

2

ESPAÑA

1994

una interpretación  
de su realidad social

CECS

Fundación Encuentro

Distribución:

**Grupo Mundi-Prensa**

• **Mundi-Prensa, S. A.**

Castelló, 27 - 28001 Madrid  
Tel. 431 33 99 - Fax 575 39 98

• **Aedos, S. A., Librería y Editorial**

Conseil de Cent, 391 - 08009 Barcelona  
Tel. 488 34 92 - Fax 487 76 59

• **Mundi-Prensa México, S. A. de C. V.**

Río Pánuco, 141 - Col. Cuauhtémoc  
06500 México, D. F.  
Tel. 533 56 58 - Fax 514 67 99



Edita: Fundación Encuentro  
Alvarez de Baena, 7, Bajo  
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-01-0  
ISSN: 1134-8178  
Depósito Legal: M-17859-1995

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

Capítulo VI	
CRISIS FINANCIERA EN EL SISTEMA DE PENSIONES	383
I. Tesis interpretativas	385
1.—¿Crisis demográfica o crisis financiera?	385
2.—Una reforma necesaria, pero no urgente	388
3.—La agenda pendiente	393
II. Red de los fenómenos	396
1.—Las pensiones, un gasto cada vez más pesado	396
2.—El desafío demográfico y los problemas financieros de la Seguridad Social	407
3.—Transformaciones en la convivencia social	416
4.—El ejemplo de otros países de nuestro entorno	420
III. Indicadores	424

Capítulo VI

---

**CRISIS FINANCIERA EN EL SISTEMA  
DE PENSIONES**

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. ¿Crisis demográfica o crisis financiera?

En 1994 se abrió finalmente el debate sobre la viabilidad futura del sistema de pensiones. Se constituyó una Ponencia específica en el seno de la Comisión de Presupuestos para analizar los problemas financieros de la Seguridad Social en su conjunto. El debate se ha centrado más en la viabilidad del sistema de pensiones que en el sistema sanitario. Uno de los puntos álgidos de este debate se produjo cuando, en el marco de la conferencia internacional del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial celebrada en Madrid en octubre pasado, se cuestionó la viabilidad financiera del sistema público de pensiones español y se postuló la necesidad de reducir las prestaciones, retrasar la jubilación o aumentar las cotizaciones. Las reacciones de las distintas fuerzas políticas y sociales no tardaron en producirse y, a excepción de la representación patronal, todas coincidieron en rechazar el diagnóstico. En el texto consensuado por las distintas fuerzas parlamentarias presentes en la Ponencia especial para analizar los principales problemas estructurales de la Seguridad Social (el denominado «Pacto de Toledo») también se ha rechazado finalmente este diagnóstico. Pero, ¿es realmente inviable el sistema público de pensiones en su configuración actual?

La principal razón aducida para fundamentar la necesidad de la reforma es el envejecimiento de la población: es cada vez mayor el número de personas que llegan a la edad de jubilación, que se jubilan antes y, además, que viven durante más tiempo. En consecuencia, a la vez que se alarga el período de percepción de las pensiones y aumenta el número de pensionistas, disminuye la vida laboral media de quienes han de financiarlas. Los cálculos más recientes sobre la evolución demográfica española cifran en 1,3 millones el incremento de población mayor de 65 años durante la década de los 90. Para el año 2026 se prevé un 66% más de gente mayor que en el último censo de población (1991). Su peso dentro del conjunto de la población puede llegar a representar en dicho año algo más de uno de cada cinco habitantes. Los efectos de este envejecimiento sobre el gasto en pensiones se evalúan, de no alterarse los actuales niveles de intensidad en términos reales y de cobertura de las prestaciones –algo difícilmente creíble a la luz del crecimiento registrado hasta ahora–, en un incremento del

gasto del 29% para el año 2011 y del 62% para el 2026, respecto a los niveles alcanzados en 1991.

Desde hace décadas existe una preocupación latente en los países industrializados por los efectos del envejecimiento sobre los costes de los sistemas de pensiones. Ya en los años 50 se llevaron a cabo estudios que llamaban la atención acerca de las consecuencias del aumento del número de pensiones sobre el equilibrio financiero de la Seguridad Social. Sin embargo, estas preocupaciones por los efectos de los cambios demográficos sobre la viabilidad financiera de la Seguridad Social no se reflejaron en la política de pensiones. Por el contrario, los planteamientos dominantes durante las décadas de los 50 y 60 fueron, por una parte, el incremento de la cobertura hacia colectivos cada vez más amplios hasta incluir a toda la población y, de otra parte, la mejora de las prestaciones y la introducción de nuevas consideraciones en el principio de solidaridad. En una economía de pleno empleo y con la entrada de nuevos colectivos sociales entre los cotizantes, a pesar de la elevada tasa de envejecimiento —la tasa de dependencia creció 3 puntos entre 1960 y 1986 en la media de la OCDE—, la cuestión del desafío demográfico quedó relegada.

La crisis del empleo en la década de los 70 y su incidencia sobre los trabajadores con edades próximas a la jubilación dio lugar a una política de flexibilización de los criterios de acceso a las pensiones. La política de pensiones durante los 70 y parte de los 80 se centró así en fomentar el retiro voluntario y adelantar la edad de jubilación, a fin de reducir las tensiones en el mercado de trabajo y, en ciertos casos, con el propósito, frecuentemente fallido, de liberar puestos de trabajo para los más jóvenes.

Paralelamente a esta política de flexibilización del acceso a las pensiones, se comenzó a analizar más profundamente los efectos del envejecimiento y del aumento de la esperanza de vida. Los debates al respecto, muy prolongados en el tiempo, están contribuyendo a despertar la sensibilidad social sobre las dimensiones del problema. Algunos países han acometido ya reformas más o menos profundas, con el objetivo explícito de garantizar la viabilidad futura del sistema público de pensiones en una sociedad envejecida. La década de los 90 parece abocada a ser la década de la «reforma demográfica» de las pensiones. Las reiteradas declaraciones de representantes de organismos internacionales no hacen sino poner el dedo en la llaga.

Refiriéndonos nuevamente a España, si consideramos la evolución prevista del número de personas mayores de 65 años en el futuro más

o menos inmediato –algo fácil de realizar pues estas personas ya han nacido– puede observarse que las presiones demográficas, siendo importantes a corto plazo, dentro de unos años se relajarán sustancialmente. En 1999 cumplirán 63 años, edad media de jubilación en la actualidad, las cohortes menguantes nacidas durante la Guerra Civil y la posguerra. En la próxima década se prevé que la población mayor de 65 años aumente únicamente en 182.000 personas, frente a 1,3 millones en la década de los 90 y 1,1 millones en los 80. Por otro lado, la proporción de gente mayor dentro del conjunto de la población prevista para el primer decenio del próximo siglo, antes de que entren en la tercera edad los hijos del *baby boom* (en el tercer decenio), se acercará a la de muchos países europeo-occidentales en la actualidad (países escandinavos, Alemania o Austria, entre otros). Así pues, las presiones derivadas del envejecimiento de la población no se harán sentir con fuerza hasta dentro de aproximadamente veinte años. Las presiones demográficas agudas del pasado reciente, derivadas tanto del propio envejecimiento como de la incorporación de nuevos colectivos de pensionistas dentro del sistema, tienden, por tanto, a mitigarse.

Ahora bien, esto no significa que la Seguridad Social no tenga problemas de financiación. Estos problemas no se refieren únicamente al corto plazo; las presiones para el crecimiento del gasto global de la Seguridad Social (pensiones, sanidad y demás prestaciones) por encima de la capacidad de financiación de las cotizaciones son cada día más intensas.

En relación a las pensiones, estas presiones proceden, ante todo, del efecto de sustitución de pensiones viejas por pensiones nuevas. El número de altas, respecto a las bajas, es cada vez mayor, fruto del aumento de la esperanza de vida y del adelantamiento de la edad de jubilación, y su importe es sustancialmente más elevado. En el Régimen General, que abarca a algo más de dos tercios de los asegurados, la diferencia crece rápidamente y se cifra ya en torno al 40%. Del incremento del 8,4% en el gasto en pensiones previsto para 1995, además del 3,5% correspondiente a la inflación, un 1,89% se atribuye a este factor de sustitución y otro 1,88% al de envejecimiento de la población. Al consagrar la reforma de 1985 la revalorización automática de las pensiones con arreglo a la inflación prevista (generalizada a todas las pensiones a partir de 1989), los efectos de sustitución no pueden verse erosionados por la política de revalorizaciones selectivas, tal como sucedió en el pasado. Los efectos del envejecimiento se suman

hoy a los de sustitución y, aunque los primeros se relajen a medio plazo, los segundos adquirirán cada vez mayor importancia.

El gasto en pensiones ha aumentado por encima del ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto, incluso en el período de expansión económica; representa, por tanto, una parte creciente del PIB. Así, si en 1980 el total de pensiones (incluidos todos los sistemas adicionales al de la Seguridad Social) suponía un 9,02% del PIB, en 1992 llegaba al 11,32%. Sin embargo, en comparación con otros países de la Unión Europea, este porcentaje no es particularmente elevado. Por el contrario, el peso del gasto en pensiones en el conjunto de la economía se sitúa por debajo de la media comunitaria (14,5%) y muy por debajo de países como Holanda (19,04%) o Italia (17,36%). Su ritmo de crecimiento durante la década de los 80 tampoco ha sido muy fuerte si se compara con el resto de los países comunitarios: en las pensiones de jubilación ha sido de un 1%, frente a porcentajes comprendidos entre 0,8 y 3 en el resto de los países.

Las tensiones financieras que se concentran sobre la Seguridad Social aparecen claramente reflejadas en la evolución de las cotizaciones dentro de los ingresos globales. A pesar del fuerte crecimiento del empleo durante la recuperación económica –con la creación de 1,7 millones de empleos–, su participación ha continuado disminuyendo de forma sistemática hasta la subida de los tipos de cotización en 1993. El origen de estas tensiones, sin embargo, no tiene por qué identificarse necesariamente con el crecimiento del gasto en pensiones. Este no es más que uno de los ámbitos de la Seguridad Social y su peso dentro del conjunto del gasto es hoy prácticamente igual al de hace una década. Su contribución al crecimiento del gasto ha permanecido, con variaciones, básicamente estable y no puede ser considerado como la causa de todos los problemas financieros de la Seguridad Social.

## **2. Una reforma necesaria, pero no urgente**

¿Es urgente, entonces, una reforma del sistema de pensiones? La determinación de la necesidad y la urgencia de una reforma que disminuya el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones es una discusión política tanto o más que técnica, y en ella entran en juego múltiples variables, unas internas a la Seguridad Social, pero otras ligadas a argumentos de política económica global.



Se cuestiona ante todo el modelo actual de financiación de la Seguridad Social por su carácter indiferenciado respecto a los principios que rigen el reconocimiento de prestaciones. Dentro del conjunto de prestaciones de la Seguridad Social se distinguen:

— *Prestaciones de carácter contributivo* (pensiones, incapacidad laboral transitoria y prestaciones familiares). Se reconocen en función del esfuerzo realizado en el pasado para su financiación, criterio que es propio de los sistemas de aseguramiento privado. Sin embargo, la equivalencia entre cotizaciones y prestaciones no se fija con arreglo a criterios actuariales, sino que son criterios de solidaridad los que se tienen en cuenta en la fórmula para calcular las prestaciones, la revalorización de éstas y otros aspectos de carácter «social» (mínimos de pensión, reconocimiento de años cotizados por maternidad, etc.). Es, en otros términos, la concreción real del adjetivo «social» de la Seguridad Social.

— *Prestaciones no contributivas*. Esta concreción de la dimensión social incluye también desde la Ley 26/1990 este tipo de prestaciones. Se conceden según criterios estrictos de solidaridad, sobre la base de valores tales como la lucha contra la pobreza o la redistribución de la renta, pues se reconocen prestaciones a quienes no han cotizado pero acreditan estado de necesidad.

— *Prestaciones de carácter universal*; tales como las prestaciones sanitarias (desde 1986, con la Ley General de Sanidad) y los servicios sociales.

La pregunta que ha surgido es por qué financiar con cargo a cuotas sociales prestaciones que no son de carácter contributivo (las universales y las no contributivas, así como el complemento de mínimos de las pensiones) y que «técnicamente» correspondería financiar mediante la imposición general. Esta pregunta ya se formuló con motivo de la discusión y aprobación de la Ley General de Sanidad y tuvo una respuesta parcial en la Ley de Presupuestos de 1989, cuando se decidió financiar tres cuartas partes del gasto sanitario con cargo a los Presupuestos Generales. El aumento de los gastos y la capacidad cada vez menor de las cotizaciones para financiarlos (las cotizaciones han pasado de representar el 90% de los ingresos a principios de los 80 al 66% actual), en el contexto de otras consideraciones de política económica, explican que se haya vuelto a plantear con fuerza la cuestión.

