

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA*

POR MANUEL RAMÓN ALARCÓN CARACUEL**

En las postrimerías de 1996 el Gobierno Aznar presentó en el Congreso de los Diputados el proyecto de "Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social", convertido, tras la pertinente tramitación parlamentaria, en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de dicho nombre (LCR, en adelante). El origen remoto de este texto se encuentra en el llamado "Pacto de Toledo", un complejo documento sobre la reforma de nuestro sistema de Seguridad Social, que fue elaborado por una Ponencia parlamentaria constituida "ad hoc" en febrero de 1994 y aprobado por una amplia mayoría del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 de abril de 1995. Sin embargo, el período "pre-electoral" — que, en la práctica, abarcó todo el segundo semestre de 1995 y, ya formalmente, los dos primeros meses de 1996— impidió al último gobierno socialista cualquier iniciativa normativa que recogiera las recomendaciones de dicho texto.

Tras las elecciones de marzo de 1996, y una vez que el Partido Popular pudo formar gobierno gracias al apoyo de los grupos nacionalistas, la prioridad política se centró en el desarrollo de dicho Pacto. Curiosamente, el Gobierno consideró que, pese a que el Pacto de Toledo había sido elaborado por los partidos políticos y refrendado en sede parlamentaria, su plasmación en proyecto de ley debería ir precedida de un acuerdo con los sindicatos. Y, efectivamente, convocó a una mesa de negociación a las centrales sindicales más representativas —Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores— obteniendo en un plazo de pocos meses el primer éxito político del gobierno del Partido Popular: el "Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social", firmado por el Gobierno, CCOO y UGT en Madrid el 9 de octubre de 1996. Dicho Acuerdo es el que se recoge, casi literalmente, en la Ley que vamos a examinar.

Lo primero que hay que resaltar es que, pese a su contundente título, la LCR trata casi exclusivamente de la reforma de las pensiones, especialmente de

* Una versión en catalán de este trabajo fue publicada en el *Anuari Sociolaboral de Catalunya-1996*, Institut d'Estudis Laborals, Universitat de Barcelona.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad de Sevilla).

la de jubilación. Es decir, que quedan al margen del mismo numerosos aspectos del sistema de protección social, como ocurría ya con el Pacto de Toledo. Ello no quiere decir que su contenido no sea importante. Lo es y mucho: no en vano el capítulo pensiones supone más del 60 % del presupuesto de gastos de la Seguridad Social; y, además, se trata del tema que está, desde hace años, en el centro del debate político —en España y en toda Europa— sobre la viabilidad de nuestros sistemas de protección social y sobre la conveniencia —o imperiosa necesidad, según algunos— de sustituirlos por sistemas de capitalización privada.

La LCR, situándose en la onda marcada por el Pacto de Toledo, da una respuesta inequívoca a esa cuestión: nuestro sistema pensionístico, basado en el reparto y no en la capitalización, es perfectamente viable, si bien necesita algunos retoques para su “consolidación”, así como corregir algunas disfuncionalidades internas para su “racionalización”. De ahí el título de LCR, que responde a esa doble finalidad perseguida por la Ley, tal como es explicitada por su Exposición de motivos: conseguir el equilibrio financiero del sistema (consolidarlo) y reforzar su contributividad, equidad y solidaridad (racionalizarlo).

Me referiré a ambos aspectos separadamente. Sin embargo, hay que subrayar que entre ellos hay —en el planteamiento de la LCR, que es el mismo que el del Pacto de Toledo— un punto de articulación, que constituye el eje de toda la reforma, su principio fundamental: la separación financiera del brazo contributivo y del no contributivo o asistencial de la Seguridad Social. Con la aplicación de ese principio se pretende obtener tanto el equilibrio financiero del sistema en su conjunto (consolidación) como la más perfecta delimitación entre el campo de la solidaridad y el de la contributividad (racionalización). Veamos cómo se desarrolla ese planteamiento.

