

CRISIS ECONÓMICA ESPAÑOLA Y SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

José Luis Gómez-Calcerrada Gascón ⁽¹⁾

Director de Gestión Económica y Financiera, Presupuestaria y de Recursos Humanos. Área de la Gerencia. Consejo Económico y Social.

Presentado por D. Luis Casqueiro Barreiro
Secretario General del Instituto Social de la Marina

1. Introducción

Siendo apasionante todo lo que concierne al sistema de pensiones por la trascendencia de presente y de futuro que tiene sobre nuestras vidas, es oportuno hablar aquí de dicho sistema porque en estos momentos nos situamos, conseguida la capacidad de los sistemas de pensiones, en el centro del debate sobre el futuro de la suficiencia financiera y, sobre todo, de su viabilidad a largo plazo. En un momento en el que España sigue en recesión económica por sexto trimestre consecutivo, se ha producido una sustancial bajada en la afiliación, lo que ha moderado el crecimiento del superávit de la Seguridad Social y por ende el ritmo de crecimiento del Fondo de Reserva. Sin más preámbulos, abordaremos problema del envejecimiento, la problemática financiera

(1) El autor quiere agradecer a la Asociación de Actuarios, Economistas y Estadísticos de la Seguridad Social la invitación realizada para su contribución a la // *Jornada sobre Economía Española y Protección Social.*

que genera y las líneas de actuación para combatirla, dedicando una especial atención a la incidencia de la crisis económica.

2. El problema del envejecimiento de la población

Aunque el sistema de Seguridad Social en España es centenario -la Ley Dato de Accidentes de Trabajo es del año 1900-, la etapa moderna se inicia en 1967, fecha en la que se instaura el actual modelo de seguridad social, de modo que el *Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (1974)* es una puesta al día de todas las normas desde enero de 1967. Desde entonces hemos asistido a continuos procesos de reforma para garantizar su supervivencia, si bien algunos de estos procesos proponían modelos en los que los problemas coyunturales se contestaban con soluciones coyunturales, como era la necesidad de hacer frente a desequilibrios financieros planteados en momentos de resultados negativos para el sistema de Seguridad Social.

Los procesos de reforma actuales tienen una problemática de mayor calado como es la de hacer frente a las dificultades que el proceso de envejecimiento puede introducir, a largo plazo, en la sostenibilidad de las pensiones. Por ello, las reformas más recientes están orientadas a introducir en el sistema mecanismos de ajuste que permitan garantizar el equilibrio a largo plazo. Llegados a este punto conviene hacer una reflexión sobre el futuro: ¿cuándo se producirá el efecto del envejecimiento? y por tanto ¿cuál es el margen de maniobra disponible para actuar en consecuencia?. En

este sentido, tanto las proyecciones demográficas efectuadas por el INE y por el Subcomité de Envejecimiento de Política Económica de la UE, como los resultados de la última proyección de ingresos por cuotas y gasto en pensiones elaborada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración en el año 2008, han puesto de manifiesto que la intensidad del envejecimiento y sus efectos sobre el sistema de pensiones en España no se producirán hasta los años 2023-2029 en términos financieros y 2025 en términos demográficos.

Los sistemas de pensiones en los Estados miembros de la UE, gracias a diversas combinaciones de los tres pilares: seguridad social obligatoria y sistemas de pensiones profesionales y privados, constituyen la garantía para proporcionar a las personas mayores un nivel de prosperidad e independencia económica sin precedentes. Sin embargo -y puede parecer una contradicción- el envejecimiento de la población y la jubilación de las generaciones del *baby-boom* demográfico representan un reto importante para la supervivencia del sistema de pensiones. El envejecimiento de la población será de tal envergadura que, de no efectuarse las reformas oportunas, podría comprometer el modelo social europeo. Así, durante las próximas décadas la UE y España se enfrentarán a una aceleración significativa del envejecimiento demográfico debida a tres factores principales:

1º) La generación del *baby-boom*, que alcanzará la edad preceptiva para tener derecho a pensión. Son las grandes generaciones nacidas después de la II Guerra Mundial. Este efecto se produjo en España más tarde que en el resto de Europa, por tanto estas generaciones

más numerosas alcanzarán más tarde los 65 años: son los nacidos a finales de los 60 y en los 70 que llegarán a la edad de la jubilación a partir de 2020-25.