La forma en la que se aborde este punto es fundamental para definir la salud financiera del sistema de pensiones y, por tanto, la urgencia y características de la reforma. Si se considera que las cotizaciones

sociales únicamente deben financiar las prestaciones de carácter contributivo –porque las prestaciones de carácter no contributivo y universal deben financiarse mediante impuestos–, entonces la modalidad contributiva, lejos de ser deficitaria, es excedentaria. La postulada quiebra de la Seguridad Social sería así una falacia técnica. La cuantificación de este excedente depende, sin embargo, de qué aspectos del principio de solidaridad se considere corresponde financiar mediante cotizaciones –esto es, representan la dimensión social de la Seguridad Social– y cuáles mediante impuestos. Los cálculos que se han hecho oscilan entre 0,5 y 1,1 billones de pesetas. La clarificación de las fuentes de financiación, dada la evolución reciente del sistema de protección social hacia su universalización, es una necesidad ineludible. Esta clarificación debe servir para reforzar el consenso social básico sobre el que debe descansar el sistema de pensiones y evitar así un uso demagógico del mismo.

El apremio y las posibilidades de la reforma están condicionados por otras razones de política económica global, debido a la importancia económica de la Seguridad Social y al mayor gasto a cargo de los Presupuestos Generales del Estado que supone la necesaria clarificación de las fuentes de financiación. Entre estas razones destacan los problemas de la crisis del empleo y el elevado y creciente déficit público, todo ello en el marco de la integración europea, sus consecuencias y las exigencias para lograr el establecimiento de una moneda única. En la actualidad el ritmo de crecimiento del déficit público y del endeudamiento es muy acelerado: en 1994 el déficit ha sido de un 7% y el endeudamiento de un 63,5%, ambos respecto al PIB. Dos de las condiciones establecidas por los acuerdos de Maastricht para acceder a la moneda única son un déficit del 3% y un endeudamiento del 60% para 1997. Se comprende así que la capacidad del Estado para financiar las prestaciones no contributivas es más que limitada, aunque su margen de actuación sobre otros ingresos y gastos públicos es en cualquier caso mayor que sobre los ingresos por cotizaciones sociales. Por otro lado, el hecho de que las cotizaciones recaigan fundamentalmente sobre las empresas hace que el coste de la mano de obra sea superior al de otros países de la Unión Europea –el total de cotizaciones a cargo de los empresarios es del 30,7%, mientras que en Alemania es del 18,5%–, aunque, en contrapartida, los salarios también son inferiores. A partir de estas razones y dado el proceso de integración europea en marcha, se defiende una reducción de las cotizaciones sociales que permita aumentar la competitividad de la economía española y elevar el nivel de empleo. No está claro, sin embargo, en qué medida la reducción de las cotizaciones sociales se traduce en un

incremento de los niveles de empleo global; ni siquiera está garantizado que tal traducción se dé.

Por todo ello, la definición de la necesidad, urgencia y características de la reforma del sistema de pensiones depende de los objetivos políticos que se reconozcan como prioritarios y es, por tanto, una opción política condicionada por consideraciones económicas y sociales. Los principales partidos políticos que han formado parte de la Ponencia encargada de estudiar los problemas de financiación de la Seguridad Social ya han llegado finalmente a un consenso, que debe generar nuevamente confianza en el futuro del sistema. Es preciso valorar positivamente este consenso, aunque sólo sea porque permite sustraer el debate a los imperativos de la batalla electoral. La evaluación que se ha hecho de la evolución del sistema de pensiones hasta su configuración actual ha sido positiva y se afirma que su reforma es necesaria pero no urgente, valoración en la que convienen también las partes sociales, especialmente los sindicatos.

El consenso al que se ha llegado se caracteriza, en primer término, por un doble rechazo:

- a un cambio del actual sistema de solidaridad entre las generaciones y de financiación por el sistema de reparto (los ingresos de un determinado año financian las prestaciones de ese mismo año),
- a las propuestas de conversión de la modalidad contributiva en un sistema universalista que garantizase pensiones mínimas iguales para todos los potenciales beneficiarios.

Los principales partidos políticos se reafirman así en la opción de mantener y consolidar el actual sistema de tres niveles para la garantía de rentas:

- un primer nivel contributivo de carácter obligatorio y de gestión pública, con cuantías mínimas y financiación mediante cotizaciones sociales;
- un segundo nivel no contributivo, para quienes acrediten estado de necesidad; se financiará mediante impuestos;
- un tercer nivel de carácter libre y gestión privada.

Este consenso se extiende también al reconocimiento de un cuarto nivel de prestaciones de carácter universal, que debe ser financiado mediante impuestos y que incluye la asistencia sanitaria y los servicios sociales. Dados los virajes que ha conocido la Seguridad Social española a lo largo de su breve historia y la polémica existente, hay

que valorar muy positivamente esta reafirmación de los pilares básicos del modelo actual. Lo mismo cabe afirmar de la concepción gradual de la reforma, de manera que la modificación del sistema se produzca a través de intervenciones legislativas parciales, destinadas a garantizar pensiones suficientes y la viabilidad financiera del conjunto del sistema.

Para garantizar dicha suficiencia y viabilidad se han consensuado las siguientes recomendaciones:

1. Clarificar progresivamente las fuentes de financiación, en el sentido de que las cotizaciones financien la modalidad contributiva y las transferencias del Estado las prestaciones no contributivas y universales.

2. Constituir reservas de compensación en los períodos de expansión económica, para mitigar la excesiva dependencia del ciclo económico y evitar el recurso automático al aumento de las cotizaciones.

3. Incrementar la capacidad y eficiencia de la recaudación a través de la supresión de topes máximos internos y la reducción de la morosidad, y modificar gradualmente la financiación de los Regímenes Especiales con arreglo al principio de que a igual acción protectora debe corresponder igual esfuerzo contributivo.

4. Continuar el proceso de unificación del sistema de Seguridad Social por medio de la simplificación e integración de los Regímenes Especiales, de manera que a medio o largo plazo todos los asegurados queden incluidos bien en un régimen de trabajadores por cuenta ajena bien en un régimen de trabajadores por cuenta propia.

5. Integrar más la gestión, a fin de aumentar la eficacia, haciendo especial hincapié en el control de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria e invalidez.

6. Reducir las cotizaciones sociales, como elemento revitalizador del empleo, condicionando en cualquier caso esa reducción al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo.

7. Reforzar el carácter contributivo a partir de 1996, para que las prestaciones guarden mayor proporcionalidad con el esfuerzo realizado.

8. Reforzar el principio de solidaridad, en la medida en que los recursos lo permitan, con la prolongación en el tiempo del derecho a prestaciones de orfandad y la mejora de las prestaciones de viudedad en el caso de menores ingresos. Igualmente se recomienda el estable-

cimiento de un mecanismo de revalorización automática en función del IPC y a través de fórmulas estables.

9. Mantener la edad de jubilación ordinaria a los 65 años, pero facilitando su retraso voluntario.

10. Respecto al nivel complementario libre y privado, se reconoce su pertinencia y su condición de motor del ahorro y la inversión.

11. Finalmente, se recomienda un seguimiento parlamentario periódico.

### **3. La agenda pendiente**

Las recomendaciones que ha formulado la Ponencia parlamentaria distan de ser suficientes para acometer la necesaria reforma de nuestro sistema de pensiones, a fin de adecuarlo a los cambios sociales que se están produciendo en la sociedad española. El amplio consenso logrado es un hecho de gran importancia y trascendencia, pero puede hacer difícil ir más allá del marco general de orientación de la reforma. No obstante, al igual que la Ponencia se ha mostrado sensible a los problemas planteados por la concreción actual de la solidaridad sectorial (necesidad de integración de los Regímenes Especiales), la misma sensibilidad es necesaria respecto a otros problemas propios de la configuración vigente del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Especialmente limitado resulta el acuerdo logrado sobre los términos en que debe materializarse el reforzamiento del carácter contributivo del sistema y sobre la adaptación del mismo a las transformaciones de la convivencia social. Habría sido deseable una discusión más en profundidad de la concepción del principio de solidaridad subyacente.

En relación con el carácter contributivo, es necesario plantear, en primer lugar, si es lógico reconocer el derecho al 50% de la base reguladora cuando se acreditan 10 años de cotización. Esta concreción de la solidaridad no tiene ninguna justificación de carácter social, pues no discrimina a colectivos especialmente perjudicados y, en cambio, induce a la compra de pensiones en los regímenes de aseguramiento de colectivos laborales que escapan fácilmente a sus obligaciones sociales. En el marco del reforzamiento del carácter contributivo de las prestaciones, no parece adecuado mantener una definición tan indiscriminada del principio de solidaridad, máxime cuando, por otro

lado, el coeficiente reductor de la jubilación anticipada es relativamente elevado (0,8 por año adelantado).

A medio plazo también resulta inviable financiar aproximadamente el 90% del salario medio percibido durante los últimos 8 años (o los años que se establezcan), si, como sucede, las cotizaciones se hacen principalmente sobre la base de los salarios realmente percibidos. Ahora bien, si en la fórmula para determinar la relación entre cotizaciones y pensión se pasase a computar toda la carrera de aseguramiento, tanto en lo que se refiere al número de años cotizados como al importe cotizado, sería preciso reexaminar el principio de solidaridad aplicado en los períodos de cotización en blanco derivados del desempleo (actualmente cubiertos por la base mínima).

Una política de mínimos de carácter básicamente indiferenciado, como la que se ha llevado a cabo hasta el presente, ha perdido también parte de su justificación, ya que las condiciones que en su día se dieron para su práctica han cambiado. En la actualidad las bases de cotización están próximas a los salarios realmente cobrados, la revalorización con arreglo a la evolución de los precios está generalizada y las pensiones iniciales guardan estrecha relación con los últimos ingresos percibidos y el esfuerzo contributivo realizado. Debería reconsiderarse, por tanto, la política de mínimos, a fin de que responda más adecuadamente a situaciones de necesidad comprobada.

En relación con los cambios en la convivencia social, hubiera sido deseable una mayor sensibilidad hacia el proceso de diversificación de las formas de vida familiar que se está produciendo en la sociedad española. Ni la muerte es ya la única causa de la ruptura de la unidad familiar y de la aparición de estados de necesidad (reales o supuestos), ni necesariamente la mujer asume la función generativa y socializadora o abandona el mercado de trabajo para hacerse cargo de determinadas situaciones familiares. Por ello, es preciso valorar estas «contribuciones sociales» en las carreras de aseguramiento, para no perjudicar a quienes asumen temporalmente cargas familiares (cuidado de hijos, mayores y/o minusválidos) y para reconocer las funciones sociales que en estos casos se cumplen.

El actual reconocimiento de un año como período efectivamente cotizado a las madres/padres que optan por la excedencia por maternidad es insuficiente, además de discriminatorio para las madres que cumplen la misma función social pero que han optado por compatibilizar maternidad y profesión de forma secuencial. Tampoco parece posible seguir manteniendo en los términos actuales la concepción de

las pensiones de viudedad, ya que responde a un modelo de familia que está dejando de ser dominante en España. A ello se suma, además, la obligación de no discriminación por razón de sexo y la necesidad de reconocer pensiones de viudedad también a los viudos. Las pensiones de viudedad han de guardar más relación con estados de necesidad y con la asunción de cargas familiares, ya sean respecto a los hijos ya sean de atención a miembros discapacitados. Las pensiones de viudedad y orfandad, por su parte, deberían garantizar un mínimo existencial suficiente para las familias monoparentales.

La Seguridad Social es un logro fundamental de civilización, que ha permitido que cristalice un consenso básico de los ciudadanos en torno a la economía social de mercado como modelo de organización de la sociedad. Por ello, y porque su configuración actual como sistema unificado constituye un importantísimo mecanismo de integración interregional, social y económica, debe seguir existiendo, si bien adaptada a los cambios sociales y económicos de la realidad española. El mantenimiento de las características fundamentales del sistema de pensiones de la Seguridad Social no excluye ni la oportunidad ni la necesidad de que las personas se provean, libremente y en el marco de la iniciativa privada, de mecanismos complementarios de ahorro que les permitan disfrutar en la vejez de un mayor nivel de vida.

## **II. RED DE LOS FENOMENOS**

### **1. Las pensiones, un gasto cada vez más pesado**

El sistema público de pensiones es, junto con la protección por desempleo y la sanidad, uno de los capítulos del sistema de protección social que más se ha desarrollado en España durante las dos últimas décadas. A pesar de la existencia de un amplio consenso social y político acerca de la limitada capacidad protectora de nuestro sistema público de pensiones, se ha comenzado a generalizar el temor sobre su viabilidad financiera y social futura.

Las características generales de la política de pensiones durante los últimos años pueden resumirse en los siguientes rasgos básicos:

1. Hay que destacar, en primer lugar, el proceso de universalización de la protección, siguiendo la tendencia de los Estados de Bienestar más desarrollados y en consonancia con los objetivos defendidos en el marco de la Europa social. Este proceso de ampliación de la cobertura culminó con la aprobación y puesta en marcha de la Ley 26/1990 de pensiones no contributivas, en virtud de la cual se reconoce derecho a pensión a quienes no cumpliendo los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión contributiva acreditan situación de necesidad y, entre otras características, son mayores de 65 años. En este sentido, mientras que la crisis del Estado de Bienestar en los países de nuestro entorno sociocultural ha supuesto un reajuste de las prestaciones sociales, en España, en parte por el retraso y lo limitado del Estado de Bienestar español y en parte por decisiones políticas, se ha asistido a una expansión del mismo que parece haber llegado ya a sus límites.