1. La consolidación del sistema

El párrafo quinto de la Exposición de Motivos del Proyecto de la LCR decía: “la presente Ley plasma la decidida voluntad del legislador de establecer el equilibrio financiero global del sistema de Seguridad Social, con la finalidad de que las cotizaciones sociales sean suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, y las aportaciones del Presupuesto del Estado, lo sean igualmente, para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, servicios sociales y prestaciones familiares, único mecanismo que permitirá garantizar a las generaciones futuras la pervivencia de una Seguridad Social Pública de carácter contributivo, cumpliendo de forma efectiva con el mandato contemplado por el artículo 41 de nuestra Constitución”.

Dicho párrafo ha desaparecido del texto definitivo de la Exposición de Motivos de la LCR, pero su espíritu sigue presidiendo el contenido esencial de la Ley, que se identifica con una de las ideas-fuerza del Pacto de Toledo: que el brazo contributivo de la Seguridad Social no tiene problemas financieros si se le aligera de la carga del brazo no contributivo. Pero, como veremos ense-

guida, ahí radica el *quid* del asunto: lo que se preconiza, en el fondo, no es una mera “separación financiera” sino una auténtica “segregación” del brazo asistencial —o no contributivo— de la Seguridad Social.

En mi opinión, no se puede demostrar por qué extraño mecanismo el equilibrio financiero del sistema se va a conseguir separando sus fuentes de financiación. En puridad, dicho equilibrio dependerá —como no puede ser de otro modo— de la entidad y magnitud de los compromisos prestacionales asumidos por el sistema y de la cuantía de los recursos financieros presupuestos para su atención, siendo totalmente indiferente el que dichos recursos —que proceden esencialmente de dos fuentes: las cotizaciones pagadas a la Seguridad Social por trabajadores y empresarios y las transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado, en proporción aproximada de algo más de 2 a 1— ingresen en una caja común para atender al conjunto de las obligaciones prestacionales de nuestro sistema de Seguridad Social o, por el contrario, sean afectados unos recursos a un tipo de prestaciones y otros a otro tipo: concretamente, según el artículo 1 de la LCR (nuevo artículo 86.2 de la Ley General de Seguridad Social), las transferencias del Estado servirán para atender las prestaciones no contributivas (asistencia sanitaria, pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, complementos a mínimos de pensiones y asignaciones por hijo a cargo), mientras las prestaciones económicas contributivas se sufragarán con las cuotas y otros ingresos, si bien se añade: “así como, en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas”, lo que —dicho sea de paso— termina por relativizar la tajante separación financiera que se pretende instaurar.

Como digo, esa separación financiera poco tiene que ver con el equilibrio financiero del sistema —y, por lo tanto, con su consolidación— y pertenece, más bien, al aspecto racionalizador del mismo, al que me referiré más adelante. Pero sí puede tener que ver con el equilibrio financiero de *una parte del sistema*: su brazo contributivo. En definitiva, lo que se nos viene a decir entre líneas en la Ley (pero con toda claridad en el Pacto de Toledo) es lo siguiente: si el Estado corre con los gastos de todo lo no contributivo, la Seguridad Social (entendida reductivamente: el brazo de las prestaciones económicas contributivas) es viable, esto es, las cotizaciones darán para pagar las prestaciones, ahora y en el futuro, despejándose así los negros augurios de quienes estiman que el sistema entraría en quiebra indefectiblemente hacia el año 2025, como consecuencia —básicamente— del empeoramiento de la relación cotizantes-pensionistas, que pasará de 1'73 cotizantes por pensión en 1995 a 1'56 en 2025, según la predicción hecha en *La reforma del sistema público de pensiones en España* (José A. Herce y Víctor Pérez Díaz, Directores. Servicio de Estudios de La Caixa. Barcelona, diciembre de 1995).

