

Sostenibilidad del sistema de pensiones

CARLOS LUIS ALFONSO MELLADO

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social,
Universidad de Valencia



1. Introducción

En los últimos tiempos no se han dejado de oír opiniones que argumentan la imposibilidad de sostener sistemas de pensiones como el que existe en España, defendiendo la necesidad de reducirlo al mínimo y potenciar que las personas se aseguren su vejez mediante sistemas privados complementarios. En realidad no es algo nuevo, son ya muchas las veces que se ha pronosticado la quiebra de los sistemas de pensiones públicos sin que esta se haya producido; por el contrario, sí se ha comprobado que los sistemas privados pueden quebrar y, de hecho, lo han hecho. Incluso los sistemas públicos que confiaron sus fondos a gestoras privadas, como en algunos Estados y ciudades de USA, son los que han padecido problemas de sostenibilidad.

Conviene, pues, detenerse siquiera brevemente en una reflexión sobre nuestro sistema de pensiones y, en general, de protección social y su sostenibilidad.

2. Origen y funciones de los sistemas de pensiones públicos

Realmente, antes de la II Guerra Mundial se conocían en el mundo capitalista sistemas de protección pública de necesidades sociales e incluso sistemas de seguridad social, pero, en general, residuales, mínimos y poco sistemáticos; fue en 1940 cuando se inicia el cambio hacia un sistema integral de protección pública. El inicio de ese cambio hay que encontrarlo en los informes Beveridge. En 1942 William Beveridge presentó su primer informe, denominado «Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de

ella se derivan». En 1944 presentaría el conocido como segundo informe con la denominación «Trabajo para todos en una sociedad libre».

Pese a ser un político liberal, sus ideas, basadas en las de Keynes, defendían una sociedad de pleno empleo, y en el primer informe sentaba las bases de un sistema de seguridad social al defender un sistema universalizado que garantizase prestaciones en supuestos de desempleo, incapacidad para el trabajo y jubilación y que se gestionase por el Estado con contribuciones de cualquier ciudadano en edad laboral.

Esa es la base de los sistemas de seguridad social pública que se implantaron tras la II Guerra Mundial en los Estados con Gobiernos socialdemócratas, incluida la propia Gran Bretaña. Sin duda, esa implantación estuvo potenciada por tres factores: la defensa de una sociedad más justa que evitase los horrores de una nueva guerra; el sentimiento de la sociedad civil, de las personas, de que tenían derecho a una mayor seguridad en su futuro; y, finalmente, no es descartable que la expansión del socialismo llevase a las clases dominantes a imaginar que debía establecerse un sistema más equilibrado, que evitase el capitalismo salvaje y alejase así a las personas trabajadoras de ideas revolucionarias.

En muchos de los Estados el buen funcionamiento de estos sistemas y la estabilidad social que garantizaban hizo que se mantuvieran posteriormente, incluso con Gobiernos de signo más conservador.

Puede verse que, en su origen, estos sistemas, aunque implicaban un cambio profundo en los esquemas sociales, no cuestionaban el sistema capitalista, en todo caso lo reformaban, y su origen en la mayor parte de los Estados, aunque derivó de las presiones de la clase social trabajadora, no fue una idea revolucionaria, sino más bien moderada.

Lo cierto es que los sistemas de pensiones de protección social pública se encuentran hoy sujetos a ataques de quienes defienden la vuelta al capitalismo más salvaje, lo que no es casual, pues esos sistemas exigen recursos públicos y, por tanto, funcionan en el marco de un sistema fiscal progresivo que redistribuye rentas entre la población, derivando rentas de las personas de mayores ingresos hacia las que mayores necesidades y menores recursos tienen.

Esa conjugación de sistemas de protección social pública y de fiscalidad progresiva que no se concretan solo en los sistemas de pensiones, sino también en otras muchas cuestiones (sanidad, educación, vivienda, etcétera), constituyen la base de lo que se conoce como estado de bienestar, que ha sido la forma de configurarse tras la II Guerra Mundial muchas de las sociedades europeas y algunas en otros continentes (Canadá, Australia, etcétera), aunque sin que los sistemas hayan sido uniformes, pero sí caracterizándose todo ellos por buscar una sociedad que protegiese a los ciudadanos frente a las contingencias de falta de recursos, de salud, etcétera.

Esos sistemas no cumplen solo una función de protección social, sino que tienen otros efectos indirectos, pero muy importantes, que también mo-



lestan a los poderes económicos; en efecto, la protección a las personas trabajadoras incrementa su poder contractual, pues disminuye su temor a perder el empleo o a encontrarse sin recursos ante una incidencia que les impida trabajar (edad, enfermedad, etcétera) y les empodera para reclamar sus derechos y no aceptar condiciones de trabajo degradantes; es evidente que una persona que teme perder su empleo y que teme por la situación en la que eso le dejará está mucho más dispuesta a aceptar las exigencias e imposiciones empresariales con tal de mantenerlo.