2º) El continuo aumento de la esperanza de vida en la medida en que, en los 37 años que van desde 1960 a 1997, el aumento en España ha sido de 3,3 años en hombres y 5,2 en mujeres. Actualmente en España la esperanza de seguir viviendo a los 65 es de 19 años y a los 80 es de 8,5 años. Si proyectamos la esperanza de vida al futuro entre 2002 y 2030 se produce un aumento de 4,01 años en hombres y 2,70 en mujeres, hasta situarse para el último año en 80,63 y 86,04 años, respectivamente.

3º) .El descenso de la natalidad desde los años 70. Son las cohortes que siguen al *baby-boom* como consecuencia de índices de natalidad más bajos. En ese momento la tasa de natalidad se llegó a situar en 21,13 nacimientos por 1.000 habitantes, para situarse después en un continuo descenso al pasar de 18,75 nacidos por 1.000 habitantes en 1975 a 9,23 en 1995. Los últimos años indican una ligera recuperación hasta el 10,75 debido a que la inmigración ha añadido dinamismo a la evolución de la población por el mejor comportamiento en la natalidad de las inmigrantes, dado que la fecundidad de las españolas apenas sube.

Por otra parte, estimar en unas proyecciones demográficas los flujos migratorios es muy difícil por las extrapolaciones y por estar en manos de la oferta de otros países y de quienes deciden buscar una oportunidad. Con todo ello la pirámide de población de España

refleja un envejecimiento progresivo de modo que, de 2002 a 2040, la población entre 0-19 años disminuye progresivamente, la de 20 a 64 años comienza a partir del año 2020 un descenso brusco y la de más de 65 años se duplica. La combinación de los tres factores citados es una bomba con espoleta retardada que producirá un desafío financiero importante para los sistemas de pensiones durante las próximas décadas puesto que el número de pensionistas de la UE aumentará rápidamente, hasta casi duplicarse, al pasar los mayores de 65 años del 17,1% en 2008 al 30% en 2060 y los mayores de 80 años se triplicarán al pasar de 4,4% al 12,1% en el mismo periodo; por el contrario, el tamaño de la población en edad de trabajar disminuirá. En España el coeficiente de dependencia de la 3ª edad, esto es, los mayores de 65 años respecto a la población en edad de trabajar (14 a 64 años) pasará del 25% en 2008 al 53% en 2060, con lo que la relación se reduce la mitad y aumenta en el 100% la tasa de dependencia.

Resumiendo, las perspectivas demográficas de la población española desde el punto de vista de las pensiones son favorables a corto y medio plazo; hasta el año 2005 prácticamente no se ha incrementado la proporción de personas con 65 ó más años. Son generaciones menos numerosas y se corresponden con los nacimientos en la época de la Guerra Civil. Posteriormente, ha comenzado un crecimiento no muy intenso hasta los años 2020-2025, en los que llegarán a la edad de jubilación generaciones más numerosas, nacidas a finales de los 60 y en los 70, siendo a partir de esa fecha cuando se acelerará el proceso de envejecimiento. Existe un riesgo futuro de que la tasa de dependencia de la 3ª edad

represente una carga financiera insostenible para la población activa y que afecte desfavorablemente al potencial del crecimiento económico de Europa.

3. Las proyecciones económico-financieras de la Seguridad Social

El segundo observatorio para medir el problema del envejecimiento nos lo dan los resultados de la proyección económica-financiera de gasto en pensiones e ingresos por cotizaciones sociales realizada en el año 2008 por el MTIN, que ha servido de base para la toma de decisiones en la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo, Programa de Estabilidad e Informe de Estrategia Nacional, presentado a la UE. La proyección no es una previsión, indica lo que va a suceder en términos de derecho constante, es decir, si las cosas no cambian y sirven para orientar lo que se debe modificar para poder evitar lo desfavorable de lo proyectado.

