

17

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 0

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-37-9
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-26551-2010

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Capítulo III	
INCERTIDUMBRES EN TORNO A LAS PERSONAS MAYORES	161
I. Tesis Interpretativas	163
1. Una sociedad cada vez más envejecida	227
2. La situación económica de los mayores	229
3. Reformas ineludibles en las pensiones	232
II. Red de los Fenómenos	169
1. El desafío del envejecimiento de la población	170
2. La adaptación de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE	174
2.1 Características generales de los sistemas de pensiones	174
2.2 Principales rasgos de las reformas acometidas	176
3. Las reformas del sistema de pensiones en España	179
3.1 Racionalización y mejora de las fuentes de financiación	180
3.2 Simplificación y armonización de los regímenes especiales	182
3.3 Reforzamiento de la equidad y del carácter contributivo	182
3.4 Incentivación del retraso de la edad de jubilación	183
3.5 Fortalecimiento del principio de solidaridad	185
3.6 Sistema complementario de previsión social	187
4. Crisis económica y perspectivas de futuro de las pensiones	189
4.1 Informe del Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre la Estrategia Nacional de Pensiones 2008	190
4.2 Informe de la Unión Europea sobre envejecimiento y evolución del gasto en pensiones	191
4.3 Propuesta de reforma del Gobierno, 2010	197
4.4 La postura sindical	200
5. El nivel de vida de los mayores	200
5.1 La cuantía de las pensiones	201
5.2 La renta disponible de los hogares	203
5.3 La pobreza entre la población mayor	208
6. El debate sobre la reforma de las pensiones de viudedad y las condiciones de vida de las personas viudas	211
7. Sobre la urgencia y características de la reforma de las pensiones	216

Capítulo III

INCERTIDUMBRES EN TORNO A LAS PERSONAS MAYORES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Una sociedad cada vez más envejecida

El envejecimiento no es una realidad nueva. Desde el siglo XVIII, la población está envejeciendo debido a las mejoras en las condiciones de vida que se han producido desde entonces. Los aumentos en la esperanza de vida no han sido, sin embargo, nunca tan intensos como los que se produjeron en el siglo XX y que permitieron que la población española se duplicara a lo largo del siglo. Gracias a estas mejoras en las condiciones de vida, la población española ha pasado a ser, afortunadamente, una de las más longevas del mundo.

La consecuencia de este alargamiento de la vida es que cada vez hay más personas mayores. Si en 1981 había 4,2 millones de personas de 65 o más años, en 2009 eran 7,8 millones, esto es, un 83,7% más. Este fuerte ritmo de envejecimiento ya obligó en los momentos de crisis económica del pasado reciente a ajustar el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones. Sucedió en 1985 con la ley de reforma de las pensiones y en 1995 con la aprobación del denominado Pacto de Toledo.

Pero, el número de personas mayores crecerá aún más en las próximas décadas porque se harán mayores los denominados hijos del *baby-boom*, los que nacieron después de la Guerra Civil y del período de autarquía que la siguió. Si durante este tiempo cayó la natalidad como consecuencia de las dificultades para formar una familia y alimentar a los hijos, a partir de los años cincuenta la natalidad aumentó considerablemente y permaneció alta durante mucho tiempo. Así, se espera que en 2020 haya 9,3 millones de mayores y 14,7 millones en 2040. Es decir, en el plazo de 30 años se duplicará el número de personas mayores. Según cómo evolucione la natalidad y los saldos migratorios, las personas mayores pueden llegar a representar un 33% del total de la población.

Y los mayores no serán sólo más, sino que también vivirán durante más tiempo. Si en la actualidad la esperanza de vida cuando se llega a los 65 años es de 17,1 años para los hombres y de 21 para las mujeres, es muy previsible que aumente al menos en 5 años entre los hombres y en 4,5 para las mujeres durante el próximo medio siglo. No es descabellado prever –como ha hecho Eurostat– que a mediados de la presente centuria (2060), la esperanza de vida se sitúe en 84,9 años para los hombres y en 89,6 años para las mujeres. Tendría que suceder una verdadera catástrofe sanitaria para que no aumentara la esperanza de vida, puesto que ni la epidemia de sida, ni el elevado aumento de la mortalidad por consumo de drogas han

llegado a paralizar el aumento de la esperanza de vida en ningún país desarrollado. Esto supondrá que la duración media de una pensión de jubilación será de 22,1 y 25,5 años, respectivamente.

2. La situación económica de los mayores

A pesar de las reformas de las pensiones acometidas en el pasado reciente tendentes a frenar el ritmo de crecimiento del gasto, reforzando el carácter contributivo del sistema, al tiempo que se mejoraba la protección de determinadas situaciones de vulnerabilidad, el importe de las pensiones ha aumentado por encima de la renta media de los hogares. Con todo, el importe de la pensión media de jubilación es bajo, pues en 2008 era de 815 euros mensuales con 14 pagas, unos 950 euros al mes. El importe de las nuevas altas en el caso de los hombres, sin embargo, es muy superior, al ascender a 1.239 y 1.446 euros mensuales, respectivamente.

A pesar de lo bajas que son muchas pensiones, en realidad, la fórmula de cálculo de su importe en España es generosa si se compara con otros países. Si se ha cotizado durante 35 años, se tiene derecho al 100% de la base reguladora, estando ésta muy próxima a los salarios realmente percibidos si se ha cotizado correctamente. Según los cálculos de la OCDE, la regulación actual de las pensiones en España permite obtener una pensión que se sitúa alrededor del 81% del salario medio percibido en términos brutos y del 85% en términos netos de impuestos, mientras que la media de la OCDE se sitúa muy por debajo, en el 59% y el 70%, respectivamente. Las pensiones son bajas, pero no por la fórmula de cálculo aplicada.

Para conocer la situación económica de los hogares no basta, sin embargo, con prestar atención sólo al importe de las pensiones, sino que hay que considerar también la renta de los hogares en los que viven y los gastos que tienen. Según la *Encuesta de condiciones de vida*, la renta disponible con la que cuentan los hogares de los mayores es superior a lo que el importe de la pensión sugiere, puesto que puede haber varias fuentes de ingresos en un mismo hogar. El INE cifró en 1.517 euros mensuales la renta disponible de los hogares de los mayores en 2007, lo que significaba un 70% de la renta media de todos los hogares.

Ahora bien, a la hora de evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares de las personas mayores es preciso tomar en consideración que en su inmensa mayoría son propietarios de su vivienda (87%), no tienen deudas y disponen de ahorros. Además, los mayores reciben servicios públicos, fundamentalmente sanitarios así como medicamentos, sin coste alguno y para otros servicios reciben descuentos especiales (particularmente en el transporte). Con sus ingresos tienen que financiar además a un menor nú-

mero de personas que los demás hogares. ¿Significa eso que no tienen problemas económicos?

La *Encuesta de condiciones de vida* de los hogares del INE evidencia que los hogares de mayores no parecen tener más dificultades para afrontar los gastos ordinarios de la vida que los demás hogares, aunque sí para hacer frente a gastos extraordinarios. Por otra parte, las viviendas de los mayores reúnen unas condiciones aceptables en cuanto a equipamiento y espacio. El porcentaje de las que adolecen de problemas de humedades o goteras, luz natural insuficiente, ruidos, contaminación o suciedad y delincuencia, violencia o vandalismo en la zona es similar al del resto de los hogares.

En conjunto, por tanto, la mayoría de los hogares de las personas mayores, a pesar de no disponer de elevados ingresos, tiene menos gastos que otros tipos de hogares, logra mantener una vivienda –mayoritariamente en propiedad– en condiciones aceptables, puede hacer frente a los gastos ordinarios de la vida y puede financiar una alimentación variada propia de sociedades desarrolladas. Una proporción importante, sin embargo, afirman estar privados de algunos consumos propios de las sociedades de consumo desarrolladas. No todos los mayores viven en las mismas condiciones, pero las diferencias no derivan de haber dejado de trabajar y tener una protección social demasiado baja en la tercera edad, sino que su origen está en la historia laboral de las personas y en la clase social de pertenencia.

Esta circunstancia no quiere decir que no quepa hablar de pobreza en la tercera edad. Medido en términos relativos, y teniendo en cuenta el tamaño de los hogares, la tasa de pobreza relativa (aquellas personas que disponen de unos ingresos menores del 60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo) era del 28% en 2008, una proporción superior a la de otros grupos de edad. Y son las viudas, más que las parejas, quienes tienen mayor riesgo de pobreza.

La proporción de mayores pobres en España es superior a la que existe en otros países de nuestro entorno (21% en la UE-15), aunque inferior a la de otros países del sur y del este de Europa, tanto si se mide en niveles de renta disponible como en otros indicadores de exclusión social. Una de las razones de esta elevada proporción de mayores pobres se debe a que los importes mínimos de las pensiones se encuentran por debajo de dicho umbral y las pensiones mínimas siguen representando una parte importante de todas las pensiones. En este sentido, la mayoría de los mayores pobres son aquellos que perciben las pensiones mínimas, por tanto, son quienes cotizaron insuficientemente en el pasado o mujeres viudas que se consagraron al trabajo doméstico y no al remunerado. Una realidad esta última cada vez menos frecuente, por lo que en el futuro cada vez más mujeres tendrán derecho a una pensión propia.

3. Reformas ineludibles en las pensiones

Se ha insistido una y otra vez en que la Seguridad Social no sólo no está en crisis, sino que tiene superávit y que la sostenibilidad de su presupuesto está garantizada al menos en el medio plazo. La duración de este medio plazo varía según los supuestos macroeconómicos y de evolución del empleo que se hagan, pero se cifra entre seis y quince años hasta que comience a aparecer el déficit. A este plazo habría que añadir, además, el que proporciona la utilización del Fondo de Reserva acumulado en los últimos años de bonanza económica, que supondría alrededor de cinco años adicionales. En consecuencia, no habría urgencia en acometer una reforma en la actualidad.

Ahora bien, el desafío demográfico es un hecho muy real, como se ha indicado. Muchos países ya han acometido reformas profundas para hacer frente a este desafío en el largo plazo y no sólo en el corto plazo, como ha sucedido en España. Si la Seguridad Social tiene superávit en la actualidad es porque muchos gastos de protección social financiados con anterioridad mediante cotizaciones sociales han pasado a ser financiados mediante impuestos, al considerarse que eran “cargas indebidas”. En cualquier caso, el envejecimiento demográfico es un hecho y significa vivir durante más tiempo, por lo que es necesario también cotizar durante más tiempo. La aceptación social de la necesidad de esta reforma pasa no sólo por un amplio debate fundamentado en datos y en evidencias comparativas, sino también por el establecimiento de períodos transitorios más largos que diluyan el impacto en el tiempo. Por ello, es preciso acometer la reforma de las pensiones en el contexto general de las reformas económicas necesarias para salir de la crisis. La reforma debe acometerse, preferentemente por consenso, en el marco del Pacto de Toledo, pues éste ha demostrado ser un instrumento muy eficaz para sortear con éxito los importantes desafíos a los que ha tenido que hacer frente el sistema en el pasado reciente.

Toda reforma debe actuar tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, combinando la introducción de mecanismos que frenen el ritmo de crecimiento del gasto, pero sujetos al principio de equidad y respeto a los derechos adquiridos, con otros que refuerzan la protección de los grupos sociales más débiles.

Los márgenes de actuación por el lado de los ingresos son limitados. La posibilidad de que los complementos de mínimos sean financiados íntegramente mediante transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, dado el nivel de déficit público, no es realista y además no es solución para el desafío del envejecimiento de la población. El fenómeno de la “compra de pensiones”, que en el pasado constituyó un rasgo característico del sistema español, no ha conseguido ser desterrado totalmente, pues pervive en los regímenes en los que los asegurados pueden establecer li-

brememente sus bases de cotización. En este sentido, los ingresos de la Seguridad Social podrían aumentar si se incentiva la cotización de los trabajadores afiliados a estos regímenes a través del cómputo de todos los años cotizados en el cálculo de la pensión.

El aumento de los ingresos, al tiempo que se reducen los gastos, también se produce actuando sobre la edad real de acceso a las pensiones y, en particular, a la jubilación. Dado que el envejecimiento supone, entre otros aspectos, vivir durante más tiempo, el Gobierno ha propuesto elevar la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, tal como han hecho otros países europeos (Alemania, Reino Unido o Noruega, entre otros). Esta propuesta ha generado un rechazo bastante generalizado. Uno de los rasgos del sistema de pensiones español (y de otros países) es la elevada proporción de jubilaciones anticipadas, lo que hace difícilmente comprensible a la sociedad este aumento, particularmente cuando colectivos relativamente amplios de grandes empresas o sectores de alta siniestralidad laboral (telefonía, banca, minería, etc.) acceden a la jubilación a una edad muy alejada de la edad legal y en unas condiciones claramente ventajosas. Por ello, como se reclama desde distintos ámbitos, se debería seguir actuando con mayor eficacia en la línea de elevar la edad real media de jubilación. Se debe establecer un mínimo universal más alto que impida jubilaciones en torno a los 50 años y deben cambiarse los incentivos a la jubilación de forma que sea más rentable seguir trabajando que jubilarse. Ha de hacerse más costosa la jubilación anticipada, obligando a las empresas que promueven activamente esta fórmula como medio para reestructurar sus plantillas (siempre que no se encuentren en crisis) a asumir íntegramente los costes que se derivan de las mismas. No es aceptable que las prejubilaciones se financien con fondos públicos. Al mismo tiempo, deberían aumentar los incentivos para trabajar más allá de la edad legal de jubilación.

El número de personas cotizantes por cada pensionista no puede disminuir continuamente, porque esto implica que las cotizaciones de los trabajadores tienen que ser cada vez mayores para poder financiar las pensiones, por lo que se reducirá su renta disponible. Y cuando esto suceda, de una forma u otra, necesariamente tendrá que bajar el importe de las pensiones. Aumentar el período de cotización y diversificar las fuentes de ingresos en la tercera edad pasan a ser dos objetivos fundamentales de las estrategias de adaptación al desafío del envejecimiento de la población. Por ello, también se debería aumentar gradualmente el período de cotización exigido para tener derecho al 100% de la base reguladora desde los actuales 35 años hasta una cifra superior que bien podrían ser los 40 años, como se ha hecho en otros países de nuestro entorno. Además, de forma gradual se deberían de incluir períodos cada vez más prolongados de cómputo de la cotización realizada, de forma que, en línea con reformas ante-

rios, se amplíe desde los 15 años actuales hasta incluir toda la carrera de aseguramiento.

Las pensiones de viudedad también deberían ser reformadas en dirección hacia una mayor consideración de las circunstancias de necesidad del derechohabiente, así como de las circunstancias familiares. En este sentido, debe evitarse en esta prestación también “la compra de la pensión”, con matrimonios celebrados (o convivencias fehacientes) poco antes de la muerte del causahabiente, exigiendo períodos de convivencia más largos que un año cuando la muerte no es consecuencia de un accidente, sino de enfermedad. La cuantía de la pensión, sobre todo cuando no se han tenido y cuidado hijos, también debería estar condicionada al nivel de renta, puesto que al no haber hijos no ha habido problemas para conciliar vida familiar y laboral.

Pero la reforma del sistema de pensiones no implica, como se ha señalado, únicamente ajustar los gastos a los ingresos. Puesto que el desafío al futuro de las pensiones procede fundamentalmente del envejecimiento de la población, tiene su origen también en la caída de la natalidad. Por tanto, es preciso promover una natalidad más elevada; y esto sólo es posible en la actualidad si se crea un entorno sociolaboral que facilite la decisión de las parejas de tener hijos, de forma que el tener hijos no conlleve la discriminación en el mercado de trabajo y en las carreras profesionales de las mujeres (ni de los hombres que se impliquen en su cuidado compartido). La reforma de las pensiones pasa, por tanto, también por la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la reducción de los costes directos y de oportunidad que para los padres conlleva tener, criar y educar a sus hijos.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

La crisis financiera, primero, y económica, después, que irrumpió con fuerza en 2007 y que ha duplicado el número de desempleados hasta situar la tasa de paro en el 20,1% de la población activa en el primer trimestre del 2010 ha generado una profunda incertidumbre en toda la sociedad. Aunque la principal preocupación social es el paro y sus efectos económicos y sociales, no lo es menos la preocupación sobre la cuentas del Estado y en particular por la posibilidad de financiar el enorme déficit público que se ha generado como consecuencia de la caída de los ingresos y el aumento del gasto.

Y al hilo de la discusión sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas y la necesidad de cumplir con los requisitos macroeconómicos derivados de la adopción del euro (que establece un máximo de déficit del 3%) ha surgido nuevamente el debate sobre la “sostenibilidad”, esto es, las posibilidades de financiar el sistema público de pensiones y la necesidad de su reforma.

Desde el Banco de España primero, desde la Unión Europea, después, y desde distintos frentes, se ha cuestionado la capacidad de financiación de las pensiones en el futuro. Las incertidumbres sobre las posibilidades de financiación no proceden sólo de los elevados niveles de desempleo existentes en la actualidad, sino, sobre todo, del fuerte ritmo de envejecimiento de la población. Cada vez es mayor el número de personas que se jubilan y cada vez serán más, pues a lo largo de los próximos años comenzarán a jubilarse los hijos del *baby-boom* de la posguerra. De ahí que desde múltiples instancias se defienda la necesidad de proceder a su reforma para evitar que el continuado aumento en el número de pensionistas se traduzca en un gasto cada vez mayor, sólo financiable mediante cuotas cada vez más elevadas que limitarían la creación de empleo al elevar los costes del trabajo.

En este capítulo se abordarán las principales características de este debate. Se analizará si realmente las pensiones son tan costosas como algunos sugieren. En primer lugar, se examinará el envejecimiento de la población, que no es una cuestión coyuntural, sino un rasgo estructural de las sociedades modernas. A continuación se mostrará, a grandes rasgos, cómo se ha hecho frente en los países de la OCDE al desafío del envejecimiento para el futuro de las pensiones públicas. En el tercer epígrafe se analizarán las reformas acometidas en España en respuesta al envejecimiento, partiendo de las recomendaciones del denominado Pacto de Tole-

do, marco en el que se han debatido todas las iniciativas legislativas de envergadura acometidas hasta ahora. Después se presentará la discusión sobre la insuficiencia de las medidas de reforma puestas en marcha hasta el presente, junto con los informes más relevantes que existen al respecto y los puntos de vista de los principales agentes sociales. En el punto quinto se examinará la suficiencia de los ingresos de las personas mayores y se analizará comparativamente si existe una sobreprotección de las personas mayores, centrandó la atención también en el alcance de la pobreza entre la población mayor.

