsal del sistema de pensiones. Así, podemos comenzar por señalar que las cerca de 8,6 millones de pensiones contributivas protegen a unos 7,9 millones de pensionistas<sup>5</sup>, siendo la cuantía media de estas pensiones 781,34 euros mensuales, lo que equivale al 57,6% del salario medio neto, descontado las cotizaciones sociales a cargo del trabajador. Como vemos, nuestro sistema de Seguridad Social ha desarrollado un ámbito de protección con un nivel de cobertura prácticamente universal que, no obstante, en media tiene un perfil de cuantía de las pensiones manifiestamente mejorable.

Si atendemos a la importancia que cada una de las clases de pensiones tiene en el conjunto del sistema, comprobamos que las que más se prestan son las de jubilación, que suponen más de la mitad del total de pensiones reconocidas, concretamente el 59,3%, y su cuantía media se sitúa a la cabeza del sistema con 886,40 euros mensuales. La cuantía media de la pensión de jubilación equivale el 65,3% del salario medio neto.

Le siguen en importancia las pensiones de viudedad que suponen algo más de la cuarta parte del total de pensiones, concretamente el 26,3%, con una cuantía media de 572,53 euros. Esta cuantía media supone el 42,2% del salario medio neto.

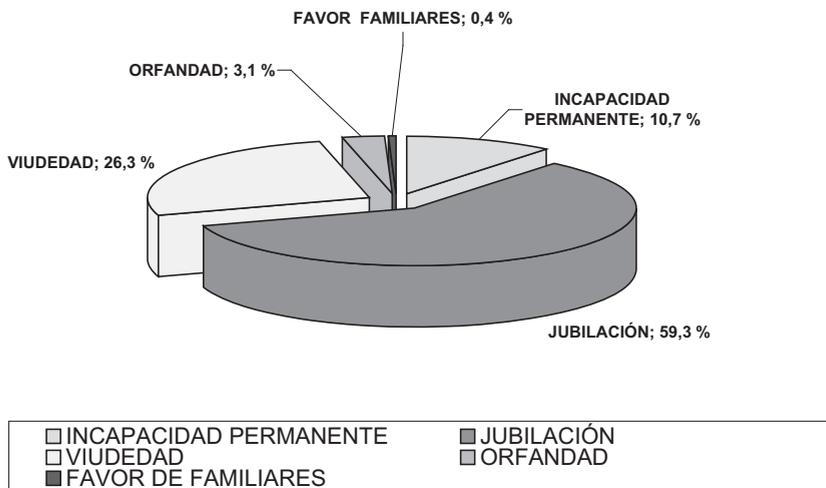
---

<sup>3</sup> El INE calculaba en octubre de 2010 que el número de personas mayores de 65 años en nuestro país era de 7.846.029 personas.

<sup>4</sup> Se utiliza en esta ocasión el indicador reconocido por la OCDE para realizar análisis comparados, que en 2009 establecía el salario medio en España en 21.200 euros brutos anuales. Vid: OECD Pensions at a Glance 2009 Retirement-income systems in OECD countries. pág. 256.

<sup>5</sup> En concreto, en septiembre de 2010 había un total de 8.697.520 pensiones contributivas que protegían a un total de 7.910.200 pensionistas, lo que supone que hay unas 775.000 personas que reciben de forma concurrente dos o más pensiones contributivas de la Seguridad Social.

GRÁFICO 1. Pensiones contributivas 2010, por clases



Las pensiones de incapacidad permanente, por su parte, son apenas una décima parte del total y alcanzan el 10,7%. La explicación de una importancia relativa tan baja de esta prestación la encontramos en el hecho de que estas pensiones pasan a denominarse genéricamente pensión de jubilación cuando el pensionista cumple la edad legal de jubilación. Su cuantía media se sitúa en 851,33 euros, lo que equivale al 62,7% del salario medio neto.

Finalmente se encuentran las pensiones de orfandad y en favor de familiares, que suponen respectivamente el 3,1% y el 0,4% y que presentan en el mismo orden cuantías medias de 350,83 euros mensuales y 460,38 euros mensuales. En el caso de la orfandad, la cuantía media es equivalente al 25,9% del salario medio neto, y en el de las pensiones a favor de familiares equivale al 33,9% del mismo concepto.

A pesar del bajo perfil que presentan las cuantías medias de estas pensiones, no debemos perder de vista el hecho de que los sistemas de Seguridad Social no dejan de ser en cierta medida un reflejo (aunque corregido) de las condiciones laborales que vivieron en activo quienes hoy son pensionistas. Por tanto, las bajas pensiones que en media presenta nuestro sistema no son sino consecuencia de unas carreras de cotización más cortas que las actuales y con peores salarios. Lo que contrasta, como más adelante veremos, con el perfil de las nuevas pensiones que en la actualidad se comienzan a reconocer a trabajadores que han podido realizar carreras de cotización más prolongadas y con mejores salarios.

## Equilibrio entre contributividad y solidaridad

Pero volviendo al perfil medio de las pensiones que ofrece el sistema de Seguridad Social en la actualidad, como veníamos diciendo, la protección que ofrecen las pensiones no es sino un reflejo corregido de las carreras de cotización que generaron el derecho a dicha pensión. Los sistemas públicos de reparto, como el nuestro, se articulan alrededor de dos objetivos fundamentales: proteger de forma adecuada a todos los trabajadores, y hacerlo de manera que el sistema sea sostenible en el largo plazo. Para ello, los sistemas de reparto han articulado una fórmula de equilibrio entre el principio de contributividad, que debe existir entre el esfuerzo aportado en forma de cotizaciones y la pensión que se recibe, y el principio de solidaridad que garantice que aquellos que no pudieron realizar un esfuerzo superior en cotizaciones vean mejorada, sin embargo, la cuantía de la pensión cuyo derecho generaron. Por tanto, nuestro sistema de pensiones, habida cuenta del perfil medio que han tenido las carreras de cotización a lo largo de la historia reciente de nuestro país, ha tenido que desarrollar una serie de mecanismos que refuercen este principio de solidaridad. El más destacado lo constituyen los complementos a mínimos.

Se denomina complementos a mínimos a las cantidades económicas que reciben aquellas pensiones contributivas cuando, cumpliendo el pensionista determinados requisitos de ingresos, la cuantía de la pensión a la que han generado derecho es inferior a la cuantía que anualmente se establece en ley de presupuestos como límite básico que garantice un nivel de vida suficiente. En la actualidad, las cuantías de las pensiones mínimas de jubilación oscilan entre los 587,80 euros mensuales cuando el pensionista no tiene cargas familiares, lo que equivale al 94,4% del Salario Mínimo Interprofesional neto (descontadas las cotizaciones a cargo del trabajador), y los 725,20 euros mensuales si el jubilado tiene cónyuge a cargo, lo que equivale al 122,9% del salario mínimo neto.