El Pacto de Toledo indica la necesidad de que se efectúen revisiones periódicas sobre la evolución económico-financiera del sistema de pensiones y se elaboren proyecciones a largo plazo, viendo el comportamiento específico del gasto en pensiones en relación con el peso en el PIB y situando el punto de equilibrio futuro entre ingresos y gastos que permita fijar el margen de maniobra del que se dispone en cada momento para efectuar la correspondiente reforma y consolidar sus efectos. Se trata de una metodología

acreditada con éxito comprobado en sus proyecciones de los años 2002, 2005 y 2008, éxito atribuible a los profesionales de la Seguridad Social. La proyección pone de manifiesto que nuestro sistema de Seguridad Social tiene buenas constantes vitales, siendo un sistema solvente a corto y medio plazo dado que hasta el año 2023 el sistema de pensiones estará equilibrado en la medida en que los ingresos cubren los gastos y es a partir de dicho año cuando empezarán a percibir los efectos del envejecimiento. En la proyección del año 2005 el punto de equilibrio era el año 2015, ocho años menos que en la actual proyección. Hasta 2023 el Fondo de Reserva alcanzará una dotación de 6,5 % del PIB y empezaría a utilizarse a partir de 2024 para equilibrar la insuficiencia de ingresos, lo que permitirá compensar los resultados negativos hasta el año 2029. En la proyección del año 2005 este punto se producía en 2020, nueve años menos que en la actual proyección.

Así pues, el año 2029 es la frontera que marca el margen de maniobra disponible para consolidar los efectos de la próxima reforma y situar por tanto el equilibrio de ingresos y gastos más allá de dicho año. Por su parte, el gasto en pensiones se mantiene estable hasta el año 2020 (8,6 % del PIB) y la mayor intensidad del efecto de envejecimiento se manifiesta a partir del 2030. Para la obtención de la proyección se ha tenido en cuenta la actual desaceleración económica bajo el supuesto de mantenerse hasta mediados de 2009, lo que con el tiempo ha resultado equivocado dado que para el 2010 aún se prevén resultados negativos para el crecimiento del PIB. En 2005 la proyección indicó que habíamos mejorado algo sobre 2002 y en 2008 lo mismo sobre 2005. España

se encuentra con el reto del compromiso de garantizar la adecuación de su sistema de pensiones y la viabilidad financiera a largo plazo, acciones que no son solamente importantes por sí solas sino que constituyen una condición previa indispensable para proveer unas pensiones adecuadas en el futuro; el equilibrio entre los elementos sociales y económicos es esencial para el éxito político de la reforma de las pensiones.

4. Líneas de actuación para la reforma del sistema de pensiones

Para afrontar la situación que hemos expuesto con anterioridad, España debe basar su estrategia en la próxima renovación del Pacto de Toledo con una importante batería de instrumentos y un poderoso aliado: el tiempo. Para mantener la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es necesario adoptar medidas en materia de empleo, en materia demográfica, en materia de políticas de igualdad, en materia de políticas de apoyo a los fondos, etc. Ello exige un conjunto de reformas en las que la consecución de la sostenibilidad debe ser una tarea permanente con reformas moderadas y nunca traumáticas. Hay que tener en cuenta que las reformas nunca operan sobre los actuales beneficiarios del sistema, de modo que los pensionistas actuales no son objeto de cambios. Se trata de considerar a las reformas como imprescindibles pero moderadas.

Respecto a las líneas de actuación la primera constatación es que **el problema del envejecimiento llega más tarde a España**; en

concreto, se prevé una solvencia del sistema hasta el año 2023-2029. Por lo tanto, contamos con un margen de maniobra importante para introducir reformas adicionales a las que se iniciaron en 1997, como consecuencia del Pacto de Toledo. No se trata de adoptar una actitud de complacencia porque al final el problema llega con igual o más virulencia, ya que a largo plazo el envejecimiento será más intenso en España por nuestra reducida tasa de natalidad. Se trata de aprovechar esta ventaja comparativa para seguir profundizando en las reformas ya emprendidas. En la primera renovación se tardó 3 años (2000-2003) y la actual renovación del Pacto de Toledo se presenta en un contexto muy distinto del vigente hasta ahora por efectos de la crisis económica.