2. El fraude frecuente en las condiciones de acceso a las pensiones (la «compra de pensiones»), el elevado ritmo de crecimiento de los costes del sistema y la desvirtuación del modelo contributivo de aseguramiento como consecuencia de la política de revalorizaciones practicada motivaron la reforma de la Ley 26/1985. Esta reforma, además de reducir el ritmo de crecimiento de los gastos, reforzó de manera sustancial el carácter contributivo del sistema: las prestaciones se acercan más al esfuerzo financiero realizado, en virtud de la mayor consideración de la carrera de aseguramiento y de la revalorización automática de la cuantía de las pensiones con arreglo a la inflación



prevista<sup>1</sup>. Mediante dicha reforma puede decirse que se produjo lo que en expresión de Velarde sería «un nuevo viraje de la Seguridad Social». La fuerte tendencia hacia un sistema de mínimos, que la política de revalorizaciones practicada hasta entonces había fomentado, se invierte en dirección a un sistema en el que la correspondencia entre las prestaciones y el esfuerzo contributivo realizado es significativamente mayor (carácter contributivo), pero manteniendo una garantía de mínimos.

3. Este reforzamiento del carácter contributivo, que en su día fue interpretado como un endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones, se vio acompañado, no obstante, por un compromiso de continuar la política de aumento de las pensiones mínimas hasta igualarlas al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Sin embargo, la intensidad de la protección es en la mayoría de los casos relativamente baja. Por esta razón, y ante el convencimiento de la imposibilidad de mejorar sustancialmente en el futuro la calidad de las prestaciones, se optó por la creación de los fondos de pensiones, de carácter privado y voluntario pero potenciados mediante incentivos fiscales. Los fondos de pensiones se promueven así como un mecanismo complementario al sistema público de pensiones ante la convicción no explicitada de no poder garantizar en el futuro el nivel medio de vida alcanzado durante la vida laboral, a pesar del reforzamiento del carácter contributivo del sistema de la Seguridad Social. Con su creación se habría completado el denominado sistema de los tres pilares: un mínimo asistencial de carácter universal, un sistema contributivo vinculado a los salarios y de carácter público y, finalmente, otro voluntario y privado.

En términos cuantitativos, respecto a su participación en el PIB, el gasto público en pensiones ha aumentado en 2 puntos durante la década de los 80 (desde el 8,6% a principios de la década a un 10,6% a finales de la misma) y el gasto público en pensiones de la Seguridad Social en 1,5 puntos en la última década (desde el 7,1% en 1983 al 8,6% en 1993)<sup>2</sup>. En pesetas constantes, el gasto en pensiones de la Se-

---

<sup>1</sup> Esta revalorización automática estaba prevista sólo para las pensiones reconocidas de acuerdo con la nueva legislación, pero a partir de 1989, como consecuencia de la huelga general de dicho año y de los compromisos surgidos a partir de la misma, se extendió a todas las pensiones.

<sup>2</sup> La diferencia entre una y otra medida radica en que el sistema público de pensiones, además del sistema de la Seguridad Social, incluye también los distintos sistemas de pensiones para los funcionarios y las pensiones asistenciales.

guridad Social ha crecido en ese plazo en un 5,4% anual acumulativo (13,4% de crecimiento medio en pesetas corrientes), lo que significa un incremento del 70% en términos reales (tabla 1).

Este crecimiento no se ha repartido, sin embargo, de forma homogénea a lo largo de este período. Hasta mediados de la década de los 80 el gasto en pensiones aumenta por encima del ritmo de crecimiento de la economía. Se estabiliza con la reforma de 1985 y con el fuerte crecimiento económico durante la recuperación. A partir de 1989 vuelve a aumentar la participación en el PIB de forma continuada, tanto por la política de revalorizaciones como por la ralentización del crecimiento económico y la crisis subsiguiente.

En comparación con otros países de la Unión Europea, el incremento del gasto global en pensiones es menor que el registrado en los países más desarrollados y también más envejecidos, pero es el más alto –a excepción de Grecia– de los que suelen considerarse como los menos desarrollados. En la tabla 2 se recogen los datos correspondientes a las pensiones de jubilación; aunque no representan el con-

**Tabla 1 – Evolución del sistema de pensiones de la Seguridad Social. 1983-1993**

	1983	1993	% (*)
Gasto total en millones	2.946,3	5.004,2	5,4
% sobre el PIB	7,1	8,6	
% sobre gasto total de la Seguridad Social	56,0	54,3	
Número total de pensiones en miles	4.937,0	6.605,6	2,9
% sobre población de 65 o más años	113,3	118,5	
<b>PENSION MEDIA MENSUAL DE JUBILACION</b>			
Conjunto del sistema (1)	42.407	61.047	
% sobre SMI	71	106	
% sobre ganancia media (2)	32	40	
Régimen General - total (1)	60.185	77.333	2,5
% sobre SMI	101	134	
% sobre ganancia media (2)	45	50	
Régimen General - nuevas			
% de incremento respecto a la media del Régimen	24	10	
Régimen Autónomos - total (1)	41.296	46.286	1,2
% sobre SMI	69	80	
% sobre ganancia media (2)	31	30	
Régimen Autónomos - nuevas			
% de incremento respecto a la media del Régimen		13	

(\*) Crecimiento medio acumulativo anual en términos reales (pesetas constantes).

(1) En pesetas constantes de 1992.

(2) Pagos ordinarios.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Tabla 2 – Evolución del crecimiento global del gasto en pensiones en los países de la CE. 1980-1991

País	Total de pensiones en % del PIB	% de la población de 65 y más años	Pensión media en % del PIB <i>per cápita</i>
Bélgica			
1980	7,6	14,4	52,8
1991	8,6	15,0	57,4
Dinamarca			
1980	9,8	14,4	68,4
1991	10,6	15,5	68,0
RFA			
1980	8,0	15,6	51,3
1991	7,6	14,9	51,2
Grecia			
1980	6,3	12,9	48,5
1991	10,3	13,6	78,0
España			
1980	5,4	10,9	49,6
1991	6,4	13,5	47,3
Francia			
1980	8,5	14,1	60,0
1991	10,2	14,0	72,8
Irlanda			
1980	5,8	10,7	54,3
1991	5,0	11,4	43,8
Italia			
1980	8,3	13,3	62,1
1991	11,5	14,9	77,6
Luxemburgo			
1980	7,8	13,4	58,2
1991	8,6	13,3	65,0
Holanda			
1980	8,1	11,4	70,6
1991	9,8	12,8	76,4
Portugal			
1980	4,3	10,4	41,3
1991	5,5	13,2	42,1
Reino Unido			
1980	8,4	14,8	56,9
1991	10,0	15,6	63,9

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *La protection sociale en Europe*, Luxemburgo, 1993.

junto del sistema público de pensiones, sí incluyen buena parte del gasto en este concepto. Puede observarse cómo en la década pasada el peso del gasto en pensiones de jubilación en el conjunto del PIB aumentó en todos los países de la Unión Europea, salvo en Irlanda y Alemania. Los incrementos oscilaron entre el 0,8 y el 3,2%; en España fue de un 1%, lo que priva de fundamento a buena parte de las afirmaciones alarmistas que se han hecho sobre el carácter explosivo del crecimiento del gasto en pensiones.

Por otra parte, si se considera el conjunto de todas las pensiones (por todos los conceptos y sistemas de aseguramiento) y otras prestaciones conexas (servicios sociales y residencias de la tercera edad) España, con el 11,24% del PIB, se encontraba, en 1992, entre los tres países con menor nivel de gasto relativo junto a Portugal (8,8%) e Irlanda (7%), 3,3 puntos porcentuales por debajo de la media comunitaria (14,5%, sin considerar los nuevos países miembros).

Los principales factores causantes de este crecimiento del gasto son:

- la aceleración del proceso de envejecimiento de la población durante la segunda mitad de los 80;
- el cada vez más extendido adelantamiento de la edad efectiva de jubilación;
- el aumento de la cobertura del sistema, que se cierra en 1990 con la aprobación de la Ley de pensiones no contributivas;
- las sucesivas mejoras en la revalorización de las pensiones.

Por lo que se refiere a los factores del crecimiento del gasto dentro del modelo contributivo de la Seguridad Social, la tabla 3 recoge la evolución de la incidencia de las revalorizaciones, el incremento de pensionistas y los efectos de sustitución de pensiones viejas por nuevas sobre el crecimiento del gasto en pesetas corrientes. La principal responsable del crecimiento del gasto es la revalorización anual para adecuar la cuantía de las pensiones a la evolución de los precios; más de la mitad de dicho crecimiento se explica por esta causa. El factor «incremento de población pensionista» es, en general, similar al factor de sustitución de pensiones viejas por nuevas. Por último, hay que destacar que el factor «incremento de población pensionista» no guarda estrecha relación con el envejecimiento de la población. Se ve fuertemente alterado por medidas como la incorporación de nuevos colectivos de beneficiarios que no habían cotizado al sistema previamente (por ejemplo, los pensionistas de la ONCE, Telefónica y MUNICIPAL) o por otro tipo de procesos socioeconómicos, tales como la jubi-

Tabla 3 – Factores del crecimiento del gasto en pensiones. 1982-1995. En porcentajes

Años	Incremento gasto interanual	Incremento población pensionista	Revalorización	Otros efectos (*)
1982	19,05	4,56	9,40	4,1
1983	20,74	4,56	12,60	2,5
1984	17,52	3,91	8,00	4,7 (1)
1985	13,36	2,67	7,00	3,2 (2)
1986	13,60	2,76	8,00	2,4 (3)
1987	9,93	2,95	5,33	1,4 (4)
1988	11,49	3,01	5,30	2,8
1989	12,80	2,58	7,55	2,2 (5)
1990	13,57	2,57	9,21	1,4
1991	11,71	2,60 (7)	7,05	1,7
1992	11,79	2,55 (7)	6,16	2,7 (6)
1993	11,17	4,00 (7)	5,10	1,7 (8)
1994	8,55	1,97	3,50	2,9
1995	8,43	1,88	4,50	1,8

(\*) Efecto de la variación entre la pensión media de las altas y bajas de pensiones y primeros pagos de las altas.

(1) Paga extra adicional al R.E. Agrario.

(2) Efecto del crecimiento en la pensión media por incorporarse a ésta la protección familiar por esposa.

(3) Variación de la pensión media por el efecto acumulativo de la Ley 26/85.

(4) Efecto de igualar la secuencia de pagos de Renfe.

(5) Paga adicional a Régimen Agrario, Hogar y Autónomos.

(6) Paga adicional a Regímenes de Hogar y Autónomos.

(7) Integración colectivos importantes (1991=ONCE, 1992=ITP, 1993=MUNPAL).

(8) Este componente recoge el efecto de que el gasto de MUNPAL no corresponde al año entero sino desde abril, fecha de su incorporación, y compensa la componente demográfica que recoge el año entero.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social 1995*.

lación anticipada por desempleo o el reconocimiento del derecho a pensiones de viudedad también a los varones. De hecho, en su conjunto, el peso del factor envejecimiento es tendencialmente decreciente, cuando la proporción de las personas mayores de 65 años dentro de la población total ha crecido de forma continuada y persistente (un 13,5% en 1991, frente a un 11,4% una década antes).

El número de pensiones durante la última década (1983-1993) ha aumentado un 33,8%, lo que en términos absolutos representa 1,6 millones de pensiones más, mientras que el incremento de la población mayor de 65 años ha sido de 1,1 millones de personas. Las pensiones que más han crecido han sido las de viudedad (46,69%, con un aumento de 544.500 en números absolutos), debido a la ya citada exten-

sión a los varones del derecho a pensión de viudedad, consecuencia del imperativo constitucional de no discriminación por razón de sexo, reforzado, a su vez, por una directiva específica de la Comisión Europea de 1978. Las pensiones de jubilación aumentaron también a un ritmo elevado –un 2,7% anual acumulativo de media–, lo que para el conjunto de la década supone 731.200 pensiones más. Las pensiones de invalidez, utilizadas de forma fraudulenta como mecanismo de jubilación anticipada y de mejora de la prestación hasta su reforma en 1984, tuvieron incrementos importantes –en torno al 7% anual acumulativo– antes de dicho año; a partir de entonces, el crecimiento se ha ralentizado notablemente (menos del 2%). A lo largo de la década este tipo de pensiones aumentó un 28,79% (366.300 más que en 1983) (tabla 4).

