

**Hacia la privatización de las pensiones
¿Qué es lo que está en juego?***

IX Jornadas de Economía Crítica,
Área de Construcción europea y política económica
Marzo 2004

Miren Etxezarreta
Universidad Autónoma de Barcelona
Barcelona. España

*Esta ponencia fue inicialmente presentada con el título original: The drive towards pension privatisation. What is the stake?, en la conferencia de EPOC sobre ‘Privatization of Public Pension systems: Forces, Experiences Prospects’ , que tuvo lugar en Viena en Junio de 2003.
Traducción: Josep Sabaté. Seminario de Economía Crítica: TAIFA

Índice

I.- EL CONTEXTO

- I.1. Introducción: La política social en el marco de la globalización y de la política neoliberal
- I.2. La política social en la UE
- I.3. La Unión Europea y la política social de sus estados miembros

II.- PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

II.1. Argumentos de los reformadores

- . aspectos demográficos y de mercado laboral
- . argumento del coste
- . la eficiencia
- . el crecimiento económico
- . otros elementos
- . insatisfacción de los beneficiarios del sistema (público) actual.

II.1.1. Soluciones recomendadas

II.2. Evaluación de estos argumentos

- . respecto a los objetivos de las reformas propuestas
- . respecto a los argumentos demográficos y de mercado laboral
- . respecto al aspecto de distribución directa
- . respecto al argumento del coste
- . la necesidad de recursos específicos
- . respecto a los argumentos de eficiencia
- . respecto a los argumentos de crecimiento económico

II.2.1. Las tendencias del sistema público

II.2.2. Las deficiencias del sistema privado de pensiones

II.3. Las otras razones para la reforma: Las pensiones y los intereses financieros.

II.3.1. La integración del mercado financiero de la UE y los regímenes de pensiones

II.4. Implementación de la reforma en la UE

III. CONCLUSIONES Y PRIMERAS RECOMENDACIONES

III.1. Hacia un sistema de pensiones alternativo

¿Qué es lo que está en juego?

Bibliografía

I.- EL CONTEXTO

I.1. Introducción: La política social en el marco de la globalización y de la política neoliberal

Tras la crisis de los sesenta y de los setenta, los ochenta fueron testimonio de la adopción general del neoliberalismo como modelo de desarrollo y de orientación económica de la Unión Europea. Este modelo considera la competitividad global como eje central del sistema productivo y financiero, asumiendo que las grandes empresas transnacionales se encargan de la organización de la producción y de las finanzas, en y para el mundo global, que mediante el funcionamiento de los mercados (libres??), se logra la asignación óptima de recursos y que los beneficios de estos capitales difunden el bienestar al conjunto de la población. Lo que implica este modelo neoliberal, para la política social puede esquematizarse brevemente:

- primero, *la política social se considera exclusivamente como un coste*. Para competir, todos los gastos ‘innecesarios’ deben ser eliminados (en los países centrales para poder competir con los empobrecidos, cuyas poblaciones no tienen los beneficios de la política social; en éstos, para poder mantener su ‘ventaja comparativa’ frente a la tecnología y conocimientos más avanzados de los primeros), y como los gastos sociales incrementan los costes, tienen que ser reducidos.
- segundo, *los gastos sociales tienen que convertirse en un ámbito que proporcione beneficios*. La globalización significa una profundización del ámbito de la mercancía, ya que el capital, en su necesidad de expansión sin límites, está siempre buscando nuevas áreas de beneficio. Una parte importante de la población de los países centrales podría pagar por los servicios que actualmente le suministra el sector público y las entidades financieras están impacientes por absorber estos fondos a través de la privatización de los servicios sociales públicos. Además, los capitales financieros hegemónicos están también buscando expansionarse, especialmente en la UE después del euro, donde se está intentando crear una nueva “arquitectura financiera europea” para lograr la homogeneidad de los mercados de capitales y ser capaz de competir con el resto de mercados de capital. Los fondos de pensiones podrían constituir una importante fuente para la provisión de los grandes fondos necesarios para tan ambicioso objetivo.
- finalmente, *la política social puede ser un instrumento muy eficaz para disciplinar la fuerza de trabajo*. Cuando los mercados de trabajo se hacen más precarios y el desempleo y la pobreza se convierten en amenazas reales para una parte significativa de la clase trabajadora, la necesidad de contar con los servicios públicos de bienestar es mayor. En consecuencia, la provisión de servicios públicos puede ser asociada al “buen comportamiento” de los trabajadores. En principio en el propio mercado de trabajo, donde el “trabajador molesto” corre graves riesgos de perder su trabajo y, con ello, el derecho a beneficiarse de muchas ‘prestaciones del estado del bienestar’ (por ejemplo, subsidios de paro, que se conceden sólo para un determinado período, trabajos ocasionales, que no generan derechos de pensión, etc.); especialmente para los trabajadores más vulnerables se están implementando mecanismos como el “workfare” (obligación de trabajar en cualquier empleo), control de beneficios, declaración de ingresos para acceder a las prestaciones, etc.,

Es en este marco de la política económica del capitalismo del siglo XXI que tenemos que interpretar la política social de la UE y la de sus futuros miembros.

I.2. La política social de la UE

A pesar de que el Tratado de la UE considera la cohesión económica y social como un compromiso explícito y establece que la Unión tiene como uno de sus objetivos la disminución de las diferencias en el desarrollo de sus diferentes regiones para promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, la política social es dejada explícitamente en manos de los estados miembros. “En la mayoría de los análisis sobre integración europea, se reconoce que la política

social es primordialmente un área de competencia nacional. Si hay una influencia europea es mayormente indirecta y/o debida a una integración negativa (La Porte & P. Pochet, 2002, 223).

No vamos a entrar ahora en los desarrollos sucesivos de la política social de la Unión, únicamente señalaremos que, a pesar del gran esfuerzo que se ha llevado a cabo para convencer a la opinión pública de que la Unión Europea tiene, en estos momentos, una política de empleo y se preocupa por el empleo, la pobreza y la exclusión, no puede olvidarse que la mayoría de los compromisos sociales de la UE no tienen un carácter obligatorio y que las provisiones financieras para la política social son muy limitadas¹. Ambos aspectos ponen en evidencia que no hay intención de emprender ninguna iniciativa sustancial en este terreno.

Además, mientras que desde la Unión Europea y Monetaria, la UE establece y se reserva para si misma los principales pilares de la política económica, rechaza, con gran determinación, el responsabilizarse y compensar por las consecuencias sociales que tal política provoca “... muchos comentaristas críticos centran su atención en la ‘dimensión social’ de la UE; la falta de poder, de ambiciones, de intervenciones efectivas en las esferas de las relaciones industriales y la protección social evitan cualquier compensación, a escala de la UE, cuando disminuye la capacidad de resolución de los problemas de los estados miembros” (Grahl, 2001). El presupuesto de la UE, el principio de subsidiariedad² y la nueva técnica de la OMC ¿?? muestra claramente que la UE no tiene, y no planea tener, ninguna disposición o capacidad para compensar centralmente por ningún tipo de choques (generales o asimétricos), ni por ninguna consecuencia negativa de su política económica³. En la UE, el modelo de política social ha sido dejado a nivel de los estados miembros, bajo el falaz argumento de que los sistemas sociales están profundamente enraizados en las características nacionales.⁴

1.3 La Unión Europea y la política social de sus estados miembros

La Unión sitúa muy claramente en manos de los estados miembros la política social. Sin embargo, en las recomendaciones y directrices que da a los estados miembros, se pone en evidencia que la UE tiene criterios muy definidos de cual ha de ser la política social que los estados miembros deben llevar a cabo (preferencia revelada), cuyos gobiernos, por otra parte, siguen encantados con estas directrices ya que en el fondo comparten la misma filosofía neoliberal.

Es en este contexto, en el que las propuestas de reforma de las pensiones de la Unión Europea deben ser contempladas. En este documento vamos a dejar de lado otros aspectos de las orientaciones políticas de la UE para tratar únicamente las orientaciones de la Unión concernientes a la reforma de pensiones en los estados miembros, ya que las pensiones constituyen una de las piezas principales de la política social y de lejos el mayor ítem del gasto público en bienestar social. Teniendo en cuenta que desde hace algunos años se está planteando

¹¹ La política social cuenta muy poco debido a lo limitado de su presupuesto (1.27% del PIB de la UE). Todos los fondos estructurales no alcanzan el 0.5 % del PIB de la UE. Frecuentemente hay una falsa interpretación ya que, la opinión pública no percibe que, aunque la aportación de la UE se cifra en varios millones de euros en valor absoluto, en términos relativos representa una cantidad pequeña respecto al PIB total y, lo que es más importante, estos importes son “brutos”, no “netos”, en el sentido de que el país que los recibe tiene que satisfacer a la Unión su contribución financiera, que tiene que ser descontada de los importes que aparentemente recibe.

² El principio de subsidiariedad parece a primera vista una posición razonable, pero tiene el inconveniente de que no hay criterios específicos acerca de quien decide y como consecuencia se considera que cualquier cosa puede ser resuelta mejor por los estados miembros que por la UE. Por ejemplo, ¿puede decidirse que es mejor que la política monetaria sea gestionada centralmente, mientras que para la política social lo mejor es dejarla en manos de los Estados miembros?.

³ La posición de la Comisión ante las actuales dificultades de Alemania son un buen ejemplo. No sólo no hay actividad compensatoria sino que se le impone el cumplimiento estricto del Pacto de Estabilidad.

⁴ Me pregunto si la moneda no es una de las características que también están enraizadas

de forma creciente la posible insostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, el sistema actual de pensiones públicas, sus presuntos problemas y las propuestas de reforma, han pasado a ser uno de los asuntos clave de la política social de la UE.

II. - . PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En 1994 el Banco Mundial publicó un documento (BM 1994) sobre el futuro de las pensiones y su relación con la promoción del crecimiento económico, que puede ser considerado como el punto de partida “oficial” del presente debate acerca de la pretendida insostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones y de la consecuente política de pensiones, incluso si se tiene en cuenta que anteriormente, en los años setenta, se habían llevado a cabo reformas substanciales de las pensiones en América Latina. A partir de la segunda mitad de los noventa se han producido, y se están produciendo, una enorme cantidad de materiales sobre este debate.

Utilizando una confusa y ambigua mezcla de argumentos - relacionados a continuación - se sostiene la necesidad de “modernizar” el sistema de pensiones y la sugestión implícita de que esta “modernización” resolverá el problema financiero de la presunta “crisis del sistema de pensiones”.

II.1. Argumentos de los reformadores

. *argumentos demográficos y de mercado laboral*

Se afirma que el incremento del número de ancianos y la disminución del número de trabajadores activos debido a las nuevas características del mercado de trabajo, está llevando a una situación en la cual en poco tiempo (10, 20, 30 o más años según los diferentes estudios), el sistema público de pensiones resultará financieramente insostenible e irá a la bancarrota “Sobre la base de estos números absolutos uno puede entender mejor la *amenazante naturaleza* del desafío que supone esta pesada carga demográfica para el sistema de la UE, con respecto al de los EE UU” (el subrayado es mío) (MC Morrow y Roeger, 2002,20). La única solución a este problema sería aumentar las contribuciones para financiar las pensiones, hasta el extremo de que este incremento se hiciera insostenible, provocando la desmotivación de los trabajadores activos. Los proponentes de la reforma afirman que es inaceptable que la carga causada por el incremento de la gente que se jubila, dependa de las contribuciones de los trabajadores en activo. Estas contribuciones a la Seguridad Social podrían también considerarse como un “impuesto al empleo”, incrementando los costes laborales, actuando como desincentivador de la contratación y generando desempleo y fraude. De esta forma, las contribuciones más elevadas podrían tener efectos adversos en el trabajo, por una parte en la búsqueda de trabajo y adquisición de conocimientos prácticos y, por otra, en el empleo. “¿Es posible que los recursos de las sociedades se puedan compartir entre la generación trabajadora y la población que no trabaja, de forma que no se incrementen los inaceptables conflictos sociales e intergeneracionales?” (OCDE, 1988, 12).

. *argumento del coste*

Muy ligado al argumento anterior, se presenta el problema fundamental del coste de financiación de los pensionistas, argumentando que el gasto público es ya demasiado elevado. El Banco Mundial sugiere incluso que el enorme lastre de las pensiones podría provocar la crisis de los presupuestos estatales causadas por las crecientes obligaciones de los gobiernos⁵ por los sistemas de reparto, que son los sistemas públicos habituales y que consisten en que en cada periodo las contribuciones de los trabajadores financian las pensiones de los pensionistas⁶. De acuerdo con el Informe del Comité de Política Económica (CPE) del ECOFIN (2000), se predice que el gasto en

⁵ Se ignora aparentemente que la mayoría de las pensiones públicas están financiadas en su mayor parte por las contribuciones de los pensionistas.

⁶ El sistema se conoce también por sus siglas en inglés PAYG –pay as you go-.

pensiones públicas como porcentaje del PIB de todos los estados miembro, crecerá sustancialmente en las próximas décadas (3-5% o incluso hasta el 6,5% según McMorrow y Roeger, 2000), aún cuando “ los efectos de la bomba demográfica no son iguales para todos y el pico del gasto no se espera que sea alcanzado al mismo tiempo por todos los estados miembros”.

. argumento de la eficiencia

Se considera también que la financiación pública de las pensiones es menos eficiente que la financiación privada, debido al hecho de que los fondos de pensiones privados producen mayores beneficios que los sistemas de reparto, gracias a los rendimientos más elevados del mercado de valores: “está reconocido en este documento que el promedio de la tasa interna de retorno por trabajador en los sistemas de reparto, es menor que el de los fondos privados, que es lo que cabe esperar en una economía dinámicamente eficiente en la que la tasa de retorno del capital (la tasa de interés real) es mayor que la laboral (incremento salarial real)” (Mc Morrow y Roeger, 2002,10).