Ante la situación de enfrentamiento a retos comunes como es el del envejecimiento de la población **se ha introducido a nivel europeo un método de trabajo basado en la cooperación entre todos los países** (método abierto de coordinación) que constituye una ayuda y esfuerzo mutuo por alcanzar soluciones a los problemas, también comunes, de los sistemas de pensiones. Para ello se elabora por cada país, cada tres años, un Informe de Estrategia Nacional en el que se detalla su situación actual, los efectos de las últimas reformas llevadas a cabo y, en su caso, las previsiones de futuro. El objetivo es ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus propias estrategias nacionales para garantizar unas pensiones adecuadas y sostenibles a largo plazo e identificar “las buenas prácticas”. El alargamiento de la vida laboral es un tema en el que España es pionera y que en Europa cuando lo hemos tratado se nos ha escuchado.

España va plasmar la reforma continua del sistema de pensiones a través del **consenso político y la concertación social**. Las reformas implican una apuesta por el futuro a veces con sacrificios que deben ser comprendidos y aceptados por la sociedad en su conjunto. No tendrían sentido reformas de calado al margen de los interlocutores sociales. Nuestro país se encuentra, pues, con el reto del compromiso de garantizar la adecuación de su sistema de pensiones la viabilidad financiera a largo plazo. El Pacto de Toledo fue la solución al problema.

Llegados a este punto recordaremos tres importantes hitos en materia de consenso político-social: el pacto económico que se concretó en el llamado Pacto de la Moncloa en 1977, por el que se sentaron las bases para el desarrollo económico posterior; el pacto político que dio lugar a la Constitución de 1978 y que en su artículo 41 contiene los principios básicos del sistema español de previsión social actual, sentando las bases para la convivencia de los españoles, y, finalmente, el pacto social que dio lugar en 1995 al Pacto de Toledo, que sentó las bases de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

La idea inicial del Pacto de Toledo era evitar que las pensiones de la Seguridad Social y la reformas necesarias fuesen objeto de batalla política. Es un instrumento político de gran valor a la hora de plantear reformas en el sistema de pensiones y supuso la traslación al campo de la protección social en 1995 del compromiso reformista que se inició en España en 1977 con la instauración de la democracia.

El Pacto de Toledo fue suscrito en abril de 1995 por acuerdo de la práctica totalidad de los partidos políticos con representación parlamentaria y crearon una ponencia para elaborar un informe en el que se analizasen los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y se indicasen las principales reformas que deberían acometerse en los siguientes años para garantizar la viabilidad del sistema de pensiones, al tiempo que se propiciaba un grado de protección social adecuada. Supuso la reafirmación para las fuerzas políticas españolas de la apuesta por un sistema de Seguridad Social: solidario y de reparto, basado en las contribuciones de sus beneficiarios y en la separación de las prestaciones de naturaleza contributiva y no contributiva.

Su importancia radica en que el sistema de Seguridad Social es un enorme depósito de confianza como expuso en cierta ocasión el actual Secretario de Estado de la Seguridad Social, Octavio Granado. *“Cobramos cotizaciones a personas de 16-18 años con la expectativa que cuando cumplan 65 van a poder jubilarse. Estamos hablando de cobrar pólizas de aseguramiento a personas que van a ser beneficiarias de esta póliza después de 40 años. Este depósito de confianza que hacen los jóvenes en el sistema de Seguridad Social no tiene parangón en ninguna de las actividades administrativas, ya que hay pocas cosas en la vida que duren 40-45 años salvo la vida misma”*.

El Pacto de Toledo ha garantizado en los últimos catorce años una coherencia y una articulación de las políticas en materia de pensiones que ha permitido que se produzca la alternancia política

con gobiernos de diferente color sin que se alteren ninguna de las bases fundamentales del funcionamiento del sistema español de la Seguridad Social: se trata de aspectos compartidos por todas las fuerzas políticas parlamentarias y los agentes sociales, al tiempo que lo han practicado los distintos Gobiernos. El Pacto de Toledo ha sido fundamental para salvaguardar a las pensiones del componente político y algún día se reconocerá la importancia de este acuerdo que, en mi opinión, forma parte del acervo político de nuestro país y ha sentado las bases de la estabilidad financiera del sistema de pensiones.

La secuencia del Pacto de Toledo es la de una reforma continua revisada cada 5 años de modo que al acuerdo político le sigue el consenso social y la plasmación normativa de los mismos. Ello explica la ausencia de conflictividad en España en lo tocante al tema de pensiones, dado que se trata de un tema sometido a debate político, social y que la ciudadanía sigue a través de los medios de comunicación.