Por tanto, vemos que el alcance de este instrumento de solidaridad del sistema es realmente importante y permite la paradoja de que los trabajadores en activo, que son quienes financian con sus cotizaciones el sistema, tengan, en ocasiones, ingresos netos mínimos garantizados inferiores a los de algunos colectivos de beneficiarios de complementos a mínimos. Esto se debe a que la evolución que se ha experimentado en la mejora del sistema de pensiones no ha sido pareja a la del mercado laboral, y constituye un riesgo en el largo plazo que debe corregirse incrementando el Salario Mínimo Interprofesional al menos hasta el 60% del salario medio negociado, tal y como reclama la Carta Social Europea, y acompasando al ritmo de este crecimiento la mejora de las pensiones mínimas.

Parece lógico defender que cuando hablamos de rentas mínimas garantizadas, la referencia básica del conjunto de ellas sea la de retribución de los activos, con la que, no olvidemos, se financia el segmento contributivo de nuestro sistema de pensiones, entre otras cuestiones (desempleo, formación...).

Como veníamos exponiendo, una gran parte de las pensiones de nuestro sistema necesita de complementos a mínimos. Concretamente, el 27,7% de las pensiones contributivas en vigor precisan de ser complementadas para alcanzar el nivel mínimo establecido. Estos complementos a mínimos suponen en la práctica un complemento de 205,5 euros mensuales, lo cual constituye una parte nada desdeñable del total de la pensión.

Sin embargo, la necesidad de complementos a mínimos no es uniforme. Si analizamos la necesidad de complementos a mínimos por regímenes de afiliación podremos comprobar cómo los Regímenes Especiales son los que concentran la mayor demanda de complementos.

CUADRO 1. *Pensiones en vigor con complemento a mínimos por Regímenes*  
(1 de septiembre de 2010)

<i>Regímenes</i>	<i>Número</i>	<i>% / Total clase</i>
General	1.067.936	19,24
Trabajadores autónomos	766.838	41,35
Agrario	384.468	59,57
Trabajadores del mar	35.762	27,10
Minería del carbón	6.324	9,05
Empleados de hogar	108.789	56,48
<b>Total sistema</b>	<b>2.407.736</b>	<b>27,68</b>

Fuente: Seguridad Social.

Mientras que los jubilados que trabajaron y estuvieron afiliados al Régimen General precisan complementar apenas en el 19,24%, los trabajadores agrarios (59,57%) y las empleadas de hogar (56,48%) prácticamente triplican esa cifra. Destaca igualmente el caso de los trabajadores autónomos, que necesitan complementos a mínimos (41,35%) en cerca de la mitad de las pensiones a las que generan derecho.

La gran diferencia entre los Regímenes Especiales Agrario, de Empleadas de hogar y de Autónomos, que son los que, al margen del Régimen General, agrupan a mayor número de trabajadores, radica en el hecho de que los dos primeros explican en gran medida su necesidad de complementos a mínimos por el hecho de que tienen impedido legalmente cotizar por sus salarios reales, mientras que en el caso de los autónomos son ellos quienes tienen la posibilidad de elegir las cuantías por las que cotizan, lo cual permite un amplio margen de planificación personal.

Tanto trabajadores agrarios como empleadas de hogar se ven obligados a cotizar por bases tarifadas y únicas, con independencia del salario real que perciben. El hecho de que históricamente estas bases tarifadas hayan sido siempre inferiores a sus salarios reales ha dado como resultado una infracotización en su etapa de activos, que necesariamente ha de verse reflejada en la pensión que recibirán de la Seguridad Social cuando se jubilen. En estos casos concretos es donde deben reforzarse los instrumentos de solidaridad del sistema. No en balde la solidaridad de la Seguridad Social está pensada para quienes no han podido cotizar mejor y no para quienes no han querido hacerlo.

La idea de fondo que justifica la existencia de un régimen especial de afiliación es la pervivencia de condicionantes de carácter sectorial que obligan a que las empresas y trabajadores de dichos sectores cuenten con unos requisitos de cotización generalmente inferiores a los exigidos a los trabajadores del Régimen General. Dicha situación de infracotización obliga al sistema, bien a ajustar el nivel de protección que ofrece a estos trabajadores, reconociéndoles menos derechos, bien a articular un mecanismo de compensación financiera para que el conjunto del sistema asuma solidariamente el déficit de financiación que tendrán las prestaciones de estos colectivos.

Además, hemos de tener en cuenta que muy generalmente los requisitos exigidos a los trabajadores en concepto de cotizaciones son bastante similares, con independencia de que estén afiliados a un régimen especial o al general. Suelen ser los empresarios quienes más favorecidos se ven por la existencia de los regímenes especiales, mediante una sustancial reducción de las cotizaciones a su cargo. Así, mientras que un empresario tiene a su cargo cotizaciones por contingencias comunes por un tipo general del 23,6%, un empleador doméstico lo hace por el 18,3%, y un empresario agrario por el 15,5% nominal; el efectivo es aún inferior por el efecto de bonificaciones adicionales a la existencia de un tipo reducido, y es aquí donde radica fundamentalmente el déficit de financiación de los regímenes especiales con trabajadores por cuenta ajena.

Por ello, la integración de los regímenes especiales en el Régimen General de la Seguridad Social es un objetivo tanto de justicia social, para garantizar la misma protección de todos los trabajadores con independencia de su actividad, como de sostenibilidad financiera del sistema que garantice la equidad en las aportaciones de trabajadores y empresarios.

Vemos cómo los principios de solidaridad y contributividad están íntimamente relacionados en el diseño del sistema. Y la eficacia del mismo depende de que sepamos encontrar el adecuado equilibrio entre ambos.

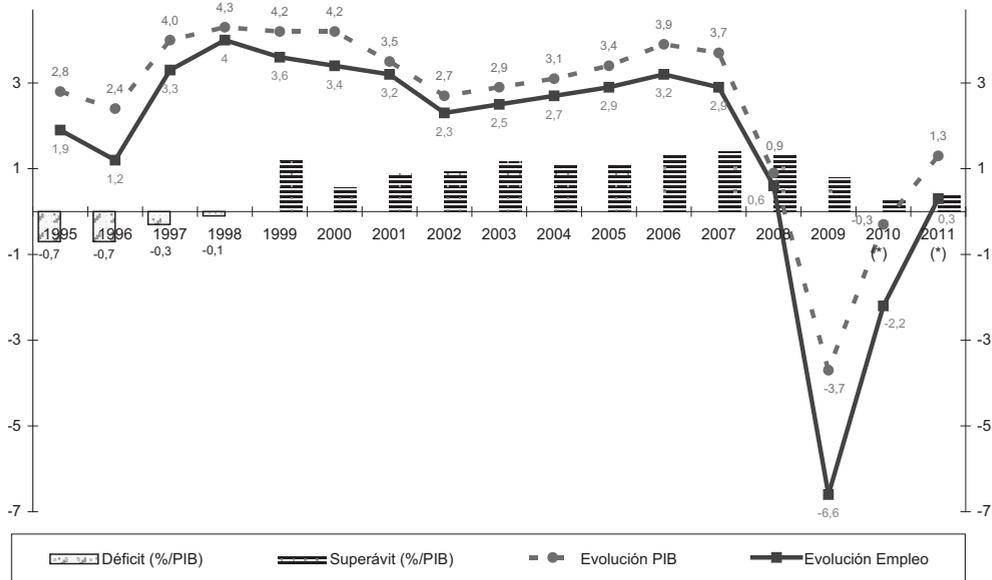
Se ha venido actuando sobre estos principios desde hace décadas, si bien, durante la etapa que va desde 1995 hasta la actualidad se han reforzado con intensidad los mecanismos de reforma del sistema basados en este equilibrio. Estas reformas, realizadas en el marco de la negociación y acuerdo con los agentes sociales instaurado en el Pacto de Toledo, han desarrollado toda una batería de iniciativas que han venido a reforzar la dimensión contributiva del sistema y, con ello, la mejora de la sostenibilidad financiera y de la protección de los propios trabajadores afectados.