. argumento del crecimiento económico

Otro punto fuerte que se expone contra los sistemas públicos de pensiones está basado en el supuesto de que las pensiones públicas disminuyen los ahorros y por tanto reducen el crecimiento económico. O, lo que es lo mismo, los fondos privados del sistema de pensiones incrementarían el ahorro y favorecerían el crecimiento económico. “ En el famoso documento de 1973, el economista Martin Feldstein afirmaba que el sistema de reparto de seguridad social de Estados Unidos reducía los ahorros personales aproximadamente en un 50% y el stock de capital del país en un 38%” (Barr, 7) ‘... es posible que el nivel de vida en la UE y en los EE UU caiga significativamente en los próximos 50 años, como consecuencia de la influencia directa del proceso de envejecimiento ... si estos escenarios son adecuados, los agentes económicos en Europa podrían sufrir una reducción de aproximadamente medio punto anual en las tasas de crecimiento potenciales, pasando del 2,25% de incremento medio anual, a un 1,75% como promedio para el 2000-2050 ...’ (MC Morro y Roeger, 20) o, dicho de otra manera, los fondos privados del sistema de pensiones incrementarían los ahorros totales y favorecerían el crecimiento económico.

Aunque este es un argumento general, utilizado mucho antes de la transición al sistema de mercado de los países del Este, se ha utilizado muy intensamente para estos países debido a la necesidad de reforzar rápidamente el proceso de acumulación privada, y a que se considera que los esquemas privados de pensiones juegan un papel decisivo en el incremento de la oferta de capital financiero.

. otros elementos

Se añaden otros elementos, como el peso de las pensiones sobre las generaciones futuras y la necesidad de la equidad intergeneracional (los viejos parece que “corresponden” a la generación presente y no parece justo que los jóvenes trabajadores del futuro tengan que pagar por ellos), o las obligaciones que la solidaridad entre diferentes clases de trabajadores introducen en el sistema, ya que los lazos de solidaridad (por débiles que sean) que establece el sistema de reparto es una de las características del sistema actual que es considerada particularmente perniciosa. Se argumenta que el único sistema sensato es el actuarial en el que cada uno/a recibe como máximo lo que ha pagado.⁷ Por ejemplo, Mc Morrow y Roeger consideran que una de las ventajas de un sistema híbrido, que ellos proponen va “enfocado a *resolver los fallos de diseño del sistema original*, y, sobre todo, la falta de un claro lazo actuarial entre contribución-beneficios, que

⁷ Lo cual significa que los beneficios se recibirán en función de que las expectativas de vida sean más largas o más cortas. Esta proposición ya fue presentada, aunque tentativamente, para las mujeres en España.

puede provocar distorsiones en la oferta de trabajo. Aunque el diseño de los sistemas de pensiones puedan diferir, el fundamento económico básico es más homogéneo, con las siguientes *consideraciones económicas cruciales*: evitar distorsiones en la medida de lo posible, en particular *creando estrechas relaciones entre las contribuciones y los beneficios ...*” (24, énfasis añadido)

. *insatisfacción de los beneficiarios del sistema (público) actual*

Se detecta especialmente con respecto a la insuficiencia de la provisión de fondos y del carácter burocrático que el sistema ha ido adquiriendo.

II.1.1. Las soluciones recomendadas

La mayoría, por no decir todos los autores que argumentan en estas líneas, y los estudios hechos en relación con este problema, manejan la misma solución. Por supuesto, se encuentran algunas diferencias entre países pero, en líneas generales, todos persiguen los mismos propósitos, que se enmarcan en dos ejes fundamentales:

- uno. Se considera que para el mantenimiento de la sostenibilidad financiera es necesario disminuir los beneficios del sistema actual. Nektarios (200,130) lo expresa así “Los gobiernos europeos tendrán que incrementar mucho las tasas de contribución, elevar la edad de jubilación o reducir substancialmente la generosidad de las pensiones del estado (o alguna combinación de las tres soluciones)”. De este modo, las propuestas respecto a la necesidad de una vida laboral más larga para tener derecho a la jubilación, edad de retiro más elevada, menores ratios de reposición (proporción de la pensión respecto a los salarios de los últimos años de vida laboral), prolongación del periodo contributivo para el cálculo de la pensión (Italia y Suecia han establecido recientemente que este cálculo se haga sobre los ingresos percibidos durante toda la vida laboral y esta medida está también siendo considerada en otros países), disminución de los retiros anticipados y/o incremento de las contribuciones ...Mc Morrow y Roeger (2002) calculan que con estas medidas podría lograrse una caída del ratio de reposición, que pasaría del actual 74% al 58% en 2050.
- dos. Se debe desarrollar un sistema privado de pensiones, basado en la capitalización, apoyado por toda clase de incentivos fiscales: al principio, con la introducción de un sistema de capitalización parcial, para pasar posteriormente a un sistema de fondos privados al 100%. Muchos expertos y administraciones afirman que el futuro de los jubilados sería mejor si invirtieran, al menos una parte de sus ahorros, en planes privados de fondos de pensiones. La gente tiene que preocuparse privadamente por su futuro y únicamente los muy pobres deberían tener derecho a la provisión de fondos públicos. ‘En estos momentos hay un fuerte sentimiento, particularmente en EE UU, de que una mayor confianza en los planes de pensiones privados no es la peor respuesta, sino que generaría realmente beneficios substanciales. Feldstein (varias referencias) sostiene que un cambio del sistema de reparto al de fondos privados mantendría los impuestos más bajos y aumentaría la eficiencia del mercado de capitales “ (Necktarios, 2000, 130). Esta visión básica no ha sido alterada por trabajos más recientes (Mc Morrow y Roeger, 2002). Se aduce que la mejora de las pensiones depende de los ahorros privados y de las inversiones, que deben funcionar a través del mercado de capitales. Esta tendencia hacia la privatización está siendo acompañada, en la mayoría de los países, por la concesión de importantes incentivos fiscales a los fondos de pensiones, que pueden crecer substancialmente en el futuro. Una de las características del actual sistema de reparto, que se considera altamente pernicioso, son los lazos de solidaridad que están presentes en él (por muy débiles que puedan ser). Se trata de sustituir el sistema público actual por un

sistema de seguros que funcione con bases individualizadas y donde cada uno reciba a lo sumo lo que ha pagado.⁸

La UE parece haber aceptado en sus líneas básicas, las proposiciones indicadas anteriormente y sus recomendaciones a los estados miembros van todas en esta dirección. Naturalmente, el asunto ha sido objeto de debates, especialmente entre la Comisión de Política Económica (CPE) y la Comisión de Política Social (CPS), habiendo solicitado esta última que ambas Comisiones tengan el mismo papel en el diseño de las pensiones. “La Comisión presentó una nueva comunicación el 3 de Julio 2001 ... en la cual parece establecerse un compromiso entre los diferentes actores dentro de la Comisión, (en la cual) se señalan diez objetivos (para las pensiones). Después de considerables discusiones, la Comisión de Política Económica y la Comisión de Política Social llegaron a un acuerdo plasmado en once objetivos” (La Porte & Pochet, 2002, 226). Las implicaciones políticas de este acuerdo se integrarán en las Directrices Generales de Política Económica, cuya responsabilidad parece recaer en la (CPE)⁹. Ver Cuadro 1.

Aunque en esta lista puede encontrarse cierto número de afirmaciones de interés, especialmente cuando se refieren a los objetivos (Adecuación de las Pensiones: puntos 1-3), cuando tratan la sostenibilidad financiera (puntos 4-8) o la modernización (puntos 9-11), mayoritariamente se proponen y mantienen los argumentos que hemos comentado anteriormente.

De hecho, las tendencias de cambio recomendadas se pueden observar en ellas, con ciertas particularidades nacionales “Se requiere un enfoque comprensivo que lleve a cambiar la tendencia hacia las jubilaciones anticipada; a una más rápida reducción de la deuda pública que permitirá, con los intereses que se ahorren, sostener las pensiones y la atención sanitaria; y la continuación de las reformas de las pensiones en los estados miembros, incluyendo el reconocimiento de los esquemas de pensiones privados que permitirán obtener todas las ventajas que proporciona el mercado interno” (Comisión Europea, 2001b). También “La Unión Europea está considerando promover la legislación necesaria para liberalizar la provisión y la gestión de los fondos privados de pensiones para mejorar la movilidad laboral, la libertad de movimiento de capitales y la libertad en la provisión de servicios entre los estados miembros.¹⁰ “Las reformas analizadas en este artículo, admitiendo incluso que muestran algunas diferencias, tienen como característica general la disminución de las posibilidades de garantizar las pensiones (públicas) a las futuras generaciones de pensionistas. La existencia de una fuerte correlación negativa entre la generosidad de los regímenes básicos y la magnitud de los fondos de pensiones (privados) de un estado, nos lleva a predecir la expansión de las pensiones por capitalización” (Recherches, 2000, 245). Y todavía más radical y revelador: “El mercado único (europeo) ... permitirá a los estados participar más ampliamente en el negocio de las absorciones empresariales. De aquí el interés adicional en canalizar los pagos de pensiones a través del mercado como fondos a largo plazo”. (Financial Times, 2000e, p. 37 citado en Minns, 2001,78).

⁸ Lo cual significa que los beneficios se recibirán en función de que las expectativas de vida sean más largas o más cortas. Esta proposición ya fue presentada, aunque tentativamente, para las mujeres en España.

⁹ Parece que hay disputas con otros órganos de la Unión como el CPS ya que este último reclama el mismo derecho para influenciar en la BEPG.

¹⁰ Comunicación sobre el mercado interno de fondos de pensiones C 360/08. Diciembre 1994 y Papel Verde de Junio 1997. Ver Leandros y Looufir para más detalle. También :COM (2000) 507 prov y COM (2000) 658 final).

Cuadro 1.- Objetivos de las pensiones. “...los estados miembros deberán asegurar que los sistemas de pensiones sean acordes con los objetivos sociales y económicos, incluyendo una mayor cohesión social y mercados de trabajo y capital integrados. En este contexto se inscriben los objetivos generales siguientes:

. Adecuación de las pensiones. Los estados miembros deben salvaguardar la capacidad de los sistemas de pensiones para cumplir sus objetivos sociales. Con esta finalidad, y teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales específicas, deberían:

1. Asegurarse que las personas mayores no corran el riesgo de la pobreza y puedan disfrutar de un estándar de vida decente; que participen en el bienestar económico de su país y que puedan participar activamente en la vida pública social y cultural.¹¹

2. Posibilitar el acceso de todos los individuos a planes de pensiones apropiados, públicos y/o privados, que les permitan obtener derechos a pensiones que faciliten, dentro de unos niveles razonables, el mantenimiento de su estándar de vida después de la jubilación; y

3. Promover la solidaridad dentro y entre generaciones.

. Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Los estados miembros deben seguir una estrategia multifacética para colocar a los sistemas de pensiones en una posición financiera sólida, incluyendo una combinación adecuada de políticas para:

4. Lograr un nivel de empleo elevado mediante, si es necesario, amplias reformas en el mercado de trabajo, tales como las recomendadas por el Estrategia Europea de Empleo” en consonancia con el BEPG.

5. Asegurarse que, junto a las políticas de mercado de trabajo y económicas, todos las ramas relevantes de la protección social, en particular los sistemas de pensiones, ofrezcan incentivos efectivos para la participación de los trabajadores mayores, con el fin de no estimular a los trabajadores para que tomen el retiro anticipado y no penalizar a los que permanezcan en el mercado de trabajo después de la edad de jubilación standard; también, que los sistemas de pensiones faciliten la opción de un retiro gradual .

6. Reformar los sistemas de pensiones en los aspectos adecuados, teniendo en cuenta el objetivo global de mantener la sostenibilidad de las fianzas públicas. Al propio tiempo, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones necesita ir acompañada de medidas fiscales adecuadas, incluyendo, cuando sea necesario, una reducción de la deuda.¹² Las estrategias adoptadas para alcanzar estos objetivos pueden también incluir la creación de fondos de reserva dedicados a las pensiones

7. Asegurar que las provisiones para pensiones y las reformas mantengan un balance equitativo entre el trabajador en activo y el jubilado para no sobrecargar al primero, asegurando unas pensiones adecuadas para el segundo; y

8. Asegurar, mediante una estructura reguladora apropiada y a través de una gestión adecuada, que los esquemas de pensiones públicos y privados pueden proveer pensiones con la eficiencia, suficiencia, movilidad y seguridad requeridas.

.Modernización de los sistemas de pensiones en respuesta a los necesarios cambios económicos, sociales e individuales

9. Asegurar que los sistemas de pensiones sean compatibles con los requerimientos de flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo; que, sin perjuicio de la coherencia de los sistemas fiscales de los estados miembros, la movilidad en el mercado de trabajo, dentro de los estados miembros y a través de sus fronteras, y las formas de trabajo no-estándar, no penalicen los derechos de los pensionistas y que el trabajo por cuenta propia no sea desincentivado por los sistemas de pensiones

10. Revisar la provisión para pensiones en vistas a asegurar el principio de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, teniendo en cuenta las obligaciones de las leyes de la UE; y

11. Hacer el sistema de pensiones más transparente y adaptable a las circunstancias cambiantes, de forma que los ciudadanos puedan continuar teniendo confianza en él. Desarrollar informaciones fidedignas y de fácil comprensión de las perspectivas a largo plazo del sistema de pensiones, principalmente en relación a la evolución probable de los niveles de beneficio y las tasas de contribución. Promover las bases metodológicas para una gestión eficiente de las reformas y políticas de pensiones. Comunicación de 3 de Julio, 2001.