Hay que seguir avanzando en el proceso de **separación de fuentes de financiación**, que ha sido el principal factor desencadenante del superávit del Sistema. La separación de fuentes es una de las bases de nuestra consolidación financiera que empezó en 1987 y que culmina en lo fundamental en 2002. La clarificación de las distintas fuentes de financiación en función de la naturaleza de las prestaciones es un proceso concluido con la excepción del complemento a mínimos que está previsto que lo sea en el año 2013. En el año 2008, de un total de 5.826 millones de euros la Seguridad

Social aún tuvo que asumir 3.720 millones. Es importante que el sistema no asuma cargas nuevas y en este sentido resulta tranquilizador que a la Ley de Dependencia se le haya dado el tratamiento de no contributiva. Por su parte, la minoración de cotizaciones de siniestros, catástrofes, investigación y desarrollo, etc., el aumento no contributivo de pensiones como las víctimas del terrorismo y la bonificación de cuotas que sea con cargo al Estado es un aspecto esencial en el proceso de dilucidar claramente la separación de fuentes. La limitación de la separación de fuentes no debe ser un muro infranqueable que impida hacer un ajuste fino del concepto. Así las pensiones de orfandad y la asistencia sanitaria en AATT y EEPP en algunos países son no contributivas.

La constitución del **Fondo de Reserva** ha supuesto un factor de estabilidad al Sistema que otorga capacidad de actuación en fases bajas del ciclo económico sin necesidad de instrumentar una disminución de las prestaciones o un aumento de las cotizaciones. Hay que fortalecer y ampliar “la hucha del sistema”. El fondo tiene efecto anticíclico para atender necesidades futuras, tal como se ha puesto de manifiesto en el mecanismo de adaptación de la Proyección de Ingresos y Gastos. Ya la Comisión del Pacto de Toledo preveía destinar excedentes fundamentalmente a seguir dotando al fondo sin límite alguno y la Ley del Fondo de Reserva (Ley 28/2003) establece qué el superávit contributivo deberá destinarse “prioritaria y mayoritariamente” a la dotación del Fondo de Reserva. Ello fue ratificado en la renovación del Pacto de Toledo en 2003. Desde el año 1999 ha habido superávit en el sistema todos los años, lo que permitió que en el año 2000 se hiciese la primera

dotación. Desde 2007 se ha producido una moderación del superávit amplificada en 2008 por el estallido de la crisis financiera e impacto en la economía real y el empleo. En 2009 hay que suponer que el deterioro se ha intensificado, aunque el resultado seguirá siendo positivo. La dotación del Fondo es de 57.223 millones de euros de los que el 56,38% se invierte en deuda española y 43,58% en deuda extranjera.

El Fondo de Reserva puede intervenir de manera indirecta para atenuar la crisis invirtiendo en deuda pública española. Hay que tener en cuenta que el mercado de la deuda se ha ensanchado dado que, con la crisis, los ingresos se resienten y el gasto social aumenta. Parece razonable no financiar otras economías europeas mientras subsistan problemas de liquidez en la nuestra.

En todo caso estimamos que no es recomendable reducir cotizaciones con carácter general dado que supondrían reducciones adicionales de los ingresos del sistema no aconsejables en el actual contexto de crisis económica dadas las previsiones de gasto ante el envejecimiento de la población. Por otra parte, habría que plantear la modificación de la ley del Fondo tratando de favorecer una mejor gestión que obtenga una mayor rentabilidad para sus dotaciones, redefiniendo el límite de inversión con títulos emitidos por personas jurídicas públicas, así como operar un cambio sobre los criterios de inversión con activos (renta variable).

Otro elemento importante sería **extender la contributividad de las pensiones** y mejorar las bases de cotización, ampliando el

periodo a considerar para la determinación de la base de cálculo de la pensión, con el objetivo de lograr una mayor proporción entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestaciones alcanzado.