Existen, además, medidas de carácter anticíclico como el establecimiento de la obligación de cotizar, aun con tipos reducidos, con cargo al Servicio Público Estatal de Empleo y al propio trabajador durante la percepción de la prestación contributiva por desempleo, de tal forma que los trabajadores en esta situación continúan cotizando (y generando derechos) por las contingencias comunes, por la base media que venían teniendo mientras trabajaban. A ella se ha añadido en los últimos años de concertación y consenso amplio en las actuaciones sobre el sistema de pensiones, que los beneficiarios del subsidio de desempleados mayores de 52 años mantengan una cotización igualmente por la base equivalente al 125% de la base mínima del Régimen General.

Sólo con estas dos medidas, además de ayudar a completar las carreras de cotización de los desempleados, se ha contribuido a generar un instrumento de enorme importancia que es capaz de atenuar el impacto de ciclos económicos negativos sobre los ingresos del sistema, como si de un colchón se tratara. La eficacia de este instrumento puede apreciarse gráficamente en los resultados que está obteniendo el sistema de Seguridad Social durante la intensa crisis que venimos sufriendo en los últimos tres años.

Pese a que desde 2007 hasta hoy el número de trabajadores en alta afiliados a la Seguridad Social se ha reducido en 1,3 millones de personas, el empleo se ha

GRÁFICO 2. Evolución del PIB, Empleo y Déficit / Superávit de la Seguridad Social



\* (dato estimado)

Fuente: Ministerio Trabajo e Inmigración.

reducido en un  $-6,6\%$ , y el Producto Interior Bruto ha llegado a caer hasta el  $-3,7\%$ , los instrumentos anticíclicos asociados a la cotización por desempleo, que han permitido mantener la cotización de millones de personas en desempleo, han facilitado mantener una situación de superávit del sistema. Tan es así, que en la actualidad el sistema de Seguridad Social se encuentra prácticamente en una situación de equilibrio financiero y sólo la evolución de las prestaciones contributivas de desempleo será la que determine un cierre de ejercicio en saldo positivo o en ligero déficit<sup>6</sup>, de tal forma que este instrumento ha mostrado su importancia para la estabilidad financiera del sistema ante momentos de ciclos económicos adversos.

<sup>6</sup> Aunque la previsión de liquidación para el ejercicio 2010 realizada por el Gobierno (septiembre de 2010) prevé un saldo positivo de 4.753 millones de euros, esta cifra contrasta con los cálculos que ha realizado el Gabinete Económico Confederado de CCOO que apuntan una cuantía algo más modesta, situada en el entorno de los 2.400 millones de euros, en su mayoría derivados de los intereses generados por el Fondo de Reserva; de tal modo que podríamos decir que los ingresos no financieros del sistema (fundamentalmente cotizaciones) y los gastos derivados de prestaciones se encuentran en términos próximos al equilibrio.

En conclusión, vemos cómo el sistema de Seguridad Social, para conseguir cumplir su doble objetivo de proteger mejor y hacerlo de forma sostenible, ha sabido ir articulando instrumentos diseñados sobre la premisa de encontrar el equilibrio entre los principios de contributividad y solidaridad. En este equilibrio radica la solidez y eficacia que en última instancia puedan tener los sistemas de pensiones. Por ello, tanto los mecanismos que hemos visto aquí, como otros elementos cualquiera que hoy o en un futuro puedan venir a reforzar la contributividad del sistema, han de estudiarse siempre desde la doble perspectiva de cómo, además, pueden ayudar a reforzar la dimensión solidaria y de mejora de la protección del conjunto del sistema.

### **La mejora en la protección de las nuevas pensiones**

El conjunto de medidas que hemos venido explicando a lo largo de este capítulo, junto con la mejora gradual de las condiciones laborales de las generaciones que comienzan ahora a jubilarse han ido configurando, lenta pero continuamente, una línea de mejora en la protección que ofrece el sistema de pensiones.

Desde 1977 hasta hoy se aprecia una clara evolución al alza de las cuantías medias de las pensiones en euros constantes, marcada siempre por un incremento interanual positivo en términos reales. Es decir, que un año tras otro las pensiones han ido creciendo de forma sostenida en su cuantía media, y además este crecimiento ha sido siempre superior a la inflación.

En la última década, más concretamente, este proceso de mejora en las cuantías medias se ha intensificado si cabe, consolidando un incremento en términos acumulativos del 2,31% interanual por encima de la inflación registrada. De tal forma que la cuantía media del total de pensiones entre el año 2000 y el 2011, ha pasado de 471 euros hasta 800 euros, y en el caso de la pensión de jubilación de los 539 euros hasta los 911 euros.

Este importante ritmo de crecimiento en las cuantías medias de las pensiones del sistema es consecuencia de la mejora que han experimentado las cuantías de las nuevas altas de pensión.

Ello se aprecia con especial nitidez en el llamado «efecto sustitución», esto es, el porcentaje de incremento en la cuantía que suponen las pensiones que se dan de alta en el sistema respecto de las que causan baja. Con carácter general, este

efecto sustitución en la media de las pensiones supone un incremento del 29,77%<sup>7</sup>. Un incremento que es incluso más importante en el caso de las pensiones de jubilación, en el que esta proporción alcanza el 39,51%<sup>8</sup>.

CUADRO 2. *Evolución de las cuantías medias de pensión 2000-2010 (en euros)*  
(Datos a 31 de diciembre)

	<i>Incapacidad Permanente</i>	<i>Jubilación</i>	<i>Viudedad</i>	<i>Orfandad</i>	<i>Favor Familiar</i>	<i>Total</i>
2000	543,25	539,18	333,16	200,54	249,16	471,79
2001	577,99	569,16	350,92	212,57	265,77	498,36
2002	605,99	592,34	370,06	220,37	280,57	519,36
2003	641,22	625,28	397,95	234,30	302,75	550,44
2004	671,21	654,90	434,30	252,26	331,36	581,56
2005	702,70	688,68	454,90	271,36	354,79	612,14
2006	736,57	729,32	478,81	287,92	379,69	647,26
2007	765,74	770,62	500,60	302,87	402,99	681,46
2008	806,50	822,24	531,51	326,34	432,11	725,88
2009	836,18	862,55	556,52	341,48	449,69	760,68
2010 (*)	854,98	893,49	574,90	352,30	463,06	786,89
2011 (*)	865,28	911,02	580,89	356,04	469,03	800,49

\* Estimación.