¹¹ En este aspecto, deben tenerse en cuenta, cuando sea apropiado, además de las pensiones, los beneficios y tasas fiscales

¹² Se han comunicado y valorado las estrategias de los estados miembros para asegurar el buen estado y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el marco del BEPG y su concordancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

II.2. Evaluación de estos argumentos

Es evidente, que los argumentos en contra de los esquemas de reparto y en favor de los fondos privados corresponden a un análisis económico y social muy específico el cual podría ser, y ha sido, ampliamente contestado. Se han proporcionado abundantes argumentos en sentido contrario, primero, para mostrar que los argumentos presentados contra las pensiones públicas podrían ser fácilmente rebatidos y, segundo, para poner en evidencia que los sistemas de pensiones privados no conducen necesariamente a un sistema mejor, ni para los pensionistas, ni para las economías de los países concernidos. Vamos a revisar brevemente algunos de estos contra argumentos.

. respecto a los objetivos de las reformas propuestas

La mayoría de los estudios referidos a la necesidad de reformar el sistema de pensiones están preocupados exclusivamente por el aspecto económico, en un sentido limitado: En primer lugar, desde luego, por la estabilidad financiera del sistema tal como lo ven de acuerdo con sus premisas, el objetivo global y prioritario parece ser el de minimizar los gastos en pensiones y a partir de aquí lograr “los objetivos de estimular el crecimiento, contener las presiones presupuestarias y evitar las consecuencias negativas en la distribución del ingreso” (Mc Morow y Roeger, 2000,339. Ni una sola referencia acerca del bienestar de los pensionistas o sobre la población en general. Sólo cuando se hace referencia al “amenazante peso” consideran que la población activa no debería verse afectada por la absorción de una cantidad de su riqueza por parte de las personas mayores. Es significativo que en 1999 la Comunicación de la Comisión “Una estrategia concertada para la protección social” mencionara como uno de los cuatro objetivos “garantizar una tasa de reposición decente para los pensionistas”, mientras que menos de un año después en otra Comunicación este objetivo había desaparecido del escrito y en su lugar se decían cosas como: “tratar de mantener a los trabajadores en activo por un periodo de tiempo mayor”.¹³ (La Porte y Pochet, 2002, 225, el subrayado es mío)

. respecto a los argumentos demográficos y de mercado laboral

Aquí surgen un número considerable de aspectos. Antes que nada, debemos tomar en consideración el hecho de que, incluso admitiendo que el fenómeno del envejecimiento es cierto, es difícil predecir su intensidad, como consecuencia de las diferentes maneras de hacer las predicciones, de la incertidumbre acerca de la esperanza de vida y de los cambios en las políticas de inmigración, lo cual podría alterar substancialmente las predicciones respecto a las tasas de dependencia demográfica. Además, la variable apropiada para medir el peso de la población que no trabaja respecto a la que trabaja, no es el número de gente mayor, sino el ratio de dependencia demográfica - ratio de los que no están en edad de trabajar, menos de 20 y más de 65, respecto a los que están en edad de hacerlo - y el ratio de dependencia económica - ratio de población fuera del mercado de trabajo respecto a la población que está dentro - . La población anciana no es la única dependiente: considerando el ratio de dependencia demográfica y el ratio de dependencia económica puede suceder que el incremento del segundo (el ratio de dependencia económica) sea menor en las próximas décadas que el primero (el ratio de dependencia demográfica). Incluso así, si comparamos el incremento predicho del ratio de dependencia por envejecimiento entre 1995 y 2020, se observa que el porcentaje de gente mayor al final de este periodo no debe, en promedio, crecer más rápidamente de lo que lo ha hecho en los últimos treinta años. Por lo que se refiere a la edad de jubilación de los trabajadores, debería considerarse que, en muchas ocasiones, la

¹³ En la Cumbre de Lisboa se decidió que el Comité de Protección Social (CPS) preparara un estudio sobre el futuro y la sostenibilidad de las pensiones teniendo en cuenta el trabajo que estaba llevando a cabo en esta área el Comité de Política Económica (CPE) (hasta entonces únicamente el CPE había tratado las pensiones en base a su sostenibilidad financiera) ... En Octubre, 2000, la Comisión editó la comunicación “La evolución futura de la Protección Social a largo plazo: Seguridad y sostenibilidad de las Pensiones”.

jubilación no es deseada por los trabajadores, sino por los empresarios, que inducen al retiro anticipado para emplear a trabajadores más jóvenes, que resultan más baratos.

Por lo que respecta al argumento de la disminución del mercado de trabajo, el problema de tener un número menor de trabajadores contribuyendo a las pensiones, no depende demasiado del número de trabajadores en disposición de trabajar (de los cuales parece que ya existe en la UE una reserva significativa y todavía sería mayor si se aplicase una política más sensata sobre inmigración), sino del número de trabajadores ocupados, determinado por la situación en el empleo. Por lo tanto, lo que se necesita para mejorar el presupuesto de pensiones públicas es una política que promueva el crecimiento del empleo y no una política de recortes en las pensiones públicas. Además, un argumento aún más relevante es que el aspecto más importante para valorar la capacidad de pago de las contribuciones por pensiones, no es el número de trabajadores sino lo que éstos producen. Cualquier economista sabe que la capacidad para financiar cualquier sistema, privado o público, no depende del número de gente que trabaja sino de su producción de riqueza. De hecho ¿no es esto lo que significa el incremento de productividad?. Todo el mundo es consciente de que en nuestras sociedades actuales, a pesar de los innumerables problemas y de la desigual distribución del ingreso, son mucho más ricas que hace veinte años y, por tanto, existe una capacidad potencial mayor para financiar las pensiones. Esto nos lleva directamente a la necesidad de considerar la distribución del ingreso en relación con el sistema de pensiones, y es lo que vamos a hacer a continuación.

Con el objetivo de sostener el argumento de que a la postre las pensiones constituyen una carga demasiado pesada para los trabajadores en activo, aparece la cuestión de las motivaciones para el trabajo. Se mantiene que una situación de contribuciones más altas por parte de la población en activo, podría tener consecuencias negativas sobre los incentivos para el trabajo y la formación de la población asalariada. No obstante, si se produce más, la parte adicional de la producción, podría ser compartida entre los trabajadores en activo y los pagos para pensiones. Un aumento menor del salario de los trabajadores no significa que no vayan a aumentar en absoluto. Además, la producción adicional no ha sido nunca en beneficio exclusivo de los trabajadores (¿qué sucede con la parte que va a beneficios?). Este argumento corresponde a una visión muy específica y no muy realista de las motivaciones laborales y es bastante contradictoria: si tener salarios más bajos desincentiva a los trabajadores, ¿por qué no subir permanentemente los salarios con el fin de que estén permanentemente motivados? Asimismo, ¿qué decir del desincentivo que supone tener que pagar contribuciones para pensiones privadas? La ignorancia de estas cuestiones no es casualidad, sino que responde a una postura política e ideológica.

Incluso en el caso de que los salarios de la población ocupada tuvieran que aumentar en una proporción menor como consecuencia de un incremento en las contribuciones por pensiones, ¿por qué se considera más importante que los trabajadores activos mejoren sus estándares de vida por encima de los pensionistas? En algunos estudios - Mc Morrow y Roeger pueden mencionarse como un buen ejemplo aunque no el único - parece como si los pensionistas fueran gente absolutamente aislada del resto de la sociedad, cuyo bienestar no importase a nadie y como si fueran depredadores de los recursos de la sociedad. Sólo en cuanto son una parte substancial de los votantes, se tiene en cuenta su posición para asegurarse de que las reformas propuestas sean políticamente sostenibles. No se considera un problema explorar un número relativo de posibilidades, que todas ellas suponen un deterioro de los ratios de reposición e incluso un sustancial decremento del consumo de los pensionistas, en tanto que el ingreso de los trabajadores activos se incrementa y el de los no trabajadores (es decir los ingresos que la propiedad) no son ni siquiera mencionados. Parece como si los pensionistas fueran en realidad gente rica que puede arreglarse sin problemas aunque disminuyan sus ingresos en una parte importante. ¿No sería más adecuado considerar los estándares de vida de los diferentes grupos de la sociedad y hacer un estudio comparativo de sus expectativas de aumento antes de decidir, sin más reflexión, que la mejor solución es reducir los ingresos de los pensionistas?

Parece bastante paradójico que la mayoría de los defensores de los planes privados de pensiones estén muy sensibilizados por la “equidad intergeneracional” y preocupados por el lastre que los jóvenes de hoy tendrán que soportar para pagar en el futuro las pensiones (públicas) de un creciente número de pensionistas, mientras les tiene sin cuidado todo tipo de gente mayor, sin tener en cuenta que los trabajadores jóvenes de hoy gozan de una vida mucho mejor gracias a que las generaciones anteriores han aportado los ingresos que han hecho posible la riqueza presente. Esta postura no sólo ignora que la riqueza es un producto social sino que también muestra claramente sus concepciones individualistas de la sociedad: consumir al máximo mientras se está produciendo y dejar de consumir, y de tener una vida decente, cuando se deja de trabajar. ¡Que panorama más triste para la sociedad futura!

. respecto a la cuestión de la distribución de la renta

El problema surge como consecuencia de que en la mayoría de los análisis la cuestión de la distribución del ingreso entre el conjunto de la sociedad es ignorado totalmente. En la mayoría de estudios se considera implícitamente que las pensiones suponen únicamente una redistribución horizontal entre trabajadores y pensionistas y, por lo tanto, en este caso los trabajadores activos tienen que pagar contribuciones más altas si hay más pensionistas. Pero, ¿por qué el aspecto más amplio de la distribución es ignorado? Si una parte mayor de la riqueza tiene que ir a los pensionistas, ¿por qué se considera que tiene que venir en su totalidad únicamente de los ingresos de los trabajadores y no de la riqueza de la sociedad en su conjunto, es decir también de la riqueza que va al capital? Si la riqueza es el resultado de la actividad social y los propietarios del capital se benefician de su aumento, deben también contribuir a todos los gastos sociales de esta sociedad. Ignorar esta cuestión no es en absoluto un asunto inocente. Además, el marco de análisis que se utiliza congela para siempre el *statu quo* de distribución y considera aceptado que los beneficios que se obtienen de la riqueza adicional deben distribuirse siempre en la misma proporción que en el presente. Lo que constituye una decisión política e ideológica que, en todo caso, requeriría un debate que no debería ser camuflado bajo la falsa apariencia de un argumento económico.

. respecto al argumento del coste

A principios de los noventa, el principal argumento utilizado para la disminución de las pensiones fue el peligro inmediato de bancarrota financiera de los sistemas de pensiones o un incremento muy fuerte de apoyo público necesario para evitarla, el cual podría acarrear un déficit en el presupuesto público; hoy no puede ignorarse el hecho de que muchos países de la UE presentan superávits en su presupuesto de pensiones. Tampoco el hecho de que la mayor parte de las prestaciones de las pensiones están financiados por sus propias contribuciones o que las pensiones que no lo están son por los general pensiones de asistencia social que tienen que ser financiadas con impuestos. Sin embargo, el argumento se presenta ahora en función de las predicciones sobre las consecuencias de la crisis demográfica que se producirá de aquí a treinta años. Mc Morrow y Roeger calculan que el gasto público total en pensiones se incrementará al menos en 6.25% en 40 años a partir del año 2000. Esto significa el 0.15% anual en términos simples, lo cual no parece tan exagerado teniendo en cuenta que el incremento en el gasto público total en pensiones en la UE ha sido también del 6.25% en los últimos cuarenta años (1960/2000), ¿por qué no puede repetirse el esfuerzo? Y ¿qué cambio experimentarán otras variables, como por ejemplo los ingresos y los beneficios en este periodo?. Una vez más aparece la cuestión de la distribución.

Además, incluso los defensores de la privatización tienen que admitir, que si los costes de la transición (del sistema de reparto a mixto) se tienen en cuenta, el cambio a los sistemas privados no mejora el erario público sino en el muy largo plazo, en todo caso. El alcance y la financiación del coste financiero de la transición ha sido un aspecto sustraído con éxito al debate público en la

mayoría de los países. Consecuentemente, hay una percepción asimétrica del público respecto a las fuerzas y las debilidades de la trayectoria a seguir en la reforma mixta, distorsionada hacia sus ventajas y basada, en parte, en la ilusión fiscal. A corto plazo, los costes de transición hacen casi inviable el cambio a la privatización. Barr (2001) muestra muy convincentemente que la eficiencia superior de los esquemas privados podría ser cierta en un mundo de nueva concepción, pero no en un mundo que ya tiene el sistema de reparto y que se está encaminando hacia un sistema de fondos privados. Incluso defensores ardientes de la privatización tienen que reconocer la importancia del coste de transición: “Un argumento económico primordial de la reforma de pensiones, en base a la teoría neoclásica estándar, es el de que, a pesar de que *un sistema de fondos es en principio superior (?)*, el cambio de un sistema PAYG a un sistema de fondos, no cumple sin embargo el óptimo de Pareto, a causa de los costes de transición...” (Mc Morrow y Roeger, 12). (El subrayado y el interrogante son míos)

. la necesidad de recursos reales

Por otra parte, a largo plazo el gasto público en pensiones podría disminuir si el sector privado fuera el proveedor de pensiones, aunque ciertamente se incrementaría de forma similar el gasto privado. La cuestión no debe ser planteada simplemente en términos de pensiones privadas o públicas, sino que hay que tener en cuenta los recursos que son necesarios para el bienestar de la población mayor. “...un enfoque exclusivamente financiero para la previsión de las pensiones es erróneo: en primera instancia el problema debe ser abordado como una cuestión de *recursos*, o sea, de trabajo y producción; si los incrementos de los flujos de recursos no son suficientes para dar seguridad a los ciudadanos jubilados, entonces sencillamente no hay reforma financiera que pueda garantizar pensiones socialmente adecuadas; si, por otro lado, los recursos están disponibles mediante niveles más elevados de empleo y de actividad económica, entonces las valoraciones tan pesimistas que se han hecho del sistema actual, no son aplicables” (EE.EE.2001,13). Consiste acaso el problema en que los recursos reales consumidos por los pensionistas sean administrados por el sector público o por los gerentes de sus inversiones privadas? El “coste” de los ancianos es el mismo, a menos que lo que se pretende realmente sea que aquellos futuros pensionistas que tengan los recursos para ahorrar de forma privada para su vejez tengan un standard de vida mucho mejor que los pensionistas pobres que se basan en las pensiones públicas¹⁴. Nunca nos hemos parado a pensar que “un incremento en las pensiones públicas es visto como una carga económica (y así fue visto internacionalmente durante la crisis de la balanza de pagos de 1964); mientras que un incremento similar del poder adquisitivo (subvencionado públicamente) del plan privado de jubilación no es visto de la misma forma. Sin embargo, ambos representan incrementos en la demanda de consumo”. (Titmus, citado por Minns,2001,177). Financiadas de forma pública o privada, la gente mayor necesitará ciertos recursos para vivir, ¿es este el argumento que se pretende minimizar? Pensamos que no. El coste del envejecimiento no debe ser valorado únicamente en estrechos términos cuantitativos, sino que debe tenerse en cuenta su impacto en la igualdad y en la redistribución. Nos parece que la pregunta debería ser: cómo sería mejor la situación de los pensionistas, ¿con un sistema público o con un sistema privado?

