

# EL DEBATE ACTUAL PARA LA REFORMA DE LAS PENSIONES

POR BERNARDO GONZALO GONZÁLEZ\*

**SUMARIO:** I. Introducción.- II. Carácteres comunes de las diversas iniciativas reformadoras.- III. Propuestas de reforma expresa o implícitamente compartidas por los distintos interlocutores.- IV. Consecuencias de contenido y metodológicas de otra concepción de los problemas.

## I. INTRODUCCIÓN

Mi propósito es, como saben, considerar en tres conferencias los términos más generales del *debate en curso* acerca de las pensiones de Seguridad Social: una de las cuestiones más *deliberadamente confusas* (quizá la *asumida y explicada* del modo más *insincero y contradictorio*) de cuantos componen la *actua- lidad política* española.

Se trata, por otra parte, de un tema que ha pasado en *estas fechas* al *primer plano* de las preocupaciones sociales, como consecuencia de las alarmantes *conclusiones* de numerosos análisis críticos de diverso origen.

En esos análisis descansa precisamente el *debate actual* acerca del futuro de las pensiones. Procederemos, por tanto, a una *descripción y valoración* de sus contenidos, distinguiendo entre:

- Sus *caracteres* comunes, de los que resultan su orientación, sus condicionamientos y sus limitaciones; y
- Las *propuestas de reforma* compartidas por todos ellos, o por su mayoría.

Completaré ese análisis con una *opinión personal* acerca de la conveniencia y posibilidades de *reorientar* la política de reformas seguida en estos últimos años, y cuya continuidad se propone por la gran mayoría de los agentes del debate en curso. Es una opinión que atiende preferentemente a los *finés y objetivos* que la Seguridad Social debe cumplir, y sólo de modo secundario a sus *medios* operativos (fuentes y distribución de los recursos financieros, plazos de ejecución según la disponibilidad de esos medios...). Sus medidas son sólo una propuesta de mínimos, capaz de intensivo desarrollo con otras de segundo y tercer orden. En buena parte, toman *inspi- ración* en recomendaciones y programas comunes de alcance *internacional euro- peo*, son de proyección a *medio y largo plazo* (y no meramente coyunturales), y resultan susceptibles de *implantación escalonada* o gradualista.

Como he dicho, se trata de un conjunto numeroso de *documentos de autores distintos*:

- De origen *parlamentario* unos (es el caso del llamado «Pacto de Toledo»). (Se ha hecho tónica la afirmación de que es sólo un «pacto de silencio», mediante el que los Partidos políticos se comprometen a *decidir a puerta cerrada* -sin luz ni taquígrafos- las reformas que en el futuro puedan hacerse necesarias. Sin embargo, esas reformas están ya en gran medida anticipadas en el texto, si bien sólo de modo circunstancial e indirecto. Y son, en términos generales, las mismas reformas que proponen los demás Documentos de que aquí se trata. En síntesis: también los «gritos del silencio» acordado en Toledo anuncian la expansión futura con cargo a fondos públicos -en forma de gastos fiscales- de las pensiones complementarias privadas, y la reducción en paralelo de las actuales pensiones públicas básicas).

- Otros de origen *gubernamental* (así, el estudio del Ministerio de Trabajo titulado «La Seguridad Social en el umbral del S. XXI», y el más pesimista, elaborado por encargo del Ministerio de Economía y Hacienda). (La evidente proximidad entre el primero de estos dos Documentos y el «Pacto de Toledo» alerta acerca de la *efectiva paternidad* de este último, en cuya negociación participaron decisivamente miembros cualificados de la Administración pública responsable. Según mis noticias -procedentes de fuente solvente y directa- los Sindicatos más representativos no han permanecido al margen del proceso negociador).

- Y los demás, de origen *social* (procedentes del Círculo de Empresarios, de la Fundación BBV, del Servicio de Estudios de la Caixa, o el que prepara, en relación con el propio Círculo de Empresarios y con el Banco de Santander, el ex-ministro chileno Sr. Piñera) (de alguno de estos Documentos se conoce sólo un «avance de conclusiones»).

\* \* \*

El debate, como ya he dicho, toma como pretexto la influencia de las pensiones de la Seguridad Social en las *dimensiones del gasto público*, y concluye -como después veremos- proponiendo la *reducción intensiva y graduada* de las prestaciones de esa misma naturaleza, para ser parcialmente sustituidas por *regímenes de prestaciones sociales privadas*.

Pero, como he anticipado también, existe unanimidad en proponer el desarrollo de tales regímenes privados (sean complementarios o sustitutorios) mediante la afectación de cuantiosos *recursos públicos* en forma de «gastos fiscales» (es decir, desgravaciones que redundan en el Tesoro público).

La política recomendada no equivale, pues, a la *reducción* de los gastos destinados por la sociedad española a prestaciones sociales. Consiste sólo en un *modo distinto de allegar y distribuir* los recursos destinados a ese fin. Más aún, la reducción de las prestaciones sociales públicas que esa política procura *no ha de significar una reducción equivalente del gasto público*, ya que la financiación de los nuevos regímenes de pensiones privadas se hace descansar en parte

Esas *contradicciones* explican las sinuosidades del debate y que, no obstante su *esencial coincidencia* (de método y conclusiones), los autores de los Documentos reformistas se *critiquen mutuamente* sus respectivas obras.