En conjunto, en 1993 había 6,6 millones de pensiones en vigor, cuando el número de personas de 65 o más años era de 5,6 millones. Había, por tanto, un 18% más de pensiones que de población mayor. Durante los diez últimos años el número de pensiones ha aumentado prácticamente un 50% más que el de personas mayores de 65 años. Las razones que explican esta situación son las siguientes:

— el elevado grado de cobertura;

**Tabla 4 – Evolución del número de pensiones contributivas por clases de pensión. 1983-1993. En miles**

Años	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Rel. cotizantes / pensionistas
1983	4.937,0	1.272,1	2.327,1	1.166,1	150,3	21,3	2,19
1984	5.155,0	1.378,2	2.390,2	1.211,6	152,8	22,1	2,08
1985	5.311,9	1.438,3	2.439,1	1.257,3	154,5	22,6	2,11
1986	5.456,1	1.472,1	2.493,9	1.310,4	156,4	23,2	2,18
1987	5.615,6	1.502,6	2.571,2	1.360,4	157,9	23,5	2,17
1988	5.785,6	1.528,1	2.655,5	1.417,7	160,0	24,2	2,19
1989	5.942,8	1.547,7	2.730,4	1.477,5	161,9	25,2	2,23
1990	6.102,1	1.567,9	2.803,8	1.541,0	163,3	26,0	2,25
1991	6.253,4	1.588,8	2.877,6	1.595,9	164,2	26,8	2,23
1992	6.422,6	1.613,4	2.963,8	1.652,0	166,1	27,4	2,13
1993	6.605,6	1.638,4	3.058,3	1.710,6	197,1	31,3	2,02
% Variación	33,80	28,79	31,42	46,69	31,14	46,95	

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

— la existencia de pensiones no destinadas a personas mayores, sino a otros colectivos sociales: pensiones de orfandad e invalidez, así como, en ciertas circunstancias, pensiones de viudedad o a favor de familiares;

— la utilización de la invalidez como una vía de suavización y mejora de la salida del mercado de trabajo a edades avanzadas, cuando no se cumplían los requisitos necesarios para el acceso a la jubilación normal;

— el progresivo adelantamiento de la edad de jubilación, particularmente durante los períodos de crisis y reestructuración económica. En la actualidad la edad media de jubilación se sitúa en torno a los 62,4 años; de este modo, la proporción de pensiones causadas antes de los 65 años ha pasado del 57,2% del total de nuevas pensiones en 1987 al 60,7% en 1993.

El resultado de este rápido crecimiento en el número de pensiones (en el que no se incluyen las pensiones no contributivas) ha sido un elevado grado de cobertura personal del sistema (tabla 5), del cual podemos obtener una visión bastante aproximada si desagregamos por edad del titular las pensiones actualmente pagadas y lo relacionamos con la población de edad correspondiente. En el tramo de edad de 65 a 69 años un 45,05% de las personas disfruta de una pensión de jubilación, un 17,55% es beneficiaria de una pensión de invalidez y un 12,99% de una pensión de viudedad. En el tramo de edad de 70 a 74 años los porcentajes correspondientes son 51,12%, 18,51% y 19,88%. En conjunto, en 1993 había 90 pensiones cuyos beneficiarios eran ma-

**Tabla 5 – Tasa de cobertura personal de las pensiones de jubilación, invalidez y viudedad. 1993**

Edad	Número de pensiones			Población total	Tasa de cobertura		
	Jubilación	Invalidez	Viudedad		Jubilación	Invalidez	Viudedad
Menos de 50 años	–	164.200	96.900	27.190.000	–	0,60	0,36
de 50 a 59 años	1.100	297.700	168.100	4.111.000	0,03	7,24	4,09
de 60 a 64 años	298.000	300.700	177.800	2.144.000	13,90	14,03	8,29
de 65 a 69 años	844.300	328.900	243.400	1.874.000	45,05	17,55	12,99
de 70 a 74 años	754.000	273.000	293.300	1.475.000	51,12	18,51	19,88
más de 75 años	1.244.300	308.200	784.000	2.289.000	54,36	13,46	34,25
Total	3.141.700	1.672.700	1.763.500	39.083.000	8,04	4,28	4,51

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de INE, *Boletín Mensual de Estadística*; y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

yores de 64 años por cada 100 personas de esta misma edad. Esto significa que, aunque existen beneficiarios de más de una pensión<sup>3</sup>, aproximadamente el 90% de la población mayor de 64 años tiene en la actualidad una pensión de carácter contributivo, cuando cinco años antes dicha proporción sólo alcanzaba el 83,5%.

Desde el punto de vista de la calidad o intensidad de las prestaciones, nuestro sistema público de pensiones presenta una imagen contradictoria. Por un lado, una proporción importante de las pensiones es de baja cuantía: el 40% reciben complementos de mínimos, proporción que en determinados regímenes llega a alcanzar el 60% (Autónomos, Empleados de Hogar, Agrario por cuenta ajena y Agrario por cuenta propia). Las más bajas corresponden a las personas de mayor edad, para quienes incluso estaba previsto en el Plan Gerontológico Nacional un complemento específico que no ha llegado a materializarse. Como ya indicamos en nuestro anterior informe, entre los mayores son grandes las desigualdades según sexo y edad, así como el riesgo de pobreza.

Por otro lado, como puede verse en la tabla 1, la intensidad protectora ha mejorado sustancialmente en los últimos años. La heterogénea pensión media de jubilación ha pasado de representar poco menos de tres cuartas partes del SMI en 1983 a situarse por encima (106%) una década más tarde. No obstante, con relación a la ganancia media por trabajador, este aumento no es tan espectacular –8 puntos porcentuales (un 25% más que en 1983)–, debido a que las pensiones se han revalorizado por encima del crecimiento de los precios pero por debajo del de los salarios (tabla 6). Respecto al PIB por habitante, el importe relativo de la pensión disminuyó durante la etapa de fuerte crecimiento económico de la segunda mitad de los 80, que coincidió, además, con la puesta en marcha de la reforma de las pensiones. Esta tendencia se invierte con la crisis económica (tabla 7).

A pesar de la modestia de la mayoría de las pensiones, el sistema de pensiones de la Seguridad Social español se encuentra entre los más generosos de la Unión Europea si se cumplen todos los requisitos necesarios. En un reciente informe de la Comisión de las Comunidades Europeas, titulado *La protection sociale en Europe*, se analiza, siempre en relación con los valores medios de todas las variables, el nivel de las pensiones pagadas a una persona sola que ha percibido el

---

<sup>3</sup> La concurrencia estimada de pensiones para 1993 es de un 7%, esto es, hay 1,07 pensiones por cada pensionista.



Tabla 6 – Evolución de la revalorización de las pensiones. 1982-1994. En porcentajes

Años	Revalorización media	IPC (dic-dic)	Inflación media	Aumento salarial (1)
1982	9,40	13,9	14,4	12,02
1983	12,60	12,2	12,2	11,44
1984	8,00	9,0	11,3	7,81
1985	7,00	8,2	8,8	7,88
1986	8,00	8,3	8,8	8,23
1987	5,33	4,6	5,2	6,51
1988	5,30	5,8	4,8	6,38
1989	7,55	6,9	6,8	7,77
1990	9,21	6,5	6,7	8,33
1991	7,05	5,5	5,9	7,96
1992	6,16	5,3	5,9	7,27
1993	5,10	4,9	4,6	5,54
1994	3,50	4,3	4,7	3,52

(1) Aumento salarial medio pactado en convenio.

(2) Incluye incremento del 2,25% del RD Ley 3/89 de medidas urgentes.

**Fuente:** Instituto Sindical de Estudios, *Las pensiones en España. Consideraciones sobre su reforma*, Documentos ISE, nº 10, 1994.

salario de un obrero durante su vida laboral y que tiene derecho a una pensión íntegra basada en las cotizaciones que ha abonado. Mientras el nivel de sustitución de rentas de la UE se sitúa en torno al 75% de las ganancias netas, en España se cifra en un 97%; en el Reino Unido, Países Bajos e Irlanda no llega a alcanzar el 50%<sup>4</sup>. Con una metodología algo diferente y también sobre la base de otros estudios de la Unión Europea, Cruz Roche ha calculado una tasa de sustitución para España del 85%, frente a un 69% en Francia, un 58% en Bélgica y un 53% en Alemania<sup>5</sup>.

Estos rasgos tan contradictorios se explican por la confluencia de una serie de factores característicos de la evolución de nuestro sistema de pensiones. La alta tasa de sustitución es el resultado del tipo de fórmula que se aplica para el cálculo de la pensión inicial. Esta se determina a partir de las bases reguladoras (muy próximas al salario realmente percibido) de los últimos 8 años, revalorizando los 6 pri-

<sup>4</sup> Cf. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1 y 2 (1994), p. 180.

<sup>5</sup> Cf. FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, 1994, vol. 2, p. 1.500.

**Tabla 7 – Evolución del poder adquisitivo de la pensión media de jubilación del Régimen General medido como porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional (1) y en relación al PIB por habitante (2). 1980-1994. En pesetas corrientes**

Años	Pensión media mensual	Salario mínimo mensual	(1) %	PIB por habitante anual	(2) %
1980	21.137	22.770	92,83	411.364	71,94
1981	25.012	25.620	97,63	454.997	76,96
1982	28.817	28.440	101,33	520.962	77,44
1983	33.424	32.160	103,93	589.003	79,45
1984	38.821	34.740	111,75	662.261	82,07
1985	43.430	37.170	116,84	732.399	83,02
1986	48.002	40.140	119,59	835.932	80,39
1987	51.756	42.150	122,79	933.546	77,62
1988	55.292	44.040	125,55	1.035.923	74,72
1989	59.827	46.680	128,16	1.159.614	72,23
1990	65.656	50.010	131,29	1.287.771	71,38
1991	71.169	53.250	133,65	1.406.125	70,86
1992	76.400	56.280	135,75	1.504.543	71,09
1993	82.400	58.530	140,78	1.565.353	73,70
1994	87.200	60.570	143,97	1.650.327	73,97

**Nota:** Para calcular el porcentaje respecto al PIB por habitante, se ha utilizado la pensión media anual de 14 mensualidades.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

meros de acuerdo con la inflación. Sobre el importe medio que así se obtiene se aplica un porcentaje de ajuste en función de los años cotizados: para 35 años supone el 100%; por cada año menos se resta un 2%. De esta manera, con 15 años de cotización se tiene derecho a un 60% de la base reguladora.

Para comprender por qué una fórmula tan generosa no ha comportado pensiones más altas, hay que destacar:

— La existencia de regímenes completos de aseguramiento (Agrario, Autónomos o Empleados de Hogar) en los que los asegurados han cotizado en su gran mayoría por las cuantías mínimas admitidas y durante el período mínimo de cotización.

— La política selectiva de revalorización de las pensiones practicada sistemáticamente durante las dos últimas décadas, que ha pretendido mejorar el poder adquisitivo de las pensiones más bajas, al tiempo que se ha permitido la erosión del de las más altas. A esto hay

que añadir el contexto de elevadas tasas de inflación en que se ha aplicado esta política. Se generó así una fuerte tendencia hacia la igualación de las pensiones en los niveles mínimos establecidos. Esta tendencia se ha visto, no obstante, truncada a partir de la reforma de 1985, que prevé una revalorización automática de las pensiones nuevas conforme a la inflación prevista y el compromiso, en 1989, de acelerar la equiparación de la pensión mínima con cónyuge a cargo al SMI y generalizar las revalorizaciones con arreglo a la inflación a todas las pensiones, independientemente de cuando hubiesen sido causadas.

— Las consecuencias del adelantamiento de la jubilación, penalizado con una reducción del 8% de la pensión teórica por cada año adelantado (en la actualidad más de un tercio –38%– se produce ya a los 60 años y dos de cada tres –63%– antes de los 65 años).

— El importante nivel de fraude a la Seguridad Social habido en épocas pasadas, lo que ha impedido la constitución de carreras de aseguramiento prolongadas.

Globalmente, las presiones a las que se ha visto sometido el crecimiento del gasto en pensiones han sido fuertes. Proceden del envejecimiento de la población, de la utilización que se ha hecho de las mismas para reducir los efectos del desempleo de los trabajadores que se encuentran en la prejubilación y de la maduración del sistema, entendiéndose por tal la creciente importancia cuantitativa de las nuevas pensiones (véase la ya comentada tabla 3). Pero si fuertes han sido las presiones hasta el presente, fuertes lo serán también en el futuro inmediato.

## **2. El desafío demográfico y los problemas financieros de la Seguridad Social**

Los estudios sobre los efectos demográficos en el crecimiento del gasto en protección social realizados en nuestro país apuntan a un notable aumento de esta partida en su conjunto y, sobre todo, de la parte que se destina directamente a la tercera edad, es decir, las pensiones.

La reciente proyección de evolución de la población española realizada por el Instituto de Demografía, publicada este mismo año, corrige al alza de forma apreciable anteriores previsiones. Como puede verse en la tabla 8, la población mayor de 65 años pasaría de 5,34 mi-

Tabla 8 – Evolución de la estructura de la población por edades. 1991-2026

Edades	1991		2011		2026	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
De 0 a 14 años	7,64	19,6	7,20	17,5	6,21	15,2
De 15 a 64 años	25,91	66,6	26,70	65,0	25,90	63,5
De 65 y más años	5,34	13,7	7,21	17,5	8,66	21,3
Total	38,89	100,0	41,11	100,0	40,77	100,0

Fuente: Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

lones en 1991 a 7,21 dos décadas más tarde y a 8,66 en el año 2026. En el plazo de 35 años habrá, por tanto, 3,32 millones de personas más de dicha edad, con un aumento del 62% en términos relativos. Su proporción sobre el conjunto de la población puede variar en función de cómo evolucionen las pautas de reproducción en nuestro país en el futuro. Su número absoluto, sin embargo, salvo que sucedan catástrofes demográficas, no puede descender sustancialmente, pues todos los mayores de 65 años en el año 2026 ya han nacido.