Dado que el sistema de pensiones se ha ido construyendo sobre el modelo de familia denominado “tradicional”, en el que las principales responsabilidades familiares han estado asignadas en función del género, y este modelo se ha modificado profundamente, también se ha cuestionado el significado y la regulación de las pensiones de viudedad. Por ello, se dedicará también un apartado a las características y reformas de este tipo de pensiones, así como al análisis del nivel de vida de las personas viudas. En el último punto se tratará la necesidad, urgencia y posibles características generales de una reforma de las pensiones en España¹.

1. El desafío del envejecimiento de la población

Desde hace décadas se está produciendo un acelerado envejecimiento de la población, que es común a todos los países desarrollados y que ha dado lugar a un debate continuo sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En realidad, este envejecimiento se inició a principios del siglo XX con la denominada transición demográfica, que ha producido un aumento continuado de la esperanza de vida. Este proceso de alargamiento de la vida, que ha beneficiado a una cantidad cada vez mayor de personas, ha adquirido una relevancia especial en el último cuarto del siglo XX con la drástica caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo generacional y con la maduración del sistema público de pensiones, que ha llegado a cubrir a la práctica totalidad de la población.

Así, el número de personas de 65 o más años ha pasado de 4,2 millones en 1981 a 7,8 en 2009, esto es, ha aumentado un 83,7%. Respecto a la población en su conjunto, el porcentaje de mayores no se ha incrementado tanto debido al fuerte crecimiento de la población total, que ha pasado de 37,7 a 46,7 millones, producto de la elevada inmigración de la últi-

¹ Este trabajo descansa en el proyecto de investigación dirigido por Gerardo Meil, “Enviudar en una sociedad cambiante”, financiado por la Dirección General de Investigación Científica del Ministerio de Ciencia y Tecnología, SEJ2006-08676, a quien el autor agradece el apoyo recibido.

Tabla 1 – Evolución de la población residente en España por grupos de edad. En porcentaje. 1981-2060

	1981	1991	2001	2009	2020	2030	2040	2050	2060
De 0 a 14 años	25,7	19,4	14,5	14,6	15,5	13,4	12,7	13,2	12,9
De 15 a 64 años	63,1	66,8	68,4	68,8	66,3	64,5	59,6	54,7	54,7
De 65 y más años	11,2	13,8	17,0	16,6	18,2	22,1	27,7	32,1	32,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
De 80 y más años	1,9	3,0	3,9	4,7	5,4	6,4	8,3	11,3	14,5
Población total	37.683,4	38.872,3	40.847,4	46.745,8	51.108,6	52.660,7	53.289,9	53.229,0	51.912,6

Nota: Desde el año 2020 son proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población*, varios años; INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2009*, en www.ine.es; y datos de Eurostat.

ma década. El porcentaje de mayores ha pasado del 11,2% al 16,6% de la población y el de muy mayores (80 y más años) del 1,9% al 4,7% (tabla 1). Si se compara con el conjunto de la Unión Europea, en contra de las predicciones realizadas en la década de los años noventa y debido a ese aumento de la población, el porcentaje de mayores sobre el total de la población se sitúa por debajo de la media de la UE-15 (17,9%) y de la UE-25 (17,2%).

La proyección de futuro de la población y su estructura depende de los supuestos que se establezcan tanto en relación con la fecundidad y con la evolución de la esperanza de vida (crecimiento natural) como con la intensidad de los flujos migratorios y la estrategia residencial de los inmigrantes, si es de asentamiento o transitoria. Existen numerosas proyecciones de población, que varían según los supuestos establecidos para el comportamiento de estas variables y según la población de base que se tome como referencia. Sus resultados son muy diferentes, tanto más cuanto más amplia sea la proyección en el tiempo. En este análisis se ha tomado como referencia para las distintas proyecciones de crecimiento del gasto en pensiones la que ha elaborado recientemente Eurostat². A continuación se presenta brevemente para ilustrar el alcance del envejecimiento de la población en el futuro si se cumplen los supuestos desde los que se parten.

Este estudio considera que la fecundidad continuará recuperándose en España en el futuro, pero a un ritmo mucho menor que el que ha registrado en los últimos años. Si en la última década se ha incrementado en 0,31 hijos por mujer (1,15 en 1996 y 1,46 en 2008), la proyección de Eurostat sólo prevé un aumento de 0,27 hijos en los próximos 50 años (desde 1,39 en 2008 a 1,56 en 2050). La fecundidad en España estará por de-

² Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

bajo de la media comunitaria, pero será mayor que la de los nuevos Estados miembros y ligeramente superior a la de los otros países del sur de Europa, salvo Grecia.

La proyección de Eurostat supone que la esperanza de vida al nacer continuará creciendo, aunque a un ritmo cada vez menor y producto de una mayor supervivencia a edades más avanzadas. Al tiempo, se reducirá la pronunciada diferencia entre hombres y mujeres, como ha sucedido en la mayoría de los países de la UE-15 desde 1990. Los hombres podrían alcanzar los 84,9 años en 2060, lo que supone 7,5 más que en 2008, mientras que las mujeres llegarían a los 89,6, un aumento de 5,7 años. Quienes lleguen a cumplir los 65 años se supone que vivirán 22,1 años más si son hombres (5 más que en 2008) y 25,5 si son mujeres (4,5 años más). Comparativamente con la Unión Europea, el aumento de la esperanza de vida en España será menor que la media de los países comunitarios, debido a que ya es de las más elevadas de la Unión Europea (y del mundo).

Por lo que se refiere al saldo migratorio, España continuará siendo un país de acogida de inmigrantes, como en la pasada década, aunque el ritmo de entradas se reducirá paulatinamente. Las proyecciones sobre el alcance de los movimientos migratorios son difíciles de realizar, tanto más cuanto más largo sea el horizonte de la proyección, pues los factores de expulsión y de atracción son muy heterogéneos. Eurostat parte del supuesto de que la población migrante se concentrará en los países más desarrollados de la Unión Europea, entre ellos España. A lo largo de los próximos 50 años se asentarán en nuestro país 11,6 millones de habitantes nacidos fuera de España. Tomando como base las pautas de asentamiento de los últimos años, en las que el sur de la Unión Europea e Irlanda son los principales destinos, se proyecta que estos países sean los que mayor proporción de inmigrantes acogerán, llegando a representar más del 20% de la población.

A partir de estos supuestos, y a diferencia de las proyecciones que se hicieron en los años noventa en las que se preveía que no se llegaría a los 40 millones, la población española crecerá hasta alcanzar algo más de 53 millones en la década de 2040, para comenzar a disminuir lentamente hasta los 51,9 millones en 2060. Con un aumento de casi seis millones de habitantes respecto a 2009, España será el tercer país con mayor crecimiento demográfico tras Francia (9,6 millones) y Reino Unido (15 millones). En Alemania disminuirá la población en 11,4 millones y en Italia apenas se reducirá. En el período considerado cambiará profundamente la estructura de edades de la población, registrándose un profundo envejecimiento de ésta.

Si se cumplen los supuestos planteados, la población infantil (0 a 14 años) continuará aumentando su participación a lo largo de la segunda década del siglo XXI, pero disminuirá lentamente en las siguientes para re-

presentar sólo un 12,9% de la población en 2060, 1,7 puntos porcentuales menos que en 2009.

La población potencialmente activa (15 a 64 años) disminuirá mucho más: 14 puntos porcentuales a lo largo del período analizado, a pesar de la entrada de población inmigrante en edad de trabajar. Este descenso, además, será continuado y sistemático desde el inicio de la proyección. Este segmento de población pasará de representar más de dos tercios a poco más de la mitad de la población (de 68,8% en 2009 a 54,7% en 2060).

La población mayor (65 y más años), por el contrario, crecerá sustancialmente a lo largo de todo el período (15,7 puntos porcentuales). Llegará casi a duplicar su peso en la población y representará un tercio del total de la población en 2060 (32,3%). Si en 2009 un 16,6% de la población tenía 65 o más años, este porcentaje irá aumentando moderadamente a lo largo de los próximos años cuando se incorporen los nacidos en la posguerra, y sustancialmente entre los años 2025 y 2045, cuando lo hagan los *baby-boomers* nacidos entre 1955 y 1975. Si en la actualidad el peso de los mayores en el conjunto de la población está por debajo de la media comunitaria, dentro de medio siglo, si la población evoluciona al ritmo proyectado, se situará apreciablemente por encima: 32,3%, frente al 30% de la UE-27 y al 29% de la UE-15, aunque lejos de los valores extremos del 35%-36% que se registrarán en Rumania, Polonia o Eslovaquia. Dado que la ganancia de esperanza de vida se centra en el aumento de la supervivencia de la población mayor, la proporción de población muy mayor (80 y más años) se multiplicará por más de tres: pasará del 4,7% actual al 14,5% en 2060, casi tanto como la población mayor de 65 años en la actualidad.

Como consecuencia de este envejecimiento, la relación entre la población mayor y la población potencialmente activa (tasa de dependencia) se deteriorará sustancialmente: pasará de 24 a 59 por cada 100 personas. Si se consideran sólo las personas que realmente están empleadas, las dificultades para financiar las pensiones se hacen más evidentes: si hoy 100 empleados tienen que financiar a 36 personas mayores económicamente inactivas, en 2060 tendrán que financiar a 79.

En comparación con la proyección realizada en 2004³, se parte del supuesto de que la fecundidad será mayor, pero también que la esperanza de vida crecerá algo más, tanto para hombres como para mujeres, en España y en el conjunto de la Unión Europea. Respecto al saldo migratorio, también se prevé para España una inmigración mucho mayor que en 2004 (dada la gran inmigración registrada a lo largo de toda la primera década

³ Van der Gaag, N. y van der Erf, R. (2008): *EUROPOP2008 compared with EUROPOP 2004 scenarios*, en <http://ec.europa.eu/social>

del siglo XXI), pero se ha rebajado el volumen del saldo migratorio para el conjunto de la Unión Europea. La consecuencia es que el envejecimiento previsto se retrasa considerablemente en muchos países comunitarios, pero particularmente en los del sur (España, Italia y Portugal), donde será de más de 20 años. En el caso de España, mientras que con los supuestos establecidos en 2004 se calculaba una ligera reducción de la población, con arreglo a los de 2008 se proyecta un crecimiento considerable: un 24% más de población en 2050. No obstante, incluso en este caso, con una evolución demográfica más favorable, el envejecimiento continuaría siendo muy acentuado.

2. La adaptación de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE

La incidencia del proceso de envejecimiento sobre el sistema de pensiones se ve agudizada en los períodos de crisis económica por la caída de los ingresos públicos y el aumento del gasto. Esta situación ha originado, tanto en España como en los demás países desarrollados y en los organismos económicos internacionales, un persistente y amplio debate sobre el futuro de las pensiones y la necesidad de acometer reformas que “racionalicen” el ritmo de crecimiento del gasto público social, y de las pensiones en particular, pero que garanticen al mismo tiempo un nivel de vida adecuado de las personas mayores y eviten las situaciones de pobreza. Este debate ha llevado a profundas reformas en la estructura del sistema de pensiones, tanto del público como del privado, en algunos países; en otros, se han introducido mecanismos para frenar el ritmo de crecimiento del gasto.

Antes de abordar las características generales de las reformas acometidas es conveniente destacar algunas diferencias básicas entre los distintos sistemas de pensiones.

2.1 Características generales de los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones son muy diversos tanto en el conjunto de los países de la OCDE como entre los que forman parte de la Unión Europea. Esto es consecuencia de la existencia de diferentes modelos de regímenes de bienestar y de las características de las reformas acometidas en las últimas décadas para hacer frente al desafío demográfico y a las crisis financieras de los Estados de bienestar. En la Unión Europea, donde a pesar de la existencia de distintos modelos de Estado de bienestar se puede afirmar que hay un modelo social específico de protección contra los riesgos sociales, todos los países disponen de un sistema amplio de pensiones

de carácter público, tanto por el volumen de recursos que se gestionan como por el número de personas que se benefician del mismo. Ahora bien, hay grandes diferencias de un país a otro en el alcance que tienen las pensiones privadas para complementar las pensiones públicas.

En la mayor parte de los países comunitarios, el sistema público de pensiones se estructura a través de regímenes de aseguramiento social, que puede ser uno único para todos los trabajadores asalariados o varios articulados en torno a sectores o grupos profesionales, en los que las aportaciones dependen de los salarios percibidos y las prestaciones guardan relación con las contribuciones realizadas (principio de contributividad). El sistema público garantiza normalmente una cuantía mínima de la pensión para quienes no tienen acceso al régimen contributivo, bien por no haber cumplido el período de carencia necesario, bien porque el importe al que tienen derecho es demasiado bajo (principio de solidaridad). Estas pensiones mínimas suelen estar sujetas a una prueba de necesidad, sobre todo cuando se prestan a través de mecanismos de asistencia social. En Dinamarca, Holanda, Irlanda y Reino Unido, el sistema público garantiza una pensión básica igual para todas aquellas personas con derecho a pensión, a la que se añaden las pensiones de un régimen complementario obligatorio de carácter ocupacional, financiado con cotizaciones en función del salario percibido, que es de gestión privada. En Suecia y en la mayoría de los nuevos Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia, Hungría, Polonia y Eslovaquia) se han privatizado los sistemas ocupacionales complementarios, aunque no en todos los países es obligatorio el aseguramiento en estos regímenes complementarios.

Dado el distinto alcance de los sistemas públicos y privados, las formas de financiación de las pensiones en la Unión Europea difieren de un país a otro. Los sistemas públicos de pensiones se financian mediante el sistema de reparto: las cotizaciones de un año sirven para sufragar las pensiones de dicho año. Pero hay diferencias en cómo se financia la parte no contributiva de los sistemas de pensiones, aunque en la mayoría de los países –sobre todo tras las reformas acometidas– las pensiones mínimas se financian mediante impuestos. También hay disimilitudes en la forma de financiar las pensiones de los funcionarios, que en numerosos casos no tienen un régimen de aseguramiento equiparable al de los asalariados del sector privado, pues no existen propiamente cotizaciones en función de los salarios percibidos. Los sistemas complementarios, por el contrario, se financian mediante el sistema de capitalización. El importe de la pensión obtenida en estos sistemas varía en función de si se computa el salario percibido y la duración del período cotizado o sólo se consideran los capitales acumulados. Este importe también puede depender o no del tiempo de vida esperado. Numerosos países que financian las pensiones mediante el sistema de reparto han comenzado también a acumular un fondo de re-

serva para hacer frente al aumento de los gastos con el envejecimiento de la población.

2.2 Principales rasgos de las reformas acometidas

Desde principios de la década de los años noventa, los países que integran la OCDE han llevado a cabo algún tipo de reforma en el sistema de pensiones. En 16 de ellos se ha modificado en profundidad, tanto en países con un elevado nivel de gasto público en pensiones (Austria, Francia, Alemania, Italia, Suecia y Finlandia), como en otros en los que dicho gasto es comparativamente mucho menor (la mayor parte de los países del Este de Europa, entre otros). El objetivo de estas reformas ha sido reducir el ritmo de crecimiento de los gastos, disminuyendo la cuantía final de las prestaciones, y fomentar la diversidad de fuentes de ingresos en la tercera edad, promoviendo el ahorro. En este sentido, casi todos los países han endurecido los requisitos para poder optar a una pensión pública, especialmente aumentando la edad de jubilación y restringiendo el acceso a regímenes de jubilación anticipada, lo que obliga a los trabajadores a permanecer económicamente activos, a cotizar durante un período más amplio y a percibir durante menos tiempo una pensión.

Las principales características de las reformas introducidas en los países de la OCDE⁴ durante la década de los años noventa y los primeros años del siglo XXI han sido las siguientes:

1. Cambios en la edad de jubilación. Ésta ha sido la práctica más frecuente. Se ha justificado por el constante aumento de la esperanza de vida y por los efectos económicamente adversos de la práctica de adelantamiento sistemático de la edad de jubilación como fórmula para facilitar la reconversión y los planes de reducción de empleo de las empresas. En este sentido, las reformas han llevado aparejadas, por un lado, medidas para invertir la tendencia a la reducción en la edad de jubilación, incrementando gradualmente la edad mínima de jubilación anticipada, igualando la edad de jubilación de hombres y mujeres⁵, aumentando los costes individuales de la jubilación anticipada o fomentando el retraso en la edad de jubilación. Por otro lado, en algunos países, como Dinamarca, Alemania o Reino Unido, se ha elevado también de forma gradual la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años (tabla 2).

⁴ OCDE (2007): *Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries*. París; OCDE (2009): *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. París.

⁵ En Austria, la edad legal de jubilación para las mujeres está en 60 años y se elevará progresivamente hasta los 65 para igualarla en 2033 a la de los hombres. En Reino Unido, la edad de jubilación de las mujeres también aumentará de 60 a 65 años entre 2010 y 2020; y en Bélgica, de 64 a 65 años a partir de 2009.

Tabla 2 – Evolución de la edad real y de la edad legal de jubilación en la UE. 2001-2007

	Edad legal de jubilación en 2008		Edad real de jubilación					
	Hombres	Mujeres	Hombres		Mujeres		Ambos sexos	
			2001	2007 (*)	2001	2007 (*)	2001	2007 (*)
Rumania	63	58	60,5	65,5	59,2	63,2	59,8	64,3
Irlanda	66	66	63,4	63,5	63,0	64,7	63,2	64,1
Eslovenia	61-67	61-67	62,3	64,2	61,9	63,6	62,1	63,9
Holanda	65	65	61,1	64,2	60,8	63,6	60,9	63,9
Chipre	65	65					62,3	63,5
Letonia	62	62					62,4	63,3
Portugal	65	65	62,3	62,9	61,6	62,3	61,9	62,6
Reino Unido	65	60	63,0	63,6	61,0	61,7	62,0	62,6
Estonia	63	60 y 6 meses					61,1	62,5
España	65	65	60,6	61,8	60,0	62,4	60,3	62,1
Alemania	65	65	60,9	62,6	60,4	61,5	60,6	62,0
Bélgica	65	64	57,8	61,2	55,9	61,9	56,8	61,6
Finlandia	62-68	62-68	61,5	62,0	61,3	61,3	61,4	61,6
Bulgaria	63	59 y 6 meses	62,5	64,1	56,8	59,7	58,4	61,2
Grecia	65	60		61,6		60,5		61,0
Austria	65	60	59,9	62,6	58,5	59,4	59,2	60,9
República Checa	61 y 10 meses	56-60	60,7	62,0	57,3	59,4	58,9	60,7
Dinamarca	65	65	62,1	61,4	61,0	59,7	61,6	60,6
Italia	65	60	59,9	61,0	59,8	59,8	59,8	60,4
Lituania	62,5	60					58,9	59,9
Hungría	62	62	58,4	61,2	57,0	58,7	57,6	59,8
Suecia	63	61						59,8
Francia	60	60	58,2	59,5	58,0	59,4	58,1	59,4
Polonia	65	60	57,8	61,4	55,5	57,5	56,6	59,3
Eslovaquia	62	55-59	59,3	59,7	56,0	57,8	57,5	58,7
Malta	61	60					57,6	58,5
Luxemburgo	65	65					56,8	
UE-15			60,7	62,0	59,9	61,1	60,3	61,5
UE-25			60,4	61,9	59,4	60,6	59,9	61,2
UE-27			60,4	61,9	59,4	60,5	59,9	61,2

(*) Los datos de Hungría son de 2005 y los de Eslovenia, Irlanda, Lituania, Malta y Rumania son de 2006.