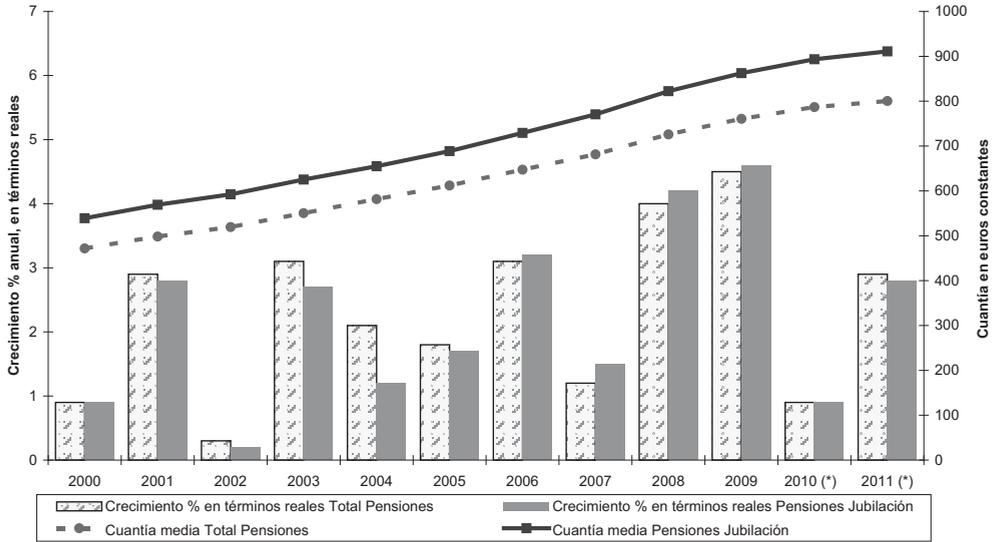
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Ello nos muestra que dentro del sistema de pensiones se continúa consolidando una nueva realidad, con unas cuantías de las pensiones bastante superiores a las que el sistema ofrece en media y que son, a su vez, resultado de la mejora de las carreras de cotización de las generaciones de trabajadores que ahora se aproximan al retiro. De un lado, la mayor estabilidad en el empleo para un segmento importante de las personas asalariadas ha permitido reunir carreras de cotización más prolongadas, especialmente a los hombres, y con ello, la mejora de los salarios ha contribuido igualmente a incrementar las bases de cotización de estos trabajadores. Esta

<sup>7</sup> Datos de agosto de 2010. La pensión media que causa baja en el sistema tiene una cuantía mensual de 733,35 euros, mientras que la cuantía media de las nuevas altas es de 951,68 euros.

<sup>8</sup> Datos de agosto de 2010. La pensión de jubilación que causa baja en el sistema tiene una cuantía mensual media de 855,2 euros, mientras que la cuantía media de las nuevas altas alcanza los 1.193,13 euros.

GRÁFICO 3. Evolución de las cuantías medias de las pensiones (2000-2011)  
(En euros constantes)



\* (Dato estimado).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

mejor carrera profesional de las personas que ahora comienzan a llegar a la edad de jubilación tiene lógicamente un importante impacto sobre la cuantía de las pensiones a las que han generado derecho.

Así, las nuevas pensiones de jubilación, que son las más numerosas, que se han reconocido en 2010 en el total del sistema de Seguridad Social han alcanzado una cuantía media de 1.149,90 euros mensuales, lo que equivale al 77,85% del salario medio neto. Pero si nos fijamos en las pensiones que ha generado el Régimen General, que es por cierto el que concentra a tres de cada 4 trabajadores afiliados en alta en el sistema, la cuantía media de la nueva pensión de jubilación llega a los 1.373,68 euros mensuales, lo que supone el 93% del salario medio neto de los activos.

Esta mejora de las bases reguladoras de las prestaciones de los nuevos pensionistas, en un sistema que se financia fundamentalmente con las cotizaciones de las personas activas, es más sensible por naturaleza a la evolución del mercado de trabajo, a la cantidad y a la calidad del empleo.

CUADRO 3. Cuantías y número de altas de pensión de jubilación en 2010 por modalidad y Régimen  
(Datos acumulados a junio)

Modalidad de Pensión	Total Sistema				Régimen General			
	Número	%	Pensión media (euros/mes)	Equivalencia % respecto del Salario medio neto (> 55 años)	Número	%	Pensión media (euros/mes)	Equivalencia % respecto del Salario medio neto (> 55 años)
Jubilación anticipada	59.404	40,24	1.309	89,49	53.441	50,85	1.344	91,89
Con coeficientes reductores < 60	36.337	24,61	1.153,82	78,86	32.590	31,01	1.212,44	82,87
61	8.603	5,83	821,58	56,15	7.415	7,05	862,80	58,97
62	8.146	5,52	1.167,18	79,78	7.622	7,25	1.207,71	82,55
63	7.159	4,85	1.173,62	80,22	6.482	6,17	1.229,88	84,06
64	6.138	4,16	1.293,16	88,39	5.455	5,19	1.368,80	93,56
Sin coeficiente reductor	6.291	4,26	1.432,35	97,90	5.616	5,34	1.508,50	103,11
Especial a los 64 años	3.512	2,38	1.728,92	118,17	1.521	1,45	1.824,14	124,68
Jubilación parcial	3.204	2,17	1.544,82	105,59	3.157	3,00	1.554,14	106,23
Jubilación > 65 años	16.351	11,08	1.518,28	103,77	16.173	15,39	1.524,09	104,17
Total jubilaciones no SOVI	88.222	59,76	1.118,57	76,45	51.662	49,15	1.404,02	95,96
Jubilación SOVI	147.626	94,56	1.195,29	81,70	105.103	100,00	1.373,68	93,89
Total Jubilación	8.490	5,44	360,61	24,65	—	—	—	—
	156.116	100,00	1.149,90	78,60	—	—	—	—

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social e INE<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Nota metodológica: Elaboración a partir de datos INE-Encuesta de Estructura Salarial 2010 (datos 2008) ajustada con las cotizaciones sociales a cargo del trabajador. El INE establece un salario anual medio de 21.883,48 € para todos los trabajadores, y para mayores de 55 años de 25.235,33 €. Aunque el tamaño de la muestra por grupos de edad no tiene el mismo volumen, lo cierto es que los resultados son consistentes si ampliamos la comparación a los tramos de edad inmediatamente inferiores; así, en el tramo 45-49 años el salario medio es 24.326,53 € y en el tramo 50-54 años 25.881,4 €, en ambos casos claramente superiores al general.

La evolución positiva en términos cuantitativos de la afiliación a la Seguridad Social en los últimos 15 años se enfrenta ahora, por un lado, a una reducción de afiliados que en el medio plazo tiene impacto sobre la financiación y, por otro, a fenómenos como la importancia de la economía sumergida, la tardía incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, la aún muy inferior tasa de actividad femenina, por citar algunos. Todo esto tendrá como consecuencia, de no corregirse a tiempo, un descenso en los niveles de cobertura de la protección social de personas que hoy sostienen la financiación del sistema pero que recibirán menores prestaciones en el futuro, como consecuencia de que tienen unos ingresos netos inferiores a los que el propio sistema reconoce a los pasivos que hoy se están incorporando.