Puede, pues, entenderse fácilmente la hostilidad de los poderes económicos hacia estos sistemas; les disminuyen sus rentas mediante una política fiscal redistributiva, empoderan a la clase trabajadora, eliminan el temor de la población hacia su futuro y, además, si estos fondos se gestionan por el Estado, les evitan una posibilidad de negocio enorme —piénsese en los intereses en torno a la sanidad privada, los planes de pensiones privados, etcétera.

Un sistema público evita la sociedad del riesgo en la que solo quedan protegidos frente a las incidencias derivadas de la salud, la edad y el desempleo quienes pueden pagarse seguros privados, que no son la mayoría de las personas, sino, en todo caso, una minoría muy pequeña; un sistema privado de protección social que se tuviese que pagar cada persona dejaría indefensa a la mayor parte de la población, retrocediendo a una sociedad de antes de la II Guerra Mundial.

Por todo lo anterior, puede entenderse que, hoy, cualquier política progresista pasa por defender los sistemas públicos de protección social, las conquistas que supuso el estado de bienestar y por intentar conseguir sociedades de pleno empleo, que son la mejor garantía, como ya pusieron de manifiesto los informes Beveridge, de que estos sistemas pueden funcionar.

3. Sostenibilidad del sistema de pensiones

El ataque a los sistemas públicos de protección social se reviste en muchos casos bajo apariencias científicas aludiendo a su falta de sostenibilidad, como si fuese algo fatal que estos sistemas tuviesen que quebrar necesariamente.

Ya he dicho que la quiebra se ha pronosticado reiteradamente y no se ha producido, pero, pese a eso, podemos examinar la sostenibilidad y para ello conviene utilizar dos perspectivas: jurídica y económica.

3.1. Sostenibilidad jurídica

Centrándome en el caso español, puedo señalar que la existencia de un sistema de pensiones público —incluso de un sistema de protección social que



comprenda sanidad, dependencia, garantía de empleo y rentas suficientes—no es un regalo de los poderes públicos, sino una obligación constitucional.

En efecto, el artículo 41 de la Constitución española señala expresamente: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Y el artículo 50 establece que: «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad».

Podría citar otros artículos sobre sanidad, dependencia, etcétera, pero parece claro que el sistema de seguridad social público, suficiente y con un sistema de pensiones adecuado está constitucionalizado. Es cierto que aparece entre los denominados principios rectores, lo que no es lo mejor para su más directa eficacia, pues esos principios orientan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero solo podrán ser alegados ante los tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen, lo que deja un cierto margen al legislador para definir las prestaciones concretas, su grado de suficiencia, etcétera, como ha reconocido nuestro Tribunal Constitucional, aunque matizando también que el sistema de seguridad social público debía ser siempre reconocible como un sistema de auténtica seguridad social.

Es más, ese sistema nos viene obligado por compromisos internacionales que vinculan al Estado español. Podría citar numerosos textos, pero me centraré en el artículo 12 de la Carta Social Europea, aprobada en 1961 por el Consejo de Europa y ratificada por el Estado español en 1980, que obliga a los Estados a establecer y mantener un sistema de seguridad social con un nivel satisfactorio —conforme al menos a la normativa de la OIT— y a esforzarse por elevar progresivamente el nivel de protección.

La existencia, pues, de un sistema de pensiones garantizado por el Estado no parece cuestionable jurídicamente y, por tanto, la sostenibilidad desde la perspectiva jurídica es incuestionable. Si hacen falta recursos para la sostenibilidad deben proveerse los mismos, salvo que se modifique la Constitución y se incumplan los compromisos internacionales.

En otras palabras, la decisión sobre la sostenibilidad del sistema la tenemos las personas que componemos una sociedad; nos corresponde decidir si queremos o no mantener el sistema y decidir en qué se gasta el dinero del Estado.

Jurídicamente, el sistema solo puede quebrar, pues, si así lo quiere la ciudadanía, y no parece que ese sea el deseo de la gente normal.



3.2. Sostenibilidad económica

Ahora bien, en muchos casos se oye que el sistema no es sostenible económicamente, pues las cotizaciones no dan bastante para mantener las pensiones, especialmente de cara al futuro. Pues bien, los datos no parecen abonar estas previsiones.

El gasto público en la media de la Unión Europea ascendía en 2017 al 45,8% del producto interior bruto (PIB); en ese año, en España alcanzaba solo el 41,0%. No parece, pues, que tengamos un gasto público excesivo.¹

Es cierto que el gasto en pensiones en términos absolutos sube y que, además, la esperanza de vida es mayor, pero también lo es que la productividad sube y la evolución de la pirámide poblacional hace pensar que el desempleo es seguro que bajará y evitará el gasto en desempleo que se produce en la actualidad. Así pues, también existirán factores de disminución del gasto y, sobre todo, el crecimiento del PIB podrá compensar en términos relativos la subida absoluta del gasto en pensiones.