Fuente: Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

2. Cambios en la fórmula de cálculo de las pensiones. En algunos países se ha ampliado el número de años incluidos en la base de cálculo de la cuantía de la pensión, considerando más años que sólo el año previo a la jubilación o los años en los que más se ha cotizado en el período anterior a la jubilación. En otros casos, los índices de actualización de las

aportaciones pagadas durante la vida laboral que se han elegido han sido menores que el crecimiento real de la renta del país o que los salarios reales, optando habitualmente por ajustarlos a la inflación. Muchos países han optado por revalorizar las pensiones según la inflación en lugar de en función de la evolución de los salarios reales. Los efectos de estos cambios pueden ser importantes para los pensionistas, tanto en el momento de la jubilación –cuando se establece la cuantía de la pensión–, como a lo largo de su vida de jubilado, sobre todo en las fases expansivas de la economía, pues al evolucionar sus pensiones con arreglo a la inflación y no al crecimiento de la renta, éstas pierden peso relativo (que es el objetivo perseguido).

3. Los países que han acometido reformas más profundas (Suecia, Polonia, Hungría, México o Eslovaquia) han privatizado parte del sistema público de pensiones para establecer pensiones complementarias obligatorias adicionales a la pensión básica o la gestión de los ya existentes. La cuantía de la pensión pasa entonces de definirse en función de los años cotizados y eventualmente del importe cotizado durante un número determinado de años a depender de las cotizaciones pagadas y de la rentabilidad obtenida por el fondo constituido durante toda la vida laboral. La cuantía de la pensión en el momento de la jubilación dependerá tanto del capital acumulado como del número total de meses previstos de cobro, esto es, de la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Este cambio supone pasar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización.

En otros casos, el cambio es menos drástico, porque el sistema sigue siendo de reparto y gestionado por un organismo público, pero también se establece una cuenta individual a la que se aportan las cotizaciones y éstas se rentabilizan en función de un tipo de interés establecido por el Gobierno, generando un capital acumulado que se reparte en forma de pensión mensual. El importe de esta pensión, al igual que en el caso anterior, no depende sólo del capital acumulado, sino también de la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

Este tipo de reformas tratan de neutralizar los efectos del aumento progresivo de la esperanza de vida al hacer depender el importe que se paga mensualmente del número de años que se espera vivir en cada momento. Así, el sistema de pensiones no se vería afectado por el alargamiento de la vida, aunque sí por el aumento del número de mayores. Lo que sí se vería afectado es el importe mensual de la pensión percibida, ya que a mayor esperanza de vida, si el capital acumulado no se incrementa, menor será la pensión.

El grado de cobertura de los sistemas privados complementarios es bastante elevado en algunos países: proporcionan pensiones a más de la mitad de la población jubilada en Dinamarca (56% en 2007) y Holanda (59%); en Suecia es una proporción todavía limitada (20%).

4. Estas reformas se han introducido normalmente de forma gradual, con largos períodos transitorios. También ha habido casos en los que los cambios se han hecho rápidamente, como en Polonia y Hungría. Por otra parte, en la mayoría de los países, las reformas han descansado en la construcción de un gran acuerdo social que ha reconocido, por un lado, la necesidad de reforma y, por otro, los principios generales sobre los que debía basarse. Aunque las comisiones creadas al respecto no han tenido siempre éxito –como en Irlanda–, y en ocasiones en el fragor de las campañas electorales se suele prometer la abolición de las leyes de reforma, no se ha dado marcha atrás en ningún proceso reformador; en todo caso se ha ralentizado el ritmo de su implantación –como en Italia–. A pesar de esto, la puesta en práctica de las reformas requiere períodos transitorios prolongados para salvaguardar los derechos adquiridos.

5. A partir de la segunda mitad de los años noventa, en determinados países (Bélgica, Grecia, España, Francia y Portugal) se han constituido fondos de reserva específicos, en el marco de los sistemas públicos de Seguridad Social, para hacer frente, al menos temporalmente, a los efectos negativos derivados del envejecimiento de la población.

3. Las reformas del sistema de pensiones en España

El punto de arranque de la adaptación del sistema de pensiones español a los desafíos del envejecimiento de la población viene dado por el profundo debate y posterior acuerdo nacional que se conoce con el nombre de Pacto de Toledo. Fue suscrito en abril de 1995 por la práctica totalidad de los partidos políticos presentes en el Congreso de los Diputados, y con el acuerdo de los principales representantes sindicales y patronales. En este documento se apuesta por un sistema público 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. Al tiempo, se reconoce la necesidad de promover también el ahorro privado para hacer frente a los riesgos sociales, y en particular a la pérdida de ingresos en la vejez⁶.

En línea con los debates y reformas suscitados en otros países desarrollados, se postula el desarrollo de un sistema de garantía de rentas basado en tres pilares:

▶ Un primer nivel de aseguramiento obligatorio de garantía de rentas con carácter contributivo, en el que el salario de sustitución se deter-

⁶ Véase Fundación Encuentro (1995): “Crisis financiera en el sistema de pensiones”, *Informe España 1994*.

mina en función de la cuantía y el tiempo cotizados, pero con prestaciones mínimas, y financiado con cotizaciones sociales.

▶ Un segundo nivel no contributivo de garantía de rentas para quienes acreditan una situación de necesidad y falta de recursos propios.

▶ Y un tercer nivel complementario de garantía de rentas de carácter privado y libre, pero promovido mediante políticas públicas (desgravaciones fiscales, entre otras) y sujeto a limitaciones legalmente establecidas.

Junto a estos mecanismos de garantía de rentas, se reconoce también la necesidad de un nivel universal de servicios sanitarios y sociales. A partir de este consenso básico sobre un sistema público de reparto y el rechazo de las propuestas para que el sistema de Seguridad Social sólo garantice universalmente unas prestaciones mínimas de subsistencia, se elaboran una serie de principios y recomendaciones que deben guiar las reformas necesarias para garantizar la viabilidad financiera del sistema y la cohesión social, reforzando, por un lado, el carácter contributivo del sistema y creando un fondo de reserva y, por otro, mejorando su equidad.

El desarrollo legislativo del Pacto de Toledo se materializa en numerosas medidas legislativas y de política social y económica, entre las que destacan la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, impulsada por el Gobierno del Partido Popular. También la Ley 35/2002, que tiene como objetivo principal facilitar la jubilación gradual y flexible. En 2003, a raíz de los trabajos de la preceptiva comisión de seguimiento del Pacto, éste se renueva en el Parlamento, proceso al que sigue también un acuerdo en 2005 entre los principales agentes sociales (UGT, CC.OO., CEOE y CEPYME). Estos acuerdos también se plasman en numerosas medidas legislativas y de política social y económica, entre las que destaca la Ley 40/2007.

Las principales características de todas estas reformas pueden resumirse en las transformaciones de la financiación del sistema de Seguridad Social y de las prestaciones del sistema de pensiones que se esbozan a continuación.

3.1 Racionalización y mejora de las fuentes de financiación

El Pacto de Toledo recomendaba, por una parte, clarificar las fuentes de financiación: la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva debía depender fundamentalmente de las cotizaciones sociales, mientras que las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) deberían ser financiadas exclusivamente mediante impuestos a través de los Presupuestos Generales del Estado. Por otra parte, se recomendaba la constitución de un Fondo de Reserva cuando hubiese superávit, para hacer frente a los efectos derivados de las osci-

laciones del ciclo económico y no tener que aumentar las cotizaciones en períodos de crisis, así como para contribuir a paliar inicialmente los efectos del envejecimiento de la población. Por último, se aconsejaba una mejora en la recaudación a través tanto de una lucha más activa y eficaz contra el fraude como de la igualación de las bases de cotización con los salarios reales en todas las circunstancias, aunque sujetas a un único tope máximo de cotización. Esto implicaba también igualar y simplificar los regímenes de aseguramiento.

Siguiendo estas directrices, las prestaciones de carácter universal han pasado gradualmente a ser financiadas sólo mediante impuestos. Nuevas prestaciones de carácter universal como las derivadas de la introducción de la prestación por nacimiento o las del Sistema Nacional para la Autonomía y Atención a la Dependencia son financiadas mediante impuestos, cuando no lo son parcialmente con aportaciones de los beneficiarios (copago). Las prestaciones no contributivas, tales como las pensiones (para los casos en que no se tiene derecho a pensión contributiva y se acredita necesidad) o las prestaciones familiares, han pasado a ser financiadas también mediante transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, no todos los componentes no contributivos del sistema de protección social han pasado a ser financiados mediante impuestos. La principal partida pendiente de ser financiada por esta vía es el complemento para alcanzar un mínimo de pensión. Aunque las transferencias por este motivo han ido aumentando sistemáticamente hasta alcanzar el 36% en 2008, todavía queda mucho margen hasta que todas las “cargas indebidas” dejen de cofinanciarse mediante cotizaciones sociales.

A partir del año 2000, con la aparición de superávits en las cuentas de la Seguridad Social, se constituye el Fondo de Reserva recomendado por la Comisión a partir de los excedentes de los ingresos que financian las prestaciones contributivas, así como los derivados de la gestión de la prestación de incapacidad temporal por parte de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y los obtenidos de los propios rendimientos generados por el capital acumulado. Estos activos única y exclusivamente pueden ser destinados a financiar pensiones de carácter contributivo y los gastos a ellas asociados, pero en ningún caso gastos de gestión de las prestaciones, con un límite del 3% anual de la suma de ambos conceptos. Sólo podrán utilizarse en situaciones deficitarias del sistema de Seguridad Social, siendo necesaria la autorización previa del Consejo de Ministros. Este Fondo de Reserva ha ido creciendo de forma sistemática y en 2009 alcanzó el 5,5% del PIB, importe que sirve para financiar aproximadamente nueve mensualidades de la pensión. Las inversiones del fondo han sido en un 76,75% en activos nacionales y en un 23,25% en activos extranjeros.

Respecto a la mejora de la recaudación a través de la unificación de las bases de cotización, se ha procedido al establecimiento gradual de un único tope máximo, igual para todas las categorías profesionales, y a la equiparación de las bases de cotización con los salarios efectivamente percibidos, lo que ha permitido aumentar los ingresos, aunque también sienta las bases para unas mayores prestaciones cuando se materialice la sustitución de las rentas. Por otro lado, en el contexto de la reducción del número de regímenes especiales, también se ha procedido paulatinamente al acercamiento de las bases de cotización, aunque los períodos transitorios establecidos son dilatados.

La recaudación también ha aumentado por la mejora en la gestión y control de las obligaciones de cotización, al lograrse una reducción de la morosidad, que, no obstante, ha vuelto a crecer como consecuencia de la crisis económica. En cualquier caso, la coordinación entre las Agencias tributarias y forales y la Tesorería General de la Seguridad Social ha mejorado, y con ello la capacidad de control del contribuyente y de gestión del cobro. Incluso se han creado observatorios contra el fraude.

3.2 Simplificación y armonización de los regímenes especiales

El proceso de simplificación de los regímenes especiales ha continuado con el objetivo de lograr un sistema de protección basado en dos grandes regímenes de aseguramiento, uno para trabajadores asalariados y otro para trabajadores autónomos. En esta línea, en 2008, el Régimen especial agrario de trabajadores por cuenta propia se ha integrado en el Régimen especial de trabajadores autónomos y, a partir de 2009, el Régimen especial agrario de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen general. Todo ello a través de un sistema especial que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena implica un período transitorio de 15 a 20 años para adaptar las cotizaciones sin poner en peligro la viabilidad económica de las explotaciones agrarias.

3.3 Reforzamiento de la equidad y del carácter contributivo

Uno de los principios esenciales del Pacto de Toledo, que se manifiesta en distintas recomendaciones, es el reforzamiento del carácter contributivo del sistema; esto es, lograr una mayor relación entre las aportaciones que se hacen y las prestaciones que se reciben. Para ello, se han introducido modificaciones en la fórmula de cálculo de la pensión y en los criterios de cómputo del tiempo cotizado.

En relación con los criterios de cálculo de la pensión, a partir de la Ley 24/1997, y de forma gradual, para el cálculo de la base reguladora so-

bre la que se establece la pensión que se ha de percibir se computan las cotizaciones realizadas en los 180 meses (15 años) previos a la jubilación (en lugar de 96 meses, 8 años, como sucedía antes de la entrada en vigor de la ley); las cotizaciones se actualizan con arreglo a la inflación. Esta medida pretende reforzar la motivación para cotizar en función de los salarios realmente percibidos y reducir al mismo tiempo la base reguladora, al ajustarse ésta sólo a la inflación y no al crecimiento de los salarios. Pero, al mismo tiempo, se tiende a premiar períodos de cotización más cortos, al aplicarse por cada año cotizado durante los 15 primeros de la carrera de aseguramiento 3,33 puntos porcentuales en lugar de 2,33, y 3 puntos en lugar de 2 por los años que van del 16 al 25. Las personas que tienen una carrera de aseguramiento completa de 35 años seguirán percibiendo una pensión del 100% de la base reguladora. Estas modificaciones no han impedido, sin embargo, que la cuantía media de las nuevas altas en las pensiones de jubilación creciera a un ritmo superior a la renta media de los hogares (5,3% frente a 4,5% de tasa media de crecimiento acumulativo entre 1995 y 2008).

En el caso de las pensiones de incapacidad permanente, a partir de la Ley 40/2007, cuando la incapacidad para el trabajo derive de una enfermedad común, el importe de la pensión se calculará en función del tiempo cotizado hasta el momento de la declaración de la incapacidad. Anteriormente no se computaba el tiempo de cotización en los casos de enfermedad profesional o accidente de trabajo.

Por lo que se refiere a la acreditación del período de carencia (período de cotización exigido para tener derecho a la pensión), a partir de la Ley 40/2007, y también escalonadamente, se computarán únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias, pues la conversión de las pagas extraordinarias en “días cuota” hacía que el período de cotización efectiva se redujera, según las circunstancias, de 15 a 13 años. Por otra parte, con el fin de evitar que la incapacidad permanente se convierta en una vía de acceso a la protección para quienes tienen períodos de cotización muy reducidos, se han endurecido los criterios de cálculo de la cuantía de la pensión.

3.4 Incentivación del retraso de la edad de jubilación

Como subrayan los análisis de la OCDE sobre la evolución de los sistemas de pensiones, una de las medidas de las políticas económicas seguidas en los años setenta y ochenta del pasado siglo fue adelantar la edad de jubilación para facilitar la reconversión industrial y la salida de la crisis económica⁷. Como se ha señalado ya, una de las líneas de reforma de los

⁷ OCDE (2009).

sistemas de pensiones desde los años noventa ha sido precisamente reducir los incentivos a la jubilación anticipada, acercar la edad real de jubilación a la edad legal, ampliar en algunos casos ésta hasta los 67 años y fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. Todo ello con la intención de reducir el volumen del gasto en pensiones y su ritmo de crecimiento. Ésta también es una, si no la principal, de las propuestas defendidas por la Unión Europea.

En consonancia con estas tendencias, y dada la prolongación sistemática de la vida, el Pacto de Toledo también recomendó el acercamiento de la edad real a la edad legal de jubilación. A partir de la Ley 24/1997 se penaliza con un coeficiente reductor del 8% cada año adelantado en la edad de jubilación, aunque se reduce al 7% cuando el cese no es voluntario y se acreditan 40 o más años de cotización. En 2002, como consecuencia de un pacto social firmado en 2001, disminuye este coeficiente en caso de cese no voluntario también para las carreras laborales con más de 30 años cotizados: pasa a un 7,5% entre 31 y 34 años cotizados; a un 7% entre 35 y 37; a un 6,5% entre 38 y 39; y a un 6% con 40 o más.

La elevación de los costes de la jubilación anticipada no ha sido muy efectiva. Entre el 40% y el 50% de todas las nuevas jubilaciones son anticipadas, alcanzando las que se producen con menos de 60 años entre el 9,3% y el 17,5% a lo largo de los últimos años (tabla 3). De hecho, a una proporción apreciable de estas jubilaciones anticipadas no se les aplica el coeficiente reductor al ser reconocidas en el marco de un acuerdo de jubilación parcial. En este sentido, la jubilación parcial ha crecido considerablemente a partir de 2002, al permitirse compatibilizar un trabajo remunerado a tiempo parcial y la percepción de una pensión parcial de jubilación desde los 60 años. A partir de 2008 (Ley 40/2007), sin embargo, se han endurecido las condiciones de acceso a la misma: no se permite la jubilación parcial a los trabajadores a tiempo parcial; la edad mínima se eleva a 61 años; se establece una antigüedad mínima en la empresa de seis años; se exige un contrato de relevo por parte de la empresa y se eleva de 15 a 30 años el período de cotización exigido.

Al tiempo que se flexibiliza la edad de jubilación al posibilitar la jubilación parcial, se introducen incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral después de los 65 años. Así, a partir de 2002, si la jubilación se produce después de los 65 años y con 35 años cotizados, al porcentaje aplicable a la base reguladora para la obtención de la pensión de jubilación se le sumará un 2% por cada año completo por encima de los 65, reduciéndose en 2007 el período mínimo de cotización exigido a 15 años para ver incrementada la pensión en dicho importe. Este porcentaje será del 3% cuando el trabajador acredite al menos 40 años de cotización al cumplir 65 años. Si la pensión resultante de prolongar la vida laboral fuese superior a la pensión máxima, se reconoce un complemento adicio-

Tabla 3 – Evolución de las altas de jubilación del total del sistema (excluido SOVI) por edad de jubilación. Valor absoluto y porcentaje. 2003-2008

	2003		2005		2007		2008 (*)	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Jubilación anticipada	76.292	43,8	89.667	42,0	96.040	44,8	65.921	42,3
Con coeficiente reductor	57.228	32,9	57.609	27,0	55.643	26,0	37.492	24,1
De 60 y menos años	30.504	17,5	27.727	13,0	21.922	10,2	14.510	9,3
De 61 años	6.419	3,7	8.145	3,8	8.620	4,0	6.001	3,9
De 62 años	7.226	4,2	8.058	3,8	8.544	4,0	5.626	3,6
De 63 años	8.171	4,7	7.190	3,4	8.469	4,0	5.825	3,7
De 64 años	4.908	2,8	6.489	3,0	8.088	3,8	5.530	3,6
Sin coeficiente reductor	3.398	2,0	4.943	2,3	4.851	2,3	3.170	2,0
Especial a los 64 años	4.799	2,8	6.187	2,9	6.564	3,1	4.075	2,6
Parcial	10.867	6,2	20.928	9,8	28.982	13,5	21.184	13,6
De 65 y más años	97.788	56,2	123.839	58,0	118.183	55,2	89.780	57,7
Total jubilaciones	174.080	100	213.506	100	214.223	100	155.701	100

(*) Datos hasta julio.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo. Volumen I*, en www.imersomayores.cscic.es

nal para que no se anule el efecto incentivador que se persigue. Por otro lado, los trabajadores mayores de 65 años quedan también exonerados del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes cuando acrediten 35 años cotizados.