A partir de esta proyección, el profesor Barea ha realizado un cálculo de la incidencia del proceso de envejecimiento de la población española sobre los distintos tipos de gasto en protección social, tomando como base el nivel de prestaciones de 1991<sup>6</sup>. La proyección del gasto en protección social se hace a partir de las pautas de clasificación establecidas por Eurostat para este tipo de gasto público. A continuación, este gasto se distribuye por grupos de edad –concretamente entre los grupos 0–14 años, 15–64 años y 65 y más años– según una serie de criterios. Por ejemplo –citando únicamente los dos más relevantes–, se considera, apoyados en distintos estudios al respecto, que la tercera edad consume tres veces más en gastos sanitarios que los menores de 65 años; el gasto en pensiones, por otra parte, se distribuye en función de la estructura de edad de los beneficiarios de los distintos tipos de pensiones. Una vez asignado el gasto a los diferentes grupos de edad, se calcula el gasto de cada tipo (pensiones, sanidad, etc.) en términos *per cápita*; la proyección del gasto se obtiene multi-

<sup>6</sup> Barea Tejeiro, J., «El sistema de protección social y la evolución demográfica», en *Europa en el movimiento demográfico. Los sistemas de pensiones y la evolución demográfica*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pp. 173-190.

plicando el número de personas previstas para un determinado año por el gasto por habitante de cada tipo.

Este cálculo de gasto es una proyección en pesetas de 1991 y en él se tiene en cuenta únicamente el efecto de los cambios demográficos, sin ninguna alteración en los niveles reales de protección. A la luz de la experiencia pasada, dado el importante aumento de la intensidad protectora durante los últimos años y el nivel relativamente limitado de protección social existente en España comparado con otros países de la Unión Europea, además de otras consideraciones (cambio familiar, revolución tecnológica en la medicina, etc.), esta hipótesis no es muy realista. Estos cálculos pueden considerarse, por tanto, mínimos.

Los resultados que se obtienen aplicando esta metodología son, como puede verse en la tabla 9, que el gasto en pensiones será el que más crezca, hecho lógico si se tiene en cuenta que las previsiones apuntan a un envejecimiento de la población. En relación al nivel de 1991, este gasto sería un 29% y un 50% mayor en términos reales en los años 2011 y 2026, respectivamente. Los gastos «Diversos», que incluyen los servicios sociales y otras prestaciones asistenciales destinadas fundamentalmente a la tercera edad, crecerían más aún, aunque su importancia cuantitativa es marginal. En conjunto, el gasto en protección social aumentaría un 30%, debido a la reducción o menor crecimiento de otros tipos de gasto. De cumplirse estos cálculos, dos terceras partes de los fondos del Estado de Bienestar español estarían destinados a la gente mayor.

La pregunta acerca de si será posible financiar un crecimiento tan importante del gasto es difícil de responder y las respuestas que se

**Tabla 9 – Previsión de crecimiento del gasto en protección social como consecuencia del envejecimiento de la población. En números índices referidos a pesetas constantes de 1991 (1991=100). 1991-2026**

Tipos de gasto	Año 2011	Año 2026
Sanidad	111	115
Pensiones	129	150
Desempleo	103	100
Familia	97	87
Diversos (asistencia social)	135	162
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>130</b>

Fuente: Barea Tejeiro, J., *op. cit.*

han dado están llenas de supuestos previos. J. Barea ha calculado que, sobre la base de una tasa de actividad y de un nivel de paro inalterado en los valores de 1991, y si no se quiere elevar el nivel de las cotizaciones y de los impuestos, es necesario que los trabajadores ocupados financien el incremento del 30% del gasto mediante un aumento en su remuneración real. Este aumento tendría que ser del 0,7% anual acumulativo hasta el año 2011 y del 0,82% del año 2011 al 2026.

No parece probable que se produzca un incremento real y acumulativo de las remuneraciones cuando la política de rentas propugnada por el Gobierno es la «moderación salarial», con aumentos de los salarios por debajo del nivel de inflación y, por tanto, con disminuciones en los salarios reales. Sin embargo, los aumentos en los salarios reales en épocas pasadas han sido durante muchos años superiores a la inflación. Otro dato a tener en cuenta es que la tasa de actividad, en comparación con otros países de la Unión Europea, es muy baja y está creciendo de forma sistemática por la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo. En la medida en que esta tendencia se traduzca en más empleo, será mayor el número de cotizantes por cada pensión y con ello aumentarán las posibilidades de financiar este incremento del gasto. En contrapartida, se afirma que para aumentar el empleo es necesario que disminuyan los costes laborales, lo que significa una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de las empresas y, por tanto, una reducción de la financiación por ocupado del gasto en protección social.

Ahora bien, tal como se ha mostrado en las Tesis Interpretativas y como puede verse en el apartado de Indicadores, el horizonte inmediato de evolución demográfica de la población mayor no es en estos momentos tan sombrío como se deduce de estas previsiones. A corto y medio plazo, el ritmo de envejecimiento, si bien importante, será menor que el que se ha registrado en años anteriores: la llegada, a partir de 1995, a los 60 años de edad de las generaciones que nacieron durante la Guerra Civil (infrarrepresentadas, debido a la caída de la natalidad que se produjo durante el conflicto y en los años inmediatamente posteriores) hace que el crecimiento se ralentice. No cabe hablar, en consecuencia, de un auténtico desafío demográfico al sistema de pensiones en España a medio plazo. Así lo ha reconocido también expresamente la Ponencia parlamentaria en el texto consensuado que se ha hecho público.

No obstante, al margen del factor demográfico, existen otros factores que influyen de manera apreciable en el incremento del gasto en pensiones y que ejercen, y continuarán ejerciendo, una gran presión

en el futuro sobre el mismo. Se trata, por un lado, del creciente cese de la actividad en los años previos a la jubilación y, por otro, de la sustitución de pensiones viejas por nuevas. A ellos, no hay que olvidarlo, se unen los efectos, modestos hasta ahora pero significativos, del ya comentado reconocimiento de pensiones de viudedad también a varones.

El cese de la actividad en los años previos a la jubilación, al igual que ha sucedido en el resto de los países industrializados, ha venido creciendo de forma sistemática a lo largo de los últimos veinte años. Primero se centró en el grupo de 60 a 65 años, para ampliarse posteriormente al grupo de 55 a 59 años: la proporción de varones de más de 55 años con un empleo en relación a la población de 55 a 64 años era en 1988 únicamente del 61,8%; durante el primer semestre de 1994 había descendido hasta el 56%. El número absoluto de empleados de este grupo de edad ha disminuido en 200.000 personas. En el período de expansión de la segunda mitad de los 80, el nivel de empleo del grupo de 55 a 59 años creció ligeramente, pero no ocurrió lo mismo en el tramo de edad siguiente. Estas tendencias llevan, por tanto, a suponer que las presiones para la jubilación anticipada son muy fuertes, incluso si se produce una recuperación económica. El consiguiente aumento del período de percepción de las pensiones hace que las posibilidades de estabilizar el gasto en pensiones procedentes de esta vía no puedan venir de la posposición de la edad de jubilación, sino de la privatización de los costes de la misma o de la creación de fondos específicos de solidaridad, tal y como se prevé en la legislación sobre reconversiones industriales. Así lo ha entendido también la Ponencia parlamentaria, al recomendar mantener la edad de jubilación a los 65 años, pero estableciendo incentivos para las empresas (supresión de la cotización total o parcial) si siguen contratando a trabajadores mayores de 65 años.

Esta recomendación pasa por alto, sin embargo, el núcleo del problema: el adelantamiento de la jubilación. Además, tampoco considera incentivo alguno para que los trabajadores continúen su actividad laboral más allá de los 65 años si tienen completa ya la carrera de aseguramiento, ya que posponiendo su jubilación no consiguen aumentar la pensión. Estas tendencias, no obstante, plantean no sólo problemas financieros, sino también problemas de cobertura, con los actuales criterios de determinación de las prestaciones. Los trabajadores que no están acogidos a un plan de reconversión ven disminuida significativamente su pensión, pues el adelantamiento de la jubilación no sólo puede reducirla hasta un 40% (con jubilación a los 60

años y a razón de un 8% por año), sino que la base reguladora para su determinación puede verse también mermada por el hecho de que en situación de desempleo se cotiza por el mínimo.

El segundo factor que presiona fuertemente sobre el incremento del gasto en pensiones es el denominado «factor de reposición», esto es, el crecimiento del gasto debido a que las nuevas pensiones reconocidas cada año son sustancialmente mayores que las bajas causadas. Para 1995 está previsto que del 8,4% de crecimiento global del gasto un 1,89% corresponda precisamente a esta sustitución de pensiones viejas por nuevas (véase tabla 3). Estas diferencias entre altas y bajas llegan a alcanzar en el Régimen General, que abarca al 70% de los afiliados, proporciones superiores al 35%. Además, estas diferencias son, como puede verse en la tabla 10, crecientes y afectan a un número cada vez mayor de pensionistas, porque los nuevos jubilados no sólo han cotizado durante más años, sino que las bases por las que lo hicieron se han ido acercando en los últimos años a los salarios realmente percibidos.

Las presiones para el crecimiento del gasto por encima de la actualización conforme a la inflación son, por tanto, fuertes y la capacidad para financiarlo cada vez más limitada. En nuestro sistema de Seguridad Social la financiación de las pensiones no está diferenciada del conjunto de prestaciones: las cotizaciones sociales en concepto de contingencias generales cubren tanto las pensiones como la incapacidad laboral transitoria e invalidez temporal, las prestaciones familiares y las prestaciones sanitarias. Por ello, la financiación de las pensiones no puede plantearse, como hemos visto en las Tesis Interpretativas, al margen de la financiación de la Seguridad Social en su conjunto.

**Tabla 10 – Evolución del número e importe medio de las altas y bajas de pensiones de jubilación en el Régimen General. 1990-1993**

Años	Altas		Bajas		Diferencia %	
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
1990	136.000	65.300	78.000	47.500	74,3	37,5
1991	148.800	72.000	79.800	52.100	86,5	38,2
1992	158.500	78.100	82.200	56.000	92,8	39,5
1993	196.463	88.900	89.100	62.100	120,5	43,2

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.



La capacidad de las cotizaciones para financiar el gasto total de la Seguridad Social (excluido el desempleo) ha descendido de forma continua (tabla 11). En 1983 los ingresos por cotizaciones suponían el 80% del gasto; dos años más tarde este porcentaje había disminuido hasta el 75%, debido a que, además del crecimiento del gasto, en esos años el tipo de cotización aplicado bajó del 30,6% al 28,8%. Después de 1985 la capacidad de financiación del gasto de las cotizaciones sigue reduciéndose hasta alcanzar un mínimo del 65% en 1991, a pesar de la recuperación del empleo durante la segunda mitad de los 80 y de la estabilidad de los tipos de cotización. En 1993 la subida de las cotizaciones en un punto consigue incrementar levemente los ingresos por este concepto, pero se muestra insuficiente para compensar el fuerte ritmo de crecimiento de los gastos.

Esta subida de la cotización social, sin embargo, fue duramente criticada por el consiguiente aumento de los costes laborales de las empresas. Este aumento, dados los estrechos márgenes de actuación en una economía prácticamente internacionalizada, se traduce en una pérdida de competitividad, salvo que se vea compensado por subidas similares en el resto de los países o por ganancias en productividad. En consecuencia, las demandas en favor de una reducción de las cotizaciones sociales para ganar competitividad, en consonancia con lo practicado en algunos países europeos e incluso propiciado por la propia Comisión de las Comunidades Europeas, se han acrecentado, aunque con la oposición de los sindicatos, que ven en ello el pre-

**Tabla 11 – Sistema de la Seguridad Social. Evolución de los ingresos 1983-1993. En miles de millones de pesetas**

Años	Cotizaciones	%	Transferencias	%	Otros	Total
1983	2.284,34	80,53	486,02	17,13	66,11	2.836,47
1984	2.458,82	77,30	640,02	20,12	81,96	3.180,80
1985	2.682,78	75,86	752,32	21,27	101,54	3.536,64
1986	3.001,26	73,79	953,40	23,44	112,44	4.067,10
1987	3.145,24	69,04	1.322,41	29,03	88,07	4.555,72
1988	3.484,26	68,41	1.488,07	29,22	121,12	5.093,45
1989	4.026,14	67,96	1.779,51	30,04	118,85	5.924,50
1990	4.550,41	67,17	2.050,91	30,27	173,28	6.774,60
1991	5.025,66	66,00	2.390,66	31,40	197,89	7.614,21
1992	5.656,19	63,37	2.756,77	30,88	513,11	8.926,07
1993	5.956,20	63,57	3.064,18	32,70	349,63	9.370,01

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

ludio de un recorte de las prestaciones. De hecho, si la Ponencia parlamentaria ha llegado a un acuerdo sobre la clarificación de las fuentes de financiación, es precisamente porque ello evidencia que la modalidad contributiva de la Seguridad Social presenta un superávit, lo que permite, según cálculos, bajar hasta 6 puntos porcentuales el tipo de cotización a cargo de las empresas. Por lo pronto, en 1995 se ha reducido en un punto porcentual, que se quiere compensar con un incremento paralelo del IVA. Y el debate continúa.