Ahora bien, esa viabilidad financiera del brazo contributivo de la Seguridad Social se pretende garantizar no solamente aislándolo de toda “contaminación” proveniente del brazo no contributivo sino, además, introduciendo algunas modificaciones en el cálculo de las prestaciones, que de manera muy genérica se pueden calificar como “recortes” de las mismas. Dos de esos

recortes se refieren a la pensión de jubilación: primero, ampliación de 8 años a 15 años del período de cotización que se computa para hallar la base reguladora de la pensión, lo que —en la mayor parte de los casos— determinará una disminución de dicha base reguladora; y, segundo, modificación de la escala de porcentajes que se aplica a dicha base reguladora, en un sentido reductivo de los “puntos por año” en los escalones inferiores (por ejemplo, anteriormente 15 años de cotización daban derecho a un 60 % de la base reguladora y, en virtud de la reforma, darán derecho a un 50 % de dicha base). En cuanto a la pensión de invalidez (que, significativamente, pasa a denominarse, como antaño, de “incapacidad permanente”) el recorte consiste en la prohibición de obtenerla, cualquiera que sea la contingencia que origina la incapacidad —esto es, incluso en caso de accidente de trabajo— cuando el sujeto tenga la edad de jubilación ordinaria (65 años) y reúna los requisitos para acceder a la pensión de jubilación: con ello se obliga a ese inválido a someterse al cálculo de la base reguladora de su pensión sobre un período de cotización de 15 años —que es el que se establece ahora para la pensión de jubilación— en lugar de 8 años, que es el que se sigue aplicando a la pensión de incapacidad.

Esos recortes se compensan parcialmente con algunas mejoras: en algunos casos, el porcentaje de reducción anual de la cuantía de la pensión en caso de jubilación anticipada pasa del 8 % al 7 %; se tenderá a la equiparación de la pensión mínima de los viudos/viudas de menos de 60 años a los de 60 o más, cuando no alcancen un determinado nivel de renta y tengan cargas familiares; se establece la posibilidad de disfrutar la pensión de orfandad más allá de los 18 años (hasta los 21 o 23 si no sobreviviera ninguno de los padres) cuando el huérfano, aun sin estar incapacitado para el trabajo, no efectúe un trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia; y se mejora la regulación de la revalorización anual de todo tipo de pensiones contributivas, sobre el IPC previsto y con garantía de actualización si la evolución real del IPC no se ajusta a la previsión.

Dado que estas mejoras —plausibles, desde luego— no tienen entidad suficiente para neutralizar el ahorro que los reformadores esperan obtener de los recortes antes señalados, es claro que el signo de la reforma consiste en esencia en un saneamiento del brazo contributivo de la Seguridad Social mediante el simple procedimiento de mantener el nivel de las cotizaciones y reducir el de las prestaciones. Esa operación se presenta como una maniobra de ajuste entre lo cotizado al sistema y lo que se va a percibir de él. Pero esto pertenece ya al aspecto “racionalizador” de la reforma, al que me refiero a continuación.

2. La racionalización del sistema

La Exposición de Motivos de la LCR manifiesta: “Principios inspiradores de las medidas contenidas en la presente Ley han sido que la contributividad, equidad y la solidaridad, como elementos configuradores de nuestro sistema de protección social, fueran reforzados...”. Tal declaración de intenciones suscita multitud de reflexiones.

Ante todo, cabe preguntarse si son objetivos compatibles reforzar la contributividad y la solidaridad del sistema. La respuesta dependerá, desde luego, de lo que se entienda por una y otra cosa. Pero veamos qué entiende el propio legislador. Al hablar la propia Exposición de Motivos de las medidas que se deben adoptar para dar cumplimiento a aquellos principios inspiradores dice: “Introducción de mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y en la determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación, a fin de que las prestaciones económicas sean reflejo del esfuerzo de cotización realizado previamente, se posibilite una mayor equidad en las pensiones, en el sentido de que quienes hayan realizado unas cotizaciones semejantes obtengan también un nivel de prestaciones similar y se produzca una mayor coordinación entre las prestaciones” (subrayado mío).