En el pasado la contributividad ha ido evolucionando de modo que el periodo a considerar era de dos años en 1985, de 8 años en 1997 y 15 años a partir del año 2003, vigente en la actualidad. Lo ideal sería computar las cotizaciones satisfechas a lo largo de toda la vida laboral, pero la consideración de criterios de solidaridad ante la existencia de carreras irregulares, periodos de desempleo, etc., aconsejan seguir avanzando en el refuerzo del principio de contributividad con la necesaria gradualidad, y se podría iniciar el cálculo en 20 ó 25 años. Esta propuesta es controvertida y posiblemente provoque una desfavorable reacción sindical. Sin embargo, entiendo que hay que explorar un margen de maniobra que lleve al acuerdo consiguiente. Preguntas como ¿hasta dónde se va a alargar el periodo?, ¿con qué gradualidad se va a aplicar? y ¿qué forma de cálculo se va a elegir? responden al aserto anterior.

Hay que culminar el proceso de supresión de topes de modo que se produzca una **aproximación de las bases de cotización a los salarios reales**. Este aspecto está muy avanzado y tan sólo queda completar lo referente a determinados regímenes especiales, donde también se han producido avances importantes.

Otro aspecto a considerar es la **mejora de incentivos para prolongar la vida laboral**, de modo que los trabajadores permanezcan en el mercado de trabajo más allá de los 65 años. Si

ello no fuese suficiente no hay que descartar el aumento de la edad de jubilación tal y como ha ocurrido en Alemania y Reino Unido. A este respecto conviene tener en cuenta que la esperanza de vida en España entre 1975 y 2008 ha subido 9 años al pasar de 73 a 82 años.

Que los trabajadores no estén incentivados para jubilarse anticipadamente es otra vía de actuación. Se trata de acercar la edad real de jubilación, hoy en 63,7 años, a la edad legal de 65 años. Hay que endurecer el recurso a las prejubilaciones. Es inmoral que personas en plenas facultades físicas y mentales dejen la vida laboral con 52 años, cuando se les supone un “fondo de comercio” en base a la experiencia, madurez y conocimiento. Hay que evitar por todos los medios la tentación de utilizar las jubilaciones anticipadas como salida a la crisis. En este sentido las salidas del mercado de trabajo en un 50% son por jubilaciones anticipadas, mientras que el otro 50% se debe a desempleo, enfermedades de larga duración e incapacidades.

Aunque en España el grueso de las pensiones abonadas a las personas que se jubilan hoy proceden de pensiones financiadas por los actuales cotizantes, en otros países, tal es el caso de Reino Unido y Suecia, los ingresos procedentes de **fondos privados de pensiones** son considerables. En España los planes de fondos privados son voluntarios y libres y no sustituyen a las pensiones públicas y obligatorias. Constituyen una forma de complementar las pensiones públicas con carácter voluntario por lo que no puede calificarse de sistema mixto. Hay que apostar por el fortalecimiento

de la previsión social complementaria como una línea más de actuación prioritaria.

Como quiera que en el futuro el sistema público tendrá dificultades para soportar tasas de sustitución entre pensión y salario, es por lo que tiene que existir un sistema complementario para quienes deseen disfrutar en su jubilación de ingresos más próximos a sus antiguos salarios. La tasa de sustitución para salarios bajos y medios de un trabajador que se jubila con 65 años y 40 de cotizaciones es del 91% en tasa bruta y 97% en neta. Eso explicaría, en parte, el escaso entusiasmo de los trabajadores por este tipo de activos. De los 9,8 millones de suscriptores de planes de pensiones, tan solo 1,8 millones corresponden a planes de empleo, de ahí la necesidad de impulsar este tipo de fondos a través de negociación colectiva.

Los Fondos se han visto afectados por la crisis, por el derrumbe de los mercados financieros con consecuencias negativas para las personas que se jubilan actualmente. Los beneficios fiscales a los planes de pensiones, que suponen un esfuerzo para todos los españoles, deben encauzarse para generar rentas vitalicias con el rescate del fondo y no un producto de ahorro con forma de pago único que deben tener su regulación específica.

La preocupación por la viabilidad, es otra línea de actuación, ya que no debe hacernos olvidar asegurar que las personas mayores no estén en riesgo de pobreza. Así, las pensiones mínimas en el ámbito contributivo, las pensiones no contributivas en

el ámbito de protección universal y la asistencia sanitaria y medicamentos gratuitos y servicios sociales, 3ª edad y ayuda a domicilio, tienen que tener una atención preferente que eviten el riesgo de pobreza y de exclusión social.