Globalmente, no obstante, la edad media de jubilación ha crecido. Si en 2005 estaba en los 62,87 en el Régimen General, en 2009 ha ascendido a los 63,27 años; en el conjunto del sistema ha pasado de 63,27 a 63,74.

3.5 Fortalecimiento del principio de solidaridad

Como en toda reforma del sistema de protección social, al tiempo que se endurecen las condiciones de acceso o las cuantías de las prestaciones en determinadas circunstancias, se introducen medidas cuyo objetivo es proteger mejor a los colectivos socialmente más débiles. Se trata de una estrategia para lograr mayor legitimidad social para las reformas “racionalizadoras” que tratan de frenar el ritmo de crecimiento de los gastos y facilitar que se alcancen acuerdos sociales amplios.

El Pacto de Toledo incluye también una serie de propuestas destinadas a reforzar el principio de solidaridad social que define a la Seguridad Social. Las recomendaciones realizadas se centran, por un lado, en garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones a través de su revalorización automática con arreglo a la inflación prevista. Por

otro, se recomienda la mejora de las pensiones de supervivencia, modificando las condiciones de percepción de las pensiones de orfandad e incrementando las pensiones de viudedad a quienes tienen menores ingresos. La renovación del Pacto de Toledo en 2003 abunda en la misma dirección al considerar necesaria una reformulación legal de las prestaciones de supervivencia, con un doble objetivo: lograr una cobertura efectiva de las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento del asegurado y conseguir una mejora sustancial de las prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros recursos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años.

A partir de 1997 se introduce la obligación de revalorizar con arreglo a la inflación prevista todas las pensiones, y no sólo las causadas a partir de la reforma de 1985, como venía sucediendo hasta entonces. Se acaba así con una prolongada práctica de revalorización selectiva de las pensiones, aumentando las más bajas por encima de la inflación y las más altas por debajo, con el consiguiente efecto de diluir el carácter contributivo del sistema. La revalorización con arreglo a la inflación prevista supone que aquélla se produce antes de que aumenten los precios. Para los casos en los que el aumento real sea mayor que el previsto se establece la obligación de pagar un complemento compensatorio. Pero, si la inflación prevista resulta ser menor que la real, no se reduce la cuantía de la pensión, sino que se prevé que la diferencia sea absorbida en ejercicios posteriores.

El reforzamiento de la solidaridad en caso de orfandad se ha conseguido, sobre todo, aumentando el límite de edad hasta el que se tiene derecho a la correspondiente pensión. Así, a partir de 1997 se amplió desde los 18 hasta los 21 años, siempre que el beneficiario no realizara un trabajo remunerado por cuenta ajena o propia, o a los 23 años si habían fallecido ambos padres. En 2002 se incrementó en un año más (22 y 24 años, respectivamente). Y desde 2008 la orfandad se extiende también hasta los 24 años para los supuestos de existencia de discapacidad igual o superior al 33%. Por otra parte, ese mismo año se elevó hasta el 100% del salario mínimo interprofesional la posibilidad de compatibilizar la pensión de orfandad con la percepción de ingresos por trabajo remunerado.

Por lo que se refiere a la prestación por viudedad, en 1997 se incrementó la pensión mínima de las personas viudas menores de 60 años para equipararla a la de las personas viudas de 60 a 64 años, siempre que existan cargas familiares o ingresos económicos insuficientes. Desde 2002 se permite compatibilizar la percepción de la pensión de viudedad con un nuevo matrimonio, siempre que se trate de pensionistas mayores de 61 años o menores incapacitados cuyas pensiones de viudedad sean su principal o única fuente de ingresos y cuando las rentas conjuntas del matrimonio no superen el doble del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en

cómputo anual. En 2003, se aumentó el porcentaje aplicable a la base reguladora para obtener el importe de la pensión desde el 48% al 52%, y al 70% bajo condiciones de necesidad (hijos a cargo y reducidos ingresos si la pensión de viudedad es la principal fuente de ingresos del hogar), con efectos retroactivos para quienes enviudaron antes de ese año.

Las mayores modificaciones en la regulación de la pensión de viudedad se producen con la Ley 40/2007, que adapta estas prestaciones a las nuevas realidades familiares. Se prevén pensiones de viudedad en los casos de convivencia no matrimonial, siempre que se reúnan los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión, se acredite un mínimo de dos o cinco años de convivencia continuada (según la modalidad de acreditación de la convivencia continuada) y sujeto a un umbral de ingresos determinado (variable en función de la existencia o no de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad). Las pensiones de viudedad también se condicionan a una duración mínima del matrimonio siempre que la muerte del causahabiente se produzca por enfermedad común (un año o dos de convivencia continuada si existe unión de hecho previa al matrimonio). Para los casos en los que no se cumple esta condición se prevé una prestación de viudedad temporal durante dos años.

Por otra parte, en los casos de separación o divorcio se tendrá derecho a una pensión de viudedad si el causahabiente hubiese tenido la obligación de pasar una paga alimentaria al ex cónyuge. Cuando existiera concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión, se garantiza el 40% de la base reguladora a favor del cónyuge sobreviviente o pareja (cuando se demuestre convivencia continuada), siempre que reúna las condiciones para ser beneficiario de la pensión.

3.6 Sistema complementario de previsión social

Una de las líneas de reforma de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE durante las últimas décadas, incluidos los países que tienen un Estado de bienestar desarrollado, ha sido el impulso y la promoción de sistemas complementarios de pensiones de gestión privada y voluntarios. Se busca incentivar el ahorro a largo plazo de forma que en la jubilación se disponga de distintas fuentes de rentas. Esto facilitaría la aceptación social de reformas en los sistemas públicos de pensiones para reducir el importe de la pensión percibida, al amortiguar el impacto de las medidas reductoras en la renta disponible final de los mayores.

En consonancia con estas tendencias, el Pacto de Toledo también aboga por la complementación, con carácter voluntario, del sistema público de la Seguridad Social a través de sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social,

que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que otorga la Seguridad Social. Estos sistemas se conciben como complementarios, no sustitutivos ni debilitadores de las pensiones públicas. En este sentido, se recomienda proceder a su ordenación y potenciación, actualizando y mejorando los incentivos fiscales, particularmente de los sistemas colectivos.

La renovación del Pacto de Toledo en 2003, aunque reconocía el importante avance que se había producido en este ámbito, constataba el limitado alcance logrado y la necesidad de seguir promoviendo dicho sistema complementario: acercando los planes de previsión empresarial y laboral y los planes de pensiones y seguros individuales; modificando los incentivos fiscales y las condiciones de acceso al capital acumulado; facilitando y primando la extensión e incorporación a planes de pensiones de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores que permita una amplia cobertura de los sistemas de previsión complementarios sobre el conjunto de la población activa.

A pesar de las medidas acometidas, el número de beneficiarios de los distintos instrumentos que componen este sistema complementario es muy limitado. El número de beneficiarios ha crecido a un ritmo anual medio del 11,1% en el período 2003-2008, en este último año sólo cubría a 356.329 personas (tabla 4). Por otra parte, el patrimonio ahorrado en dicho período ha pasado del 7,3% al 8,4% del PIB en 2007, si bien en 2008 disminuyó nuevamente a niveles de 2003. La crisis financiera ha tenido como consecuencia, además de una sustancial pérdida de valor de los fondos y planes que invertían en renta variable (el 35% de las inversiones), una pérdida de confianza en este mecanismo de ahorro. Esta circunstancia, unida a la profunda crisis económica general, con el consiguiente aumento del desem-

Tabla 4 – Evolución de los fondos y planes de pensiones. 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% variación media anual
Número de fondos	1.054	1.163	1.255	1.340	1.353	1.374	5,5
Número de planes	2.948	3.120	3.216	3.289	2.969	3.019	0,5
Número de cuentas de participes	7.185.021	8.302.738	9.147.119	9.794.093	10.396.654	10.915.647	8,7
Beneficiarios	210.307	159.072	312.304	310.348	328.804	356.329	11,1
Cuenta de posición	56.471	63.142	73.495	81.735	87.047	79.058	7,0
% Patrimonio fondos/PIB	7,3	7,6	8,2	8,4	8,4	7,3	0,0
Aportaciones (en millones de euros)	6.486	6.878	7.568	8.096	7.097	6.094	-1,2
Prestaciones (en millones de euros)	1.833	2.055	2.559	3.300	3.245	3.805	15,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Planes y fondos de pensiones. Informe estadístico*, varios años.

pleo y la incertidumbre sobre el futuro, ha hecho que las aportaciones en 2008 cayeran un 24,7% respecto a 2006. En conjunto, y según la explotación de los microdatos de la *Encuesta de condiciones de vida 2007* del INE, sólo un 13% de los adultos menores de 65 años hacían contribuciones a planes privados de pensiones y el 0,7% de los mayores de 65 años percibían rentas derivadas de este tipo de planes.

4. Crisis económica y perspectivas de futuro de las pensiones

La profunda crisis económica iniciada en 2007 ha generado una enorme caída en el empleo y en la actividad económica. Esta situación se ha traducido en una disminución de los ingresos públicos y en un aumento del gasto, sobre todo como consecuencia de la política de estimulación fiscal, del incremento del gasto social así como por las ayudas al sistema financiero. La consecuencia ha sido la aparición de un elevado déficit público, muy por encima de las obligaciones establecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento exigido por la introducción del euro y cifrado en un máximo del 3% del PIB. Concretamente, en 2009, el déficit público ha alcanzado ni más ni menos que el 11,4% del PIB. Conforme al calendario aprobado por el Consejo de Ministros de Finanzas de la Unión Europea en noviembre de 2009, a partir de 2013 el déficit no debería superar el 3%.

Una de las consecuencias del déficit público ha sido el aumento sustancial del endeudamiento público y de los gastos asociados a su gestión. Éste podría alcanzar hasta el 60% del PIB en 2010 y valores superiores en los siguientes años como consecuencia de la continuidad prevista en el desequilibrio de las cuentas públicas, con lo que se superarían también los límites macroeconómicos establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En marcado contraste, la situación financiera de la Seguridad Social presenta una imagen muy diferente, a pesar de la caída de los ingresos consecuencia del masivo desempleo y el aumento de los gastos. Según la liquidación provisional del presupuesto en diciembre de 2009, los ingresos han descendido durante 2009 (un 1,19%), y los gastos han disminuido sustancialmente (3,37%), por lo que el saldo sigue siendo positivo, con un superávit de 5.703,6 millones de euros.

Las previsiones sobre la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, que en cumplimiento de los acuerdos adoptados en el Pacto de Toledo tienen que realizarse periódicamente y que se hicieron públicas a finales de 2008, muestran que las reformas no son urgentes, pero sí necesarias a medio plazo.

4.1 Informe del Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre la Estrategia Nacional de Pensiones 2008

Los pronósticos públicos parten de las proyecciones demográficas de la población general elaboradas por Eurostat y de las hipótesis macroeconómicas del escenario facilitado por el Ministerio de Economía y Hacienda en el contexto de los Presupuestos Generales del Estado, coincidentes con las realizadas por el subgrupo de envejecimiento del Comité de Política Económica de la Unión Europea. Estas hipótesis macroeconómicas se han adaptado en el período 2008-2011 a las variables nacionales que se derivan, por un lado, de las cifras correspondientes a la previsión de liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social para 2008 y al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2009, y, por otro, del escenario macroeconómico del objetivo de estabilidad presupuestaria 2009-2011.

Según los resultados de esta proyección, los ingresos de la Seguridad Social dejarían de ser mayores que los gastos a partir de 2024 (tabla 5). La brecha se ensancharía cada vez más con el paso de los años, puesto que a partir de esa fecha se supone que el empleo no variará y, por tanto, no lo harán los ingresos, mientras que los gastos aumentarán como consecuencia del envejecimiento creciente de la población. Si el fondo de reserva acumulado hasta ese momento se destinara a los fines para los que fue creado y se utilizara, por tanto, para saldar el déficit, el sistema de pensiones continuaría en equilibrio financiero hasta 2029.

Los resultados de estas proyecciones son más favorables que los que se hicieron en 2000 y en 2005. La aparición de déficit en las cuentas de la Seguridad Social se retrasa nueve años: desde 2015, primer año deficitario en la estimación de 2005, hasta 2024 en la realizada en 2009. Esta mejora en las estimaciones sobre la viabilidad financiera del sistema de pensiones se debe sobre todo a la muy positiva evolución del empleo producida en-

Tabla 5 – Proyección de ingresos y gastos del Sistema de la Seguridad Social. En porcentaje sobre el PIB. 2007-2025

	2007	2010	2015	2020	2025
Gastos	8,9	9,8	9,9	10	10,6
Pensiones	7,6	8,3	8,5	8,6	9,3
Resto de gastos	1,3	1,1	1,4	1,4	1,3
Ingresos	10,3	10,3	10,5	10,4	10,3
Cuotas	9,9	9,9	9,8	9,7	9,7
Resto de ingresos	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6
Superávit/Déficit del ejercicio	1,4	0,6	0,6	0,4	-0,3
Superávit/Déficit con aplicación del Fondo de Reserva	0,8	0,5	0,6	0,3	-0,3
Volumen del Fondo de Reserva (al final de cada ejercicio)	4,4	5,8	6,8	7,2	5,5

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008): *Estrategia nacional de pensiones*, en www.mtin.es

tre 2004 y 2007, que fue mayor que los supuestos establecidos para calcular los ingresos en 2005 y que ha llevado también a revisar al alza las previsiones sobre la evolución del empleo a partir de 2010. El resultado lógico de esta revisión al alza de la evolución del empleo es una proyección de ingresos sensiblemente más elevada. Si la estimación se hiciera teniendo en cuenta los efectos de la crisis económica sobre el empleo, los ingresos serían mucho menores, por lo que la aparición del déficit se adelantaría.

La previsión de la evolución del gasto en pensiones, por el contrario, ha sido más negativa que en años anteriores, ya que crecerá a un ritmo mayor, a pesar de que la nueva proyección incluye, supuestamente, los efectos de la reforma de 2007 (Ley 40/2007). Si en la proyección de 2005 se calculaba que el gasto en pensiones entre 2005 y 2020 se situaría alrededor del 8% del PIB, en la de 2008 estaría en torno al 8,5%. A partir de 2020, en ambas proyecciones, comenzaría a dispararse el ritmo del gasto y a redistribuirse un volumen creciente de recursos a través de la Seguridad Social.

A pesar de que la situación financiera de la Seguridad Social no es deficitaria, cada vez más voces reclaman una reforma del sistema de pensiones en el contexto del saneamiento de las cuentas públicas y del ajuste del déficit público a los límites establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre el que descansa el euro. Desde distintas instancias, y particularmente desde el Banco de España, se ha insistido en la necesidad de una reforma estructural de mayor calado que la que se materializó en la Ley 40/2007 y las demás medidas que han desarrollado el Acuerdo Social de 2006. El planteamiento del Banco de España está en sintonía con las demandas de la Comisión Europea, que desde la creación del euro está obligada a vigilar la sostenibilidad de las cuentas públicas de los países integrantes de la moneda única. Por otra parte, desde el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, los gobiernos de los países de la Unión Europea acordaron un método abierto de coordinación de las políticas de pensiones en virtud del cual se establecieron orientaciones comunes y una evaluación periódica de los avances realizados para garantizar la adecuación y la sostenibilidad a largo plazo del modelo social europeo. En este marco se realizan las proyecciones mencionadas.

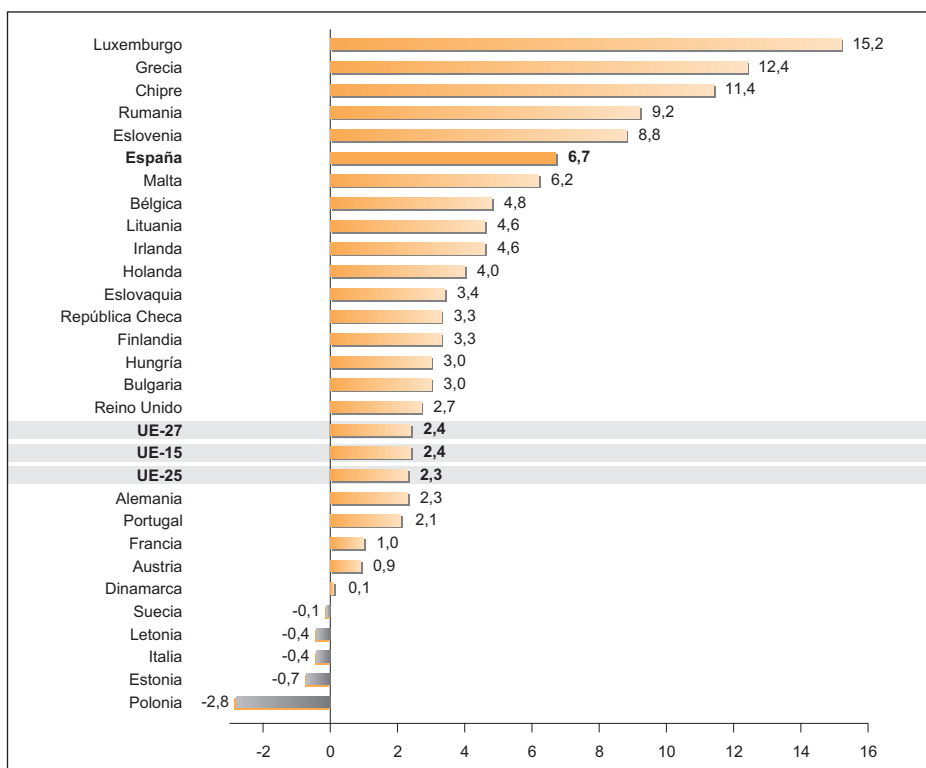
4.2 Informe de la Unión Europea sobre envejecimiento y evolución del gasto en pensiones

La posición de la Comisión Europea parte del hecho de que el envejecimiento es una realidad ineludible, por lo que es necesario acometer reformas estructurales para adaptarse a este proceso. Los costes de no adaptación amenazarían la capacidad de crecimiento económico y de satisfacción de las necesidades futuras, así como la solidaridad intergeneracional. En 2009, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financie-

ros, en colaboración con la Comisión de Política Económica, publicó un informe en el que se recogen proyecciones hasta el año 2060 de cómo afectaría el envejecimiento de la población a distintos componentes del gasto público social, entre ellos a los gastos en pensiones.