Despejemos algunas cuestiones laterales. Lo de la “mayor coordinación entre las prestaciones” ya sabemos en qué consiste básicamente: en la imposibilidad de ser declarado inválido a partir de los 65 años. En cuanto al significado de la “equidad”, nada tiene que ver con la virtud aristotélica sino que equivale, lisa y llanamente, a un aspecto de la proporcionalidad: a cotizaciones semejantes, prestaciones semejantes; la equidad aparece, así, como “ancilla domini” de la contributividad. Esta última es, en definitiva, el concepto importante. Y lo que el legislador entiende por él es claro: tender a la máxima proporcionalidad posible entre el “esfuerzo de cotización” y la pensión que se va a obtener. Parece, pues, que ello nada tiene que ver con la solidaridad.

En efecto, aunque la LCR no nos dice qué entiende por solidaridad, parece obvio que ésta se produce cuando las situaciones de necesidad de un sujeto son atendidas no en base a su propio esfuerzo contributivo anterior sino a la aportación —solidaria, precisamente— de otras personas. Por lo tanto, *prima facie*, se puede afirmar —contestando a la pregunta que formulábamos antes— que pretender simultáneamente reforzar la contributividad y la solidaridad de un sistema de protección social significa tanto como perseguir objetivos contradictorios entre sí, es decir, una misión destinada al fracaso.

Ahora bien, eso es tan evidente que el reformador no puede desconocerlo. Muy al contrario, lo que tendrá que hacer es buscar alguna fórmula para superar esa aporía conceptual. Y, efectivamente, la busca y la encuentra: la separación de las fuentes de financiación que, en realidad, supone algo mucho más profundo, a saber, la separación tajante entre el brazo contributivo, confiado a esfuerzo propio de los beneficiarios, y el no contributivo, basado en la solidaridad. La Exposición de Motivos de la LCR expresa esa idea con absoluta nitidez cuando dice que la primera medida para alcanzar los objetivos propuestos de reforzamiento de la contributividad, la equidad y la solidaridad es, justamente, “la separación financiera de la Seguridad Social, adecuando las fuentes de financiación de las obligaciones de la Seguridad Social a su naturaleza. En tal sentido, todas las prestaciones de naturaleza contributiva y extensión universal pasan a ser financiadas a través de aportaciones del Estado mientras que las prestaciones netamente contributivas se financian por cotizaciones...”

ciones de empresas y trabajadores”, idea que después se plasma en el artículo 1 de la LCR (nuevo art. 86.2 LGSS).

Así pues, el legislador reformador —siguiendo las pautas marcadas por el Pacto de Toledo y el Acuerdo de Madrid— parece haber hallado la piedra filosofal. Se trata de separar claramente la esfera de la solidaridad de la esfera de la contributividad. En la primera, todos los ciudadanos tendrán derecho a prestaciones en especie (sanitarias, servicios sociales) o económicas de subsistencia, con cargo a los impuestos pagados por todos los ciudadanos. En la segunda, los afiliados al sistema tendrán derecho a prestaciones económicas concebidas como rentas de sustitución de las rentas profesionales dejadas de percibir, cuya cuantía será lo más proporcional posible a las cotizaciones previamente pagadas al sistema por el propio beneficiario de dichas prestaciones. Con ello se hace compatible el refuerzo de la solidaridad —en cuanto se involucra en ella no solamente a los afiliados al sistema de Seguridad Social sino a todos los ciudadanos: todos podrán acceder a esas prestaciones, si se encuentran en situación de necesidad, y todos contribuyen a financiarlas, en la medida de su capacidad económica, vía impuestos generales— con el refuerzo de la contributividad: sólo los cotizantes a la Seguridad Social, y en proporción a su cotización, tienen derecho a las rentas de sustitución previstas por el sistema.