Esta situación se hace especialmente evidente en el caso de las modalidades de acceso a la jubilación anticipada, que carecen de coeficientes reductores, en las que el sistema está reconociendo pensiones que superan el salario medio neto de los activos y se sitúan entre el 89,99% y el 108,12% del salario medio de los mayores de 55 años.

Como vemos en el cuadro anterior, casi todas las jubilaciones anticipadas se dan en trabajadores que cotizaron en el Régimen General y, probablemente, coinciden en muchos casos con el perfil de trabajador estable y con mejores salarios que hemos señalado anteriormente, aunque veremos más adelante que no es así en un número minoritario pero relevante.

Sin embargo, cuando la modalidad de jubilación anticipada se toma en su conjunto con el resto de figuras que la conforman, se sitúa en una media más moderada, entre los 1.309 euros del total del sistema y los 1.344 euros para los trabajadores que cotizaron en el Régimen General. Las cuantías de estas pensiones rondan la equivalencia del salario medio neto y el 75% del salario medio neto de los mayores de 55 años.

Este proceso de moderación se consigue gracias a la utilización de los coeficientes reductores, que son las figuras que garantizan, sobradamente en la actualidad, la neutralidad financiera de la jubilación anticipada a efectos de gasto sobre el conjunto del sistema. Pero más allá de la utilización de dichos coeficientes resulta muy curioso detenerse en un detalle adicional.

Junto a los trabajadores que acceden a la jubilación anticipada con cuantías de pensión más altas, fruto de una carrera profesional estable y con buenos salarios, hay un grupo de cierta importancia que, sin embargo, se ve obligado a jubilarse anticipadamente pero con una pensión mucho más baja.

En el cuadro anterior podemos comprobar, por ejemplo, cómo la media de trabajadores que se jubila anticipadamente a los 60 años lo hace con una pensión de 862 euros o menos, es decir, con una pensión que es incluso inferior a la media que ya está reconociendo el sistema para el conjunto de jubilados veteranos.

Y aunque con un grado diferente de intensidad entre unos grupos y otros, se aprecia cómo aproximadamente el 20% del total de nuevos jubilados lo hace de forma anticipada aun a pesar de que las cuantías medias a las que tienen derecho son inferiores a la que el sistema ofrece a quienes se jubilan al cumplir la edad legal de 65 años.

Este fenómeno demuestra que dentro del colectivo de nuevos jubilados hay un grupo creciente en importancia que no ha podido tener la misma carrera de cotización estable y con buenos salarios que la mayoría de su generación, y que, por tanto, excluidos del empleo en la última etapa de su vida laboral se ven obligados a anticipar la jubilación aunque ello conlleve una merma considerable en la cuantía de su pensión.

Es necesario abrir, por tanto, desde las proyecciones de ingresos y gastos que nos muestra la evolución de la cuantía de las pensiones reconocidas, de un lado, y los salarios, de otro, una reflexión en torno a las necesidades de actuación sobre el mercado de trabajo y sobre el sistema de pensiones. Debemos entender por qué, aun a pesar de que la generación de trabajadores que actualmente se acerca a la jubilación cuenta con unas buenas carreras medias de cotización, la calidad de su empleo no ha podido extenderse al conjunto de las personas asalariadas, manteniendo una temporalidad estructural muy elevada y amplios colectivos de trabajadores con alta rotación y escasa estabilidad laboral.

En esa reflexión, sin duda, hay que incorporar la necesidad de reforzar el diseño de un sistema coherente de acceso a la jubilación. La anticipada, cuyo acceso puede incluso ampliarse, valorando, desde un criterio de equidad interna del conjunto del sistema de pensiones, las importantes diferencias en las pensiones de personas que con carreras de cotización similares y acceso a jubilación anticipada lo hacen por las diversas vías reconocidas. El incentivo al retraso voluntario en la edad de jubilación de las personas que lo deseen o lo necesiten, viendo mejorada de forma sensible su pensión final, también dentro de un límite de equidad en la prestación que perciben comparada con la de aquéllas que han optado por la jubilación anticipada o a la edad ordinaria.

Incluso con las precisiones y detección de necesidades mencionadas, no podemos sino concluir que el sistema de pensiones ha evolucionado en una clara

línea de mejora. Y si bien al principio de este capítulo hablábamos de que con carácter general para el conjunto de pensionistas, la protección pública que reciben de la Seguridad Social tenía una amplia cobertura pero una menor intensidad, este fenómeno ha comenzado ya a evolucionar en las nuevas pensiones que se están reconociendo.

## Efectos sociales y económicos derivados de las pensiones

Como decíamos al principio, el sistema de pensiones ha de evaluarse atendiendo a una doble dimensión social y económica.

Dentro de los efectos sociales que se han podido derivar de la evolución de nuestro sistema de pensiones destaca, por su importancia, su contribución a la reducción de la tasa de pobreza de los mayores de 65 años.

En este sentido, la evolución creciente de la pensión media, conjugado con algunos otros factores como el régimen de propiedad de la vivienda, ha hecho posible que incluso en plena crisis económica el colectivo de mayores de 65 años haya continuado siendo el colectivo que en mayor medida ha visto reducida la tasa de riesgo de pobreza.

CUADRO 4. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza por grupos de edad (2004-2009)

	Tasa de riesgo de pobreza (%)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Diferencia 2009/2004
Menos de 16	24,2	24,0	24,0	23,6	24,1	23,3	-0,9
De 16 a 24	19,0	18,3	19,5	19,6	21,6	21,0	2,0
De 25 a 49	15,6	15,7	15,6	16,2	15,5	16,2	0,6
De 50 a 64	16,5	16,5	16,4	16,7	16,8	17,3	0,8
65 y más años	29,5	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	-4,3
<b>Total</b>	<b>19,9</b>	<b>19,7</b>	<b>19,9</b>	<b>19,7</b>	<b>19,6</b>	<b>19,5</b>	<b>-0,4</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE-Encuesta de Condiciones de Vida.

No es nuevo el fenómeno que lleva asociado el riesgo de pobreza a la ausencia de empleo y, con ello, a la ausencia de rentas estables. Por tanto, tampoco es extraño que la crisis económica haya ayudado a fortalecer la tendencia que ya se comenzaba

a experimentar hace tiempo y que supone un desplazamiento lento pero constante del riesgo de pobreza desde los grupos de mayor edad, históricamente ligados a pensiones muy bajas, hacia personas en edad activa con problemas de acceso al empleo y generalmente con hijos a cargo.

En plena crisis económica, por tanto, nuestro sistema de pensiones ha demostrado ser un instrumento eficaz de redistribución de renta que ha permitido continuar con la mejora de su capacidad protectora, mientras que el mercado de trabajo y los instrumentos de protección ligados al mismo no han sido capaces de hacer lo propio en términos similares.

Volviendo al análisis dual que hacíamos al principio de este apartado, podemos resumir el efecto económico que también llevan aparejadas las pensiones públicas en una cifra: 113.416 millones de euros. Esta es la cantidad de recursos que la Seguridad Social pondrá en circulación en el año 2011 en forma de prestaciones económicas<sup>10</sup>. Se trata de una cuantía de recursos financieros que se sitúa en el entorno del 12% del Producto Interior Bruto y que se constituye como la principal política de gasto público.