En España contamos con uno de los sistemas de Seguridad Social mejor gestionados del mundo desde el punto de vista administrativo. Así en 2007 se liquidó el préstamo del Banco de España a la Seguridad Social cuando había plazo hasta 2019; lo mismo sucedió con la deuda con Servicio Público Estatal de Empleo, que se liquidó en 2005. Si atendemos a EUROSTAT, España tiene los menores gastos de gestión de Europa y los mejores tiempos de respuesta a la petición de prestaciones. Ello es fruto de un intenso proceso de modernización emprendido en los años 80 del pasado siglo. Las **tecnologías de la información al servicio de los ciudadanos** es un objetivo en el que se debe seguir profundizando.

Importante para la sostenibilidad del sistema de pensiones es la continuación de **reformas en el mercado laboral** para elevar las tasas de actividad y ocupación. No es de recibo que “con lo que está cayendo” sindicatos y empresarios aún no se hayan puesto de acuerdo cuando, desde junio de 2008, se han producido 1,55 millones de parados y la tasa de paro se encamina al 20%. El deterioro del empleo y el incremento del paro constituyen el problema de mayor gravedad a que se enfrenta la economía española y el que más dificulta la recuperación y la consolidación fiscal. De ahí que resulte ineludible que se acometan urgentemente reformas laborales que acerquen nuestras tasas de paro a las de países más

desarrollados y se frene la sangría del desempleo. En este sentido hay que reducir la segmentación actual de las modalidades de contratación así como reformar la negociación colectiva adecuando los salarios a la empresa, dotando a esta de flexibilidad para que permitan incrementos de la productividad y los salarios cuando sea posible.

Una medida estrella en lo que debería ser un diálogo inminente es la de discutir el modelo alemán de ayuda a los afectados por reducción de jornada que consiste en facilitar ayudas públicas para cubrir hasta el 60% del salario que pierde el trabajador por el recorte de horas de trabajo; a cambio, la empresa no despide al trabajador. En principio, presenta ventajas sobre el modelo de ajuste español de ERES, en la medida que el modelo alemán frena los despidos, es menos costoso para el erario público y guarda el capital humano en las empresas.

Ahora bien, ninguna política de bienestar, y es otra línea de actuación, tendrá éxito si no se desenvuelve en un entorno económico y financiero saneado y estable. **La consolidación presupuestaria** es clave para garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones. De ahí la importancia de salir pronto y bien de la crisis.

La marcha de la economía española incide en el sistema de Seguridad Social del siguiente modo: En la fase alcista del ciclo España ha aprovechado al máximo su potencialidad con 14 años de crecimiento ininterrumpido: al crecimiento de PIB ha seguido un

crecimiento del empleo, un aumento de la afiliación a la Seguridad Social, una subida de la relación afiliado/pensionista, un aumento del superávit de la Seguridad Social, un incremento del Fondo de Reserva, mayores ingresos públicos, disminución del déficit público hasta alcanzar el superávit y una disminución de la deuda pública; mientras que en la fase bajista del ciclo, que hasta ahora va del segundo semestre 2008 al segundo semestre de 2009, la entrada en recesión ha supuesto una importante reducción del empleo con repercusión a la baja en los afiliados de Seguridad Social, al tiempo que se reducía la relación afiliado/pensionista, disminuía el superávit de la Seguridad Social y se moderaba el crecimiento del Fondo de Reserva. La caída de los ingresos públicos hacía aumentar el déficit y en consonancia incrementaba la deuda pública.

Para conseguir la estabilidad financiera hay que tomar medidas clave como la de proporcionar al sistema de pensiones una base financiera sólida y el rigor presupuestario para garantizar el futuro de las pensiones. Para ello es clave que se cumplan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Programa de Estabilidad, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2004, la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria del mismo año, el nuevo sistema de financiación autonómica, la Ley General Tributaria, la reforma del IRPF y la contención de la inflación en época alcista. La eliminación persistente del diferencial de precios con la UE en los últimos años ha sido uno de los puntos débiles de la economía española que en algún momento puede haber significado más lastre que el aspecto demográfico.