Sin embargo, dicha construcción normativa no está exenta de ciertas dificultades de orden teórico, que relativizan su pretensión racionalizadora. En principio, la idea de reservar el ejercicio de la solidaridad para los casos sometidos a la prueba de necesidad (carencia o insuficiencia de rentas propias del sujeto beneficiario) es bastante lógica. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el capítulo más importante del brazo no contributivo de nuestro sistema de protección social está constituido por la asistencia sanitaria y, respecto a ella, el principio de universalidad juega de manera diferente —y más intensa y profunda— a cómo lo hace en relación con las prestaciones económicas no contributivas: no se trata de dispensar la prestación sanitaria pública a aquellos que carezcan de rentas sino a todos los ciudadanos, con fundamento en el constitucional derecho a la salud (artículo 43 CE): en tal sentido, el artículo 1 de la Ley General de Sanidad, 14/1986, de 25 de abril, es terminante. Si eso es así en el terreno de los principios, lo que ocurre es que, por una parte, la moderna tendencia a la participación del usuario en el coste de la prestación sanitaria (sobre todo en la farmacéutica) hace reaparecer la distinción basada en el nivel de renta. Y, por otra parte, también es cierto que, hoy por hoy, el derecho a la asistencia sanitaria, concebida como una prestación esencialmente gratuita, se basa no tanto en el derecho de ciudadanía, ni tampoco en la carencia de ingresos, sino, precisamente, en el hecho de la afiliación a la Seguridad Social y, por ende, de la cotización a la misma. Lo que quiere decir que, en el fondo, no resulta descabellado afirmar que, para los afiliados al sistema, la asistencia sanitaria es una prestación de carácter contributivo, en el sentido de que se tiene derecho a ella por haber cotizado previamente al sistema; aunque, obviamente, no quepa aquí hablar de ningún tipo de proporcionalidad entre cotización y

prestación. Y, coherentemente con ello, hay otras personas que tienen derecho a la asistencia sanitaria gratuita en base precisamente a su carencia de ingresos: para ellos, la prestación sanitaria sí tiene naturaleza no contributiva. Finalmente, queda un relativamente pequeño núcleo de personas (empresarios y profesionales liberales, fundamentalmente) que, salvo que estén cubiertos por vía de parentesco, no tendrán derecho a la asistencia sanitaria pública gratuita ni por vía contributiva (no están afiliados) ni por vía no contributiva (no suelen padecer insuficiencia de rentas): hay aquí una evidente quiebra del principio de universalidad tal como viene recogido por el citado artículo 1 de la Ley General de Sanidad, en su párrafo 2: “Son titulares del derecho a la prestación de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional”.

Ahora bien, las dificultades teóricas mayores aparecen, creo yo, no tanto en el campo de la solidaridad como en el de la contributividad. Y dimanan, sobre todo, del hecho de que bajo el rótulo común de prestaciones contributivas se recogen prestaciones económicas de muy diversa naturaleza, de tal manera que determinadas construcciones teóricas pueden tener sentido en relación con algún tipo de prestación y carecer de él cuando se aplica a otras prestaciones diferentes. En concreto, no cabe duda de que toda la reflexión sobre el necesario reforzamiento del principio de contributividad —que preside el Pacto de Toledo, el Acuerdo de Madrid y la LCR— se ha hecho tomando como referencia básica la pensión de jubilación, en relación a la cual las conclusiones de dicha reflexión tienen una coherencia que desaparece en cuanto intentamos aplicarlas a las demás prestaciones contributivas. Veamos por qué.