En términos comparativos, la cuantía que suponen las prestaciones económicas de Seguridad Social en 2011 será la misma que de forma conjunta soporten las políticas estatales de Sanidad, Educación, Cultura, Justicia, Defensa, Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias, Política exterior, Servicios sociales y promoción social, Fomento del empleo, Desempleo, Acceso a la vivienda y fomento de la edificación, Agricultura pesca y alimentación, Industria y energía, Comercio, turismo y PYME, Subvenciones al transporte, Infraestructuras, Investigación, Desarrollo e Innovación Civil, Investigación, Desarrollo e Innovación Militar, y Administración financiera y tributaria<sup>11</sup>.

Para terminar de cuantificar definitivamente la importancia en términos económicos de lo que implica las prestaciones de Seguridad Social en el conjunto de la economía española, basta con medirla con el gasto que realizan el conjunto de administraciones públicas.

---

<sup>10</sup> Esta cifra incluye todas las prestaciones económicas de la Seguridad Social (pensiones contributivas y no contributivas, incapacidad temporal, prestaciones por maternidad, etc.).

<sup>11</sup> El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011 ha previsto para todas estas políticas un total de gasto por importe de 102.218,26 millones de euros. Vid: Ministerio de Economía y Hacienda. Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2011 (serie amarilla). Madrid, 2011. pág. 93.

CUADRO 5. *Gasto total de las Administraciones Públicas en España. Empleos directos en operaciones no financieras.*

Ejercicio 2009 (inicial)			
	Millones de euros	En % del PIB	% sobre total
Administración General del Estado	89.943,45	8,40%	18,90%
Seguridad Social (con SPEE)	137.212,81	12,90%	28,90%
Comunidades Autónomas	174.749,30	16,40%	36,80%
Corporaciones Locales	73.400,00	6,90%	15,40%
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>475.305,56</b>	<b>44,50%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Gabinete Económico Confederal de CCOO.

De este modo podemos comprobar cómo sobre el total del gasto público realizado por las administraciones, la Seguridad Social<sup>12</sup> (28,9%) es la segunda en importancia, solo superada por el que realizan el conjunto de las diecisiete comunidades autónomas (36,8%). Tanto la Administración General del Estado (18,9%) como el conjunto de corporaciones locales (15,4%) quedan muy por debajo de los recursos financieros que moviliza la Seguridad Social.

La importancia de todos estos recursos económicos alcanza su máxima expresión cuando tenemos en cuenta que los jubilados en nuestro país suelen tener en su pensión su principal, y muy a menudo única, fuente de ingresos. Por tanto, las pensiones se destinan muy principalmente al consumo directo de bienes y servicios esenciales que, precisamente, son fuente de actividad económica y creación de empleo que no cabe deslocalizar. Se trata de 113.400 millones de euros que cada año se inyectan en la actividad productiva y el consumo de nuestra economía.

Por tanto, podemos entender que el volumen de recursos financieros que concentran los sistemas de seguridad social, no solo en España sino en el conjunto de Europa, los haya situado de una forma muy clara en el objetivo de aquellos que buscan sanear las cuentas públicas sin querer buscar en otras fórmulas alternativas de ingresos, como las fiscales, por ejemplo.

<sup>12</sup> Bajo el epígrafe general de Seguridad Social este gráfico incluye también el gasto imputado al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). En todo caso, para cuantificar adecuadamente lo que representan ambos ámbitos de protección social debemos señalar que en el año 2011 el presupuesto de prestaciones económicas de Seguridad Social asciende a 113.416 millones de euros, mientras que el presupuesto del SPEE ronda los 32.000 millones.

## 2. RETOS DE FUTURO DEL SISTEMA DE PENSIONES

Ya hemos visto que la situación actual de crisis no puede ser un condicionante imperativo para realizar una reforma de las pensiones en una única dirección. No obstante, aunque no quepa invocar la crisis como excusa para imponer un recorte en los sistemas de pensiones, no debemos olvidar que los mismos están expuestos hoy, como siempre lo han estado, a importantes retos de futuro. Las tensiones demográficas, las nuevas necesidades sociales y los retos económicos son tareas que históricamente han exigido a los sistemas de Seguridad Social permanecer en un proceso de reforma constante con el objetivo de cumplir adecuadamente con sus objetivos.

En este caso, el objetivo del sistema de pensiones, a nuestro juicio, debe continuar siendo alcanzar la máxima cobertura de la población con un sistema de pensiones que constituya su renta principal y suficiente en un marco de sostenibilidad financiera presente y futura, compatible con una mejora sensible de la calidad de vida de la población española y, concretamente, de los pensionistas del sistema. En resumen, hacer posible que el sistema público en su configuración actual sea capaz de garantizar el pago de más pensiones, más altas y durante más tiempo.

El cumplimiento de este objetivo debe superar, al menos, dos retos de contenido: el demográfico y el económico; y un tercero de carácter metodológico: reforma negociada o impuesta.

### **El reto demográfico**

Nadie puede dudar de la envergadura del reto demográfico que plantea el incremento de la longevidad. Calcular el número de pensionistas en las próximas décadas es sencillo y fiable, ya que partimos de la población actual y de su índice de supervivencia, datos que conocemos o estimamos con bastante precisión. Somos conscientes de que, salvo catástrofe, aproximadamente a final de la década de 2030-2040 la Seguridad Social deberá hacer frente al pago mensual de más de 15 millones de pensiones. Cerca del doble del número actual. Este es un hecho que admite pocas discusiones.

También sabemos que el incremento de la esperanza de vida, aunque no puede ser infinito, nos llevará a que estas pensiones se deban pagar, en media, durante más de 18 años, por la mayor esperanza de vida de los jubilados de entonces.

Sin embargo, el resto de elementos que configuran la ecuación demográfica no están escritos.

Sería poco prudente fiar la resolución de todas las amenazas que se ciernen sobre las pensiones a una futura política demográfica que por cualquier vía equilibre la pirámide de población. Pero tampoco es razonable dar por sentado que nada se puede hacer al respecto.

Tan importante como equilibrar los grupos de edad en la citada pirámide es, por ejemplo, garantizar que estas personas tengan un empleo de calidad que sea capaz de generar riqueza suficiente, no solo para que se paguen las pensiones sino para que puedan desarrollarse el resto de facetas que conforman el bienestar de las personas.

En este sentido, la tasa de actividad femenina, aún más de 20 puntos porcentuales inferior a la masculina; la edad de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, muy tardía hoy contra la voluntad de ellos mismos; la evolución del PIB; las tasas de natalidad y su relación con el refuerzo de medidas de protección a la familia, especialmente por hijos a cargo; la llegada continuada de población inmigrante para incorporarse a nuestro mercado de trabajo; son variables sobre las que debemos actuar desde este mismo momento, porque son las que determinan también nuestra capacidad de financiación futura de los sistemas de protección social.

Y, además, cabe actuar sobre ellas no solo desde el ámbito estrictamente gubernamental. También a través de la Negociación Colectiva y el Diálogo Social, actuando sobre la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo, abordando las reformas estructurales que necesitamos en el terreno educativo, sanitario, industrial, energético..., debemos mejorar la calidad y cantidad de empleo.