. respecto al argumento de eficiencia

Constituye más una premisa para la privatización que un argumento, o en todo es caso un argumento bastante circular desde el momento en que *supone* una tasa de rendimiento mayor para el capital que para los salarios, lo cual puede ser verdad en una economía altamente dinámica, pero puede suceder lo inverso en otras circunstancias. Además, el considerar simplemente las

¹⁴ Es bien conocido, que en el sistema capitalista los pensionistas pobres y ricos siempre han tenido y tendrán distintos estándares de vida, la pregunta ahora es si este hecho puede ser asumido y sancionado como un valor social y si se deben incorporar algunos elementos coercitivos para asegurar que esto sea así.

tasas financieras de rendimientos no permite tomar en cuenta las implicaciones sociales más amplias de este sistema.

. respecto al argumento de crecimiento económico

Primero, los ahorros aumentan sólo durante el periodo en que se están constituyendo los esquemas de fondos, una vez los esquemas ya se han constituido, el ahorro de los trabajadores es equiparable a los pagos a los pensionistas. Segundo, incluso durante el periodo de constitución, los incrementos en ahorros obligatorios pueden ser motivo de reducciones en ahorros voluntarios, al menos parcialmente. Tercero, los ahorros no se traducen necesariamente en nueva inversión. Finalmente, las inversiones no producen automáticamente crecimiento, ya que “la conexión entre ahorro y crecimiento es compleja. Incluso en economías bien gestionadas, no puede asegurarse que los gestores de los fondos privados tomen decisiones más eficientes que otros agentes en la canalización de los recursos hacia usos más productivos” (Barr, 2001,7). Existe una enorme suma de fondos de pensiones invertida en productos financieros con el único objetivo de lograr un beneficio meramente especulativo, que no lleva a un aumento del crecimiento. “Ajit Singh cita datos que muestran que, entre 1970 y 1989, la contribución de los mercados bursátiles en las inversiones requeridas por el sector empresarial en EE UU y en el RU, fue negativa. Su reseña de la literatura especializada muestra que no hay correlación entre el desarrollo del mercado bursátil y el crecimiento económico” (citado por Minns, 112). Si se tiene en cuenta la enorme diferencia en valor que hay entre las transacciones reales y financieras, resulta bastante difícil afirmar que las transacciones del mercado de valores son la fuente financiera del crecimiento económico, parece que su función es más bien la de facilitar las operaciones de transferencia de propiedad.

Además, la tasa de crecimiento puede verse afectada por muchos otros cambios e incluso, aunque la correlación fuera correcta, algunas personas pueden preferir una tasa decrecimiento menor con unas pensiones mejores. En las sociedades actuales pueden encontrarse muchos ejemplos en que el crecimiento no es el principal objetivo: Sin duda la tasa de crecimiento de la UE se ha visto afectada negativamente durante muchos años, y persiste todavía en el presente, por una política fuertemente anti-inflacionaria, que ha reducido substancialmente la tasa de crecimiento (ver los sucesivos Memos de los EE. EE). Quizás el crecimiento no sea en todos los casos el único objetivo de las política económica y menos todavía en las sociedades ricas.

II.2.1. Las tendencias del sistema público

Como consecuencia del intento de reducir las pensiones públicas muchos países están tratando de aumentar la edad de jubilación, planteamiento que realizado en tiempos de desempleo severo, no hace más que traspasar el problema de un sistema de seguridad social a otro: aquellos que no se retiran pasan a ser parados o, en caso contrario, a ocupar puestos de trabajo, en perjuicio de los jóvenes que podrían cubrirlos, los cuales permanecerán desempleados¹⁵. Adicionalmente, el aumentar la edad estatutaria de retiro tiene poco efecto, si no se exige el estricto cumplimiento o a menos que no se introduzcan fuertes desincentivos contra la jubilación anticipada. En cualquier caso, la edad de jubilación, así como el envejecimiento demográfico en general, pueden afectar, como mucho, a la oferta del mercado de trabajo pero no a la demanda. No importa la edad de jubilación individual, el número de los puestos de trabajo disponibles viene determinado por el estado de la economía en su conjunto.

El incremento del número de años de contribución para acceder a una pensión completa también presenta algunos problemas (como lo mostró claramente la reacción de la población en Francia

¹⁵ Aunque un trabajo empírico llevado a cabo en Francia muestra que el avanzar la edad de jubilación no ha creado empleo para los jóvenes. Comunicación de C. André

y Austria). En un mercado de trabajo, con muchos contratos temporales y largos periodos de desempleo, es muy difícil completar el gran número de años requerido para tener derecho a la jubilación completa. Este problema es especialmente agudo para las mujeres, muchas de las cuales encuentran grandes dificultades para cubrir el número de años de contribución y resultan desproporcionadamente afectadas por los aumentos de la edad de jubilación, por la eliminación de los elementos redistributivos en las fórmulas de cálculo de las prestaciones y, en particular, por la nueva fórmula de contribución definida nominal, que acarrea una mayor penalización por los periodos de ausencia del mercado de trabajo en los años iniciales de vida laboral.

Así mismo, el grado de cobertura de las pensiones públicas decrecerá muy significativamente en el futuro cuando muchos de los trabajadores autónomos y los desempleados de larga duración no alcancen el periodo de contribución necesario para acceder a la pensión. Es también importante señalar la exclusión creciente de la protección social debida a la expansión del trabajo informal. Incluso los administradores oficiales reconocen la necesidad de buscar nuevos caminos para identificar a los trabajadores excluidos y extender la protección a los mismos, aunque se han realizado pocos experimentos en esta dirección.

Todo esto, como puede apreciarse, es debido a la debilidad inherente de considerar que la financiación de las pensiones está determinada exclusivamente por los factores demográficos previos. Dada la fuerte dependencia de la financiación de las pensiones de la situación del empleo y particularmente de la alta incertidumbre del futuro desarrollo del mercado de trabajo, serían necesarios nuevos mecanismos para hacer la financiación de las pensiones más flexible y más autoajutable, sin pérdida de estabilidad y credibilidad, frente a situaciones económicas de fluctuaciones crecientes.

Otro punto que merece mencionarse es el de la relación entre los ratios de reposición y de contribución. Mientras la creciente dependencia del sistema requeriría obviamente tasas de contribución más elevadas, esta operando una fuerte tendencia en favor de revertir esta fórmula: disminuir la tasa de contribución de los trabajadores en activo con el fin de rebajar los costes laborales y consecuentemente aceptar la menor tasa de reposición resultante. Esto, sin embargo, junto a otras medidas que se están tomando, puede acarrear la pobreza masiva de la población anciana. Ya es corriente encontrar pobreza en los hogares de los jubilados, debido a que muchos de ellos reciben pensiones por debajo de la pensión media, sin recibir ninguna otra ayuda familiar. Por último, es motivo de serias inquietudes el hecho de que, en muchos países, el proceso de reestructuración de las pensiones se esté haciendo con escaso diálogo social. No son muchos los que creen que una reforma a largo plazo pueda hacerse sin la aceptación de los interesados, y que esta aceptación pueda conseguirse sin darles un papel en la configuración del contenido de la reforma, o que puedan participar efectivamente sin una comprensión básica de los papeles que esperan jugar y de los asuntos que están siendo debatidos. El diálogo social continúa todavía considerándose, en muchos países, un elemento débil, ausente o distorsionado en la planificación de la reforma de las pensiones (hay que constatar que los sindicatos están jugando un papel bastante complaciente en las reformas de muchos países).

Lo que está claro es que si las tendencias neoliberales en las políticas de pensiones continúan, los presentes, y probablemente los futuros sistemas públicos de pensiones, que se presentan como “un camino para salir de la crisis actual”, no ofrecerán niveles de ingresos suficientes y seguros a los pensionistas. Las reformas están llevando a una disminución relativa de las tasas de reposición, aunque distintas en los diversos países de la UE. “Modernización” y “racionalización” implica reducción de beneficios del sistema público. En conjunto, parece haberse establecido claramente la tendencia a una disminución de los beneficios de los sistemas públicos de pensiones.

II.2.2. Las deficiencias del sistema privado de pensiones

Incluso si los argumentos en contra del sistema público de pensiones fueran más sólidos, no serían suficientes para justificar un cambio a los esquemas privados, en el sentido que éstos no resuelven las pretendidas deficiencias de los esquemas públicos y, a su vez, presentan también un número relevante de problemas, entre los cuales:

Referentes a la demografía: “El efecto demográfico en los esquemas de fondos privados es más sutil, pero igualmente ineludible. Cuando una generación numerosa de trabajadores se retira, se liquidan sus activos financieros para pagar sus pensiones. Si estos activos son títulos, las ventas de estos activos financieros por una numerosa generación de pensionistas, excederá a las posibilidades de compra de títulos por una generación más joven pero menos numerosa, provocando una caída de los valores bursátiles y, consecuentemente, unas pensiones más bajas” (Barr, 2001,6).

Los planes de pensiones de empresa pueden fomentar la inmovilidad laboral (la universalidad de los esquemas públicos no presenta este problema) y algunos planes de pensiones puede promover la jubilación anticipada...

Tampoco puede ignorarse el impacto de los sistemas de fondos sobre la distribución del ingreso ¿Qué sucede con la gente mayor que no ha tenido la posibilidad de “acumular un stock de activos de capital a través de su vida de trabajo”? (Mc Morrow y Roeger), y, ¿qué sucede con la redistribución? Desgraciadamente, conceptos como “solidaridad” o “redistribución” parecen tener escasa relevancia en los sistemas privados de pensiones. Prescindir de los factores redistributivos de los sistemas públicos de pensiones puede tener serias consecuencias sociales. Existen multitud de riesgos que son cubiertos mediante provisiones de la pensión pública: enfermedades y discapacidades en la edad avanzada, seguridad del cónyuge sobreviviente, incapacidad de contribuir a los esquemas de pensión a causa de enfermedad, falta de empleo o necesidad de cuidar a otros. Normalmente hay un elemento importante de redistribución en el que los riesgos son afrontados de forma que las contribuciones de los ciudadanos no corresponden estrictamente al grado de riesgo actuarial a que están expuestos ... está claro que el núcleo de las agendas generales y financieras que están siendo elaboradas por la Comisión, presuponen una mayor sustitución de las provisiones públicas por las privadas y esto en un contexto en el que no se tiene en cuenta para nada el impacto distribucional de este cambio, ni sus efectos en la seguridad del ingreso de los trabajadores”. (Grahl, 2001).

Los aspectos financieros no deben oscurecer el impacto de los sistemas de fondos privados en el deterioro de la distribución del ingreso. “El acceso a las pensiones privadas se distribuye de forma fuertemente desigual; lo que cabe esperar dado que, es sobradamente conocida la forma extremadamente desigual en que se distribuye la propiedad de la riqueza financiera, incluyendo los derechos a la pensión privada ... Se trata de un modelo de integración que pone en peligro los logros sociales de toda Europa y amenaza con colocar en un riesgo totalmente insoportable a los ciudadanos más vulnerables. Sólo un cambio completo de prioridades, subordinando las medidas de política económica a los objetivos sociales, puede evitar estos peligros. (EE.EE., 2001).

El coste de administración de las pensiones privadas tiene que ser también considerado, teniendo en cuenta que los gastos cargados por los gestores privados pueden ser sustanciales. La gestión privada de las pensiones es administrativamente cara, y los gestores privados tratan de sacar el máximo provecho de su actividad. Los planes de pensiones en Chile y en el Reino Unido, que cuentan con una parte importante de cuentas de fondos privados individualizadas, tienen ambos un alto coste administrativo, el cual es soportado más acentuadamente por las cuentas de pensiones más reducidas, las de los personas de bajas rentas, porque se carga habitualmente un coste fijo por la gestión de las pensiones. La mayoría de los planes privados hacen también uso de

las ventajas y de las ayudas fiscales, cuyo coste va en detrimento del presupuesto público. (en el RU, equivale al 40% del coste básico estatal en pensiones)¹⁶.

Pero entre los numerosos problemas que presentan los planes privados de pensiones, el más importante es la cuestión del gran aumento del riesgo que las mismas implican. Algunos autores argumentan que la diversificación disminuye el riesgo, pero es evidente que las pensiones privadas están sujetas a un mayor riesgo que las públicas, debido a que el riesgo de los activos financieros invertidos en valores bursátiles es verdaderamente más elevado, como lo demuestra la reciente evolución de la bolsa de valores. Los beneficios del capital en fondos de pensiones pueden verse alterados por multitud de elementos. Inestabilidad macroeconómica, variaciones en la cotización de los valores, incompetente, cuando no fraudulenta y/o deshonesto gestión (el caso Enron inauguró una larga lista de “víctimas” por estas circunstancias), etc. son factores de riesgo muy significativos de los planes privados. Las carteras de activos pueden ofrecer elevadas ganancias por un tiempo pero carecen de protección contra las bruscas fluctuaciones bursátiles que puedan producirse en torno al periodo de jubilación. Asimismo, algunas anualidades podrían llegar a ser prohibitivas, si las compañías de seguros y de fondos de pensiones disponen de información privilegiada acerca de los riesgos sobre el estado de salud de sus miembros así como de su esperanza de vida.