La jubilación más que una “contingencia”, en el sentido propio de actualización indeseada de un riesgo potencial, es la confirmación natural de una previsión de futuro. En tal sentido, nada hay más heterogéneo que la jubilación y la invalidez —todos esperamos jubilarnos algún día y la mayoría, efectivamente, nos jubilaremos; nadie aspira a ser inválido y la mayoría, con toda probabilidad, no lo será— y, sin embargo, las pensiones de jubilación y de invalidez reciben un tratamiento normativo homogéneo. Reparemos, sin embargo, en lo siguiente. La alternativa entre organizar la cobertura de la prestación en base a un sistema de capitalización o en base a un sistema de reparto tiene sentido en relación con la pensión de jubilación pero es propiamente absurda en relación con la invalidez, por razones absolutamente obvias. A la invalidez no puede hacerse frente más que mediante el reparto de las cargas económicas que habrían de soportar los inválidos entre quienes, afortunadamente para ellos, están sanos. No cabe (o, al menos, resulta poco razonable ahorrar para hacer frente a una hipotética y muy poco probable invalidez; sólo cabe confiar en la dispersión social de ese riesgo, bien a través del seguro privado, mediante el pago de la prima correspondiente, bien a través del aseguramiento social, con su consustancial ingrediente de solidaridad, que deberá estar presente en mayor o menor grado. Idénticas o muy parecidas consideraciones podríamos hacer en referencia a otras prestaciones contributivas —po incapacidad temporal, maternidad, desempleo, prestaciones de supervivenci

cuando la muerte acaece prematuramente— respecto de las cuales tampoco cabe la alternativa capitalización-reparto, que es la expresión más radical de la alternativa contributividad-solidaridad. Respecto a esas prestaciones, la única lógica posible es la del reparto, esto es, la de la solidaridad: que, como decía nuestra Ley de Bases de 1963, los sanos paguen a los enfermos y los empleados a los desempleados, etc. etc.

Si esto es así, ¿por qué se dice que esas prestaciones —distintas de la jubilación— son “contributivas”? Ante todo hay que recordar que, como es bien sabido, tanto la invalidez como el desempleo —no así la incapacidad temporal, la maternidad ni la muerte/supervivencia— son contingencias que se atienden con prestaciones contributivas y no contributivas o asistenciales; por lo tanto, al hablar de aquellas prestaciones nos referimos, obviamente, a la modalidad contributiva. Pues bien, de todas esas prestaciones se dice que son contributivas no porque en ellas no juegue el criterio de la solidaridad y, por ende, el sistema de reparto, sino porque nuestro sistema ha optado por traducir esa solidaridad en el otorgamiento de unas rentas de sustitución *variables*, no uniformes. Se trata, como digo, de una opción: se ha considerado que las rentas de sustitución deben aproximarse, en la medida de lo posible, a las rentas de activo que vienen a sustituir; pero igualmente lógica hubiera sido la opción contraria: la desigualdad de las rentas de activo no tienen por qué implicar la desigualdad de las rentas de solidaridad, que podrían ser iguales para todos los beneficiarios.

Ahora bien, dicha opción por traducir la solidaridad en el reparto de prestaciones variables aproximadamente proporcionales a las rentas de activo no es, desde luego, neutra sino que implica una cierta atenuación de la solidaridad. Porque la adecuación de la prestación a la renta profesional que viene a sustituir se hace a través del mecanismo interpuesto de la adecuación de la prestación a las cotizaciones pagadas por el beneficiario. Se establece así una cadena de correspondencias: renta profesional-cotización-prestación. De tal forma que, aunque se esté en un sistema de reparto y, por lo tanto, resulte completamente incorrecto decir que cuando alguien cobra una prestación el sistema le está “devolviendo” sus cotizaciones anteriores, sin embargo lo que sí es cierto es que la cotización previa del beneficiario funciona como “medida de la solidaridad” en cuanto la cuantía de la prestación depende de dicha cotización previa. La solidaridad del reparto queda, pues, matizada por el hecho de que el sistema otorgará prestaciones de mayor o menor cuantía según haya sido mayor o menor la cotización previa del beneficiario. Todo ello dicho *grosso modo*, prescindiendo de que la relación cotizaciones-prestaciones no es proporcional debido a muchos factores, sobre todo la incidencia de los topes mínimos y máximos de las diversas prestaciones.