La modalidad contributiva de la Seguridad Social –es decir, fundamentalmente las pensiones– ya no presenta problemas de financiación, en el sentido de que políticamente se ha reconocido que éstos derivan en la actualidad de las insuficientes transferencias del Estado y, por tanto, de la existencia de «cargas indebidas». No obstante, esto no significa, ni mucho menos, que estén resueltas todas las dificultades relacionadas con la financiación. Además de cómo financiar estas «cargas indebidas» mediante transferencias del Estado, dadas las limitaciones existentes (elevado déficit y endeudamiento y requisitos de la convergencia), la propia financiación mediante cotizaciones presenta una serie de problemas específicos que requieren también solución.

En primer lugar, se encuentra la decisión política de cómo cuantificar y a qué destinar el superávit de la modalidad contributiva: a reducir las cargas sociales de las empresas en general o únicamente las de los trabajadores con menor cualificación. La primera opción supone perder la posibilidad de dotar un fondo de reserva para poder paliar la estrecha dependencia, respecto al ciclo económico, de la modalidad contributiva en un sistema de financiación por reparto; la segunda introduce importantes estímulos al fraude y desincentiva el esfuerzo y la cualificación profesional. Una posible solución sería que una parte de los recursos liberados se destinaran a constituir un fondo de reserva y otra a reducir cotizaciones sociales (que no está demostrado se traduzcan necesariamente en un aumento del empleo) y a dotar un fondo de solidaridad para suavizar el tránsito a la jubilación en caso de desempleo cuando los costes son individuales (reducción de la cuantía de la pensión).

El segundo problema está en los Regímenes Especiales. En la actualidad, en la mayor parte de los Regímenes Especiales que persisten tras la reforma de 1985 hay menos de un cotizante por cada pensión pagada. Este es el caso de los Regímenes Agrario (0,7 cotizantes por pensionista en 1992), Minería del Carbón (0,5), Trabajadores del Mar (0,95) y Empleados de Hogar (0,88). Por comparar, en el Régimen Ge-

neral hay 2,95 cotizantes por pensión y 2,83 en el de Autónomos. Estos desequilibrios tienen su origen en la profunda reestructuración económica que se ha producido y se está produciendo en España, propia del desarrollo económico de las sociedades industriales. En el seno del Régimen General se da también un fenómeno similar entre los distintos colectivos profesionales que lo componen. Una de las virtudes del sistema integrado de Seguridad Social (a diferencia de las mutualidades profesionales) radica precisamente en facilitar este proceso de reestructuración económica y evitar así parte de los costes sociales que supone. En este sentido, la solidaridad intersectorial es una importante manifestación del principio de solidaridad y como tal es incuestionable, pues es uno de los pilares básicos de todo sistema contributivo de reparto.

El problema surge cuando, como en el caso español en estos momentos, los tipos de cotización no son iguales en todos los regímenes, ya que entonces no todos contribuyen con el mismo esfuerzo, pero sí perciben prestaciones similares por ser las bases iguales. Este tratamiento diferencial beneficia particularmente al Régimen Especial Agrario y al Régimen Especial de Empleados de Hogar. Es cuestionable que sea la comunidad solidaria de la modalidad contributiva la que deba financiar una política de apoyo a estos sectores en declive a través de sus menores cotizaciones. Por ello, pensamos que la reforma debería encaminarse hacia la configuración de dos grandes regímenes: uno de trabajadores por cuenta propia y otro de trabajadores por cuenta ajena.

Un tercer problema es el de la incorporación al Régimen General de colectivos de pensionistas de mutualidades profesionales alternativas a la Seguridad Social cuando la situación financiera de éstas resulta inviable. Este ha sido recientemente el caso de la incorporación de las mutualidades de ONCE, MUNPAL e ITP, sin recursos y con una relación activos/pasivos desfavorable, pero con prestaciones en general superiores a las del propio Régimen General, que éste debe ahora financiar. No parece justificable que se mantengan todos los derechos adquiridos, interpretando el principio de solidaridad explícita o implícitamente en este sentido.

Con la «clarificación de las fuentes de financiación» propuesta consensuadamente por todos los partidos políticos se ha resuelto parcialmente el problema de financiación. La viabilidad futura del sistema de pensiones depende de la evolución económica global. En la medida en que la economía española sea capaz de crecer de forma continuada y generar nuevos puestos de trabajo, los problemas financieros,

al menos a medio plazo, serán manejables. La clarificación de las fuentes de financiación podría facilitar, si la viabilidad estuviera amenazada, una eventual subida de las cotizaciones, incluso de aquellas a cargo de los trabajadores, que continuase garantizando el futuro del sistema.

La reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social no debe, sin embargo, limitarse a un reforzamiento del carácter contributivo y a una mayor clarificación del principio de solidaridad, sino que debe tener en cuenta también las transformaciones en la convivencia social.

### **3. Transformaciones en la convivencia social**

Las sociedades industriales avanzadas se encuentran inmersas en un proceso de profunda transformación, que no sólo afecta a la organización de la economía, sino que se extiende a toda la sociedad. Las modificaciones en las pautas de comportamiento familiar y la flexibilización de los mercados de trabajo derivadas de esta transformación han supuesto una importante alteración de los presupuestos sociales sobre los que descansa la Seguridad Social, tal como se construyó en la fase de pleno empleo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La Seguridad Social se encuentra así ante un ineludible desafío de reestructuración, que procede, además del ya discutido envejecimiento de la población, de los siguientes cambios:

1. La crisis económica y de empleo que se desencadenó a partir de 1973 ha obligado a una reforma sustancial del mercado de trabajo. La necesaria reorganización de todo el sistema productivo y el imperativo de reducir los costes de la mano de obra han provocado una creciente «flexibilización» del empleo. Junto al «empleo normal» —estable, a tiempo completo y cubierto por un seguro social— ha surgido todo un conjunto de contratos temporales e inseguros no siempre sujetos a cotización, muchos empleados por cuenta ajena se han convertido en trabajadores «autónomos» y el desempleo es una experiencia cada vez más frecuente y prolongada. Sin olvidar el fuerte crecimiento registrado por la denominada «economía sumergida». A este proceso de profunda transformación del mercado de trabajo hay que añadir, además, la paulatina reducción de la biografía laboral, tanto por la prolongación de la fase de formación previa a la entrada del mercado de trabajo como por la creciente pérdida de empleo a edades maduras próximas a la jubilación.

Al progresivo adelantamiento de la salida del mercado de trabajo en España ya hemos aludido anteriormente. Las fórmulas que se han aplicado en los distintos países para establecer puentes entre el cese de la actividad y la entrada en el sistema de pensiones han sido varias. Se ha ampliado el concepto de invalidez, para incluir la imposibilidad de encontrar empleo; esta medida ha generado un crecimiento muy elevado y artificial de este tipo de pensiones, lo que ha llevado a su cuestionamiento. Otra de las soluciones aplicadas ha sido la creación de fondos de solidaridad privados (de empresa) o mixtos público/privados, que funcionan de forma complementaria o sustituyendo las prestaciones por desempleo y como puente hacia la jubilación. También se ha ensayado la flexibilización de la jubilación habilitando una pensión parcial compatible con un trabajo parcial, solución que sólo ha funcionado bien en Suecia. En nuestro país se ha adoptado una combinación de soluciones, que comprende la suavización del requisito de alta para tener derecho a pensión, el recurso a las prestaciones por desempleo y la habilitación de mecanismos complementarios de financiación mixta para determinadas situaciones particulares especialmente conflictivas (convenios de reconversión). La concreción de esta combinación, sin embargo, no resulta plenamente satisfactoria, pues da lugar a importantes discriminaciones entre quienes pueden acceder a un plan de reconversión y quienes no pueden. La privatización de los costes de éstos es excesiva comparada con la de aquéllos, como hemos comentado anteriormente.

Otro aspecto destacable es la marcada segmentación del mercado de trabajo en nuestro país. No obstante, según reconoce la propia Unión Europea en el informe anteriormente citado, España es uno de los países que no penalizan severamente las interrupciones de la vida profesional. Con una sola excepción: los desempleados en edad próxima a la jubilación, debido a que en la determinación de la base reguladora se tienen en cuenta únicamente las bases de cotización de los últimos 8 años. Si se procede a una ampliación del número de años considerados, la actualmente extendida cotización por la base mínima puede reproducir excesivamente en la vejez las consecuencias de la precarización del empleo. Sería preciso, por tanto, reexaminar la concreción del actual principio de solidaridad respecto a este caso.

2. Como ya indicamos en nuestro anterior Informe y desarrollamos en la parte segunda de éste, las pautas familiares se hallan en un proceso de profunda modificación. En primer lugar, está aumentado notablemente el número de hogares unipersonales encabezados por personas mayores. A pesar de que la cada vez más generalizada pauta

de solidaridad familiar entre generaciones denominada de «intimidad a distancia» no excluye la ayuda familiar, estas personas dependerán en mayor medida de ayuda extrafamiliar.

Por otro lado, las familias monoparentales tienen su origen cada vez con mayor frecuencia en la ruptura matrimonial por separación y divorcio, y cada vez menos en la muerte de uno de los cónyuges. Esta transformación y el imperativo de no discriminación por razón de sexo cuestionan la funcionalidad y sentido de las pensiones de viudedad tal como fueron inicialmente concebidas.

Este cuestionamiento de las pensiones de viudedad se ve además reforzado por otro trascendental cambio en la dinámica familiar: la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la voluntad de una proporción creciente de éstas de no renunciar a su empleo por maternidad, con la consecuente estrategia de reducción de la natalidad. Cabe preguntarse entonces si en vez de proteger un estado civil no estaría más justificado tomar en consideración la presencia de cargas familiares o de situaciones de necesidad.

Otro caso problemático es el de aquellas mujeres que por cargas familiares, ya sea por la opción en favor de la maternidad y/o por el cuidado de personas mayores o incapacitadas, ven limitada o impedida una participación plena en el mercado de trabajo. Sus carreras de aseguramiento son, en consecuencia, discontinuas y, por tanto, ven reducida su pensión, si es que llegan a reunir los requisitos suficientes para tener derecho a ella. En otros términos, los matrimonios donde ambos cónyuges trabajan y que optan por no asumir cargas familiares (tener hijos y/o cuidar mayores o discapacitados) estarían en mejores condiciones que si optaran por asumir cargas familiares a costa de rupturas en las carreras de aseguramiento. El argumento en su defensa es su contribución a la financiación de las prestaciones durante una vida laboral prolongada. Ahora bien, si la Seguridad Social descansa sobre la base del principio de solidaridad intergeneracional, puede interpretarse la tenencia y socialización de los hijos como una «contribución demográfica» o «social» comparable a la «contribución económica». Como tal, sería preciso reconocer convenientemente dicha «contribución demográfica».

La propia incidencia del divorcio y el hecho bastante generalizado en todos los países de que los ex maridos dejan de pagar la pensión de alimentos a la que están obligados cuestiona igualmente la adecuación de los derechos derivados como criterio de protección. La solución que se ha propuesto, y que en Alemania se ha llegado a aplicar,

es considerar los derechos a pensión como un bien ganancial más sujeto a reparto.

Todo este conjunto de transformaciones familiares ha introducido una dimensión inédita en el debate sobre la reforma de la Seguridad Social que debería tenerse en cuenta al discutir la necesidad de ajustar los mecanismos de protección a las nuevas realidades familiares. Más concretamente, es preciso reexaminar:

- la pertinencia de limitar la reforma de la protección social únicamente a los efectos financieros del proceso de envejecimiento de la población; así se ha hecho en determinados países de la Unión Europea y la propia Comisión lo recomienda<sup>7</sup>;
- la legitimidad de la total privatización de los costes directos e indirectos de la asunción de cargas familiares;
- el mantenimiento de unos presupuestos sobre la estructura y funciones de la familia que están en proceso de profundo cambio.

En España la citada Ley 26/1990 ha reconocido hasta un año de cotización si la madre/padre opta por prolongar la excedencia por maternidad/paternidad más allá del período legal de baja por dicho motivo. Aun cuando esta medida constituye un paso adelante, es, no obstante, insuficiente. Hay que replantear más a fondo la relación entre familia y Seguridad Social.

Creemos necesario ampliar no sólo este período, sino también el de percepción de las pensiones de orfandad por encima de los 18 años, tomando en consideración el período de formación de los hijos. Se debería igualmente incrementar de manera sustancial su cuantía, a fin de garantizar un mínimo existencial a todos los menores. Las pensiones de orfandad deberían condicionarse menos a criterios contributivos y más a criterios de necesidad, teniendo en cuenta el número de hijos, la fase del ciclo familiar y las posibilidades objetivas de encontrar un empleo para el cabeza de las familias monoparentales.

No valorar en las pensiones de viudedad factores como la fase del ciclo familiar y la asunción de cargas familiares (hijos, personas mayores, discapacitados), la compatibilidad de estas pensiones con el trabajo remunerado y su reconocimiento tanto a hombres como a mujeres, tal como sucede en la actualidad, genera situaciones de pro-

---

<sup>7</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La politique sociale dans la Communauté*, Luxemburgo, 1993.

tección contradictorias, que van desde la clara sobreprotección hasta la manifiesta desprotección. Es necesaria, por ello, una mayor sensibilidad de la Seguridad Social española hacia la diferencia de circunstancias familiares. A este respecto, además de aumentar sustancialmente las pensiones de orfandad, las pensiones de viudedad para mujeres en edad laboral se podrían condicionar a la existencia de cargas familiares y vincular su carácter indefinido a la presencia de dichas cargas, a la fase del ciclo familiar o a la existencia de un trabajo remunerado.