Grahl (2001) expresa sus dudas sobre la eficiencia y el riesgo de los sistemas propuestos: “¿Qué niveles de rendimientos se lograrán en las inversiones bursátiles y cual será la relación entre estos resultados y las necesidades de la gente? La escala del cambio financiero significa que no es posible asumir que determinados valores produzcan retornos, a tenor de la experiencia histórica. Pero si las tasas de rendimientos son todavía más impredecibles que habitualmente, *los planes de privatización de las pensiones suponen un gran aumento en los riesgos que enfrentan los trabajadores*’ (el subrayado es mío).

Mejorar la posibilidad de escoger puede ser atractivo, pero para poder escoger deben conocerse las opciones, y las pensiones son un producto complejo: “El Presidente de la Comisión de Seguridad y Cambio de los EE UU ha dicho que más del 50% de los americanos no conocen la diferencia entre una obligación y una acción...” (Barr, 2001, 7). Si los sistemas privados tienen más propensión al riesgo, los ahorros en el sistema público no pueden estar justificados.

Pero los riesgos no tienen que ser considerados sólo en términos individuales: la transmisión internacional más rápida de los movimientos de precios a corto plazo, en los cuales las pensiones juegan un papel crucial, ha incrementado la inestabilidad de los mercados mundiales y ha hecho que la economía global sea más volátil. Además, los países dispuestos a recibir capital exterior se decantan hacia un sistema privado de pensiones con el fin de dar mayores facilidades a los flujos de capital sin reparar en las consecuencias sociales de este cambio.

Antes de acabar esta sección, pienso que merecen un breve comentario los modelos utilizados para predecir el “problema de las pensiones” o al menos algunos de los que he podido observar. Hay tantos aspectos que pueden ser cuestionados que resulta difícil escoger los más relevantes: no sólo en los trabajos que contemplan un horizonte muy a largo plazo, estimaciones cuantitativas para los 30, 50 e incluso 150 años venideros en los que resulta difícil asumir el *coeteris paribus*, sino también muchos otros supuestos como, por ejemplo, que “los ratios de participación laboral se estancarán en los niveles del 2000 en los próximos 50 años y que no habrá futuras reducciones en la edad efectiva de jubilación...” o que “los jubilados tienen una

¹⁶ Willen Adema, Net Social Expenditure, 2ª Edición, OCDE. Labour Market and Social Policy Occasional Paper n° 52, p. 23 da una estimación de las reducciones de impuestos cuyo objetivo es estimular los fondos privados de pensiones en % del PIB en 1997: Australia 1.5, Canadá 2.1, Alemania 0.1, Irlanda 2.4, Japón 0.8, Países Bajos 1, RU 2.4, EE.UU. 1.

mayor propensión al consumo” o que “los modelos de los escenarios de referencia consideran una caída en la UE del 19% del PIB en este periodo (asociada con el envejecimiento)...” o la asunción de que “el promedio de la tasa de retorno interno para el trabajador del sistema de reparto será menor que el de los fondos, que es lo que cabe esperar en una economía dinámicamente eficiente en la que el ratio de retorno del capital (el ratio de interés real) es mayor que el del trabajo (incremento de salario real)”¹⁷ y así sucesivamente...Es también muy relevante la cuestión de la sensibilidad de los resultados obtenidos en relación a los supuestos en los cuales se basa. Con los supuestos señalados, los autores parecen estar en lo cierto al afirmar que “no es sorprendente que el conjunto de la deuda implícita del PAYG aumente dramáticamente en este periodo pasando de una cifra de alrededor de 180% en el 2000, a 280% en el 2050”. (Todas las citas son de Monrow y Roeger, 26). ¡Difícilmente podría ser de otra forma! Pueden ser citados muchos más puntos en este sentido, los cuales en conjunto muestran a menudo que las valoraciones profesionales sobre el asunto de las pensiones, y las crisis que para ellas se predicen, están basadas en premisas injustificadas, tomadas para producir el resultado deseado por su patrocinadores.

Hay muchos otros argumentos que pueden añadirse, tales como que en la esfera pública no se requiere siempre que los ingresos y los gastos sean iguales (¿qué pasaría entonces con los gastos militares?) o que raramente se habla de la insatisfacción de los “consumidores de pensiones”, y así sucesivamente. Las pensiones no son un problema demográfico, económico y financiero más que cualquier otro estrechamente ligado con la distribución del ingreso. Además, ¿cuál es el significado último de que “las pensiones son insostenibles”? Si se toma el argumento en su conclusión lógica tenemos que responder a la cuestión “*si las pensiones de vejez no pueden ser financiadas, ¿qué nos proponemos hacer con los ancianos?*”. Este es un elemento paradójico del capitalismo presente que convierte en problemas muchas de las posibilidades que en las sociedades avanzadas harían posibles el incremento de la capacidad de producir riqueza, como por ejemplo, el aumento de la esperanza de vida

Si los argumentos utilizados para justificar la necesidad de privatizar los sistemas de pensiones estén lejos de ser concluyentes debe haber otras razones para sostener el gigantesco proyecto de transformación de los sistemas de pensiones.

II.3. Las otras razones para la Reforma. Las pensiones y los intereses financieros.

Es evidente que los sistemas de pensiones, como muchas otras construcciones sociales, podría beneficiarse de una verdadera modernización¹⁸; los requisitos financieros futuros obviamente tendrán que ser considerados y planificados y el incremento del número de pensionistas necesitará de más recursos, pero la “alarma” acerca del sistema de pensiones parece estar mucho más conectada con los objetivos del capital financiero que con el sistema de pensiones en sí mismo. La razón final del intento de encauzar el sistema de pensiones hacia la privatización, puede encontrarse en los planes europeos del capital financiero hegemónico para la expansión e integración de los mercados financieros.

Los servicios financieros representan en la actualidad alrededor del 6% de PIB de la UE y el 2,5% del empleo y se pretende una expansión sustancial. A pesar de la enorme turbulencia que se ha producido en la economía mundial desde el 11-S-2001, es probable que la tendencia general de financiación interna hacia la externa continúe y que el cambio desde el crédito a la financiación seguirá las líneas de EE UU, donde los servicios financieros están mucho más desarrollados. Estos desarrollos son considerados como muy rentables y convenientes, tanto para

¹⁷ Mc Morrow y Roeger citan a Feldstein para justificar este punto, pero cambiando la palabra *debe* por la palabra *es*, respecto a lo que sucede con la ratio de incremento.

¹⁸ Es interesante observar que “modernización” se usa muy raramente para justificar, reformar y mejorar el sistema público de pensiones.

la industria como para los negocios financieros: para las empresas, incrementan las oportunidades de obtener capital y permiten un incremento muy importante de las cifras de negocios y beneficios, así como de ingresos por comisiones de operaciones financieras y finalmente “Únicamente un mercado financiero amplio y profundo, con un flujo permanente de transacciones provee a los agentes financieros de la capacidad de encontrar en cada momento la transacción alternativa, o sea, la posibilidad de abandonar el mercado, sin incurrir en pérdidas”. (Lordon, 2000, 23).

Es en este contexto que debe ser examinado el problema de “la crisis de las pensiones” y el análisis de las políticas relacionadas con el mismo: primero, porque el elevado y regular flujo de recursos financieros que los planes privados de pensiones proveen, permite su negociación y la obtención de enormes beneficios, mientras que en los sistemas públicos esto no es posible; segundo, muy relevante en Europa en este momento, porque los sistemas privados de pensiones son una de las fuentes principales de fondos financieros que pueden facilitar la constitución de un integrado y poderoso mercado de capital europeo, capaz de competir con Wall Street y Tokio. Este tipo de mercado necesita cantidades ingentes de flujos de capital para negociar sin límites, y los fondos privados de pensiones, invertidos en el mercado de valores, constituyen una fuente de flujos de capital muy importante para estos mercados. Por lo tanto, sería extremadamente conveniente desarrollar crecientes fondos privados de pensiones, gestionados por los inversores internacionales para proveer los capitales necesarios para el desarrollo de un poderoso mercado de capitales en la UE, así como proporcionar jugosos beneficios a los gestores financieros¹⁹. Aquí es donde radican las razones profundas y verdaderas de la “modernización” y donde se encuentra la equivalencia entre modernización y privatización. ‘Creo que la importancia de estas adaptaciones del bienestar a los sistemas financieros y de producción son una de las razones que explican, más que una justa distribución social, el por qué han adquirido tanta importancia los debates sobre las pensiones y el número creciente de jubilados’ (Minns, 2001,5).

Parece que para la UE estos argumentos han sido convincentes. Actualmente la UE está firmemente decidida a implantar la “modernización” de las pensiones, a través del establecimiento de fondos privados, para reforzar la expansión e integración del mercado financiero europeo. Todos los movimientos van en la dirección de disminuir los beneficios de las pensiones públicas y estimular las pensiones privadas. El primer paso para este proyecto es convencer a la población, o al menos a sus líderes políticos, de que las pensiones públicas son insostenibles y que los futuros jubilados deben asegurarse una provisión privada. Se afirma que ellos estarán entre los principales beneficiarios del mercado integrado de valores, como parte de un tipo de “capitalismo popular”, si cambian de un sistema a otro y suscriben planes privados de pensiones. Este objetivo sería más difícil de lograr si lo que los pensionistas esperasen fuera una pensión pública decente para la cual, no debemos olvidar, la mayoría de ellos han pagado durante toda su vida laboral. Especialmente desde que se ha observado que hay una correlación negativa entre la generosidad de los regímenes públicos básicos y el tamaño de los fondos de pensiones (privados) en los diferentes países, los trabajadores deben estar convencidos de que los sistemas públicos de pensiones son insostenibles y de que, consecuentemente, o no existirán, o disminuirán sustancialmente en un futuro próximo. Se les ha de motivar a suscribir planes privados, con los que obtendrán elevados beneficios fiscales. Para estar seguros de que las pensiones irán en esta dirección, el plan es constituir un segundo pilar obligatorio de fondos privados, asegurándose un flujo sustancial de capitales “cautivos” para las instituciones financieras y los mercados financieros.

¹⁹ Aunque no son más que gerentes, el marco institucional parece que les convierte en un cierto tipo de ‘propietarios’ de los fondos, ya que la gente compra acciones de fondos de pensiones que aparentemente pertenecen a los intermediarios financieros

De igual forma, en los países de Europa Central y del Este, los políticos y las instituciones financieras sostienen que estos nuevos sistemas privados incrementarán los ahorros y las inversiones a largo plazo y estimularán el desarrollo del mercado de capitales, con lo que se logrará una mejora en el crecimiento macroeconómico. Debido a la estricta conexión actuarial entre contribuciones y beneficios, se piensa que la privatización de las pensiones puede servir para disipar los incentivos desfavorables que afectan a la oferta de trabajo y al comportamiento del ahorro, y se espera facilitar así una restricción en el papel del estado en la seguridad de los pensionistas y una reducción a largo plazo de los gastos públicos.

El estímulo de los planes de pensión privados encierra un profundo cambio en los sistemas de pensiones de los países europeos, que, en su mayor parte, están basados en los sistemas públicos de reparto (PAYG). Es evidente, que una decisión de cambio de régimen y del proceso de las pensiones conlleva consecuencias muy importantes en muchos otros aspectos de la Unión Europea, así como en muchos elementos de su entorno social y económico. Por lo tanto, vamos a considerar las relaciones entre los regímenes de pensiones y la integración del mercado financiero.

II.3.1. La integración del mercado financiero en la UE y los regímenes de pensiones.

El Consejo Europeo de Cardiff en junio, y en diciembre, el de Viena, ambos en 1998, con el objetivo final de construir un mercado financiero totalmente integrado antes del 2005, invitaron a la Comisión a presentar una propuesta para mejorar los servicios del mercado financiero que se materializó en los documentos "Servicios Financieros, una guía para la acción" (Com, 1998, 625) y "Plan de Acción de los Servicios Financieros) (PASF) . Las Cumbres de Lisboa (2000) y Estocolmo (2001) reforzaron este objetivo y reclamaron la activación del proceso con el fin de que se tuviera un mercado de valores integrado y, específicamente, se estableciera un mercado de capital riesgo a finales del 2003. Se han implementado ya un conjunto de medidas en esta dirección, por ejemplo, para los aspectos administrativos y de organización²⁰ ver las propuestas del Informe Lamfalussy, sobre normalización de los aspectos contables ver COM, 2000,80 final y Directiva 31/5/2001. No obstante, los resultados no han sido tan rápidos como se deseaba y la integración financiera y la edificación de una nueva arquitectura financiera europea queda como objetivo principal de la etapa presente, dentro de la construcción de la Unión Europea.

Tal como se ha dicho anteriormente, los planes privados de pensiones han sido considerados primordiales en relación con la deseada profundización y expansión de los mercados financieros, debido a que constituyen una de las principales fuentes de fondos financieros adicionales y actualmente son una parte significativa de los mercados financieros mundiales. Ver Comunicación de la Comisión sobre los regímenes de fondos de pensiones (COM, 1999, 134 final) y otros. Para 1997 Minns (2001,2 6) estimaba que del total de los 23.000 miles de millones de \$ que constituían en mercado mundial de valores, más de 12.000, correspondían a fondos de pensiones. Incluso teniendo en cuenta que la cifra para los países de la UE es mucho menor, no es sorprendente que, con el fin de facilitar la integración de los mercados financieros de la UE, la Comisión considere que deben ser implementadas muy rápidamente un número importante de propuestas sobre los fondos privados de pensiones . En la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Barcelona (Marzo, 2002) se afirma que el Consejo debe "aprobar, antes de Diciembre de 2002, las propuestas sobre fondos de pensiones ..." (COM, 2002,14 final, 26). "Está claro que toda la presión en las agendas general y financiera, que están siendo preparadas por la Comisión, va dirigida a lograr una mayor sustitución de las provisiones públicas por las privadas..." (Grahl, 2001).