Según estas proyecciones, el gasto público en pensiones en España crecería en 6,7 puntos porcentuales entre 2007 y 2060: pasaría del 8,4% al 15,1% del PIB. El gasto público total en materia social como consecuencia del envejecimiento de la población crecería aún más, 9 puntos en total, pues al incremento del gasto en pensiones hay que sumar los aumentos en el gasto sanitario (1,6 puntos), en el gasto público por cuidados de larga duración (0,9 puntos) y en educación (0,1 puntos), compensados sólo por la disminución del gasto en prestaciones por desempleo (-0,4 puntos). En conjunto, el informe de la Comisión Europea prevé un crecimiento del gasto público en materia social desde el 19,3% del PIB en 2007 hasta el 28,3% en 2060. Respecto a otros miembros de la Unión Europea, España se encuentra entre los países en los que se proyecta un mayor aumento del gasto público en pensiones (gráfico 1), muy por encima de la media comuni-

Gráfico 1 – Variación del gasto público estimado en pensiones en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 2007-2060



Fuente: Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

taria (6,7 puntos porcentuales frente a 2,4 en la UE-27 y 2,8 en los países de la zona euro) y en contraste con los que tendrán una ligera disminución del gasto (Suecia, Letonia, Italia, Estonia y Polonia).

El crecimiento proyectado en el gasto en pensiones no será, sin embargo, uniforme y constante a lo largo del tiempo. En las dos primeras décadas, 2007-2020 y 2020-2030, el crecimiento será muy moderado: sólo aumentará 1,1 puntos porcentuales en la primera década y 1,3 durante la segunda. Las mayores subidas se esperan en las dos décadas siguientes, 2030-2040 y 2040-2050, con 2,4 y 2,3 puntos porcentuales, para disminuir en 0,3 en la década 2050-2060. En el conjunto de la Unión Europea, por el contrario, los mayores crecimientos proyectados se producirán antes, en la década 2020-2030.

Que el ritmo de crecimiento del gasto para las dos próximas décadas sea tan moderado indica que la urgencia para reformar las pensiones no es tan elevada y no deriva tanto de la dinámica del crecimiento del gasto y de la situación financiera de la Seguridad Social como del déficit en las cuentas públicas, consecuencia de la caída de los ingresos y del aumento del gasto público. No obstante, dado que los períodos transitorios deben ser amplios para diluir los costes de la reforma en el tiempo y hacerla socialmente más aceptable, tampoco se dispone de tanto tiempo, máxime si se tiene presente que los ingresos han disminuido como consecuencia de la crisis del empleo y que tardarán en recuperarse.

La proyección de la Unión Europea descompone también el crecimiento del gasto en los distintos factores que lo originan, distinguiendo entre los efectos derivados del envejecimiento, del grado de cobertura del sistema de pensiones, del nivel de empleo y de la intensidad protectora y un componente residual (tabla 6).

Como puede observarse, el crecimiento del gasto en pensiones en España procede exclusivamente del envejecimiento de la población, al igual que sucede también en prácticamente todos los países de la Unión Europea. Más aún, los demás componentes compensan parcialmente este aumento por una reducción del nivel de cobertura (como consecuencia de un proyectado acercamiento de la edad de jubilación real a la edad legal), por un incremento del empleo y por una disminución de la cuantía de las pensiones (producto de la maduración de las reformas acometidas).

El efecto derivado del envejecimiento de la población española será notablemente mayor que en la mayoría de los países, dos puntos porcentuales por encima de la media de la UE-27 (10,7 frente a 8,7). Esto se debe, más que al aumento de la esperanza de vida (que se supone bastante similar para la mayoría de los países), a que la natalidad crecerá muy poco durante el período proyectado (de 1,39 en 2007 hasta 1,56 en 2060). Este último supuesto parece excesivamente conservador a la luz de los últimos

Tabla 6 – Variación del gasto público en pensiones según causas. En porcentaje del PIB. 2007-2060

	Gasto en 2007	Tasa de dependencia (1)	Grado de cobertura (2)	Grado de empleo (3)	Intensidad protectora (4)	Factor residual (5)	Gasto en 2060
Alemania	10,4	7,9	-1,9	-0,8	-2,2	-0,6	12,8
Austria	12,8	9,9	-2,6	-0,5	-5,0	-1,0	13,6
Bélgica	10,0	7,4	-0,9	-0,5	-1,0	-0,3	14,7
Bulgaria	8,3	9,1	-3,0	-0,5	-1,8	-0,8	11,3
Chipre	6,3	10,8	1,6	-0,5	-0,3	-0,2	17,7
Dinamarca	9,1	6,5	-4,9	-0,1	-0,5	-0,7	9,2
Eslovaquia	6,8	11,7	-3,9	-0,6	-2,4	-1,4	10,2
Eslovenia	9,9	13,7	-3,5	-0,1	-0,7	-0,7	18,6
España	8,4	10,7	-0,9	-0,9	-1,7	-0,5	15,1
Estonia	5,6	4,6	-1,6	-0,2	-3,1	-0,4	4,9
Finlandia	10,0	8,7	-3,1	-0,6	-0,9	-0,7	13,4
Francia	13,0	8,4	-2,2	-0,5	-4,0	-0,7	14,0
Grecia	11,7	12,7	-0,4	-0,6	0,8	-0,1	24,1
Holanda	6,6	6,6	-1,5	-0,2	-0,6	-0,4	10,5
Hungría	10,9	11,3	-5,4	-0,7	-1,1	-1,0	13,8
Irlanda	4,0	5,9	-1,5	-0,2	0,7	-0,3	8,6
Italia	14,0	10,4	-3,2	-1,1	-5,5	-1,0	13,6
Letonia	5,4	5,7	-1,6	-0,2	-3,9	-0,4	5,1
Lituania	6,8	9,6	-2,4	0,0	-1,8	-0,8	11,4
Luxemburgo	8,7	8,4	5,2	0,0	1,2	0,3	23,9
Malta	7,2	11,3	-3,1	-0,7	-0,5	-0,8	13,4
Polonia	11,6	13,4	-6,3	-1,0	-7,1	-1,8	8,8
Portugal	11,4	9,8	-1,7	-0,6	-4,5	-0,9	13,4
Reino Unido	6,6	4,2	-1,4	-0,3	0,5	-0,3	9,3
República Checa	7,8	9,5	-3,5	-0,5	-1,2	-1,1	11,0
Rumania	6,6	13,6	-4,9	0,3	1,7	-1,5	15,8
Suecia	9,5	5,6	-0,4	-0,4	-4,3	-0,6	9,4
UE-10	9,7	11,8	-4,9	-0,7	-3,9	-1,3	10,7
UE-15	10,2	7,7	-1,8	-0,6	-2,3	-0,6	12,6
UE-25	10,2	8,5	-2,4	-0,7	-2,5	-0,6	12,5
UE-27	10,1	8,7	-2,6	-0,7	-2,5	-0,6	12,5

(1) La tasa de dependencia es el porcentaje de población de 65 y más años respecto a la población de 15 a 64 años. (2) El grado de cobertura es el número de pensionistas respecto a la población de 65 y más años. (3) El grado de empleo es la población de 15 a 64 años respecto a la población ocupada de 15 a 64 años. (4) La intensidad protectora es la pensión media dividida por el resultado de dividir el PIB por las horas trabajadas entre los 15 y los 71 años. (5) El factor residual es la población trabajadora de 15 a 64 años dividida por las horas trabajadas entre los 15 y los 71 años.

Fuente: Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

datos de fecundidad facilitados por el INE: 1,46 hijos por mujer en 2008, con una tendencia creciente desde un mínimo de 1,16 en 1996. Aunque siempre resulta muy arriesgado hacer proyecciones sobre la evolución de la natalidad, tanto más cuanto mayor sea el horizonte temporal.

Aunque se supone que la inmigración continuará creciendo, siendo España uno de los países con mayor tasa, el rejuvenecimiento de la población que supondrá sólo servirá para limitar muy parcialmente el envejecimiento: el peso proyectado de la población de 65 y más años pasará del 16,7% en 2007 al 32,3% en 2060. Los efectos demográficos serán limitados en la próxima década (1,1 puntos porcentuales hasta 2020) y alcanzarán los valores más altos en las décadas de 2030 y 2040, donde la contribución al crecimiento del gasto en pensiones se situará entre 3 y 4 puntos porcentuales. Esta pauta temporal sufre un retraso de aproximadamente una década respecto a la media europea, debido fundamentalmente al rejuvenecimiento de la población española por la fuerte inmigración registrada en el pasado reciente.

Los efectos reductores del peso de las pensiones sobre la población mayor y de la disminución de la cuantía de la pensión (en términos relativos) son en España apreciablemente inferiores que en la media de los países de la Unión Europea: -0,9 puntos porcentuales frente a -2,6 en la UE-27 (aunque en la UE-15 sería de -1,8) en el primer caso y -1,7 puntos porcentuales frente a -2,5 (-2,3 en la UE-15) en el segundo. Esta circunstancia hace que el impacto del envejecimiento sobre el aumento del gasto en pensiones en relación al PIB se vea compensado en menor medida y el aumento sea superior.

Los mayores efectos compensadores de los cambios en las condiciones de acceso a las pensiones (fundamentalmente a través del retraso en la edad legal de jubilación y del endurecimiento de la jubilación anticipada) y en su intensidad (reduciendo la relación de sustitución respecto al salario y/o alargando el período de cotización) se producen en los países que han acometido reformas más radicales y donde la jubilación anticipada está más extendida. Por ejemplo, en Francia o Italia, donde la proporción de personas jubiladas anticipadamente es muy alta y donde se han implementado profundas reformas tendentes a reducir un gasto en pensiones ya muy elevado. También en Suecia, que ha privatizado el sistema complementario de pensiones, lo que implica una reducción sustancial del alcance de las pensiones públicas.

En general, el efecto reductor del gasto derivado de un aumento del empleo –que se añade a la prolongación de la permanencia en el mercado de trabajo consecuencia del retraso de la jubilación, recogida en el efecto de cobertura– es muy limitado en todos los países, pues se ha proyectado que sólo contribuirá a una disminución de 0,9 puntos porcentuales. Este resultado tan sorprendente se debe a los supuestos sobre el comporta-

miento del empleo, muy condicionado también por la evolución de la estructura de la población.

En España se estima un aumento de la tasa de actividad (5,7 puntos porcentuales en el período, del 71,6% en 2007 al 77,3% en 2060) y de la de empleo (6,9 puntos, del 65,6% al 72,5%). Este incremento se producirá casi exclusivamente entre las mujeres y no entre los jóvenes de 16 a 24 años, entre los que disminuirá, sino en el grupo de edad de 25 a 54 años y sobre todo en el de 55 a 64 años. En valores absolutos, el número total de empleados crecerá hasta 2020, para permanecer estable durante dicha década y disminuir a partir de la siguiente por la reducción de la población potencialmente activa.

La conclusión del informe es que hay una serie de países, entre ellos España (además de Grecia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Rumania y Eslovenia), que han adoptado medidas de reforma de los sistemas públicos de pensiones insuficientes o tienen sistemas que están madurando y generan una escalada en el gasto. Cualquiera que sea el factor que impulsa este crecimiento, la Comisión considera que es urgente proceder a una modernización de los sistemas de pensiones con el objeto de frenar e invertir el incremento del gasto a largo plazo.

Aunque el informe no hace recomendaciones concretas sobre las medidas que tiene que tomar cada país, sí destaca los objetivos generales que deben orientar lo que consideran reformas modernizadoras. Dada la dependencia de la evolución del sistema de pensiones tanto de la dinámica económica como de la demográfica, se formulan, por un lado, objetivos muy generales para las políticas socioeconómicas y, por otro, objetivos más concretos en el ámbito de las pensiones.

Entre los objetivos generales que deben garantizar un crecimiento sostenido y sostenible a largo plazo (Estrategia de Lisboa) se incluyen los siguientes⁸:

- Promover la renovación demográfica en Europa mejorando las condiciones de las familias, fundamentalmente a través de la promoción de la conciliación de la vida personal y laboral, pero también mediante incentivos directos –protección social de las familias–, de forma que la tenencia de hijos sea más atractiva y genere menos “cargas”.
- Fomentar el empleo en Europa con más puestos de trabajo y vidas laborales más largas y de mejor calidad.
- Aumentar la productividad y el dinamismo de la economía europea.

⁸ COM (2009) 180 final.

- Acoger e integrar a los inmigrantes.
- Garantizar unas finanzas públicas sostenibles, que permitan una protección social adecuada y la equidad entre generaciones. Esto exige reformas en los sistemas de pensiones, de asistencia sanitaria, de cuidado de larga duración y de educación.

Y entre los objetivos específicos que se proponen para la reforma de los sistemas de pensiones se citan los siguientes:

- Proporcionar información relevante y accesible sobre la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos en la jubilación. Los incentivos al ahorro pueden adoptar muchas formas, desde hacer obligatoria la cotización a sistemas complementarios privados hasta incentivar fiscalmente el ahorro a través de planes privados de pensiones.
- Acabar con las barreras que existen por el lado de la oferta de trabajo para permitir que las personas continúen trabajando a medida que se hacen mayores.
- Fomentar mecanismos de flexibilización que permitan que las personas puedan seguir trabajando más allá de la edad legal de jubilación y que esto se refleje positivamente en la pensión que perciban en el futuro.
- Introducir incentivos para que los empleados prolonguen su vida laboral y para que los empleadores retengan a los trabajadores de más edad.
- Permitir la jubilación parcial como una forma de combinar mayores ingresos para las personas mayores y la mejora de la oferta de trabajo en la economía, al tiempo que sirve también para hacer más atractiva la prolongación de la vida laboral.

4.3 Propuesta de reforma del Gobierno, 2010

En respuesta al horizonte que estamos comentando y dado que la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo tiene que emitir preceptivamente un informe en 2010 sobre la situación de la Seguridad Social, en enero de este año, el Gobierno hizo pública su propuesta de reforma de la Seguridad Social. Como en todas las propuestas de reforma, se trata, por un lado, de mejorar los ingresos y frenar el crecimiento del gasto, al tiempo que, por otro, se introducen mejoras que refuercen el principio de equidad y solidaridad del sistema, apostando por una mayor coherencia entre los distintos pilares de protección social.

En cuanto a los ingresos, entre las distintas propuestas cabe destacar la que se refiere a la conveniencia de mantener los tipos de cotización

actuales, puesto que en el pasado no se han demostrado incompatibles con la creación de empleo. Al tiempo, se recomienda introducir más transparencia en las cotizaciones que corresponden a las contingencias profesionales. En lo que se refiere a las bases de cotización, el Gobierno considera que la cotización de los autónomos debería acercarse a los rendimientos realmente obtenidos, particularmente en el caso de que dispongan de asalariados que cotizan por importes superiores a los de los propios autónomos. En relación con los colectivos asegurados, se propone facilitar el aseguramiento a las empleadas de hogar, incluir a los becarios de postgrado y promover la cotización de las mujeres de los trabajadores que colaboran en el negocio familiar con el fin de que construyan una carrera de aseguramiento propia que les dé derecho a una pensión propia.

Igualmente, se defiende, de una forma bastante ambigua, la paulatina desaparición de las mutualidades tanto públicas como privadas, de forma que los nuevos potenciales miembros pasarían a integrarse en el Régimen General de la Seguridad Social, manteniendo los derechos adquiridos de los mutualistas. Aunque una formulación tan explícita sólo se hace para los nuevos funcionarios de las comunidades autónomas, está implícito también para el resto de las mutualidades.

Por último, en lo que se refiere a la clarificación de las fuentes de financiación, las propuestas se centran fundamentalmente en cuestiones contables y de financiación de la asistencia sanitaria en caso de contingencias profesionales. Al tiempo, reinterpretando el acuerdo de 2006, sólo se asume la obligación de financiar íntegramente el complemento a mínimos de las pensiones cuando el nivel contributivo sea deficitario.

Las reformas de mayor calado y repercusión social han sido las propuestas para frenar el ritmo de crecimiento del gasto al hilo del envejecimiento de la población. Éste ha sido el caso de la propuesta de retraso en la edad legal de jubilación como principal instrumento para prolongar la vida laboral de las personas y reducir el período de dependencia de las prestaciones sociales. Se defiende la necesidad de modificar la edad de jubilación debido a la ganancia continuada en esperanza de vida en paralelo al aumento del número de mayores como consecuencia de la jubilación de los nacidos durante el *baby boom*. Así, se abre la posibilidad a una adaptación periódica de la edad de jubilación a la evolución futura de la esperanza de vida, de forma que el gasto crezca sólo por el aumento del número de mayores y no como consecuencia también de que vivan durante más tiempo. No obstante, la propuesta se ha concretado en el aumento desde los 65 años actuales hasta los 67 –como ha sucedido en otros países– de forma paulatina a partir de 2013 y sin definición del plazo en el que tendría lugar, aunque en su presentación pública se ha fijado en 2025. Esto implica un incremento anual de dos meses durante dicho período, aunque

permitiendo temporalmente la jubilación a los 65 años siempre que el beneficiario asuma los costes.

Por otro lado, partiendo de los avances realizados en la jubilación flexible, se plantean distintas medidas para frenar la jubilación anticipada. Entre otras, aumentar paulatinamente la edad mínima por encima de los actuales 52 años (barajándose la de 58 años), penalizar a las empresas con beneficios que hagan jubilaciones anticipadas o utilizar el recurso al despido pactado como fórmula para posibilitar dicho adelanto.

Respecto a los incentivos al retraso de la jubilación, no se propone ningún aumento, pero sí desvincular la realización de los productos de los sistemas complementarios de previsión social de la obligación de jubilarse.