Por otra parte, y aunque la cohabitación en España no es más que un fenómeno muy minoritario, la ausencia de vínculo matrimonial no debería ser por sí misma causa para denegar una pensión de viudedad si se acreditase una convivencia suficientemente prolongada, máxime si existen cargas familiares o hijos comunes. Respecto al divorcio, fenómeno familiar igualmente minoritario pero real, y además creciente —como creciente es también la renupcialidad—, su tratamiento en la actual legislación de Seguridad Social también resulta claramente insuficiente. Hay distintas soluciones para los problemas derivados de estos casos, pero en este momento lo realmente necesario, como acabamos de decir, es una mayor sensibilidad y discusión de las consecuencias de estos cambios sociales<sup>8</sup>.

Debemos lamentar, por tanto, que la Ponencia parlamentaria no haya mostrado sensibilidad alguna frente a estos cambios y que sus recomendaciones se hayan limitado, de una forma muy genérica y poco enfática, a señalar la necesidad de ampliar la edad de percepción de las pensiones de orfandad y elevar las pensiones de menor cuantía, siempre que la situación financiera lo permita.

#### **4. El ejemplo de otros países de nuestro entorno**

En buena parte de los países de nuestro entorno socioeconómico se ha procedido ya a una reforma de los sistemas de pensiones para hacer frente a estas transformaciones de la convivencia social y, principalmente, al envejecimiento de la población. Alemania es uno de los países que han reformado su sistema público de pensiones para garantizar su viabilidad futura en una sociedad envejecida.

---

<sup>8</sup> En la parte segunda de este mismo Informe se estudian con más detalle algunos de estos cambios sociales.



Tras un prolongado debate, en el que participaron todas las fuerzas políticas y sociales y en el que se presentaron propuestas de todo signo y color, desde las más liberales hasta las más socializantes, finalmente en 1989 se llegó a un amplio consenso político y social que permitió acometer una reforma no traumática. Este consenso descansaba en un gran acuerdo, en virtud del cual todas las partes podían encontrar aspectos positivos con los que identificarse, en el marco de una reestructuración que necesariamente tenía que suponer una limitación de las prestaciones. Esta limitación se concretó, por un lado, en un endurecimiento de las condiciones para obtener una pensión de menor cuantía y, por otro, en una redefinición parcial del concepto de solidaridad propio de todo sistema de Seguridad Social, que fue acompañado de una delimitación del compromiso del Estado en la financiación del sistema.

Ajustar las modificaciones en la multitud de requisitos y condiciones que determinan el acceso a una pensión exigió, a fin de poder lograr el deseado consenso, un auténtico encaje de bolillos. Sin entrar en el análisis pormenorizado de este complejo proceso, puede decirse que la reforma significó:

- una ampliación del período mínimo de cotización necesario para tener derecho a una pensión; en contrapartida, se empezaron a computar en estos períodos los años dedicados a la crianza de los hijos, así como a la atención de enfermos crónicos y discapacitados;
- dejar de calcular la revalorización de las pensiones de acuerdo con la evolución de los salarios a partir de los salarios brutos, con el objetivo de que las pensiones no crezcan más deprisa que los salarios netos;
- un endurecimiento de la fórmula de determinación de la cuantía inicial de las pensiones; a cambio se establecieron criterios para fijar una cierta pensión mínima;
- un desmantelamiento muy gradual de los mecanismos de jubilación anticipada con plenos derechos; al mismo tiempo se flexibilizó la jubilación, introduciendo, por una parte, la figura de la pensión parcial compatible con cierto tipo de trabajos y, por otra, haciendo posible acceder a una pensión antes o después de los 65 años, pero con la consiguiente reducción o ampliación de su cuantía;
- un incremento tanto de las cotizaciones sociales como de la participación financiera del Estado, en calidad de responsable de las «cargas indebidas», sin llegar, no obstante, a una definición y cuantificación clara de éstas.

En conjunto, esta reforma demográfica del sistema público de pensiones de la Seguridad Social alemana supuso el mantenimiento de los aspectos básicos o principios fundamentales del sistema y la modificación de aspectos particulares que afectan diferencialmente a distintos colectivos sociales. Tiende genéricamente hacia un reforzamiento de la dimensión contributiva –es decir, de la proporcionalidad entre lo que se paga y lo que se recibe–, a la vez que procede a una adecuación parcial a las nuevas realidades sociales que hemos apuntado en el epígrafe anterior.

Otros países europeos también han reforzado el carácter contributivo de sus sistemas de pensiones, aunque la justificación demográfica no ha sido en todos los casos el argumento de mayor peso. No obstante, conviene recordar, como dice Tamburi, que la justificación demográfica no opera hasta tanto no existe una situación financiera crítica.

Este reforzamiento del carácter contributivo se ha concretado en una prolongación del período mínimo de cotización exigido para tener derecho a una pensión (período de carencia) y en una ampliación de los años e ingresos computados para calcular la pensión inicial. Así, en Francia se ha alargado recientemente este período de carencia de 10 a 25 años y en Luxemburgo, en 1987, pasó de 5 a 10 años. La ampliación del número de años e ingresos percibidos tomados como referencia para calcular el importe de la pensión persigue un doble objetivo: reducir la cuantía inicial de la pensión e introducir una fuerte motivación individual para cotizar en función de los ingresos realmente obtenidos y evitar así parte del fraude. Actúa, en consecuencia, tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos. En Italia, en 1992, se incrementó el número de años objeto de cálculo de 5 a 10 y en Francia de 37,5 a 40, tomando como ingresos de referencia no los 10 sino los 25 años con mayores ingresos. Medidas del mismo tipo se han adoptado también en Austria.

En algunos países se ha procedido, además, a dismantelar o privatizar la jubilación anticipada y a flexibilizar la entrada en la jubilación: en Italia se ha aprobado un aumento gradual de la edad legal de jubilación desde los 55 años para mujeres y 60 años para los hombres hasta los 65; también en Bélgica se ha retrasado, a partir de 1991 y de forma paulatina, la edad a la que se tiene derecho a una pensión.

El Reino Unido constituye un caso particular. En este país, tras la Segunda Guerra Mundial, se estableció un modelo de Estado de Bienestar fundado en la garantía de prestaciones básicas de salud,

servicios sociales y rentas a toda la población. Las pensiones, por tanto, no se determinan en función de cotizaciones previas, sino que son iguales para todos aquellos que cumplan los requisitos legalmente establecidos y su cuantía es mínima y uniforme, a fin de evitar situaciones de pobreza. En 1975 se consideró insuficiente este mecanismo y se introdujo un sistema complementario de carácter contributivo y obligatorio (SERPS). Una década más tarde se acometió su reforma, al considerar el gobierno de M. Thatcher que su viabilidad financiera no estaba garantizada. Esta reforma consistió en incentivar el aseguramiento privado de las pensiones complementarias, al anular el carácter obligatorio del SERPS y facilitar la salida del mismo a quienes estuvieran afiliados; al mismo tiempo, sin desmantelarlo definitivamente, se procedía a un recorte de las prestaciones. En cierto sentido, estas modificaciones pueden interpretarse como un reforzamiento del carácter universal pero mínimo de las pensiones públicas, junto a una privatización de las pensiones complementarias.

España está entre los países con un modelo de aseguramiento de rentas de carácter contributivo. La reforma de las actuales condiciones que rigen la asignación de pensiones no puede ni debe alejarse de la pauta que se sigue en el resto de los países comunitarios. Por ello, consideramos acertada la recomendación de la Ponencia parlamentaria de caminar hacia un reforzamiento del carácter contributivo del sistema manteniendo los principios básicos del mismo, al tiempo que se precisa más el concepto de solidaridad social propio de la Seguridad Social y se clarifican las fuentes de financiación de esta última. La reforma no debe, sin embargo, limitarse a este reforzamiento, sino que debe considerar igualmente determinados problemas de excesiva o insuficiente protección que se detectan en la actual concreción del principio de solidaridad.

### III. INDICADORES

Los indicadores que hemos seleccionado proporcionan una visión sintética de la evolución reciente de las principales dimensiones del sistema público de pensiones. Hemos agrupado estos indicadores en cuatro bloques: gasto global, intensidad de la protección, solidaridad interterritorial e intersectorial y datos demográficos.

Las tablas 12 y 13 permiten ver la evolución global del gasto de la Seguridad Social y su peso en el conjunto de la economía, medido como porcentaje respecto al PIB. En dichas tablas podemos comprobar cómo el conjunto de la Seguridad Social ha ido ganando peso económico a un ritmo de crecimiento medio acumulativo anual del 5,4%, que, al ser superior al incremento del PIB, ha tenido como resultado un aumento de su participación en este último desde el 12,79% en 1983 al 15,90% en 1993. Las pensiones y la sanidad son los dos tipos de gasto más importantes, pues las prestaciones por desempleo se contabilizan en un presupuesto separado. En conjunto representan un 86% del gasto, sin que se adviertan cambios de peso relativo apreciables de las dos magnitudes a lo largo de la pasada década: respecto al gasto total, las pensiones pasan de representar el 56% al 54%, mientras que el gasto sanitario crece del 31% al 32%. En consecuencia, el crecimiento registrado en el gasto en Seguridad Social procede de la evolución tanto del sistema de pensiones como del gasto sanitario.

Respecto a la intensidad de la protección social, en la tabla 14 aparece el aumento del importe medio de los distintos tipos de pensión, medido en unidades monetarias constantes para neutralizar los efectos de la inflación. Puede observarse en dicha tabla cómo las pensiones han ido ganando poder adquisitivo a un ritmo medio acumulativo del 2,2% anual (2,4% en los últimos diez años). Este crecimiento por encima de la inflación es imputable en mayor medida a la superior cuantía de las nuevas pensiones que a la política de revalorización selectiva aplicada desde la transición política (por encima de la inflación en las de menor cuantía). En la tabla 15 se constata la diferente evolución e intensidad protectora de los distintos regímenes que componen el sistema público de pensiones de la Seguridad Social. La tabla 16 mide la importancia relativa de las pensiones mínimas en relación al SMI. Se comprueba cómo, una vez igualada la pensión mínima a dicho nivel en 1990, las revalorizaciones de los mínimos se ajustan al SMI. Por último, la tabla 17 recoge la evolución de la pensión media como porcentaje del PIB *per cápita* en el período 1980-1993. Quizá lo más destacable sean las diferencias entre los valores de la primera columna y los de la segunda, que muestran la superior cuantía de las pensiones de jubilación más recientes.

En la tabla 18 y en el gráfico 1 se refleja la solidaridad entre regiones y entre regímenes que genera la actual configuración del sistema de pensiones de la Seguridad Social. De las 17 Comunidades Autónomas sólo 5 presentan unos ingresos por cotizaciones mayores que los gastos por prestaciones contributivas reconocidas. Hay que precisar, no obstante, que la importante cuantía de las transferencias del Inem en concepto de cotizaciones sociales de los perceptores de prestaciones por desempleo no está territorializada. Además, existen empresas que, aunque tienen centros de trabajo distribuidos por todo el territorio nacional, centralizan el pago de sus cotizaciones. En el gráfico 1 se recogen los ingresos y gastos presupuestados para 1993 por regímenes. Los ingresos imputados a cada régimen (cotizaciones más transferencias del Estado) sólo son superiores a los gastos en el Régimen General y en el de Accidentes de Trabajo y equilibrado en el Régimen Especial de Autónomos.

En la tabla 19 aparecen las previsiones demográficas para los países de la OCDE realizadas por este organismo internacional en 1988. De esta tabla interesa destacar, ante todo, que la proporción de la población anciana sobre el conjunto de la población en España, a comienzos del próximo siglo, no será en ningún caso mayor que la que registraban un buen número de países europeos ya a mediados de la década de los 80. En el gráfico 2 se puede apreciar la previsión demográfica por grupos de edades a partir de los 60 años hasta el año 2026 en nuestro país. Destaca el importante crecimiento del grupo de 75 y más años.

**Tabla 12 – Sistema de la Seguridad Social. Evolución de los gastos funcionales. 1983-1993. En miles de millones de pesetas**

Años	Prestaciones económicas (1)	Asistencia sanitaria	Otros (2)	Total	% sobre PIB
1983	1.910,37	873,60	59,33	2.843,30	12,79
1984	2.189,28	928,01	69,43	3.186,72	11,43
1985	2.443,38	1.045,12	92,47	3.580,97	12,69
1986	2.745,02	1.188,33	109,50	4.042,85	12,51
1987	2.997,94	1.356,85	132,83	4.487,62	12,42
1988	3.329,90	1.529,96	209,18	5.069,04	12,62
1989	3.766,17	1.835,08	264,50	5.865,75	13,02
1990	4.294,02	2.115,38	341,45	6.750,85	13,47
1991	4.845,56	2.318,24	510,11	7.673,91	14,00
1992	5.531,36	2.931,15	483,98	8.946,49	15,20
1993	6.122,08	3.076,67	479,22	9.677,97	15,90

(1) La diferencia con respecto a la tabla 13 procede de los gastos de administración.