²⁰ "A pesar de que el Informe Lamfalussy trata estos asuntos como puramente económicos, no es una irresponsabilidad referirse a ellos conjuntamente cuando aparecen en la política social" (Grahl 2000)

Esta tendencia está también confirmada por otros indicadores. Minns relata como la Federación Europea de Provisiones para la Jubilación, un grupo de presión dominado por intereses en fondos de pensiones británicos y holandeses, en un documento de la Comisión Verde Europea, resumía los argumentos favorables a la privatización, no sólo resaltando los efectos beneficiosos de las jubilaciones privadas y de los fondos de pensiones invertidos en el desarrollo de los mercados de capitales, sino también, proponiendo que debería ser un objetivo que el 25% de los pagos de pensiones en Europa provinieran de los planes de fondos de pensiones, comparado con el 7% actual, con una cobertura del 60%, en lugar del 23%. Esto supondría un incremento de los fondos que pasaría de 1.270 miles de millones de \$ a 12.700 en el 2020. “Esta expansión de activos mejoraría la liquidez, bajaría el coste del capital, y proveería una importante reserva de capital riesgo proveniente de los supuestos horizontes de inversiones a largo plazo de los fondos de pensiones...” (Minns, 2001,107).

La Comisión de la UE debe estar tan totalmente persuadida de la conveniencia de esta línea de acción, que incluso ha eliminado algunas de las regulaciones existentes para las inversiones en capital riesgo de los fondos de pensiones. En la Comunicación al Consejo y al Parlamento (COM, 2000, 658 final) sobre “Plan de Acción para el Capital Riesgo”, se propone un cambio de criterio para que los fondos complementarios de pensiones, basándose en el principio del “good patter families”, puedan ser invertidos en capital riesgo. Al mismo tiempo, también propone explorar la conveniencia de una reducción impositiva en el valor de las plusvalías, con el fin de considerar si podría resultar positivo incrementar el capital riesgo. Consejo al que los alemanes parecen haberse adelantado ya que Alemania reducirá impuestos en corporaciones y rentas y en el 2002, eliminará el impuesto de venta de acciones que son propiedad de otras sociedades... y así sucesivamente. Italia está siguiendo los mismos pasos, así como también España. Parece claro que la provisión de un flujo regular de fondos para los mercados financieros y de beneficios para el capital financiero y de los gestores financieros involucrados (compañías de seguros, fondos de pensiones, bancos, etc), es el objetivo principal de esta transformación, sin reparar en el coste económico para los países involucrados, ni en el incremento de riesgo y el deterioro del bienestar de los ciudadanos europeos.

La conexión entre el bienestar y los sistemas financieros se ha convertido en central para argumentar acerca de los sistemas de pensiones. Como financiar las pensiones se ha convertido en la parte importante de los debates sobre la producción, las finanzas y las causas del crecimiento económico. Es en este contexto macroeconómico que debe situarse cualquier intento de reconciliar las transformaciones financieras con los valores de los modelos sociales europeos. Y lo que es todavía más notorio es que la relación va en camino de invertirse profundamente “la naturaleza del capital financiero, como una identificable estructura privada de inversiones y de capacidad de préstamo, junto con su relación con la economía productiva , es cada vez más dependiente de la estructuras de los sistemas nacionales de bienestar y de la transferencia de fondos desde la administración pública a los gestores privados de fondos” (Minns, 2001,33). En este análisis resulta que el mercado de valores es el núcleo central y “que incluso ha cambiado la lógica intuitiva de la producción, las finanzas y la distribución social en su conjunto... pensamos en las inversiones productivas como motor de distribución de la financiación social ... ahora tenemos en su lugar una propuesta en la cual el sistema de pensiones tiene el papel principal, o al menos el significativamente más importante de iniciador, que no había tenido antes. Incluso se reconoce como una cierta clase de ‘capitalismo de fondos de pensiones’... la estructura de la provisión de fondos es en la actualidad supuestamente el determinante del propio desarrollo económico”. (Minns, 2001,46). Por lo tanto, necesitamos comprender como la sostenibilidad y el desarrollo de los fondos de pensiones han pasado a ser el eje central del sistema financiero, y como la naturaleza del sistema financiero afecta a la estructura del sistema de pensiones. Además, no hemos de considerar sólo la relación esencial entre los sistemas financieros y de bienestar, sino también la influencia de los mercados financieros en los gobiernos y en los sistemas de bienestar e incluso en los sistemas productivos y al revés. Sin embargo, este no

parece ser el objetivo principal de los líderes de la UE. Como dice Grahl (2001) “El problema para los líderes políticos es siempre *cómo* integrar y nunca *por qué*. Los estados miembros, que bloquean cualquier iniciativa ambiciosa de política social europea, abandonan alegremente los poderes económicos que deberían ser esenciales en la defensa de sus modelos sociales nacionales”

Grahl (2001) relaciona la reforma de pensiones propuesta con estrategias más amplias del capitalismo actual “Aunque tales reformas están justificadas por diferentes vías, especialmente invocando la ‘crisis demográfica’, es cierto que expresan un cambio de rumbo político para acelerar y sostener la emergencia de un nuevo capitalismo accionarial ... Las reformas propuestas para la protección de los sistemas sociales europeos incluyen con frecuencia un traspaso directo de ingresos salariales hacia las corporaciones de ‘gestión de fondos’ del sector financiero y, a través de estas corporaciones, hacia los mercados de capitales organizados....Es significativo, por ejemplo, que en Francia, donde la oposición popular ha bloqueado la reforma de las pensiones, la cuestión de los *ahorros de los asalariados* ha sido utilizada para abrir un canal alternativo de pagos consolidados de los asalariados a los mercados financieros. Está claro que los actores financieros (compañías de seguros, fondos de pensiones, bancos, grupos empresariales, etc) están interesados en el montante total de los gastos de protección social... del cual las pensiones son el premio mayor y también el más disponible ya que las crisis fiscales se utilizan para justificar profundos recortes en las prestaciones públicas’

Le preocupan las consecuencias de estos desarrollos y de como arraigan las políticas neoliberales que se consolidaron en los 80, así como por los nuevos agentes que las refuerzan “Ciertamente las fuerzas de choque de Thatcher y Reagan fueron decisivas para la desestabilización de las instituciones nacidas de los compromisos de la posguerra. Lo que no podía sospecharse es que Jospin, Blair y Schröder fueran los complementos perfectos de unas transformaciones económicas y financieras que sus predecesores más doctrinarios jamás habrían imaginado”.

Lordon (2000) siguiendo el razonamiento de que los gestores institucionales de fondos de pensiones no habían tenido nunca tanto poder, urge la necesidad de analizar el sistema privado de pensiones y cuestiona cuales son las consecuencias para la economía y para la sociedad de un sistema que se inicia en EE UU y que ahora la UE trata de implementar, “ayudada” por los inversores anglosajones que vienen a Europa con el fin de diversificar geográficamente sus inversiones.

Vuelve al principio del nuevo régimen de acumulación , cuyo núcleo, para él, está constituido por las finanzas, para encontrar las raíces del proceso hacia el objetivo de “modernización” de los sistemas de pensiones. Considera que las dos líneas básicas, bajo las cuales se estructura el nuevo régimen de acumulación, corresponden a la desregulación de los mercados financieros y a la concentración de los ahorros colectivos. Según Lordon, los ahorros colectivos no se transforman realmente en poder accionarial mas que por medio de la desregulación financiera de los mercados y no adquieren toda su fuerza hasta que se logra la concentración de los gestores institucionales: “Es verdaderamente el incremento de poder de los gestores institucionales lo que resulta decisivo en la evolución de los ahorros colectivos, el vector emergente de un verdadero accionarial.” (Lordon, 2000, 34). El ahorro colectivo, en la forma de fondos de pensiones, ahora está en el centro de la arquitectura institucional del nuevo régimen de acumulación y esto le permite imponer su lógica a los demás agentes económicos.

Sostiene que los ahorros colectivos han tenido un impacto en las decisiones de los agentes directos y también en las variables macroeconómicas. El modelo de conducta de los dirigentes de empresa está encaminado a alcanzar, al menos, un mínimo garantizado de beneficio del capital, bajo las pautas de *régimen corporativo* -conjunto de reglas, prácticas y construcciones institucionales que buscan exclusivamente colocar los intereses de los directivos por encima del de los de los accionistas-; este comportamiento tiene un impacto en la distribución del ingreso de

los asalariados (los salarios se consideran exclusivamente como un coste que debe ser minimizado) y, lo que es para nosotros todavía más importante, en la distribución del riesgo (desde el momento en que los beneficiarios de los fondos privados de pensiones, actualmente los trabajadores, estarán expuestos a un grado mayor de riesgo de sus derechos a la pensión que en los acuerdos públicos del pasado)

Con respecto a las variables macroeconómicas, también se verán afectadas por el aumento de la financiarización de las familias, con la influencia correspondiente en la demanda e incluso de las demandas salariales²¹ y porque esto hace posible mantener una burbuja financiera permanente, que eleva los precios de los activos y sostiene la rentabilidad financiera.

Lordon dedica cierta atención a estos autores, a los que denomina “la variante de izquierda”, que consideran que a través de los ahorros de los trabajadores, con fondos de pensiones invertidos en valores, los trabajadores podrían incluso lograr el control del capital, reafirmando en la naturaleza social de la propiedad de los fondos de pensiones. Por lo tanto, tratan de diseñar acuerdos institucionales para los trabajadores, los cuales, como verdaderos propietarios de los fondos que son, puedan recuperar lo que de hecho es su poder. Sin embargo, argumenta ampliamente contra este punto de vista y descarta sus posibilidades.

II.4. Implantación de la reforma en la UE

Los argumentos y principios que sostienen la necesidad de una reforma de los sistemas de pensiones, citados anteriormente, son la base de las reformas recientes que se han llevado a cabo en muchos países, entre ellos los europeos (en y fuera de la Unión Europea). No vamos a tratar aquí las reformas específicas de los respectivos países, pero vale la pena mencionar que en ellas puede observarse tanto su homogeneidad como su diversidad: por una parte, cada país presenta sus propias características de la reforma, por otra, todas ellas comparten significativamente las tendencias básicas recomendadas, es decir, disminución de las prestaciones públicas y tendencia hacia la privatización, la cual se expande y profundiza más o menos, de acuerdo con la reacción de los agentes sociales y de la fuerza política de los diferentes grupos sociales.

El Estado del Bienestar en la UE, con un sistema de seguridad social que proveía una cobertura extensa de la población y que quizás ha sido el avance principal de la organización social de la economía europea durante la segunda mitad del siglo XX, está en estos momentos siendo objeto de un poderoso ataque, enfrentándose a fuertes desafíos y presiones que lo están desmantelando severamente.

Esto es todavía más serio para los países más débiles de la Unión. En los países del Sur, que son los más pobres, existía la esperanza de que formando parte de la Unión Europea mejoraría su bastante precario estado de bienestar. Este fue uno de los elementos que hizo que mucha gente apostara por Europa. Y ahora, cuando están lejos todavía de alcanzar beneficios del bienestar, similares a los que disfrutaban los ciudadanos de los países europeos más ricos, descubren que la construcción del bienestar está siendo destruida. No sólo la UE no tiene nada que ofrecer para mejorar su situación social, sino que, por el contrario, sus gobiernos orientan sus políticas a debilitar, más todavía, sus ya de por sí pobres sistemas de bienestar.

²¹ Recordar aquí los efectos del “capitalismo popular” y la importancia de los ingresos financieros de las familias que, en su mayor parte, sustituyen a los incrementos directos de salario: Más de 25% del ingreso disponible de las familias de los EE UU tiene origen financiero. “Las opciones sobre acciones (stock options) y otras formas de pago en activos, han sustituido a las demandas de salarios y conducen a la gente hacia un mercado de cambio lo suficiente dinámico para absorber las tensiones que de otra forma afectarían directamente a los costes salariales”. (Lordon, 2000, 69)

De esta forma, no es sorprendente que el sentimiento de cohesión social esté disminuyendo y el descontento hacia la UE aumente entre la población europea. La UE no ha proporcionado los resultados esperados - mejora de las condiciones de vida y de los servicios sociales²²- y se percibe claramente que los beneficios de la Unión son para los grandes negocios y el mundo financiero. Los líderes de la Unión están sin duda preocupados por este estado de cosas, pero es evidente que no están dispuestos a cambiar su modelo ni sus prioridades básicas para mejorar la cohesión social, si no es dentro de sus propios términos y esto precisamente es lo que no es posible. La estrategia neoliberal tiene firmes prioridades que son difícilmente compatibles con una política social justa y generosa para el bienestar de la población europea. El fundamentalismo del mercado no está todavía preparado para cambiar.

En los países de Europa del Este, el entorno político y económico, en el cual la reforma de pensiones se realizó, fue volátil, con frecuentes cambios en los gobiernos y con agentes sociales inestables. Ello no impidió a la mayoría de los gobiernos establecer las reformas de los planes de pensiones, sino que los países del este europeo han liderado el proceso de privatización de las pensiones, el cual se está llevando a cabo en un entorno completamente diferente del de los países del oeste (en términos de poder y de agentes sociales, la influencia del Banco Mundial, etc.). No obstante, el objetivo político es el mismo en todas partes, aunque se oculte a la opinión pública la verdadera razón para la privatización de las pensiones.