Junto a la introducción de mecanismos para retrasar la edad real de jubilación, se plantea también la necesidad de modificar la fórmula de cálculo de la pensión y las condiciones de acceso a la misma. De una manera un tanto farragosa y ambigua, el documento del Gobierno no plantea ninguna fórmula ni criterios específicos, sino una serie de principios muy generales. Destaca la apuesta por incluir, a la hora de calcular la pensión, todos los años cotizados, cerrando la posibilidad de que sean los propios beneficiarios quienes elijan un número determinado de esos años que sean los más ventajosos para ellos. No se fija la forma de actualización de las prestaciones ni cómo solucionar las lagunas de aseguramiento derivadas de interrupciones en la carrera laboral. No obstante, se señala la necesidad, por un lado, de no penalizar a quienes son despedidos al final de su vida laboral y, por otro, de condicionar las pensiones a la evolución de los ingresos del sistema y de la riqueza del país.

Respecto a los demás tipos de pensiones, se defiende un mayor control en las pensiones de incapacidad, al tiempo que se sugiere que los perceptores de estas pensiones más jóvenes puedan compatibilizarlas de alguna manera con la posibilidad de trabajar. En relación con las pensiones de viudedad, la propuesta acredita una clara incomodidad e indefinición sobre cómo proceder a su reforma. Se critica, por un lado, que la determinación de su cuantía no se vea condicionada ni por la duración de la carrera de aseguramiento, ni por la edad, ni por la existencia de hijos comunes ni tampoco por la duración del matrimonio (al menos hasta 2008). Se sugiere sustituir la pensión vitalicia por una temporal o una indemnización de pago único. Pero, por otro lado, se reconoce la dependencia económica de muchas viudas para quienes constituye la única renta. En este sentido, esta solución se plantea sólo cuando la duración del matrimonio sea corta y no existan hijos comunes, algo que ya se introdujo en la Ley 40/2007. También se critica la plena compatibilidad con el trabajo, pero no se avanza ninguna medida concreta. La única propuesta más o menos clara en el ámbito de las pensiones de supervivencia se refiere a la pensión de orfandad, que debe ser independiente de las unidades familiares en que

haya participado el causahabiente, de la relación familiar entre los progeñitores y del número de beneficiarios.

4.4 La postura sindical

Dado el horizonte financiero actual, los representantes sindicales consideran que la reforma del sistema de pensiones no es una necesidad urgente. Creen que, previamente al inicio de las conversaciones sobre esta materia, es necesario cumplir todos los acuerdos que se suscribieron en 2006 tras la renovación del Pacto de Toledo y que se materializaron fundamentalmente en la Ley 40/2007, que, sin embargo, no recoge todos los acuerdos logrados. En un comunicado conjunto emitido el 4 de diciembre de 2009, CC.OO. y UGT reclamaban al Gobierno que cumpliera con lo pactado, particularmente en los siguientes aspectos:

— Culminar el proceso de integración del Régimen Especial Agrario y el de Empleados del Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, para mejorar la protección social de estos trabajadores.

— Determinar las categorías de trabajadores que desarrollen su actividad laboral en peores condiciones de trabajo y a los que se les reconozca el derecho a la reducción de la edad de jubilación sin penalización, cuando no se pueden modificar las condiciones de trabajo.

— Asumir la financiación integral de los complementos para mínimos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado dentro del plazo previsto (gradualmente hasta culminar en 2013).

En relación con el debate sobre la edad de jubilación, la postura sindical defiende que en lugar de retrasar la edad legal se debe optar por potenciar más la jubilación flexible, incentivando su retraso voluntario o penalizando su adelantamiento.

5. El nivel de vida de los mayores

Las condiciones de vida de las personas mayores han mejorado de forma apreciable. Lo han hecho a medida que el Estado de bienestar español ha ido madurando y las prestaciones han ido ganando en poder adquisitivo como consecuencia tanto de la actualización automática de las pensiones con arreglo a la inflación y de las pensiones mínimas por encima de ésta, como por la incorporación de pensionistas con prestaciones cada vez más elevadas al haber cotizado durante más tiempo y por un importe mayor. Además, los ingresos de una parte creciente de los hogares de las personas mayores han aumentado también por la jubilación de muje-

res trabajadoras con derecho a pensión, así como por la capitalización cada vez mayor de los hogares (ahorros, depósitos, fondos de pensiones, etc.).

5.1 La cuantía de las pensiones

La pensión media mensual de jubilación ha aumentado un 4,8% en media acumulativa anual entre 1995 y 2008, pasando de 444 a 815 euros mensuales (14 pagas), un porcentaje algo superior a la renta media de todos los hogares (4,5%). La cuantía de las pensiones nuevas (altas) ha crecido incluso más, alcanzando el 5,3%. Así, quienes se jubilaron en 2008 tenían como media una pensión mensual muy superior a la del conjunto de pensionistas (1.052 euros al mes), más si es hombre (1.239) que si es mujer (699). Por otra parte, la proporción de pensiones mínimas ha disminuido hasta alcanzar el 27% (25% de las pensiones de jubilación y 31% de las pensiones de viudedad). Este porcentaje sigue siendo muy alto, si bien entre las mujeres es mucho más frecuente que entre los hombres (33% frente a 21%) y entre las pensiones nuevas es mucho menor (20%). Esto trasluce una paulatina maduración hacia un sistema netamente contributivo.

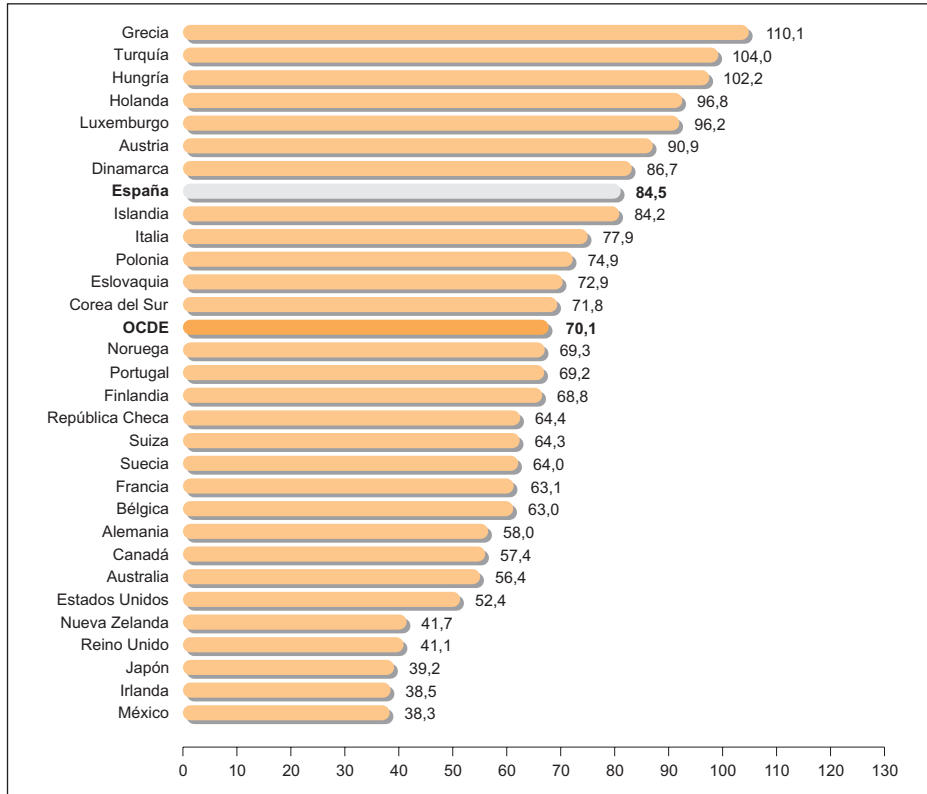
Con todo, una pensión media de jubilación de 815 euros mensuales (950 si se prorratean las pagas extraordinarias) es una cantidad muy limitada para ser una media. Significa que hay una importante proporción de pensionistas que perciben una renta de jubilación por debajo de dicha cantidad: el 46% recibe una pensión mensual de 600 euros o menos (14 pagas), más mujeres (77%) que hombres (29%), y un 70% percibe una pensión de 1.000 euros o menos (89% de las mujeres y 60% de los hombres).

Para completar la imagen es preciso destacar que el 25% de las mujeres y el 4,3% de los hombres perciben más de una pensión (ambas de la Seguridad Social o una de la Seguridad Social y otra de otro sistema).

Si se compara con otros países, el sistema de pensiones español en su regulación actual es generoso. Según un estudio de la OCDE⁹, la relación de sustitución de la pensión por el salario está por encima de la media de la OCDE. En efecto, el porcentaje que representa la pensión a la que se tendría derecho después de cotizar durante una vida laboral completa (esto es, la que da derecho al 100% de la base reguladora) con arreglo a la media de ingresos durante dicho período (actualizados respecto a la evolución de los salarios medios), y suponiendo unos ingresos iguales también al salario medio, sería en España del 81,2% en términos brutos o del 84,5% si se consideran salarios y pensiones netos de impuestos y cotizaciones so-

⁹ OCDE (2007).

Gráfico 2 – Tasa de sustitución del salario medio neto de impuestos y cotizaciones sociales por la pensión tras una vida laboral completa en la OCDE. En porcentaje



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de OCDE (2007): *Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries*. París.

ciales. En el conjunto de los países de la OCDE sería del 58,7% y del 70,1%, respectivamente (gráfico 2). Con arreglo a este criterio de cálculo, el sistema de pensiones en España, a mediados de la primera década del siglo XXI, sería más “generoso” que el de países como Reino Unido (41,1% en términos netos), Alemania (58%), Francia (63,1%) o Suecia (64%), con una relación de sustitución pensión-salario muy inferior.

Esta relación de sustitución de pensión por salario apenas es sensible al nivel de los salarios, salvo para los escalafones más altos de renta como consecuencia del tope máximo de pensión. De tal forma que lo que se denomina índice de “progresividad” (donde 0 representa un sistema puro de aseguramiento y 100 un sistema de garantía de una pensión básica uniforme para todos los mayores) es bajo al cifrarse en 19 frente a la media de la OCDE de 37 (aunque con un rango de variación que va de 0 en

Holanda a 100 en Nueva Zelanda e Irlanda), lo que refleja una gran contributividad del sistema español (y de la mayor parte de los sistemas europeos continentales).

A pesar de esta mayor generosidad derivada de la fórmula de cálculo de la pensión, la realidad de las carreras de aseguramiento, entre otras razones, hace que la proporción de pensiones bajas sea muy alta, ya que más de una de cada cuatro pensiones de jubilación es una “pensión mínima”. Además, el nivel de renta de los pensionistas españoles es muy inferior al de los pensionistas de los países de la Unión Europea más desarrollados.

El grado de cobertura de la protección social a los mayores también ha mejorado sustancialmente hasta ser casi universal. Con la introducción de las pensiones no contributivas en 1990 y la mejora en el control de la afiliación, prácticamente la totalidad de los hogares formados por mayores recibe algún tipo de pensión de vejez, de carácter contributivo o no contributivo¹⁰. Además de las pensiones de vejez, los hogares de mayores reciben también prestaciones por desempleo (3,7%) u otro tipo de subsidios o prestaciones (6,6%). En conjunto, el 97,5% de los hogares recibe algún tipo de prestación social del Estado. Si se consideran todas las pensiones destinadas a personas mayores, el número medio de pensiones de vejez (contributivas y no contributivas) por hogar encabezado por una persona de 65 o más años se eleva a 1,3.

5.2 *La renta disponible de los hogares*

Pero la pensión de jubilación o, en su caso, de viudedad no es la única fuente de ingresos de los hogares de las personas mayores. Así, según la *Encuesta de condiciones de vida 2008* del INE, la renta media de los hogares de personas mayores en 2007 era de 1.517 euros mensuales (18.198 euros al año), una cantidad bastante superior al importe medio de la pensión de jubilación (tabla 7). No obstante, es apreciablemente menor que la media de todos los hogares (26.010 euros anuales o 2.168 euros mensuales), aunque ha aumentado más rápidamente que ésta durante la última década. Esta mejora relativa no se debe sólo al incremento de las prestaciones y a la mayor capacidad de ahorro; también tiene su origen en que a los mayores les ha afectado menos la crisis económica que a los hogares de las personas económicamente activas, porque no han sufrido el desempleo.

¹⁰ En la *Encuesta de condiciones de vida* del INE, dentro de las prestaciones de vejez, están incluidas todo tipo de pensiones u otras prestaciones que se pagan a personas de 65 o más años (jubilación, viudedad, invalidez, a favor de familiares, etc.).

Tabla 7 – Evolución de la renta anual neta media por hogar, persona y unidad de consumo por grupo de edad de la persona de referencia. 1996-2008

	1996			2008		
	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo
De 16 a 29 años	13.449	4.261	5.410	23.456	10.375	14.724
De 30 a 44 años	16.624	4.485	6.130	27.884	9.379	15.015
De 45 a 64 años	18.228	4.724	6.349	30.543	9.920	15.230
De 65 y más años	9.115	5.255	6.006	18.198	8.938	12.212
Total	15.334	4.646	6.141	26.010	9.560	14.535

Nota: Los datos de renta corresponden a los años 1995 y 2007.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Panel de hogares 1996*; e INE, *Encuesta de condiciones de vida 2008*, en www.ine.es

Así, la renta media disponible de los hogares de personas mayores ha pasado de suponer el 59% de la renta de todos los hogares en 1996 al 70% en 2008. En términos de crecimiento, mientras que la renta de los hogares de los mayores ha aumentado a un ritmo medio acumulativo del 5,9%, en el conjunto de los hogares lo ha hecho al 4,5%.

Ahora bien, al comparar la renta de los hogares es preciso tener en cuenta que no todos tienen el mismo tamaño. De hecho, los hogares encabezados por personas mayores son más pequeños que los demás, por lo que la renta disponible del hogar se reparte entre menos personas. Si se tiene en cuenta el número de personas en el hogar y su edad (mayores o menores de edad), la renta disponible por “unidad de consumo” (esto es, por persona tomando en consideración que hay economías de escala por vivir en un mismo hogar y compartir gastos), la renta disponible de los mayores en 2008 sería de 12.212 euros anuales, frente a 14.535 euros de media, un 84%. Es decir, en los últimos años, los ingresos de los hogares de las personas mayores han mejorado sustancialmente respecto a los demás, pero su renta disponible media por unidad de consumo es apreciablemente menor.

Ahora bien, a la hora de evaluar la capacidad adquisitiva de la renta es preciso tomar en consideración que los mayores son en su inmensa mayoría propietarios de su vivienda, no tienen deudas y disponen de ahorros. Así, el 87% de las personas mayores son dueños de su vivienda, a lo que hay que añadir un 6% que la disfruta en régimen de cesión gratuita, de forma que sólo un 4% tiene que pagar un alquiler a precio de mercado¹¹. El 96% de los propietarios tienen totalmente pagada su vivienda principal, por lo que carecen de deudas por este concepto. Aunque la variedad de vi-

¹¹ Explotación propia de la *Encuesta de condiciones de vida 2007*.

viendas y su calidad es muy heterogénea, el grado de satisfacción con la misma es en general bueno, pues el 84% se declara muy o bastante satisfecho con su vivienda y sólo un 4% afirma estarlo poco o nada¹².

Esta elevada satisfacción no quiere decir necesariamente que las viviendas de los mayores cumplan con los estándares actuales de calidad aceptable, simplemente refleja que se sienten “a gusto en su casa”. No obstante, hay otros indicadores más objetivos que evidencian que en general las viviendas de los mayores reúnen unas condiciones aceptables. El 99% tiene una vivienda con tres o más habitaciones y sólo el 8% se queja de falta de espacio. Por otra parte, están equipadas con las infraestructuras típicas de nuestra sociedad de consumo: baño o ducha (99,2%); inodoro con agua corriente en la vivienda (99,5%); teléfono fijo o móvil (96%); televisión en color (99%); o lavadora (98%). Y aunque sólo un 49% dispone de coche, únicamente un 4% no lo tiene por no poder permitírselo.

Sin embargo, un 20% de las viviendas en las que residen mayores tiene humedades o goteras, un 11% recibe luz natural insuficiente, un 22% están afectadas por ruidos, un 13% de contaminación o suciedad y un 17% de delincuencia, violencia o vandalismo en la zona. Esto no significa, sin embargo, que los mayores vivan en peores condiciones que el resto de la población, pues no existen diferencias en estos problemas en función de la edad del responsable de la vivienda, sino de la clase social de pertenencia¹³.

Por otra parte, los mayores reciben servicios públicos, fundamentalmente sanitarios, y medicamentos, sin coste alguno y suelen tener que financiar a menos personas que las familias con hijos dependientes. Entonces, ¿son suficientes los ingresos de los que disponen para proporcionarles una vida digna? La respuesta a esta pregunta es compleja y cargada de valores. Si se pregunta a los mayores si están satisfechos con su situación económica –como hizo el CIS en 2006–, el porcentaje de satisfechos es más del doble que el de los insatisfechos (47% frente al 20%, con un tercio que se conforma con su situación). Pero esto no dice mucho acerca de su nivel de vida y de las carencias que puedan padecer, sino del grado de aceptación de sus condiciones de vida. Por otra parte, los ingresos medios tampoco resultan suficientemente ilustrativos de la capacidad económica de los grupos sociales.

Según la *Encuesta de condiciones de vida 2008*, los hogares de los mayores se sitúan mayoritariamente entre los que disponen de menores ingresos y también entre los que tienen mayor riesgo de pobreza. Uno de cada cuatro hogares sobrevive con menos de 750 euros mensuales y los

¹² CIS (2006): *Estudio 2.647: Condiciones de vida de las personas mayores*.

¹³ Explotación propia de la *Encuesta de condiciones de vida 2007*.

que cuentan con más de 2.000 euros mensuales son en torno a uno de cada cinco. Poco más de la mitad ingresa más de 1.000 euros mensuales, sobre todo parejas sin hijos en el hogar o cuando conviven más de dos adultos, pues normalmente los hijos tienen ingresos propios. Los hogares de personas mayores que viven solas, sobre todo si son mujeres, pero también la mayoría de los hombres solos, son quienes tienen unos ingresos más bajos (el 68% y el 55%, respectivamente, disponían de 750 euros o menos al mes).

A pesar de estas marcadas diferencias en los ingresos, los hogares de los mayores no parecen tener más dificultades para afrontar los gastos ordinarios de la vida que los demás hogares, aunque sí para hacer frente a los extraordinarios. Esto significa que los mayores ajustan mejor su consumo a sus ingresos, pero también que muchos renuncian a consumos de ocio propios de la sociedad actual por no poder permitírselos. Así, según refiere la persona principal del hogar, para el 49% de los mayores los gastos asociados a la vivienda (comunidad, electricidad, agua, gas, etc.) suponen una pesada carga, una proporción que es igual a la de los demás hogares (47%), pero sólo un 1,7% manifiesta no haber pagado o haber tenido que retrasar el pago de estos recibos, una proporción inferior a la de los demás hogares (4,4%). El retraso o falta de pago en otras deudas también es menos frecuente entre los mayores que en los demás tipos de hogares. La proporción de quienes teniendo que pagar hipoteca o alquiler por la vivienda no lo han hecho sólo es reconocido por el 4,6%, frente al 6,4% de los demás hogares, y la de quienes habiendo hecho compras con pagos aplazados o que disponen de un préstamo distinto a la hipoteca de la vivienda principal se han retrasado en el pago se eleva al 5,6%, frente al 7,8%. Estos bajos porcentajes pueden proceder del hecho de que los mayores están menos dispuestos a reconocer impagos, pero también reflejan que tienen una mayor aversión a las deudas y un sentido más estricto¹⁴ de la responsabilidad ética; por eso prefieren no consumir antes que endeudarse o no pagar. En cualquier caso, son muy pocos quienes no pueden hacer frente a los pagos.