## **El reto económico**

Ya hemos visto que, con independencia de la crisis económica, gracias a que en el pasado fuimos capaces de generar una serie de instrumentos anticíclicos eficaces, el balance del sistema de Seguridad Social sigue presentando superávit, en 2009 de 8.890 millones de euros, y la previsión inicial del Presupuesto de la Seguridad Social preveía 2.700 millones para 2010, cuantía que probablemente sufrirá alguna variación significativa al cierre del ejercicio pero que, en cualquier caso será positiva. Todos estos recursos han podido consolidar un Fondo de Reserva de

64.001 millones de euros, que es expresión de la fortaleza financiera de nuestro sistema de pensiones.

Pero no debemos olvidar que, aun a pesar de la buena salud financiera del sistema, la situación de cierre en el ejercicio 2010 será de equilibrio en términos de ingresos no financieros (cotizaciones básicamente) y gastos (prestaciones económicas). Y que, de continuar la gravedad e intensidad de la crisis, deberemos recurrir a las reservas acumuladas.

Aunque no hay por qué ser alarmistas, ya que el volumen de reservas permite un margen de tiempo razonable, debemos abordar la situación de una forma proactiva, adelantándonos a los acontecimientos y proponiendo soluciones que surtan efectos en el medio y largo plazo.

Con independencia del reto que supone la situación macroeconómica que ayude a la reactivación de la actividad productiva y deje atrás la crisis, y la creciente demanda de recursos que en el medio y largo plazo se deriva del proceso de envejecimiento de la población, ya señalados, lo cierto es que en el corto y medio plazo también debemos afrontar una dificultad adicional.

Hemos visto en el capítulo anterior que uno de los problemas que nos estamos comenzando a encontrar es el desacompañado ritmo de crecimiento que experimentan las cuantías de las pensiones nuevas y los salarios que las financian.

En este sentido, la principal causa de preocupación se deriva del hecho de que las cuantías medias de las pensiones crecen al doble de ritmo que lo hace la base media de cotización que genera los recursos para pagarlas.

Como ya hemos señalado anteriormente, el hecho de que el Régimen General concentre el 76% del total de trabajadores afiliados en alta y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos lo haga con el 16% del total, nos ayuda a concentrar el análisis en ambos de modo que con ello estamos observando casi la totalidad del sistema.

Actualmente, la base media de cotización del Régimen General se sitúa en 1.645,52 euros y la del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en 962,12 euros. Con independencia de la causa que pueda haber llevado a una diferencia tan importante entre ambas, que excede el objeto de este artículo (aunque no demasiado), interesa estudiar cómo han ido evolucionando comparativamente con las

pensiones medias en los últimos años para así poder determinar los posibles efectos que esta tendencia puede tener en el medio y largo plazo.

Como es lógico, en el caso del Régimen General la evolución que han experimentado sus bases de cotización en la última década ha venido determinada fundamentalmente por la evolución de los salarios medios negociados, muy pegados al ciclo económico. Mientras que la evolución de las bases medias en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos ha tenido una evolución más ligada a la evolución de la base mínima de cotización de su régimen.

CUADRO 6. *Evolución de las Bases de Cotización medias*  
Régimen General (RG) y Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)

	<i>Base media de cotización RG (euros)</i>	<i>Crecimiento % nominal RG</i>	<i>Base media de cotización RETA (euros)</i>	<i>Crecimiento % nominal RETA</i>	<i>Evolución IPC (%)</i>	<i>Crecimiento % real RG</i>	<i>Crecimiento % real RETA</i>
2000	1.112,41	3,70	743,49	3,10	3,4	0,3	-0,3
2001	1.169,11	5,10	759,59	2,17	3,7	1,4	-1,5
2002	1.218,78	4,25	781,07	2,83	3,5	0,8	-0,7
2003	1.273,06	4,45	805,86	3,17	3,0	1,5	0,2
2004	1.321,83	3,83	814,01	1,01	3,0	0,8	-2,0
2005	1.371,72	3,77	844,64	3,76	3,4	0,4	0,4
2006	1.430,02	4,25	870,26	3,03	3,5	0,8	-0,5
2007	1.497,40	4,71	907,21	4,25	2,8	1,9	1,4
2008	1.582,19	5,66	931,81	2,71	4,1	1,6	-1,4
2009	1.645,52	4,00	962,12	3,25	0,8	3,2	2,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social y el INE.

En cualquier caso, las diferencias entre la evolución que experimentan los dos principales regímenes de afiliación del sistema de Seguridad Social muestran un ritmo de crecimiento mucho más lento en el caso de los trabajadores autónomos, al carecer éste de una vinculación con alguna referencia a los ingresos reales de sus afiliados. Ni tan siquiera cabe atribuir algún tipo de relación con la evolución del ciclo económico, al que parecen ser totalmente ajenos los comportamientos de cotización de los trabajadores autónomos, ya que incluso en los momentos de mayor crecimiento económico como el año 2004 registran crecimientos especialmente bajos (1,01%).

Estudios previos realizados por el Gabinete Económico Confederal de CCOO señalan<sup>13</sup> que en un ciclo temporal más amplio la evolución en términos reales de las bases de cotización medias del Régimen General en los últimos quince años (1995-2008) muestra una tasa anual acumulativa del 0,7%. Si escogemos un periodo de tiempo aún más extenso (1989-2008) la tasa anual acumulativa es del 0,8%, lo que es muestra de una tendencia asentada en el largo plazo de moderación en la evolución de las bases medias de cotización. Igualmente, si se miden en el periodo más amplio (1989-2008) las bases medias de cotización del Régimen de Autónomos han experimentado un crecimiento exactamente en las mismas cuantías, con una tasa anual acumulativa del 0,7%.

En estos mismos periodos la cuantía media de las pensiones ha crecido por encima de lo que lo han hecho las bases de cotización. Entre 1995 y 2008 en el 1,6% en términos reales.

Si realizamos la comparativa sobre la última década, la situación se mantiene.

CUADRO 7. *Comparativa de la evolución porcentual en términos reales del crecimiento de las bases medias de cotización del Régimen General (RG) y Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), y las pensiones medias del sistema de Seguridad Social*

	<i>Crecimiento bases medias de cotización RG</i>	<i>Crecimiento bases medias de cotización RETA</i>	<i>Evolución pensiones medias Total Sistema</i>
2000	0,3	-0,3	0,9
2001	1,4	-1,5	2,9
2002	0,8	-0,7	0,3
2003	1,5	0,2	3,1
2004	0,8	-2,0	2,1
2005	0,4	0,4	1,8
2006	0,8	-0,5	3,1
2007	1,9	1,4	1,2
2008	1,6	-1,4	4,0
2009	3,8	2,4	4,5
2010 (*)	—	—	0,9
2011 (*)	—	—	2,9

\* Estimación.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración.

<sup>13</sup> GARCÍA DÍAZ, M. A., y otros. Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2010. pág. 235.