Señalemos que, si esa misma reflexión la proyectamos sobre la pensión de jubilación, las conclusiones son algo más complejas. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con las otras contingencias —que se caracterizan por aparecer de manera súbita e individualmente imprevisible— la jubilación es una circunstancia perfectamente previsible y “planificable”, no sólo socialmente sino también individualmente. Y, por lo tanto, las pensiones de jubilación sí pueden

ser financiadas mediante el sistema de capitalización, esto es, en base al ahorro individual. Pero no ocurre solamente esto. Sucede además que, incluso cuando se ha descartado el sistema de capitalización optando por mantener el sistema de reparto —como se ha hecho entre nosotros en relación con el sistema público de pensiones, sin perjuicio de que se abra juego al sistema de capitalización vía fondos de pensiones complementarias— la pensión de jubilación es susceptible de ser organizada de tal forma que la cotización previa de cada beneficiario no sirva únicamente como una referencia “teórica” para el cálculo de la pensión —como medida de la solidaridad, según decíamos— sino que se convierta en un parámetro “real” en la determinación de esa pensión, en el sentido de intentar aproximar al máximo la relación entre la suma total de lo que se ha cotizado a lo largo de la vida activa y lo que se va a percibir como pensión en los años de vida pasiva (desde la jubilación hasta la muerte).

Como ilustración de lo que acabo de decir, uno no tiene más que leer los estudios que se han hecho en los últimos años en nuestro país en relación con la futura viabilidad financiera de nuestro sistema de pensiones —y que están en la base de la reforma— y, a pesar de sus matices diferenciales, todos coinciden en algunos lugares comunes. El primero de ellos se sitúa en el nivel del diagnóstico y consiste en subrayar las dificultades con que tropezará el sistema de reparto debido al factor envejecimiento de la población, lo que produce un doble efecto: en primer lugar, que la relación cotizantes-pensionistas se deteriora progresivamente, según vimos; y, en segundo lugar, que el alargamiento de la duración media de la vida hace que se tengan que pagar las pensiones durante más tiempo. El segundo de los lugares comunes pertenece al campo de las soluciones recetadas y consiste en —una vez descartada la sustitución del sistema de capitalización por el de reparto (sustitución que es “rechazable por razones sociales e inviable técnicamente”, según dice el punto VIII del Pacto de Toledo)— hacer una serie de modificaciones en el mecanismo del reparto de manera tal que, en la práctica, tenga un funcionamiento semejante al de capitalización. En efecto, aunque las pensiones del futuro sean pagadas con las cotizaciones del futuro; del mismo modo que las del presente se pagan con las cotizaciones actuales —que en eso consiste la solidaridad intergeneracional del reparto— si la percepción de dichas pensiones del futuro se va a condicionar al previo pago de una suma de cotizaciones de tal entidad que se pueda producir tendencialmente una cierta equivalencia entre dicha suma y la de las pensiones que se van a percibir, estaremos razonando en términos de capitalización o de ahorro sin haber salido formalmente del sistema de reparto. Lo cual puede parecer la cuadratura del círculo, pero es realmente así. Y esa operación se consigue realizar mediante el doble mecanismo —que es el que contiene la LCR— de aumentar los años de cotización necesarios para llegar a ciertos porcentajes de las bases reguladoras de las pensiones de jubilación y en calcular esas bases reguladoras teniendo en cuenta mayor número de años de cotización. Si bien en este segundo aspecto, el reformador español ha sido muy conservador: se ha limitado a elevar de 8 a 15 los años de cómputo, coincidiendo con el período de carencia, que se mantiene en esos 15 años; la reforma italiana

(Ley 335/1995, de 8 de agosto) ha sido mucho más radical y también más imaginativa: se toman en cuenta todas las cotizaciones pagadas a lo largo de la vida pero, en contrapartida, el período de carencia se disminuye drásticamente (a 5 años), lo que hace que la reforma italiana llegue a una realización más perfecta del postulado del reforzamiento de la contributividad y la equidad (léase de la proporcionalidad cotizaciones-prestaciones) del sistema, postulado común de ambas reformas, la española y la italiana.