Ahora bien, sólo un 55% de los hogares encabezados por mayores, frente a un 68% del resto de los hogares, puede permitirse pagar una semana de vacaciones fuera de casa, aunque prácticamente todos (97%) pueden financiar una comida que contenga carne o pescado (o equivalente en el caso de los vegetarianos) casi todos los días. Así mismo, casi todos pueden mantener la casa a una temperatura adecuada en invierno (88%), aunque hay una proporción apreciable, y mayor que en otros casos, que no puede hacerlo (11% frente a 7%). Algo más de uno de cada tres hogares de personas mayores (39%) tampoco puede hacer frente a gastos imprevistos, una cifra apreciablemente mayor que en los demás hogares (27%).

¹⁴ Explotación propia de la *Encuesta de condiciones de vida 2007*.

Por tanto, la mayoría de los hogares de las personas mayores, a pesar de no disponer de elevados ingresos, logra mantener una vivienda en condiciones aceptables, puede hacer frente a los gastos ordinarios de la vida y puede financiar una alimentación variada propia de sociedades desarrolladas. No obstante, uno de cada cuatro (28%) tiene muchas o bastantes dificultades para llegar a fin de mes, una proporción importante, aunque no diferente del resto de los hogares. Muchos mayores, sin embargo, afirman estar privados de consumos propios de las sociedades de consumo desarrolladas, como las vacaciones fuera de casa, por no poderse los permitir económicamente. Pero casi la mitad de los que lo afirman (42%) dispone de rentas superiores a los 1.000 euros mensuales.

Si se compara con otros países europeos, la renta disponible de los mayores en España es menor que la media comunitaria. Dado el desigual nivel de renta existente entre los distintos países de la Unión Europea y el diferente tamaño de los hogares encabezados por personas mayores, Eurostat proporciona datos sobre la renta disponible de los mayores en cada país como porcentaje de la mediana de los ingresos de toda la población medido en términos de unidades de consumo. En los últimos años, en España dicho porcentaje oscila alrededor del 76% (decreciente en la fase expansiva, para invertir la tendencia con la recesión), en la UE-15 es un 82% y en la UE-25, un 84%. Según este indicador, la renta relativa de las personas mayores en España es similar a la de sus homónimos finlandeses, daneses, belgas o ingleses, pero apreciablemente inferior a la de los franceses (90%), alemanes (86%) o italianos (86%).

No obstante, en unidades monetarias, la capacidad de compra de unos y otros es muy diferente. Así, mientras en nuestro país una persona mayor dispone de 8.792 euros al año como media (en términos de unidades de consumo), sus equivalentes alemanes, franceses, finlandeses e ingleses disponen de 14.000 a 15.000 euros anuales; esto es, en torno a un 60% más. Aunque hay diferencias en el coste de la vida de un país a otro, incluso ajustando por el coste de la vida (esto es, en paridades de poder de compra), disponen de entre un 40% y un 50% más de renta¹⁵. Por tanto, el nivel de vida de los mayores en España es muy inferior al de sus iguales de los países más desarrollados de la Unión Europea.

La desigualdad en la distribución de la renta entre los mayores españoles, aún siendo alta, no es muy diferente de la que se registra en Reino Unido o Francia, y es menor que la que hay en Italia. Así, mientras en España el 20% de los mayores con mayor renta disponen de 4,3 veces más que el 20% de los más pobres, en Francia dicha proporción es 4 veces y en el Reino Unido 4,4, mientras en Italia representa el 5,6.

¹⁵ IMSERSO (2009): *Las personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas. Informe 2008*, en <http://www.imsersomayores.csic.es>

5.3 La pobreza entre la población mayor

A pesar del aumento de la renta disponible entre las personas mayores, existe una elevada proporción de hogares con bajos ingresos, pues uno de cada cuatro (25,7%) dispone de menos de 750 euros al mes. La tasa de pobreza relativa (personas que disponen de unos ingresos menores del 60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo) era del 27,6% en 2008 (tabla 8). Uno de cada cuatro mayores es “pobre” con arreglo a este criterio. Esto significa que los que viven solos disponen de menos de 646 euros al mes y quienes viven en pareja tienen menos de 969 euros.

Si se compara con otros grupos de edad, este colectivo reúne el mayor porcentaje de personas con ingresos por debajo de este umbral de la pobreza (seguido del 24% de los menores de 16 años). Los más afectados por esta insuficiencia de ingresos son sobre todo los que viven solos, en la inmensa mayoría mujeres viudas (44% frente al 29% de los que viven en pareja). Esta proporción tan alta de mayores pobres tiene su origen en el hecho de que los importes mínimos de las pensiones se encuentran por debajo de estos umbrales, pues para la jubilación sin cónyuge a cargo o de viudedad y mayores de 64 años se situaba en 619 euros mensuales (prorrataando las pagas extraordinarias) en 2008, inferior a los 646 euros del umbral de pobreza, y en 771 si hay cónyuge a cargo, menor a los 969 euros del umbral de pobreza en este caso. Por otra parte, la pensión media de jubilación del conjunto del sistema (950 euros mensuales prorrataando las pagas extraordinarias) se encuentra también por debajo del umbral cuando viven dos personas en el hogar.

Por tanto, la cuantía de muchas pensiones no proporciona a los mayores unos ingresos suficientes que les permitan vivir por encima del nivel de la pobreza. La política de pensiones mínimas muestra claramente sus limitaciones. A pesar de ello, como se ha señalado, la gran mayoría dispone de una vivienda en propiedad y en condiciones aceptables y puede financiar los gastos ordinarios de mantenimiento de su vivienda y los gastos básicos de la vida.

Tabla 8 – Evolución del riesgo de pobreza por grupos de edad. En porcentaje. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Menos de 16 años	24,3	24,2	23,8	23,4	24,0
De 16 a 24 años	19,1	18,4	19,4	19,5	21,5
De 25 a 49 años	15,6	15,7	15,5	16,1	15,5
De 50 a 64 años	16,6	16,7	16,4	16,8	16,9
De 65 y más años	29,6	29,4	30,6	28,5	27,6
Total	19,9	19,8	19,9	19,7	19,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida 2008*, en www.ine.es

La proporción de hogares de personas mayores en riesgo de pobreza ha ido aumentando con la expansión económica hasta alcanzar un máximo del 30,6% en 2006, para disminuir con posterioridad tres puntos. Esta tendencia se ha registrado también en el conjunto de la Unión Europea. Refleja que los ingresos de este grupo están normalmente ajustados a la evolución de la inflación, pero no al ritmo de los salarios, que en fases expansivas suelen crecer en términos reales.

Si se compara con los demás países de la Unión Europea, y a pesar de la mayor importancia que tienen las pensiones en el gasto social español, la proporción de personas mayores por debajo del 60% de la mediana de ingresos de los hogares es muy superior: 28% frente a 21% en la UE-15 y 19% en la UE-25. Esta peor posición relativa se mantiene incluso si se considera no tanto el nivel de renta, sino las dificultades económicas, aunque en este caso la proporción de personas mayores con dificultades económicas es mucho menor y la comparación con otros países de la Unión Europea mejora. Así, según un estudio reciente que trata de medir el alcance de la exclusión social entre la población mayor¹⁶, el porcentaje de mayores socialmente excluidos es significativo (alrededor del 9%) y superior al que existe en los países más desarrollados del norte y centro de la Unión Europea, pero menor que en los demás países mediterráneos o del este de esta organización. El citado estudio distingue cuatro dimensiones básicas de la exclusión social: exclusión material, de los derechos sociales, de la participación social y falta de integración normativa. Centra la atención fundamentalmente en las dos primeras y considera como mayores a la población de 55 años y más.

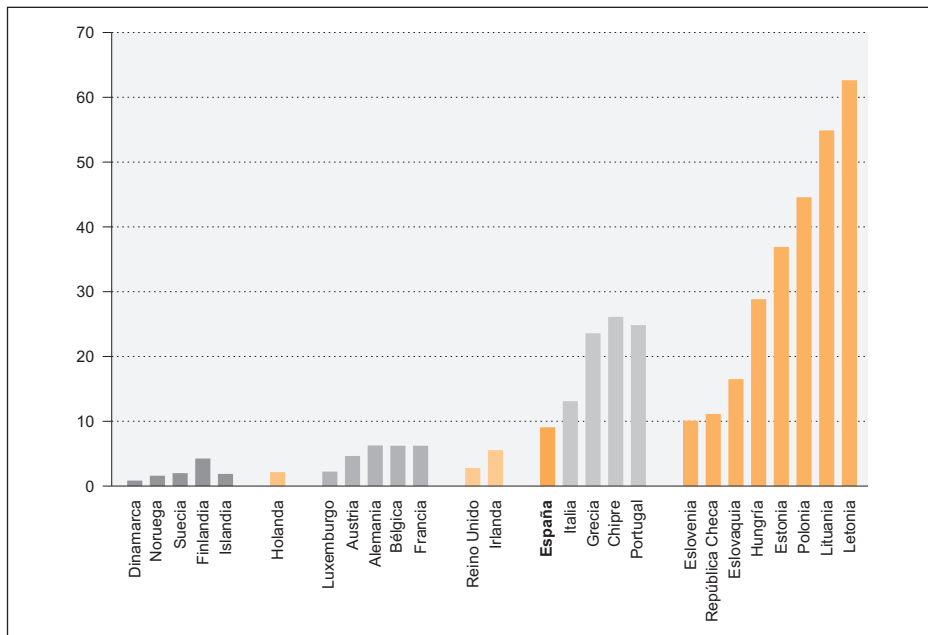
Para analizar el alcance de la exclusión material y de los derechos sociales entre los mayores se basan en los datos proporcionados por la *Encuesta de condiciones de vida 2005*. Para la construcción del indicador de exclusión material, este estudio no parte del nivel de renta de los hogares, sino de las dificultades económicas que tienen. Confirma, en buena medida, que el indicador de renta mide bastante bien la pobreza relativa en términos de dificultades económicas para cubrir las necesidades básicas. En concreto, este indicador se elabora a partir de las preguntas sobre retraso en el pago de deudas –hipotecas, alquileres, servicios del hogar (luz, etc.), préstamos o pagos aplazados– y si representan una carga importante para el hogar; las dificultades para pagar los recibos relacionados con la vivienda (luz, gas, etc.) y en general para llegar a fin de mes; si puede hacer frente a gastos extraordinarios; si el hogar puede permitirse bienes básicos (televisión en color, etc.); si puede mantener el hogar suficientemente caliente; si puede financiar la alimentación con carne y pescado con regularidad; y si puede hacer frente a los pagos de facturas médicas y dentales.

¹⁶ Jehoel-Gijsbers, G. y Vrooman, C. (2008): *Social Exclusion of the Elderly. A Comparative Study of EU Member States*, ENEPRI Research Report, 57.

Si se consideran excluidos socialmente aquellos hogares que tienen un índice de dificultades materiales por encima de la media más una desviación típica, lo que significa que tienen problemas en seis o más dimensiones de las consideradas, casi el 10% de los hogares en España encabezados por mayores se encuentra en esta situación (gráfico 3), un porcentaje muy superior al de los países nórdicos y Reino Unido (menos del 5%) o de los países centroeuropeos e Irlanda (alrededor del 7%), pero por debajo de Italia (14%), Portugal (20%), Grecia (28%) y los países del este de Europa (salvo Eslovenia y República Checa, que presentan un porcentaje similar).

El acceso a los derechos sociales básicos de una vivienda digna y a prestaciones sanitarias está más extendido¹⁷. La proporción de personas mayores privadas de estos derechos es bastante menor. Pero si se compa-

Gráfico 3 – Mayores de 55 años que tienen dificultades materiales en la Unión Europea. En porcentaje. 2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Jehoel-Gijsbers, G. y Vrooman, C. (2008): *Social Exclusion of the Elderly. A Comparative Study of EU Member States*, ENEPRI Research Report, 57.

¹⁷ El indicador de falta de acceso a los derechos básicos está construido a partir de las respuestas dadas a las características de la vivienda (si tiene problemas de humedades o goteras, si dispone de baño propio y agua corriente y si está adecuadamente iluminada), el entorno en el que se vive (ruidos, contaminación, inseguridad) y el acceso a servicios sanitarios médicos o dentales (no recibidos por falta de ingresos, listas de espera demasiado largas, dificultades de transporte, etc.). Están socialmente excluidos quienes presentan un valor del índice superior a la media más una desviación típica.

ra con el resto de los países de la Unión Europea, sigue la misma pauta que las privaciones materiales. Mientras el 7% de los mayores españoles no disfrutan de estos derechos, en los países nórdicos es menos de un 2% y alrededor del 5% en los países del centro de Europa y en los anglosajones, en Italia es un 12%, un 15% en Grecia y un 18% en Portugal. Si se combinan ambas dimensiones en un solo índice, las pautas seguirán siendo, lógicamente, las mismas y la proporción de exclusión social entre los mayores es casi idéntica a la de exclusión material, pues se solapan.

Las causas de esta exclusión social están relacionadas fundamentalmente con la falta de ingresos, pero también con el hecho de vivir solo, tener un bajo nivel educativo o con la falta de salud, pero no con el sexo ni con la edad. Es decir, la clase social de pertenencia, sobre todo, pero también las formas de convivencia y fundamentalmente la viudedad, son las que propician las carencias materiales en el acceso a los derechos sociales básicos. Por otra parte, esta aproximación confirma también las limitaciones de la política de pensiones mínimas para evitar la exclusión social.

6. El debate sobre la reforma de las pensiones de viudedad y las condiciones de vida de las personas viudas

Las pensiones de viudedad nacieron en España a mediados de la década de los años cincuenta del pasado siglo (en otros países, como Alemania, existían ya a comienzos de siglo) para compensar la pérdida de ingresos que comportaba la muerte del marido cuando éste estaba jubilado y la mujer había cumplido los 65 años y no podía ganarse su sustento con su trabajo. A partir de 1967 se extendió a todas las viudas de 40 o más años (o menores incapacitadas para trabajar) e hijos menores a cargo, siendo compatible con cualquier otra fuente de ingresos (trabajo o pensión). Y desde 1972 a todas las viudas cualesquiera que fuera su edad y la tenencia o no de hijos a cargo. A los hombres viudos sólo se les reconoció este derecho a partir de 1967 cuando estuvieran incapacitados para el trabajo y dependieran económicamente de su mujer.

La pensión de viudedad comenzó, por tanto, teniendo un carácter marcadamente asistencial para convertirse posteriormente en una renta de sustitución del salario del marido fallecido que protegía socialmente un modelo de familia con un reparto tradicional de roles en función del género (el modelo “ganapán” de familia), aunque no penalizaba el trabajo remunerado de la mujer (al ser la pensión de viudedad compatible con cualquier otra renta). Esta concepción de la pensión de viudedad era, por otra parte, común a todos los países con un modelo contributivo de Seguridad Social desarrollado.

En 1984, esta normativa se declaró inconstitucional por discriminar a los hombres, pues les imponía condiciones mucho más restrictivas que a las mujeres para tener derecho a una pensión de viudedad (incapacidad para el trabajo y dependencia económica). La adaptación de la legislación de la Seguridad Social en esta materia a la normativa constitucional no pasó por una asistencialización de las pensiones de viudedad (esto es, hacer depender las pensiones de un determinado nivel de ingresos de la unidad familiar resultante de la muerte de cualesquiera de los cónyuges), sino por exigir las mismas condiciones a los hombres que a las mujeres (esto es, fundamentalmente requisitos de cotización y alta o asimilación al alta y la existencia de vínculo matrimonial). Con ello, y al ser compatible la pensión de viudedad con cualesquiera otra renta, pasó a constituir, en realidad, un incentivo al trabajo remunerado de la mujer casada y un mecanismo de protección social del matrimonio.

De un tiempo a esta parte se ha empezado a cuestionar el sentido y funcionalidad de la pensión de viudedad. Partiendo del hecho de que las pensiones de viudedad se constituyeron sobre la base del modelo de familia tradicional, se ha puesto en tela de juicio, por un lado, la funcionalidad de las pensiones de viudedad al hilo de los profundos cambios familiares registrados en las últimas décadas, particularmente con la extensión de las uniones no matrimoniales, el divorcio o la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la acumulación de derechos a una pensión propia (de invalidez o de jubilación). Por otro lado, también se ha cuestionado la sobreprotección que se deriva de la posibilidad de compatibilizar esta pensión con cualquier otra fuente de rentas, lo que no sucede con otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social (desempleo, jubilación o invalidez). Se ha abogado por condicionar la cuantía de las pensiones al nivel de renta, esto es, por asistencializar la pensión de viudedad.

La adaptación al creciente fenómeno del divorcio se ha resuelto reconociendo el derecho a una pensión de viudedad cuando hay obligación de prestar alimentos y, en caso de concurrencia de beneficiarios por haber más de un matrimonio, con el reparto proporcional de la pensión entre los derechohabientes en función de la duración del matrimonio. Con relación a las uniones de hecho, la adaptación se ha producido –como se ha señalado ya– mediante el reconocimiento de pensiones de viudedad a la pareja conviviente supérstite, siempre que se cumplan ciertos requisitos de convivencia acreditada y condicionada a los ingresos (determinados en función de la presencia de cargas familiares); esto es, con una concepción de carácter asistencial.

La sobreprotección relativa derivada de la compatibilidad con cualquier tipo de renta, sin embargo, no ha sido modificada en ninguna de las ocasiones en las que se han introducido cambios en las condiciones de ac-

ceso o en la cuantía de estas prestaciones. No obstante, con la introducción de un tope máximo a los ingresos derivados de pensiones públicas, se han limitado los ingresos que se pueden obtener en el caso de concurrencia de pensiones de jubilación y viudedad. El Pacto de Toledo, así como su renovación en 2003, no ha abordado tampoco este problema. En lugar de plantear la necesidad de una creciente asistencialización de estas prestaciones, ha abundado en la necesidad de reforzar el principio de solidaridad con las personas viudas con menores ingresos. De hecho, dado que la incidencia de la viudedad tiene lugar a edades cada vez más avanzadas como consecuencia del aumento en la esperanza de vida, la mayoría de las personas viudas son mujeres muy mayores que han dedicado su vida laboral al trabajo no remunerado en el hogar y cuya única fuente de ingresos es la pensión de viudedad, siendo un colectivo económicamente muy vulnerable.