(2) Incluye Tesorería, Informática y otros servicios funcionales comunes.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

**Tabla 13 – Sistema de la Seguridad Social. Evolución de las prestaciones económicas. 1983-1993. En millones de pesetas**

Años	Pensiones	ILT (*)	Invalidez provisional	Prestaciones familiares	Otros	Total
1983	1.591.020	168.249	43.050	56.171	9.721	1.868.211
1984	1.869.730	174.913	38.927	54.499	9.576	2.147.645
1985	2.119.560	186.165	39.180	47.151	8.855	2.400.911
1986	2.407.835	203.985	37.017	40.455	8.943	2.698.235
1987	2.647.046	228.405	32.257	34.368	9.026	2.951.102
1988	2.951.176	261.559	31.658	33.265	10.258	3.287.916
1989	3.328.870	316.110	32.852	32.775	9.637	3.720.244
1990	3.780.659	381.462	37.968	31.699	11.960	4.243.748
1991	4.229.605	459.597	49.907	33.353	13.195	4.785.657
1992	4.721.239	509.017	64.888	81.960	15.265	5.392.369
1993	5.249.390	488.741	86.142	84.239	26.606	5.935.118

(\*) Incapacidad Laboral Transitoria.

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

**Tabla 14 – Evolución del importe medio de las pensiones mensuales por clases. 1981-1993. En miles de pesetas constantes de 1981**

Años	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar
1981	17,3	18,6	19,2	12,6	11,5	14,9
1982	17,0	18,6	19,1	12,2	11,3	14,4
1983	17,7	19,5	19,7	12,5	11,6	14,6
1984	17,7	19,5	19,9	12,2	11,4	14,2
1985	18,0	19,7	20,5	12,2	11,5	14,2
1986	18,4	19,9	21,2	12,3	11,5	14,1
1987	18,8	20,3	21,8	12,5	11,6	14,3
1988	19,4	20,8	22,4	13,1	11,8	14,5
1989	19,9	21,1	23,0	13,9	12,0	14,5
1990	20,3	21,6	23,5	14,3	12,0	14,6
1991	21,3	22,6	24,5	15,3	12,4	15,0
1992	21,8	23,1	24,9	15,9	12,5	15,1
1993	22,4	23,8	25,7	16,2	12,6	14,2
% de variación	9,28	27,78	33,81	28,51	9,44	-4,51

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Tabla 15 – Evolución de la pensión de jubilación media mensual por regímenes. 1981-1994. En pesetas constantes de 1981

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (*)	% variac.
Régimen General	25.012	25.868	26.031	27.167	27.947	28.404	29.076	29.647	30.185	30.882	31.589	32.020	33.026	32.915	31,60
R. E. Agrario (cuenta ajena)	18.130	18.093	18.192	17.892	17.970	18.160	18.455	18.819	19.221	19.770	19.988	20.034	20.200	19.878	9,64
R. E. Agrario (cuenta propia)	17.868	17.765	17.847	17.477	17.467	17.534	17.753	18.055	18.342	18.843	19.020	19.070	19.158	18.814	5,29
R. E. de Autónomos	17.875	17.737	16.748	16.372	17.243	17.359	17.615	17.998	18.359	18.943	19.184	19.279	19.559	19.308	8,02
R. E. de la Minería del Carbón	36.468	38.182	38.018	40.255	41.969	43.265	44.022	45.314	46.156	47.717	49.425	50.168	51.423	51.197	40,39
R. E. de Empleados del Mar	24.704	25.828	25.856	27.022	28.379	29.137	29.826	31.126	31.873	32.814	33.836	34.241	35.150	34.968	41,55
R. E. de Empleados del Hogar	17.661	17.449	17.439	16.845	16.642	16.442	16.476	16.727	16.847	17.330	17.333	17.184	17.275	16.914	-4,23
SOVI (**)	12.480	12.172	11.946	11.455	11.179	11.039	11.002	11.023	10.950	11.263	11.317	11.316	11.423	11.289	-9,54
TOTAL SISTEMA	19.607	19.957	20.002	20.465	21.093	21.532	22.126	22.753	23.329	24.111	24.763	25.189	26.132	26.112	33,18

(\*) Datos a 31 de agosto. Para los demás años son a 31 de diciembre.

(\*\*) SOVI= Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Tabla 16 - Evolución de la relación de las pensiones mínimas con el salario mínimo interprofesional neto (1), 1982-1994. En porcentajes

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
SMI neto	26,847	30,263	32,856	34,940	37,792	39,621	41,398	43,879	47,009	50,055	52,903	54,960	56,875
Clases de pensión	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C
Jubilación													
65 y más años	75,67	77,87	77,93	80,11	78,68	83,00	78,98	86,29	79,73	88,75	81,28	91,79	83,36
< 65 años	66,15	68,09	68,15	70,05	68,79	72,68	68,91	75,53	69,56	77,69	70,92	80,32	71,87
Invalidez permanente													
Absoluta	75,67	77,87	77,93	80,11	78,68	83,00	78,98	86,29	79,73	88,75	81,28	91,79	82,36
Total 65 o más años	75,67	77,87	77,93	80,11	78,68	83,00	78,98	86,29	79,73	88,75	81,28	91,79	82,36
Viudedad													
65 y más años	57,47	59,23	59,28	59,85	60,16	60,74	65,39	75,04	78,46	81,67	85,17	86,17	86,19
< 65 años	49,61	51,10	51,15	51,65	51,95	52,45	53,48	54,1	59,65*	66,52*	74,33*	75,21*	75,23*
									55,93**	56,04**	56,71**	57,37**	57,38**

Notas: S/C=Sin cónyuge a cargo; C/C=Con cónyuge a cargo.

(1) Descontada la cotización social a cargo del trabajador.

(\*) Edad de 60 a 64 años.

(\*\*) Edad menor de 60 años.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.



Tabla 17 – Evolución de la pensión media en porcentaje del PIB *per cápita*. 1980-1993

Años	Régimen General		Total Sistema	
	Jubilación media	Altas jubilación (1)	Pensión jubilación	Todas pensiones
1980	72,81	85,28	58,02	52,23
1981	77,82	92,22	59,32	54,59
1982	78,31	90,46	60,41	53,96
1983	80,33	96,79	61,73	55,30
1984 (2)	82,96	105,04	62,49	55,22
1985	82,95	99,04	62,61	54,51
1986	80,26	85,74	60,84	52,69
1987	77,61	81,97	59,06	50,93
1988	74,81	80,98	57,41	49,45
1989	72,31	75,48	55,88	48,37
1990	71,45	71,08	55,78	48,39
1991	70,93	77,26	55,60	48,35
1992	71,09	77,79	55,98	48,86
1993	74,39	81,31	58,83	51,01

(1) «Altas jubilación» se refiere a las pensiones que se causan cada año; la jubilación o pensión media se refiere al conjunto, viejas y nuevas.

(2) Hasta 1984 se incluían altas de pensiones por traslado entre provincias, lo que distorsionaba la pensión media.

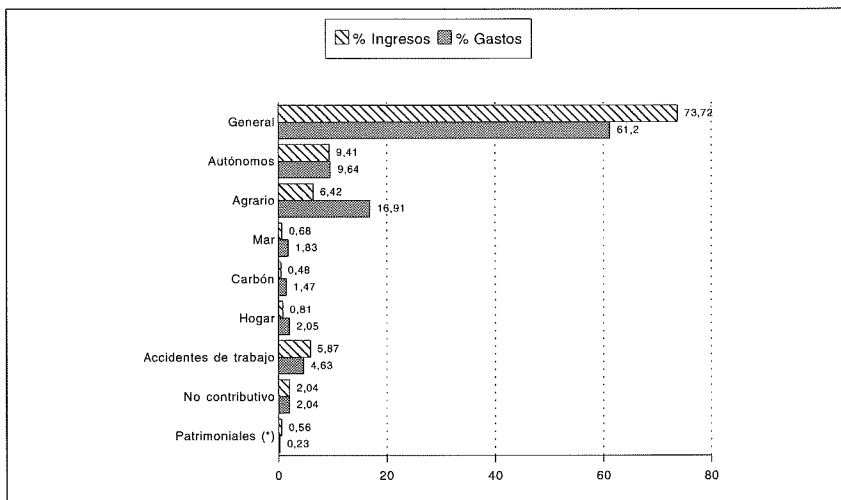
**Fuente:** Instituto Sindical de Estudios, *Las pensiones en España. Consideraciones sobre su reforma*, Documentos ISE, nº 10, 1994.

**Tabla 18 – Prestaciones contributivas financiadas con cotizaciones en 1992. En millones de pesetas**

Comunidades Autónomas	Recaudación cotizaciones	Transferencias Inem Cotizaciones desempleados	Total cotizaciones	Prestaciones contributivas		
				Pensiones	Otras prestaciones	Total
Andalucía	602.696		602.696	696.839	120.674	817.513
Aragón	165.958		165.958	174.577	13.130	187.707
Asturias	141.664		141.664	224.534	19.984	244.518
Baleares	103.736		103.736	85.366	11.719	97.085
Canarias	150.084		150.084	114.983	27.474	142.457
Cantabria	60.859		60.859	80.407	7.631	88.038
Castilla-La Mancha	155.554		155.554	188.804	18.993	207.797
Castilla y León	271.495		271.495	359.787	27.302	387.089
Cataluña	986.652		986.652	835.517	114.268	949.785
Extremadura	82.769		82.769	112.501	12.814	125.315
Galicia	260.837		260.837	372.162	39.527	411.689
La Rioja	33.733		33.733	35.562	3.285	38.847
Madrid	1.305.104		1.305.104	536.431	83.967	620.398
Murcia	99.151		99.151	112.082	17.847	129.929
Navarra	78.835		78.835	65.994	8.625	74.619
Comunidad Valenciana	431.963		431.963	422.192	61.601	483.793
País Vasco	349.541		349.541	313.899	39.512	353.411
Ceuta	4.833		4.833	5.007	745	5.752
Melilla	4.138		4.138	4.586	837	5.423
Servicios centrales	9.262	486.212	495.474	266	2.926	3.192

**Fuente:** Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

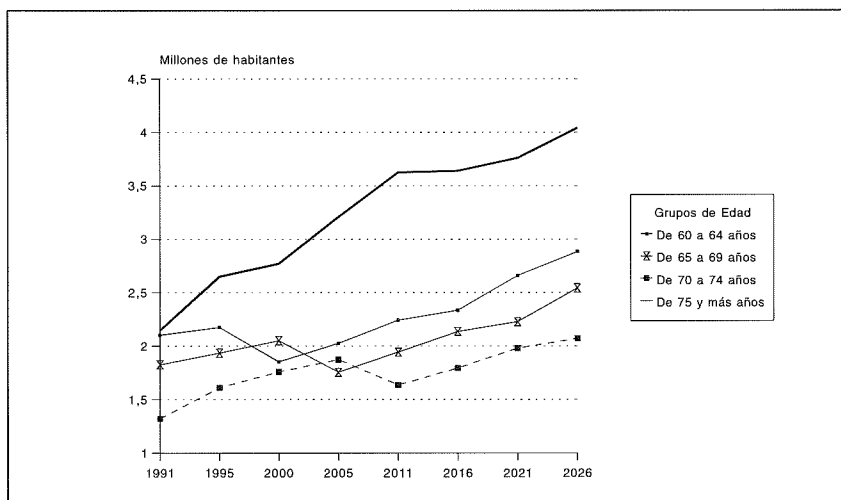
**Gráfico 1 – Gastos e ingresos de la Seguridad Social por regímenes, según presupuestos de 1993. En porcentajes**



(\*) No atribuibles a ningún régimen.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

**Gráfico 2 – Previsión demográfica por grupos de edades en España**



Fuente: Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

**Tabla 19 – Evolución de la proporción de la población de 65 y más años en los países de la OCDE. 1960-2040**

Países	1960	1986	2000	2020	2040
Australia	8,5	10,5	11,7	15,5	20,0
Austria	11,9	14,5	14,9	19,4	24,4
Bélgica	12,0	14,1	15,0	18,5	22,3
Canadá	7,6	10,7	12,9	18,8	22,7
Dinamarca	n.d.	15,3	14,9	20,1	25,5
Finlandia	7,5	12,7	14,6	21,7	23,2
Francia	11,6	13,2	15,2	19,5	23,1
Alemania	10,6	15,1	17,0	21,7	28,0
Grecia	8,1	13,0	15,0	17,9	21,2
Islandia	8,1	10,1	10,9	14,4	20,3
Irlanda	11,1	10,9	11,2	12,7	17,2
Italia	9,1	13,1	15,4	19,1	24,9
Japón	5,7	10,5	15,1	21,0	22,7
Luxemburgo	n.d.	13,4	16,8	20,3	22,3
Holanda	8,6	12,3	13,5	19,0	25,0
Nueva Zelanda	8,6	10,5	11,1	15,2	21,9
Noruega	11,1	16,0	15,0	18,2	23,1
Portugal	n.d.	12,2	13,3	15,4	20,6
España	n.d.	12,8	14,6	17,9	23,2
Suecia	11,8	17,5	16,6	20,8	22,8
Suiza	11,0	14,7	16,8	24,2	28,6
Turquía	n.d.	4,1	5,1	6,9	10,5
Reino Unido	11,7	15,3	14,5	16,4	20,6
EE UU	9,2	12,1	12,2	16,2	20,0
Media OCDE	9,7	12,7	13,9	18,0	22,2

Fuente: OCDE, *Demographic Data Bank*.