Todo lo anterior determina el debate sobre pensiones de los últimos 15 años y, sin duda, de las próximas décadas. La necesidad de articular medidas que ayuden a garantizar un crecimiento razonablemente coherente de los flujos de ingresos y gastos, de modo que se asegure la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, teniendo en cuenta en cualquier caso los diferentes condicionantes que intervienen en cada uno de estos procesos (vinculación de las bases de cotización a los ingresos reales, integración de regímenes especiales que actualmente tienen tipos de cotización inferiores, etc.).

Las actuaciones limitadas a acompasar esa evolución de ingresos y gastos, recortando estos últimos, inspiran una línea de reformas tendente a modificar sustancialmente nuestro modelo de protección social. Las propuestas dirigidas a reforzar la estructura de ingresos del sistema, ajustar el ritmo de crecimiento futuro de sus gastos mediante medidas que simultáneamente refuercen los elementos de equidad interna del Sistema de Pensiones, apuestan por mantener y hacer más sólido nuestro actual sistema de reparto.

### **El reto del método para abordar las reformas**

Son muchas las voces que, de tiempo en tiempo, se levantan clamando la necesidad de abordar una reforma eficaz de las pensiones. Estas voces suelen asociar el calificativo «eficaz» a la acción autoritaria y enérgica de un gobierno que, de forma unilateral, apruebe una ley de reforma sin caer en la debilidad de avenirse a negociarlo con los agentes sociales.

Durante los primeros meses de 2010 el gobierno de España tuvo, en boca de su presidente y de su vicepresidenta segunda como portavoces cualificados, esta tentación, si bien rectificada a raíz de la huelga general del 29 de septiembre. No es la primera vez que ocurre.

No es cierto, como mantienen los voceros de la «eficacia unilateral», que hasta ahora no se haya afrontado una reforma en profundidad de las pensiones, ni que las medidas adoptadas hayan sido ineficaces.

Hace ya más de dos décadas que nuestro país inició un proceso de actuaciones profundas sobre el Sistema de Pensiones que se había construido en los años precedentes, concretamente desde 1985. Y desde ese momento puede trazarse una línea de transformación bastante clara que, eso sí, no ha estado exenta de altibajos

y etapas de mayor o menor intensidad en el cambio. Podríamos decir, en todo caso, que la constante reformista de la Seguridad Social no siempre se ha desarrollado de una forma lo suficientemente explícita, ni tampoco en el mismo contexto social y político, lo que resulta también un elemento de gran importancia ya que precisamente dichos contextos suelen venir a determinar el alcance y la orientación de las reformas legislativas.

Lo que sí puede visualizarse sin ninguna dificultad son dos etapas bien diferenciadas en la línea de reforma. Una primera de grave conflicto social, marcada por la iniciativa unilateral del gobierno impuesta a los agentes sociales sin previa negociación ni capacidad de éstos para influir, y otra posterior marcada por el acuerdo político y social y el equilibrio en las reformas.

Entre 1985 y 1995 la línea de reforma estuvo marcada por la iniciativa unilateral que permitía la situación de amplias mayorías parlamentarias que sostenían al Gobierno y, fruto de ello, una fortísima confrontación social que llevó incluso a la convocatoria de una huelga general por parte de CCOO contra la reforma de 1985.

Las reformas iniciadas en aquella época se centraron casi exclusivamente en conseguir el recorte del gasto mediante la aplicación de medidas con un fuerte impacto lineal sobre el conjunto de beneficiarios, sin que estas medidas se vieses equilibradas por otras que pudieran compensar el déficit de protección que sin duda existía en otros estratos del sistema.

La conflictividad social, por tanto, no hizo sino empeorar, y en apenas una década llevó a la realización de otras tres huelgas generales, esta vez convocadas por los dos sindicatos mayoritarios, en 1988, 1992, y 1994, todas ellas para protestar por reformas en materia laboral y de desempleo que, de una u otra forma, estaban también relacionadas con el sistema de protección social.

Como consecuencia de aquel proceso dilatado de confrontación, el sistema de protección social fue reforzado y extendió sus efectos en materia sanitaria, de pensiones..., más allá del perímetro de las pensiones contributivas.

Sin embargo, el empeoramiento de la situación financiera del sistema, agravado por la falta de audacia en las reformas que tenían por objetivo tanto el reforzamiento de la estructura de ingresos como la separación de fuentes o la integración de regímenes, el reforzamiento de las posiciones sociales que también supieron «madurar» en sus propuestas de reforma, y el cambio de ciclo político marcado por la pér-

dida de la hegemonía parlamentaria del gobierno hasta entonces en el poder, hicieron posible abrir una nueva etapa basada en la negociación y el acuerdo político y social.

El llamado «Pacto de Toledo» firmado en 1995 es, en esencia, un pacto de Estado suscrito por todos los actores políticos y sociales que hace posible poner en marcha un plan de reformas a largo plazo con una línea estratégica clara y preestablecida que ha permitido ahondar en la modernización de nuestro sistema de Seguridad Social, sin conflicto y con una amplia legitimación social. La clave de este nuevo proceso radica en el método utilizado para diseñar y poner en marcha estas reformas.

Así, el método en cuestión reserva un papel a los actores políticos en la figura de los grupos parlamentarios que componen el poder legislativo y el gobierno como dinamizador del proceso. Y junto a los anteriores, en un plano igualmente relevante, la presencia de los actores sociales en la figura de empresarios y sindicatos con condición de más representativos, precisamente los mismos que al amparo del Art. 129.1 de la Constitución tienen regulada su participación en los órganos de seguimiento y control del sistema de Seguridad Social.

En algunas ocasiones se ha señalado que precisamente el hecho de tener que alcanzar un acuerdo entre tantos y tan diferentes agentes exige un acercamiento de posturas, una renuncia a las posiciones de partida tan importantes, que necesariamente el resultado final queda lejos de la necesidad de reformas profundas. En esta línea, por ejemplo, las mismas voces que ya hemos mencionado reclaman la sustitución del debate entre agentes políticos y sociales por el de una comisión de expertos «independientes», llegando incluso a proponer que sus conclusiones deberían tener incluso un carácter vinculante.

Sin entrar a valorar el fundamento ideológico que pueda guiar a quienes comparten que el debate de base ideológica que se da en democracia pueda tener por sí mismo menos calidad que el que ofrece el debate entre «independientes», lo cierto es que la afirmación de que el método de reformas basado en la negociación y el acuerdo de base social y política amplia no es capaz de producir reformas profundas, no se sostiene cuando se realiza un análisis riguroso de la realidad.

La eficacia de este método queda patente en el hecho de que desde 1995 hasta ahora ha sido utilizado y respetado por todos los gobiernos de la nación, con independencia de su adscripción política. E, igualmente, en el caso de los agentes so-

ciales, aunque no en todos los casos se ha podido contar con la unanimidad en cada una de las reformas, con independencia de este hecho la línea estratégica de cambio marcada por el Pacto de Toledo ha sido respetada por todos ellos.

Se hace, por tanto, prioritario desde la perspectiva sindical cuidar la permanencia de este método, exigir que sea respetado cuando desde algún sector político o de opinión se pretenda poner en duda, y asegurar su eficacia mediante la implementación de medidas equilibradas que permitan la mejora de la protección social y la sostenibilidad del sistema.