En efecto, los problemas de sostenibilidad no están en gastar más, sino, en su caso y si es que existen, en destinar mayor porcentaje del PIB al gasto en pensiones. ¿Ocurrirá así? No parece, y las críticas a los sistemas públicos callan este dato, pero las estimaciones oficiales nos indican que no hay un serio peligro.

Si no cambiásemos la legislación actualmente vigente, el gasto en pensiones este año será aproximadamente el 11,8% del PIB (posiblemente algo más, pues esa estimación no tenía en cuenta la subida de pensiones). Ese gasto no crece hasta el año 2040, en el que subiría al 11,9%, y a partir de ahí sube en 2045 al 12,5%, momento en el que empieza a descender hasta el 11,4% en 2055 (menos gasto que ahora) y hasta el 11,0% en 2060.

Es posible que las cifras se eleven algo, pues la revalorización de las pensiones debe mejorarse para evitar que estas cada vez sean más bajas; de hecho, en la actualidad la pensión media puede suponer un 73% del último salario cobrado, pero en 2050 habría caído a aproximadamente el 50% del último salario.²

Puede verse, pues, que no hay un exceso de gasto que haga peligrar el sistema; como mucho, se puede producir un incremento de gasto del 1% del PIB, pero nuestro gasto público es menor que la media de la UE en casi 5 puntos. Se puede actuar, entonces, por vía de mayor gasto público; también caben ajustes para mantener el sistema, no para desmantelarlo, y, sobre todo, se pueden aportar más recursos al sistema por vía fiscal, para lo que también hay margen, pues nuestros impuestos, especialmente los de las rentas altas, son inferiores a la media europea.

¹ Fuente de los datos: Eurostat.

² Fuente: Comisión Europea, *Ageing Report*, 2015.



Es más, como se ha visto, la elevación del gasto en pensiones se da solo en un pequeño período de años, pero luego se retorna a un gasto incluso inferior al actual.

Nuestro sistema, actuando correctamente y valorando objetivamente, no peligra y, por otro lado, no es tan generoso, pues en 2019 la pensión media de jubilación contributiva ascendía a 1135,25 euros y la de viudedad a 710,57.³

No parece, pues, que tengamos un sistema de pensiones de lujo, sino que más bien habría que actuar para garantizarlas, elevarlas y, por otro lado, solventar la brecha de género que se detecta, pues la pensión media de las mujeres en jubilación es sensiblemente inferior a la de los hombres.

4. Conclusiones

Creo que puede afirmarse la importancia que tiene para las opciones progresistas la defensa del sistema de pensiones.

Además, como se ha visto, este no presenta excesivos problemas de sostenibilidad si se actúa correctamente, e incluso hay margen de mejora.

Es más, se pueden aportar, si son necesarios, nuevos recursos incluso vía impuestos, pues nada obliga a que el sistema se sostenga exclusivamente con las cotizaciones de las personas trabajadoras.

Los ataques al sistema son, pues, una gran operación ideológica que busca esencialmente someter a la población mediante el miedo y fomentar las posibilidades de negocio privado, opciones que, de prosperar, conducirían a un sistema socialmente injusto y no garantizado —y ese sí podría quebrar.

Son auténtico terrorismo social.

Eso no supone negarse a reformas necesarias, pero no para disminuir la protección o dismantelar progresivamente el sistema, sino para garantizarlo, para lo que, por cierto, sería deseable reforzar la protección constitucional del sistema de pensiones y garantizar su revalorización suficiente.

Lo que nació como una opción más bien reformista, de capitalismo moderado, es hoy una opción profundamente progresista que consolida el futuro y garantiza cotas mayores de igualdad y justicia social. ★

³ Fuente: Datos de la Seguridad Social 2019.

Bibliografía

Aunque he querido dar un enfoque muy personal, el análisis del sistema de pensiones puede hacerse en obras fácilmente accesibles, como por ejemplo:

- CC OO (2010). «Reforma y protección del estado de bienestar». *Cuadernos de Información Sindical*, n.º 15.
- (2017). «Modelo productivo, empleo y protección social en España». *Gaceta Sindical*, n.º 28.
- (2018). «Distribución de la renta, desigualdades y brechas sociales». *Gaceta Sindical*, n.º 31. Textos accesibles en abierto en Dialnet, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=5202>
- (2019). «El sistema de protección social en España, 2018». *Cuadernos de Información Sindical*, n.º 58. Los textos completos en <https://www.ccoo.es/42ea0c6c33b835bc1a4e468e110ab133000001.pdf>
- (2019). «Observatorio Social de las personas mayores». Fundación 1.º de Mayo. Texto completo en <https://pensionistas.ccoo.es//26f074caa793de0ddc13f8118e7204c4000059.pdf>