III. CONCLUSIONES Y PRIMERAS RECOMENDACIONES

En resumen, después de pasar revista a los argumentos presentados en favor de la reforma del sistema público de pensiones, parece claro que existen numerosos argumentos que permiten refutar la idea de “crisis” del sistema de pensiones, y puede concluirse que se trata más de una construcción financiera, política e ideológica que de la realidad. Esto no quiere decir que las cosas no cambien y que no haya nuevos retos que deben afrontar el estado de bienestar y el sistema de pensiones. La “modernización” debe, por supuesto, tenerse en cuenta, pero otra clase de “modernización” que la que nos proponen los entes oficiales. La modernización debe basarse en la expansión de las prestaciones, la satisfacción de las personas que tiene derecho a ellos y en el bienestar de la población; en este contexto las necesidades financieras futuras deben ser consideradas y planificadas. El hecho de que aumente el porcentaje de gente mayor requerirá más recursos y una adecuación de los mismos y las dificultades que esto pueda implicar tendrán que ser resueltas sin provocar la alarma sobre el problema del sistema de pensiones, que parece más bien promovida por la conexión con los objetivos del capital financiero que con los sistemas de pensiones propiamente dichos.

Es evidente, que si las tendencias neoliberales sobre las políticas de pensiones continúan, el presente, y muy probablemente el futuro sistema público de pensiones, que se nos presenta como “el camino para salir de la crisis actual”, no ofrecerá niveles suficientes y seguros de ingreso a los pensionistas. Las reformas de los 90 traerán un decrecimiento relativo de los ratios de reposición. La “modernización” y la “racionalización” que implica la reducción de beneficios del sistema público y la privatización que se está implementando por diferentes caminos, no ofrecen una solución al sistema de pensiones.

Además, las consecuencias sociales de un cambio hacia los sistemas de planes privados puede ser muy negativa para el bienestar de los pensionistas y para la población en su conjunto e incluso para la eficiencia y el desarrollo económico. Parece que los beneficios del capital financiero son el objetivo principal de esta operación, ignorando el coste económico para los países involucrados y el deterioro del bienestar de los ciudadanos europeos.

²² Para mucha gente hay ciertamente un incremento de salarios y de consumo pero va aparejado con una mayor incertidumbre, estrés y competencia.

Obviamente, la situación no es irreversible. Nada en la organización social lo es. Y la primera cosa de la que debemos convencernos a nosotros mismos, y tanto como sea posible a nuestros conciudadanos, es que lo que se ha hecho no es inevitable y que otras cosas pueden hacerse. Un elemento importante es explicar el problema real, así como la importancia de sus elementos ideológicos. “El pensamiento único” se ha instalado en mucha gente y es preciso empezar a desmontarlo mediante argumentos sólidos. Tiene que ser revelada a la población la verdadera naturaleza de lo que está proponiendo la Unión y deben construirse propuestas alternativas. Esto es válido también para la izquierda. Frecuentemente, incluso gente de izquierdas, educados en el neoliberalismo, parecen incapaces de contemplar otras posibilidades. Otra política social es posible, tenemos que reforzar esta idea entre nuestros líderes sociales y entre la población.

Porque hay muchas posibilidades. Pueden diseñarse soluciones técnicas para la mayoría de los problemas a que nos hemos referido. Los diferentes Documentos de los Economistas Europeos y del grupo EPOC de Política Social, han empezado ya a trabajar en alternativas posibles y existe el propósito de continuar con este trabajo. Debe tenerse en cuenta que las alternativas no son sobre problemas técnicos, sino sobre problemas políticos y sociales. La tarea más importante ahora parece ser la de aunar las fuerzas políticas y sociales para hacer posible, a través de debates, argumentos y persuasión democrática, las propuestas alternativas.

El objetivo inmediato no es el de establecer un sistema de pensiones homogéneo para todos los países, sino poner de relieve algunos principios fundamentales, que deben estar presentes en los diversos sistemas de los estados miembros. Estos principios básicos pueden ser divididos en dos periodos:

. en el corto plazo

Debido a que las reformas que han sido implementadas hasta el presente tienen fuertes efectos regresivos en el largo plazo, creemos que la primera alternativa en el corto plazo es salvaguardar los sistemas públicos de pensiones existentes y, en algunos casos, recuperar el sistema público previo perdido con las reformas. Los sistemas actuales pueden ser mantenidos con un pequeño esfuerzo económico adicional, desde un punto de vista económico son factibles y no hay razones económicas ni sociales para avanzar hacia su desmantelamiento.

Como ya se ha comentado anteriormente, es muy dudoso que se produzcan problemas financieros en el sistema de pensiones, y se puede decir que, incluso si se produjera tal contingencia, el mejor instrumento para combatirla sería una mejora en la situación de los mercados de trabajo. La reducción del desempleo, un incremento real (no sólo estadístico) de los ratios de actividad, promover el ratio de actividad para la gente que voluntariamente deseara trabajar (mujeres, parados...) y una política de inmigración más abierta, podrían contribuir a una mejora sustancial de la situación financiera de las pensiones.

. en el largo plazo

El objetivo debe ser expandir y mejorar los sistemas de pensiones siguiendo las líneas de desarrollo que lleven a un incremento del bienestar de la gente mayor. Con el fin de guiar *las líneas del medio y largo plazo*, para el desarrollo de una Alternativa al Sistema de Pensiones (ASP), pueda ser útil establecer unos principios básicos, que trataremos a continuación.

III.1. HACIA UNA ALTERNATIVA PARA EL SISTEMA DE PENSIONES.

. Los objetivos: Previamente deben considerarse los once objetivos incluidos como metas en el trabajo de la UE sobre de los sistemas de pensiones. (Ver Cuadro 1). En esta lista se pueden encontrar un número importante de afirmaciones interesantes, especialmente en sus declaraciones

sobre la Adecuación de las pensiones (puntos 1-3); pero cuando tratan de la Sostenibilidad financiera (puntos 4-8); y de la Modernización (puntos 9-11), mantienen y proponen mayoritariamente como marco de referencia para la acción las directrices principales de la política de la UE, que se han criticado en este trabajo. Sin embargo, incluso si se estima que algunos objetivos de los primeros puntos pueden ser útiles como elementos de referencia, creemos que un sistema de pensiones *Alternativo* tiene que basarse en otras premisas.

Un sistema alternativo de pensiones tiene que llevar implícito un estándar de vida justo para la población anciana, una distribución justa del ingreso para los trabajadores activos y para la población, que haga posible un mercado de trabajo y unas finanzas públicas eficientes, y el logro de las tasas de crecimiento necesarias. Y tiene que ser aceptado por la población. Ha de ser justo, económicamente sostenible y políticamente posible. Parece difícil que el mercado por sí mismo pueda alcanzar estos objetivos.

Cualquier tipo de reformas de las pensiones que se realicen deben permitir a los pensionistas el mantenimiento de un estándar de vida decente después de su jubilación. Sobre este objetivo la UE establece que “(Los estados miembros) asegurarán que los ancianos no estén expuestos al riesgo de la pobreza y puedan gozar de un estándar de vida decente; que compartan el bienestar económico de su país y puedan, en consecuencia, participar en la vida pública, social y cultural.”. (Punto 1 del Cuadro 1). Es necesario asegurar el ingreso suficiente no solamente para satisfacer las necesidades fundamentales de los pensionistas sino también para permitir su integración real en la sociedad. Incluso las pensiones mínimas deben permitir un nivel digno, tanto cuantitativamente (posibilitar un estándar de vida adecuado) como cualitativamente (en el sentido de evitar todo estigma de “vejez y pobreza”). La idea de fijar como pensión mínima un porcentaje per capita del PIB, o del salario medio o cualquier otro parámetro cuantitativo sobre los ingresos de las pensiones, es digna de consideración.

Los objetivos del sistema de pensiones deben estar definidos clara y explícitamente. Actualmente, hay dos puntos de vista diferentes el anglosajón (de Beveridge), que pone más énfasis en la redistribución, cuyo objetivo principal es luchar contra la pobreza y garantizar cierto ingreso básico para la gente pobre; y el sistema continental (de Bismarck) cuyo objetivo principal es garantizar el mantenimiento del estándar de vida de los trabajadores que contribuyen al sistema, más en línea con un sistema de seguros. Los niveles deseados, los ratios de reposición y el procedimiento para la indexación de las pensiones deben ser también establecidos, así como la necesidad de cubrir nuevos riesgos en el mercado de trabajo y de tomar en cuenta periodos de externalidad laboral como desempleo, trabajo informal, periodos sabáticos, incluso trabajo doméstico, etc, como contrapartida a la creciente flexibilidad económica, que ha empeorado las condiciones de trabajo.

La idea de que la producción es un compromiso social, los cambios muy amplios y significativos experimentados en las últimas décadas en el contorno económico y social, las transformaciones y el deterioro del mercado de trabajo, y los cambios en la naturaleza de las relaciones personales y familiares, llevan a la convicción de que en el inicio del siglo XXI es necesario contemplar nuevos sistemas de soporte del bienestar de los ciudadanos y por tanto del sistema de pensiones, no relacionándolo tan estrechamente con el mercado de trabajo, sino con unos criterios más generales. Con el fin de considerar este tipo de circunstancias, el concepto de estado de bienestar y por consiguiente el de pensiones *debería transformarse desde el concepto actual, basado en el trabajo y en el empleo hacia un concepto basado en la ciudadanía y en la residencia*. Ninguna de las reformas ha enfocado, ni de lejos, el desafío real de este siglo veintiuno: la tendencia actual, a nivel mundial, de introducir reformas que hacen menos estable el mercado de trabajo y, como consecuencia, la erosión de las bases contributivas de las pensiones tradicionales. Los sistemas de pensiones en el siglo veintiuno necesitarán, en todo el mundo, una reformulación,

sería y bastante radical, de la redistribución del ingreso y de los derechos de los ciudadanos, en lugar de una actitud estrecha y fragmentada.

Un sistema de seguridad social, del cual las pensiones son una parte importante, no puede ser considerado aisladamente, sino en el marco del conjunto del sistema social y económico. De otra forma podría suceder, y de hecho ha sucedido, que las medidas tomadas a diferentes niveles, no fueran complementarias o incluso resultaran altamente contradictorias. En algunos países se supone que el sistema de pensiones puede utilizarse para cubrir las deficiencias de otras prestaciones sociales, por ejemplo, sustituir a un pobre subsidio de desempleo. Por otra parte el desarrollo de otros servicios sociales, como las atenciones a los ancianos puede ayudar a mejorar la situación de la población pensionistas . Asimismo, se puede observar que un alto coste de la vivienda, la inflación, o la aplicación de fuertes políticas neoliberales sobre la salud y la provisión de otros servicios sociales puede deteriorar el standard de vida independientemente de la situación de las pensiones. Hay que mencionar también la gran importancia del fenómeno de la inmigración para la financiación de las pensiones.

Debe plantearse hasta que punto un sistema de pensiones podría o debería convertirse en un instrumento para mejorar la distribución del ingreso. No puede esperarse que el sistema de pensiones sirva para revertir el problema de la desigualdad, pero no debe descartarse la posibilidad de que contribuya a la convergencia entre grupos sociales, ya que la necesidad de mantener un elemento de redistribución entre las distintas categorías de población constituye el principal argumento en favor del sistema de reparto.

.Los elementos básicos: Para empezar a meditar sobre los componentes esenciales para determinar los principios básicos de cualquier sistema de pensiones justo, nos será útil el bien conocido esquema de Esping-Andersen:

.La *equidad* intergeneracional y también entre los estándares de vida de la población activa y de los jubilados. La referencia a la equidad intergeneracional frecuentemente es interpretada como que los ingresos de la gente mayor no deben afectar negativamente a los trabajadores activos que pagan por ellos, como hemos visto más arriba. Sin embargo, esta es una interpretación muy limitada ya que, por un lado, la redistribución del ingreso necesario para pagar a los pensionistas no debería afectar sólo a los trabajadores sino a la sociedad en su conjunto (y especialmente a los ingresos financieros); de esta forma los efectos negativos, si los hubiere, no serían tan sustanciales , en contra de lo que afirman algunos autores, que sólo contemplan la redistribución del ingreso entre trabajadores y pensionistas. Por otro lado, porque la equidad intergeneracional debe tener en cuenta el esfuerzo que los pensionistas de hoy han hecho para lograr el desarrollo económico en el pasado, el cual favorece a las nuevas generaciones; y finalmente, porque parece razonable que la equidad obligue a que la gente mayor comparta también las mejoras en los estándares de vida que se han logrado gracias a la redistribución y al crecimiento. Por esta causa, la cuestión de los elementos adecuados para indexar las pensiones – los aumentos salariales, el índice de los precios al consumo o la tasa general de crecimiento-, tiene que ser también estudiada .*Solidaridad.* Cualquier alternativa al sistema de pensiones debe considerar este principio como un pilar importante, tal como se reconoce en el punto 3 de los objetivos de la UE para las pensiones: "promover la solidaridad dentro y entre las generaciones". El sistema público actual se ha construido teniendo en cuenta cierto grado de solidaridad entre los diferentes tipos de trabajadores y también entre los que están situados en los dos extremos de la escala salarial; mantener y desarrollar estos lazos de solidaridad es un elemento importante de cualquier sistema alternativo. Al propio tiempo, se invoca con frecuencia la necesidad de preservar el estatus de los pensionistas en relación con el que tenían anteriormente, lo cual trae al caso la cuestión de como combinar la solidaridad con el mantenimiento del estatus. Los esquemas Bismarckianos tienden al mantenimiento del estatus, mientras que los Beveridgianos ponen el acento en más igualdad. De

hecho la pregunta es: ¿en qué medida las diferencias de estatus deben ser conservadas o difuminadas?