En efecto, según la explotación de los microdatos de la *Encuesta de condiciones de vida 2007* del INE (tabla 9), los hogares encabezados por personas viudas disponen de menos renta que los demás hogares, no sólo si se considera la renta disponible del hogar –un 63% de la media en 2006, lo que es lógico al tener estos hogares menos adultos–, sino también en términos relativos por unidad de consumo, aunque en este caso la diferencia es menor (87% de la media) y si se considera la renta imputada por el coste de la vivienda es aún menor (92%). Los hogares encabezados por viudos disponen de un nivel de renta más elevado que los encabezados por viudas, aunque por debajo de la media de todos los hogares (93% y 79%, respectivamente, en términos de unidades de consumo y sin tener en cuenta la renta imputada). Dado el menor nivel de renta, el riesgo de pobreza de los hogares encabezados por personas viudas es un 80% mayor que el del conjunto de todos hogares (36% frente a 20%) y superior también al de los encabezados por personas mayores no viudas (36% frente a 27%). Pero, son sobre todo las mujeres mayores que viven solas quienes tienen mayor riesgo de pobreza (49%).

Tabla 9 – Renta anual disponible del hogar, neta de impuestos y cotizaciones, según el estado civil de la persona responsable del hogar. 2007

	Renta anual disponible			Renta anual disponible más alquiler imputado		
	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo
Casados	27.888	8.664	13.821	32.940	10.234	16.295
Separados/divorciados	19.504	9.083	12.613	23.917	11.138	15.302
Viudos	15.553	9.104	11.854	20.036	11.728	14.981
Solteros	19.652	10.360	13.742	24.087	12.699	16.668
Total	24.525	8.916	13.613	29.367	10.676	16.198

Nota: Los datos de renta corresponden al año 2006.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida 2007*.

No obstante, si se incluye el alquiler imputado, los hogares encabezados por personas viudas son los que menor riesgo de pobreza presentan pues la proporción de hogares por debajo del 60% de la mediana de renta disminuye al 11% (frente al 14% de los demás hogares, medido en unidades de consumo), dado que la mayoría de estos hogares son de mujeres mayores que tienen pagada su vivienda. En este sentido, los datos de la mencionada encuesta del INE sugieren que muchas mujeres viudas no disponen de gran cantidad de dinero en efectivo para gastar (en términos relativos de unidad de consumo, 988 euros al mes como media), pero no hay que olvidar que son en la inmensa mayoría de los casos propietarias de sus viviendas y no tienen deudas, por lo que su situación relativa no es tan mala.

El grado de desigualdad de renta entre las personas viudas es apreciable. En 2006, un 41% disponía de menos de 750 euros mensuales para hacer frente a los gastos del hogar. Por ello, una elevada proporción de viudas tiene serias dificultades para hacer frente a los gastos de la vida. Así, si construimos un indicador de dificultades económicas similar al que se ha presentado en el anterior epígrafe, los hogares encabezados por mujeres viudas, pero no los encabezados por hombres viudos, presentan mayores dificultades económicas que los demás hogares, con excepción de los encabezados por mujeres separadas o divorciadas. El 29% de los hogares encabezados por viudas y un 39% de los encabezados por mujeres separadas o divorciadas tienen dificultades en cuatro o más dimensiones, frente al 19% del conjunto de todos los hogares. Más de una de cada cuatro tiene muchas o bastantes dificultades para llegar a fin de mes, para abonar los gastos de la vivienda (comunidad, luz, etc.), pagar por la atención sanitaria, pagar unas vacaciones, mantener la casa caliente en invierno o hacer frente a gastos imprevistos.

En España se ha tendido hacia la asistencialización al igualar la pensión mínima de jubilación sin esposa a cargo a la de viudedad para mayores de 65 años, haciendo depender el porcentaje aplicado a la base reguladora de los ingresos y cargas familiares y condicionando el reconocimiento de la pensión a la pareja no matrimonial a la existencia de dependencia. La tendencia general en los países de la UE-15 ha sido también hacia un endurecimiento de las condiciones en las que se reconocen estas prestaciones¹⁸. En Dinamarca, en el marco del sistema complementario de pensiones, mientras que para los matrimonios contraídos antes de 1992 se reconocen pensiones de viudedad, para los celebrados con posterioridad sólo

¹⁸ Monticone, Ch., Ruzik, A. y Skiba, J. (2008): *Women's Pension Rights and Survivors' Benefits. A Comparative Analysis of EU Member States and Candidate Countries*, ENEPRI Research Report, 53.

se reconoce una compensación de pago único. En Reino Unido se ha reducido el importe de la pensión de viudedad en el sistema complementario del 100% al 50% de la pensión del cónyuge fallecido. En Alemania, para los matrimonios celebrados después de 2001, se ha disminuido el porcentaje aplicado del 60% al 55% en el caso de las pensiones que se pagan a los cónyuges que han enviudado con 45 o más años (límite de edad que se elevará hasta los 47 años a partir de 2011) y el período de percepción de las que se pagaban a quienes enviudaban con menos de dicha edad (25% de la pensión teórica de jubilación) se ha limitado a dos años, si bien estas pensiones se cualificarán en función de la presencia de hijos a cargo. La cuantía de las pensiones ha pasado también a estar condicionada por el nivel de ingresos, de forma que si sobrepasa un límite determinado en función de distintas circunstancias, entre las que se incluye la presencia de cargas familiares, la pensión reconocida se reduce.

Algunos países de la Unión Europea han introducido reformas que presentan rasgos asistencializadores y en muchos se ha limitado la posibilidad de combinar la pensión de viudedad con rentas derivadas del trabajo (Bélgica, Francia, Austria, Malta, Rumania y Finlandia, y en Eslovenia son incompatibles) o se han producido reducciones proporcionales de la pensión cuando las rentas del trabajo sobrepasan cierto límite (Alemania, Italia, Grecia y Luxemburgo)¹⁹. No obstante, a pesar del profundo cambio en los modelos de rol de género y en las pautas de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo registrados en el pasado reciente, no se debate la supresión de las pensiones de viudedad en ninguno de los países que basan el aseguramiento social en la técnica de los derechos derivados. Se introducen medidas para facilitar la incorporación y permanencia de las mujeres en el trabajo remunerado y con ello la constitución de carreras de aseguramiento propias que permitan el acceso a una pensión de jubilación. Así se promueve la conciliación de la vida familiar y laboral y se reconocen años cotizados cuando se producen interrupciones en la carrera laboral y de aseguramiento por cuidado de familiares dependientes. Pero no se cuestionan las pensiones de viudedad, sino que se limitan en función de los ingresos y cargas familiares del hogar.

La adaptación de los sistemas de pensiones al desafío del envejecimiento de la población no pasa en la actualidad por una profunda reforma de las pensiones de supervivencia, sino fundamentalmente por el alargamiento de la vida laboral y la diferenciación de fuentes de ingresos en la tercera edad.

¹⁹ Comité de Protección Social de la Comisión Europea (2008): *Promoting longer working lives Through Pension Reforms - Second part: Early Exits from the labour market*. Luxemburgo.

7. Sobre la urgencia y características de la reforma de las pensiones

El ritmo de envejecimiento de la población española se ha moderado respecto a proyecciones pasadas, debido a la entrada masiva de inmigrantes, pero la jubilación de un número cada vez más elevado de personas es un hecho incontestable. A partir de 2015 se jubilarán las cohortes cada vez más numerosas nacidas a partir de 1950, esto es, los denominados hijos del *baby-boom*. Estas cohortes están formadas no sólo por hombres con largas carreras de aseguramiento, sino también por muchas mujeres que se han incorporado al trabajo remunerado y han generado el derecho a una pensión propia, a pesar de la posible interrupción temporal de la cotización por problemas de conciliación de vida familiar y laboral.

Aunque las últimas proyecciones han retrasado algo en el tiempo la aparición del déficit del sistema y muchas de las pensiones en vigor no son muy elevadas, es imprescindible acometer medidas de reforma cuya incidencia se evidenciará en el medio y largo plazo con el fin de evitar una crisis financiera del sistema en un futuro no tan lejano. En este sentido, aunque todavía hay superávit y, por tanto, margen temporal, la necesidad de introducir períodos largos de transición para que los costes sean menos lesivos hace imprescindible que la reforma, que afectará no a los actuales sino a los futuros pensionistas, se acometa bastante antes de que aparezca el déficit.

El Fondo de Reserva es sólo un “colchón” que permite paliar el déficit durante un corto período de tiempo (alrededor de cinco años). No constituye, por tanto, una solución, sino una tregua que permite ampliar el período transitorio de materialización de las reformas. Dada la actual coyuntura económica tan negativa y el contexto general de reformas económicas, parece que éste es el momento adecuado para acometer también la del sistema de pensiones. Se debe hacer, no obstante, por consenso, en el marco del Pacto de Toledo, pues éste ha demostrado ser un instrumento muy eficaz para sortear con éxito los importantes desafíos a los que ha tenido que hacer frente el sistema en el pasado reciente. A diferencia de la reforma de 1985, que desembocó en una huelga general, las reformas posteriores, al haber estado avaladas por un amplio consenso entre los principales actores políticos y sociales, no han generado apenas conflicto social y han permitido introducir medidas de profundo calado.

Toda reforma ha de actuar tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. Se deben introducir mecanismos que frenen el ritmo de crecimiento del gasto, pero sujetos al principio de equidad y respeto a los derechos adquiridos, al tiempo que se refuerza la protección de los grupos sociales más débiles. En este contexto, no debe olvidarse que el nivel actual de gasto en pensiones en España es comparativamente moderado.

Aunque supone un 8,4% del PIB, es sustancialmente inferior a la media de la EU-15 (10,2%) y se sitúa muy por debajo de muchos de los países de la Unión Europea; además, financia el nivel de vida de aproximadamente el 17% de la población.

Los márgenes de actuación por el lado de los ingresos son limitados, aunque no inexistentes. Una de las cuestiones pendientes es la de la financiación de las denominadas “cargas indebidas”, que constituyen ayudas sociales prestadas en el marco de la Seguridad Social y financiadas con cotizaciones, pero que en realidad son medidas de política social que deberían ser financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; esto es, por toda la población y no por los trabajadores. Dentro de éstas se encuentran los complementos a mínimos. El Gobierno se comprometió a asumir paulatinamente su financiación en el acuerdo firmado en 2006, pero ahora cuestiona los términos de dicho compromiso. Dado el elevado déficit público existente en la actualidad, parece difícil exigir este compromiso a corto plazo, máxime teniendo en cuenta el superávit en las cuentas de la Seguridad Social. Sin embargo, una vez recuperada la bonanza económica, este mecanismo de lucha contra la pobreza debería ser financiado mediante impuestos y no por cotizaciones sociales. Pero, además, una parte importante de las prestaciones familiares, particularmente aquellas que están sujetas a unos ingresos máximos y que, por tanto, se configuran como instrumentos de lucha contra la pobreza –por cierto, bastante ineficaces–, también pueden considerarse como “cargas indebidas”.

La “compra de pensiones”, que en el pasado constituyó un rasgo característico del sistema español, no se ha desterrado totalmente, pues pervive en los regímenes en los que los asegurados pueden establecer libremente sus bases de cotización. Por ejemplo, en el colectivo de los trabajadores autónomos, que, en aquellos casos en los que disponen de ingresos más elevados, cotizan por importes más altos en los períodos que son computados a efectos de cálculo de la cuantía de la pensión (los últimos 15 años previos a la jubilación), mientras que en los demás lo hacen por el mínimo. Esta estrategia puede neutralizarse de distintas maneras, pero una respuesta adecuada sería computar todos los años cotizados para determinar el importe de la pensión, con lo que se haría justicia al esfuerzo relativo de cada asegurado. Una medida de este tipo no tiene por qué aumentar los ingresos, pero sí reduciría los gastos, o ambos.

Otra fórmula para incrementar los ingresos y reducir el ritmo de crecimiento de los gastos es actuar sobre el tiempo cotizado durante la vida laboral. El Gobierno ha propuesto elevar la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, tal como se ha hecho en otros países europeos (Alemania, Reino Unido o Noruega). Esta propuesta ha generado un rechazo bastante generalizado. Uno de los rasgos del sistema de pensiones español (y de otros países) es la elevada proporción de jubilaciones antici-

padas, por lo que esta medida es difícilmente comprensible para la sociedad, particularmente cuando amplios colectivos de grandes empresas o sectores de alta siniestralidad laboral (telefonía, banca, minería, etc.) acceden a la jubilación a una edad muy alejada de la legal y en unas condiciones ampliamente envidiadas. Por ello, como se reclama desde distintos ámbitos, se debería seguir actuando con mayor eficacia para elevar la edad real media de jubilación, estableciendo un mínimo universal más alto que impidiera jubilaciones en torno a los 50 años y haciendo más difícil la jubilación anticipada, obligando a las empresas que promueven activamente esta fórmula de reestructuración de sus plantillas (siempre que no se encuentren en crisis) a asumir los costes que se derivan de las mismas.

Al mismo tiempo, se deberían aumentar los incentivos para trabajar más allá de la edad legal de jubilación. Para ello, habría que posibilitar el rescate de los fondos de pensiones aunque se trabaje, y ampliar el coeficiente que se aplica (2%) por cada año que se retrase la jubilación por encima de los 65 cuando se han cotizado 35 años. Actualmente se encuentra en claro desequilibrio respecto a la disminución que se produce por cada año adelantado (entre 6% y 8%, según las circunstancias).

Las medidas acometidas hasta el momento no han demostrado ser excesivamente eficaces y los elevados coeficientes reductores no parecen ser muy disuasorios, por lo que no cabe esperar grandes cambios, aunque se avanza en la dirección adecuada. Por ello, y porque los niveles de empleo en los años previos a los 65 son bajos, más que retrasar la edad legal de jubilación se debería actuar sobre la fórmula de cálculo de la pensión para aumentar la equidad del sistema reforzando su carácter contributivo.

En concreto, se debería incrementar gradualmente el período de cotización exigido para tener derecho al 100% de la base reguladora desde los actuales 35 años hasta una cifra superior, que bien podrían ser los 40, como se ha hecho en otros países de nuestro entorno. Por otra parte, también escalonadamente, se deberían de incluir períodos cada vez más prolongados de cómputo de la cotización realizada, de forma que se amplíe desde los 15 años actuales hasta incluir toda la carrera de aseguramiento. Esta fórmula encierra varias ventajas, entre ellas, hacer más transparente la relación entre el esfuerzo realizado y la prestación recibida. También evita la “compra de pensiones” y remunera todos los años cotizados en la misma cuantía. Al tiempo, disminuye la percepción de la discriminación relativa de unos colectivos frente a otros. Socialmente es “más comprensible” que alargar la edad de jubilación y refuerza la motivación para cotizar.

Entre las desventajas que se pueden citar se encuentra el hecho de que si se actualizan las prestaciones con arreglo a la inflación, no se toma en consideración el aumento del nivel de vida real producido durante la vida laboral. Pero esta circunstancia podría ser compensada en la fórmula

que se diseñe para actualizar las bases reguladoras del pasado. Otra desventaja es que las interrupciones en la carrera laboral por maternidad, cuidado de familiares u otras motivaciones, los períodos de subempleo o desempleo, se reflejan en la pensión, ya sea por falta de cotización o por cotizar sólo por el mínimo. Parte de estos problemas ya suceden con la fórmula actual. Además, para los casos que se determinen (maternidad, desempleo u otros), en lugar de considerar como ingresos la base mínima, puede tenerse en cuenta la base media de los períodos cotizados.

Las pensiones de viudedad también deberían ser reformadas para lograr una mayor consideración de las circunstancias de necesidad del derechohabiente, así como de las circunstancias familiares. En este sentido, debe evitarse también la compra de la pensión con matrimonios celebrados (o convivencias fehacientes) poco antes de la muerte del causahabiente, exigiendo períodos de convivencia más largos que un año cuando la muerte no es consecuencia de un accidente, sino de una enfermedad. La cuantía de la pensión, sobre todo cuando no se han tenido y cuidado hijos, también debería de estar condicionada al nivel de renta, puesto que al no haber hijos no ha habido problemas para conciliar vida familiar y laboral.

Por último, se debería fomentar más la previsión complementaria para conseguir la necesaria diversificación de las fuentes de ingresos en la tercera edad. Los instrumentos existentes han demostrado ser poco eficientes para lograr una universalización de los mecanismos complementarios a la pensión de la Seguridad Social. Los planes privados de pensiones están concentrados en el colectivo de hombres de clase media-alta, porque su principal beneficio es de carácter fiscal. La reciente crisis financiera ha puesto de manifiesto además su elevado riesgo, sembrando una gran desconfianza en la población como mecanismo seguro de ahorro para la jubilación, aunque no así de reducción de la carga impositiva. Como señala la OCDE, es necesario recuperar la credibilidad de los fondos privados de pensiones a través de una legislación que proporcione mayor transparencia y seguridad a los ahorradores. No obstante, los planes individuales de pensión sólo constituyen una herramienta válida para diversificar rentas en la jubilación para las personas con ingresos relativamente elevados y dado su carácter voluntario es imposible que se universalice. Los planes de empresa, por su parte, benefician a asalariados de grandes corporaciones, por lo que alcanzan a una parte muy pequeña de la población. Sería necesario extender estos mecanismos a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas. El único capital acumulado que sirve para mantener el nivel de vida en la tercera edad es la propiedad de la vivienda, que como se ha visto está "casi" universalizada. La hipoteca inversa, no obstante, no ha demostrado ser atractiva más que para un número muy reducido de personas, por lo que no es una solución para diversificar las fuentes de ingresos en la tercera edad, aunque debería favorecerse su visibilidad y el conocimiento de esta opción entre la población.

Pero la reforma del sistema de pensiones no implica únicamente ajustar los gastos a los ingresos. El desafío al futuro de las pensiones procede fundamentalmente del envejecimiento de la población, pero también tiene su origen en la caída de la natalidad. Es preciso promover el aumento del número de nacimientos. Y esto sólo es posible si se crea un entorno sociolaboral que facilite la decisión de las parejas de tener hijos, que no conlleve la discriminación en el mercado de trabajo y en las carreras profesionales de las mujeres (ni de los hombres que se impliquen en su cuidado compartido). La reforma de las pensiones depende, por tanto, también de la conciliación de la vida familiar y laboral y de la reducción de los costes que para los padres tiene la crianza y educación de sus hijos.