Resumiendo, en los últimos años se han tomado una serie de decisiones normativas tendentes a la consecución de la estabilidad presupuestaria. Así, establecido un objetivo de estabilidad y regulada la sujeción de la gestión presupuestaria al límite que se fija para los presupuestos no financieros del Estado, se introducen escenarios presupuestarios plurianuales (con superávit o equilibrio) para tres años siguientes y se establece un sistema de presupuestos y gestión por objetivos con una evaluación continua de las políticas de gasto y una regulación de modificaciones presupuestarias, creando un Fondo de Contingencia en el Presupuesto del Estado fijado en el 2% del presupuesto no financiero.

Las cuestiones clave a considerar son que la crisis tenga una duración limitada, de modo que el ciclo resulte largo en la fase expansiva y corto en la fase restrictiva; que volvamos pronto a la senda del Pacto de Estabilidad con un déficit por debajo del 3% del PIB e incluso con tendencia al superávit. El plan de reequilibrio recientemente presentado por el Gobierno a las Cortes Generales y el alargamiento un año más al 2013 del déficit excepcional facilitan este objetivo cuya consecución, ante la brutalidad de los datos, no deja de resultar difícil. El volumen de deuda pública tiene que recobrar niveles más adecuados lo más pronto que se pueda; la deuda pública ha tenido un fuerte incremento al pasar del 36,1% en 2007 al previsible 74% en 2011. Esta dinámica puede ser difícil de cambiar si en el futuro no contamos con reducciones de las tasas de tipos de interés y que el crecimiento económico sea prolongado.

Lo cierto es que resulta difícil compatibilizar el compromiso con estabilidad presupuestaria y no quebrar la senda de la reactivación económica. Las secuelas más negativas de la crisis: elevados niveles de paro y déficit público alcanzado afectan al sistema de Seguridad Social. Por ejemplo, los ocupados según la EPA han pasado de 20.356 miles en 2007 a 17.870,7 miles en el tercer trimestre de 2009 y las cuentas públicas han pasado de un superávit del 1,9% del PIB en 2007 a un déficit de -4,1% en 2008 ó al -9,5% del PIB estimado por el Gobierno para el 2009.

Lo peor del déficit es que tiene un componente estructural, en la medida que el gasto corriente primario se ha mantenido con tasas muy elevadas y se ha perdido de modo permanente los ingresos extraordinarios del sector inmobiliario. El compromiso del Gobierno es el de volver a niveles de déficit compatibles con la estabilidad en 2013 en línea con el horizonte definido por autoridades comunitarias en coherencia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Llegado el momento hipotético de afrontar una crisis profunda del Sistema las alternativas a seguir son variadas y compatibles. Así, desde la utilización del Fondo de Reserva según lo indicado en la Proyección 2023-2029, un medido incremento de las cotizaciones o la financiación con impuestos de parte del déficit entre ingresos por cuotas y gastos en pensiones, si bien en este punto habría que preguntarse qué porcentaje del PIB está en condiciones de asumir un país como España en un periodo determinado.

5. Conclusiones

En definitiva, los problemas están detectados, dejemos que la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo cumpla su papel y renueve sus propuestas. Pero exijamos, ante las adicionales dificultades derivadas de la crisis económica, que la Comisión no permanente se convierta en permanente, que se mantenga un estado de tensión continuada y toda la imaginación posible y audacia en las medidas para acometer políticas que garanticen la estabilidad del sistema. Todo ello en un proceso consensuado política y socialmente que debe ser abordado como un problema de Estado, al margen de partidismos y rentabilidades electorales y donde no debe haber derrotados y sí un único ganador, la sociedad española.

De cómo seamos capaces de conducir el sistema y de nuestros reflejos para activar las alarmas con suficiente antelación cuando se vislumbren posibles desequilibrios financieros, va a depender en gran parte la supervivencia del modelo. Para ello contamos con el mejor garante que nos podíamos haber dado: el Pacto de Toledo y todo el acervo de compromiso político y social que el mismo representa y defiende. Si hacemos bien las cosas, si todos actuamos con lealtad institucional, si sacamos las pensiones de la batalla política, el éxito está asegurado. Garantizaremos que “desde la cuna hasta la tumba” no exista situación de vulnerabilidad en la que cada español no cuente con el respaldo de la red social de protección.