Como ya he dicho, toda esa operación tiene sentido exclusivamente en relación con la pensión de jubilación pero carece de él en relación con las demás prestaciones, por mucho que a todas ellas se las denomine contributivas. En mi opinión, por tanto, la pretendida racionalización del sistema no debería seguir discurriendo por el binomio prestaciones contributivas-no contributivas, considerado la *summa divisio* del sistema, sino por el de una consideración específica de la pensión de jubilación y de cada una de las demás prestaciones, en relación a cada una de las cuales las decisiones sociales sobre la "tasa de solidaridad" soportable por el sistema en cada momento histórico pueden variar enormemente (piénsese, como botón de muestra, en la muy diferente consideración que tiene hoy la pensión de viudedad respecto a la que tenía no hace más de un cuarto de siglo). Y también debería, creo yo, haberse afrontado la creación de una prestación universal del tipo "renta mínima ciudadana", que esa sí que contribuiría a la racionalización y al reforzamiento de la solidaridad, que se dice perseguir.

Naturalmente, no puedo ahora entrar a desarrollar esa reflexión. Daré solamente una última opinión sobre el sentido profundo de la reforma fundamental de la LCR, es decir, la referida a la pensión de jubilación. Yo creo que, si se parte de la base de mantener el sistema de reparto, las cábalas en torno a una hipotética quiebra futura del sistema están de más: por definición, un sistema de reparto no puede quebrar. Si en el año 2025, por ejemplo, el producto interior bruto de nuestro país es mayor que el actual (cálculase lo que supondría un crecimiento acumulativo de entre el 2'5 % y el 3'5% anual, que es una predicción bastante común en los análisis macroeconómicos que circulan hoy día), poco importará que ese PIB sea producido por una población activa menor que "tenga que alimentar" a una población pasiva superior si, tal como se desprende de los análisis de evolución demográfica, la población total continuará siendo prácticamente la misma. En definitiva, habrá una tarta mayor para el mismo número de comensales y se tratará de llegar al pertinente pacto social-generacional para repartirla. En esto consiste el sistema de reparto y en ello radica su fortaleza. La tan cacareada ratio cotizantes-pensionistas es —o debería ser— propiamente irrelevante.

¿Por qué se le da, entonces, tanta importancia a dicha *ratio*? Yo creo que porque se estima que la sociedad del futuro no podrá *políticamente* soportar una tasa de solidaridad tan fuerte como la que se exigiría —vía cotizaciones o impuestos, que tanto da— en una sociedad donde la citada relación cotizantes-beneficiarios de prestaciones se acercara "peligrosamente" al 1:1. Así pues, nuestra generación ha hecho un pronóstico sombrío sobre la capacidad de soli-

daridad de nuestros hijos y nietos y de él ha deducido que lo más aconsejable es autoajustarse el cinturón: nosotros hemos decidido que nuestras pensiones públicas serán de menor cuantía —esto es, que la tasa de sustitución sobre nuestras rentas de activos descenderá en relación con la actual tasa de sustitución— haciendo así más soportable la carga que nuestros hijos y nietos tendrán que soportar en el futuro por ese capítulo. Y, al propio tiempo, como no queremos ser ancianitos sumidos en la miseria, ese ajuste del cinturón comienza desde ya: tendremos que dedicar una parte de nuestras rentas actuales a ahorrar en un fondo de pensiones privado que, en el futuro, nos provea de la correspondiente pensión complementaria. El que pueda hacerlo, claro está. En eso consiste, creo yo, la operación equilibradora y racionalizadora de la reforma. Cada cual que opine al respecto.