. *Desmercantilización.* Los sistemas de pensiones privados convierten en mercancía la seguridad de los jubilados y los que no tienen capacidad para pagar por ella no tienen acceso a la misma. Un sistema alternativo tiene que desmercantilizar las pensiones. Pero únicamente un sistema público puede garantizar la desmercantilización de las pensiones, en contra de las tendencias actuales de privatización que estimulan la conversión del sistema de pensiones en un sistema prudencial, en el cual cada persona paga únicamente por la suma de dinero que recibirá como pensión (y por los beneficios de los gestores de pensiones)

Estos principios han de ser complementados con otros elementos:

El sistema debe avanzar hacia *la universalización* de las pensiones, incluyendo a todos los ciudadanos, como tales, como sujetos de pleno derecho a las pensiones personales, independientemente de su pasada situación laboral. Esto significaría pensiones universales financiadas a través de impuestos. Ello implica renovar la cuestión que se acaba de plantear sobre si los niveles de pensiones han de basarse en los ingresos y contribuciones pasadas o ser igualitarias, así como las implicaciones políticas de las diferentes opciones consideradas²³. El aspecto de la articulación de los derechos de los ciudadanos y de los trabajadores merece ser explorado más ampliamente.

Debe ser evaluada la cuestión de la función social y la función distributiva de las pensiones: ¿sería más conveniente conceder una cantidad fija como una pensión mínima para las pensiones individuales y universales (como una suerte de reconocimiento de la función distributiva), y asociar las contribuciones sociales con la función aseguradora, o la solidaridad social ha de quedar incorporada al sistema de pensiones? Pero esto puede erosionar el primer pilar y convertir las pensiones mínimas en miserables. Además, es difícil separar ambas funciones: cuando una mujer tiene hijos, ¿está realizando una función social o productiva?. Además, el principio del seguro ¿puede cubrir adecuadamente el principio de solidaridad²⁴? Aquí hay que mencionar que se puede distinguir entre el seguro basado en el mercado - operando en base a la rentabilidad- y un seguro social, que puede incluir la solidaridad, siendo este segundo por el que se debe optar.

Los cambios hacia un sistema basado en la ciudadanía requieren un estudio minucioso del sistema de la financiación de las pensiones, a partir del cual tendrán que introducirse cambios substanciales, a través de contribuciones sociales y sus relaciones con los impuestos. Como principio general, pensamos que, si se desean los mejores sistemas de bienestar basados en la ciudadanía, la financiación de una parte significativa debería hacerse a través del presupuesto general del estado. Lo que supone argumentar solidamente contra la tendencia actual hacia la reducción de los impuestos, frecuentemente apoyada por todos los partidos políticos.

La política fiscal constituye también un sujeto fundamental por otras razones: por una parte, se tienen que tomar en cuenta los incentivos fiscales que se conceden a las pensiones privadas y, por lo tanto, el coste para el sector público de los sistemas privados; por otro lado, es preciso considerar el impacto de los impuestos en las pensiones, tanto en bruto como en neto. “Por

²³ Sin embargo, el mantenimiento de un papel sustancial de las contribuciones implica que los trabajadores sean considerados en su modalidad “fordista”, ignorando muchas de las diferencias del mercado de trabajo actual, que han sido argumentadas en la elaboración de un nuevo sistema

²⁴ El seguro estrictamente considerado en un sistema privado no puede cubrir la solidaridad, pero los sistemas públicos bismarckianos implican una cierta redistribución porque no están basados estrictamente en principios aseguradores.

ejemplo, algunas estadísticas muestran que incluso si los beneficios brutos de las pensiones varían dentro de un amplio margen entre el 37% al 81% del salario bruto, el porcentaje de las pensiones netas sobre el salario neto varía solamente del 59 % al 67 % (Dumont, 1998)”. “ El problema de armonizar la protección social en Europa está ligado totalmente al de la armonización de los impuestos. (André, 2002,13).

Además, los sistemas de pensiones no deben afectar a la eficiencia del mercado de trabajo. En contra de los argumentos que afirman que las contribuciones sociales constituyen un “impuesto por trabajar”, que incrementa el coste de la mano de obra y actúa como un desincentivo para contratar trabajadores, generando desempleo y fraude, consideramos que las contribuciones a la seguridad social son únicamente “salarios aplazados” y parte del contrato de trabajo. Vale la pena mencionar que países con elevados impuestos y contribuciones sociales no son menos competitivos que otros que los tienen más bajos, lo que indica que la productividad y la competitividad no es únicamente cuestión de los costes salariales directos.

Establecimiento de una “renta básica” universal podría ser un poderoso instrumento para iniciar un nuevo sistema de derechos sociales. Un nuevo sistema, que considerara sujeto de derechos al ciudadano o al residente en lugar de al trabajador, podría reemplazar no sólo los actuales sistemas de pensiones, sino también una parte importante de los sistemas de seguridad social. Tendría que ser un derecho universal, que resolviera el problema de los nuevos tipos de trabajo irregular (de esta forma cubriría nuevos derechos sin reparar en las contribuciones salariales, reforzando la libertad de los trabajadores y de los ciudadanos), su financiación no debería afectar directamente al empleo, lo cual evitaría muchos de los problemas, presentes y futuros, de computación de los derechos de las pensiones, sería altamente igualitario y simplificaría enormemente la carga administrativa. Se trata de una propuesta ambiciosa y bastante controvertida, pero que vale la pena considerar.

Por lo que hace referencia al papel de la Unión, pensamos que dentro de las orientaciones generales de permitir a cada país continuar con sus sistemas nacionales diferenciados según sus líneas tradicionales, debería procurarse una mejora en la convergencia real, encaminada a unas políticas sociales mejores y a la contribución activa en el logro de este objetivo. El establecimiento de un conjunto de compromisos obligatorios mínimos en términos cuantitativos para la pensión o para los sistemas de seguridad social en relación con la riqueza de cada país, sería útil e incrementaría como mínimo la convergencia relativa. Por ejemplo, que cada país tuviera que dedicar el mismo porcentaje del PIB dedicado a la Seguridad Social o a las pensiones, o que la pensión mínima tuviera que suponer por lo menos un tanto por ciento del PIB per capita, o del salario medio, o igualarla al salario mínimo... Estos aspectos podrían ser una buena base de discusión para la política social europea que debería conducir a establecer compromisos obligatorios.

¿ Qué es lo que está en juego?

En la UE se está trabajando en un proyecto muy ambicioso que trata de disminuir la cobertura de los sistemas públicos de pensiones con el argumento de que el envejecimiento de la población y la reducción de la fuerza de trabajo hacen insostenible el sistema público de pensiones. Además, afirma que la provisión de las pensiones a través de los sistemas privados da mayor variedad, retornos privados y públicos más elevados y disminuye el riesgo de los pensionistas, así como que reduce el gasto público. Por consiguiente, debe convencerse a la opinión pública de la necesidad y la conveniencia de reforzar y desarrollar los regímenes de pensión privados.

Es evidente que las alarmas planteadas acerca de los posibles azares de la protección social han alterado el grado de confianza de los ciudadanos en el sistema de pensiones. Estas alarmas no deben ser sobrestimadas, y, por tanto, el proceso de información constituye un aspecto clave para

valorar la sostenibilidad de las transferencias sociales. Por este motivo, la importancia de las reformas del estado del bienestar y sus implicaciones para la vida de todos los ciudadanos es tan importante que deben ser objeto de un amplio debate. Es una obligación social la participación activa en este debate.

En este documento, se han revisado los argumentos en favor de un sistema privado de pensiones y se ha llegado a la conclusión de que están lejos de ser convincentes. Además, se ha argumentado que las consecuencias sociales de un cambio a los sistemas de fondos privados pueden ser muy negativos para el bienestar de los pensionistas, considerados como ciudadanos en su conjunto e incluso para la eficiencia y el crecimiento económico. De esta forma, se mantiene la idea de que deben tenerse otras razones para mantener este ambicioso proyecto.

La postura que se mantiene aquí es que la tendencia a cambiar los regímenes de pensiones esta estrechamente relacionada con el proyecto para expandir e integrar el mercado financiero de la Unión Europea. Es en este escenario en el cual el problema de “la crisis de las pensiones” y de las políticas relacionadas con ella debe ser analizado y valorado. Esto hace suponer que los beneficios del capital financiero son el objetivo principal de esta operación, ignorando el coste económico de los países involucrados y el deterioro del bienestar de los ciudadanos europeos de edad avanzada. Resulta paradójico para la población europea el proveer recursos para posibilitar la provisión de fondos para los poderosos y altamente volátiles mercados financieros que, para decirlo suavemente, tienen la posibilidad de embarcarse en operaciones especulativas que en muchos casos pueden llevar incluso al cierre de las empresas con las que operan y a deteriorar muy seriamente las condiciones de vida y de los activos de la población. Es a causa de todas estas razones que esta potente operación se tiene que detener, sus verdaderos objetivos puestos en evidencia y debe diseñarse una mejora real del sistema público.

Muy tentativamente, se han sugerido algunos principios básicos para un sistema alternativo. Es obvio que están contra las principales tendencias actuales de política económica y social. Sin embargo, el avanzar hacia ellos sólo será posible si cambian las perspectivas de las fuerzas políticas y sociales mediante el razonamiento y la persuasión. En otras palabras, el problema no es técnico sino ideológico y político, y es en este campo en donde debemos batirnos para que sea posible un sistema mejor de pensiones, y también un mejor estado de bienestar en un mundo mejor.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J (coord.) (2000) *Cambios en el estado del bienestar*. Barcelona:Icaria/Universidad Autónoma de Barcelona.
- Anderson, K. M. (2002a) *Welfare State Adjustment in Sweden and the Netherlands*. Documento preparado para la Biennial Conference of Europeanist. Chicago. Mimeo.
- André, C. (2002) *Preliminary Notes for a Discussion on Pensions in the European Union*. Barcelona. Mimeo.
- Augusztinovics, M. (1999) *Pension Systems and Reforms in the Transition Economies*, en la parte segunda de *Demographic Ageing and the Reform of Pension Systems in the ECE Region*. ECE
- Barr, N. (2001) *The truth about pension reform*, en *Finance and development*. Vol.38.N.3, Setiembre.

- Barr, N. (2001b) *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford University Press.
- Blackburn, R. (2002) *Banking on Death*, Verso
- Cochrane, A et al.(2001) *Comparing Welfare States*. Sage. London.
- Coordination Européenne des marchés contre le chômage* (2000) Niza 2000. París.
- Concialdi, Pierre (2002) *Comments on the problems of the Pension Systems in the European Union*. París. Mimeo.
- Concialdi, Pierre (2000) *Débats et enjeux autour des retraites. Un état des lieux, in Fonds de pension et "Nouveau Capitalisme"*. La Découverte, vol. 4, París.
- Concialdi, Pierre (2000) *Demography, Employment and the Future of Social Protection Financing*. Mimeo.
- Etxezarreta, Miren (2002) *Improvement of Economic Policy Coordination for full employment and social cohesion in Europe*. Documento preparado para EPOC Meeting in Bremen. Mimeo, Bremen.
- Grahl, Jhon (2001) *Notes on Financial Transformation and Social Citizenship in the EU*. Documento presentado en la Seventh WorkShop of the European Economict for an Alternative Economic Poliicy in Europe. Mimeo, Brussels.
- European Council (2000) *Conclusions of Presidency*. European Lisbon Summit, 23-24 March 2000. Brussels.
- European Commission (2001a) *Proposal of Decision by the Council related to the Guidelines for Employment for the member states*.Brussels.
- European Commission (2001b) *"Realising the European Union's potencial: consolidating and extending the Lisbon Strategy"*, citado en Grahl (2001).
- European Economists for an alternnnative Economic Policy. *Memorandum: 1997. 1998, 2000 2001*. Bremen.
- Fernández Durán, et al. (2001) *Globalización capitalista. Luchas y resistencias*. Barcelona. Virus.
- Fults, E (dir) (2002) *La Réforme des Pensions en Europe Centrale et Orientale*. Volumes I-II, Budapest. ILO-CEET.
- Iglesias José (2002) *Basic Income as an Alternative to Pension Plans*. Mesa Cívica por la Renta Básica/Baladre. Barcelona. Mimeo.
- L'Economie politique (2002) *L'avenir de la protection sociale*. Dossier.N. 13, pimer trimestre.
- La Porte, C. de la & Pochet, P. (2002) *Buillding Social Europe through the Open Method of Coordination*. P.I.E. Peter Land, Brussels, Special Introduction, Chapters 1& 6.
- Leandros, N & Loufir, R. (1998) *The future of pensions in Greece*. IOBE.
- Lordon, F. (2000) *Fonds de pension, piège á cons?* París: Raisons d'agir edicions.
- Marano, A (2002) *The EU Intervention on Pensions Applying the Open Method of Coordination*. Milllano. Mimeo.
- McMorrow, K. & Roeger, W. (2002) *EU pension reform. An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*. Economic papers. European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. N. 162, January.
- Minns, Richard (2001) *The cold war in welfare Stock Markets versus Pensions*. London. Verso
- Müller, K (2002c) *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Frankfurt Institute for Transformation Studies.
- Nektarios, M. (2000) *Financing public pensions in Greece*, in The Univerrsty of Piraeus Journal of Economics,Business, Statistics and Operations Research. Vol. 50, N 3-4, December.
- OECD (1998) *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. París.
- Patronat Català pro-Europa (2002) *Cap a un mercat financer europeu únic*. Mimeo.
- Recherches (2000) *Fonds de pensions et "nouveau capitalisme"*. Paría: La Décuouverte.
- Stiglitz, Joseph E, & Orszag, Peter R. (1999) *Rethinking Pension Reform: Tenn Myths About Social Security Systems*. Documento presentado en la conferencia "New Ideas About Old Age Security", The World Bank. Washington D.C.
- World Bank (1994) *Avwerting the Old Age crisis: Policies to protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press.