En el primer aspecto conviene destacar los términos en los que se pronuncian los expertos de la *Fundación BBV*; quienes renuncian a proponer expresamente recortes en las pensiones públicas, pero advierten de su *inminente inviabilidad* y su *pretendido exceso* en términos internacionales comparados (véase, por ejemplo, el breve comentario al Cuadro 1.1, sobre «Porcentaje de población de 65 y más años ocupada», que se contiene en las páginas 22 y 23).

En el segundo aspecto, hay que resaltar las *quejas* de la Caixa de Pensiones, y las de la *Fundación BBV* (ver, por todas, la anotación que consta en la página 215), que denuncian a la Administración por *reservarse información esencial* para efectuar análisis solventes.

Desde el Ministerio de Trabajo se califican como «simples reglas de tres» las operaciones de investigación que fundamentan los estudios de la *Fundación BBV* y los del profesor Barea para el Círculo de Empresarios. También desde el Ministerio de Trabajo se critica en el estudio del Ministerio de Economía el pesimismo que motiva la propuesta -que considera injustificada- de *revalorizar* las pensiones en el futuro *por debajo de la inflación*.

El Informe del Ministerio de Trabajo tampoco está exento de críticas. José Barea, desde la *Fundación BBV*, lo rechaza por tratarse de «una proyección basada en una hipótesis», lo que -según el profesor Barea- priva a sus conclusiones de garantía de credibilidad. Algunos expertos rechazan tanto sus hipótesis de crecimiento de los *ingresos* hasta el año 2.010, como las de los *gastos*; las hipótesis del Informe -concluyen- obligan para su cumplimiento a *profundas reformas legislativas* que el documento oculta o no menciona. En fin, la *dimisión reciente* del Secretario del Estado de Economía parece no ser ajena a la preferencia del Gobierno por este documento del Ministerio de Trabajo, en perjuicio del de su propio Ministerio.

## II. CARACTERES COMUNES DE LAS DIVERSAS INICIATIVAS REFORMISTAS

Las siguientes son las principales *características de contenido y metodológicas* de los Documentos del debate. Se les debe atención porque reflejan con fidelidad la *orientación (prejuicios y razones) antiestatista y reduccionista* de sus autores y promotores (aunque la gran mayoría de los textos reniegan de esa y cualquier otra orientación, proclamando absoluta independencia técnica). En el Informe de la *Fundación BBV* (pág. 21, párr. tercero) hay una expresiva muestra de esa doble cualidad: se pone allí en boca de nadie -una especie de coro de las tragedias griegas- la afirmación de que «parte no pequeña de las desdichas económicas que se producen (en España) proceden del intento de disponer de un amplio Estado de Bienestar».

Esas características alertan también acerca de algunas de las *servidumbres*

tafes, selectividad de fuentes de datos...). La ausencia de los *interlocutores sindicales* -o la ocultación de su presencia, como parece haber sucedido en algunas fases de elaboración del «Pacto de Toledo» y, sobre todo, del Informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- es un claro aviso de la existencia de tales servidumbres. No hay demagogia en la constatación de esa ausencia, ni en la advertencia sobre el origen (empresarial, comúnmente asegurador y bancario) de los impulsos sociales del debate.

Las características que se citan son también *comunes* a las diversas iniciativas. Es la consecuencia de su *confluencia en los propósitos*; los cuales se resumen en el ya antiguo eufemismo de «*racionalizar*» las pensiones (término que se reitera desde 1981, con motivo del frustrado ensayo reformista de la Comisión Fuentes Quintana) para *asegurar su viabilidad financiera* (véase, por todos, el Informe de *Síntesis* de la Fundación BBV, p. 7).

Contra lo que en ellos se dice, el conjunto de Documentos no constituye una llamada directa a la *reforma de las instituciones financieras* del subsistema protector, sino sólo una invocación a la conveniencia de *reducir sus gastos*. En realidad, sus argumentos y propuestas conducen a *consolidar*, antes que a *rectificarlo*, el modelo financiero que se cuestiona. Hay que «reordenar, modificar y alterar un conjunto de derechos que se tienen por adquiridos», puede leerse en la Presentación (Carrau) del Informe de «La Caixa».

1º) El *contenido y el tono fúnebres* de esos documentos son su *primera característica*.

Obedecen, sin duda, a la influencia de las *doctrinas revisionistas* y los *métodos de análisis* propuestos de antiguo por la OCDE y otros organismos internacionales.

La relación de *medidas reformistas* que los documentos proponen *estaba ya* en el Informe de la O.C.D.E. de 1980, titulado «El Estado Protector en crisis»: incremento de la «cuota obrera», reducción intensa de las pensiones, incremento de la edad jubilatoria, supresión de las revalorizaciones indicadas...

Esas *recomendaciones internacionales*, sin embargo, *no son las apropiadas, ni por tanto son de aplicación urgente*, para el caso concreto de la Seguridad Social española. Así lo indica la *propia OCDE*, cuyos primeros Informes *exceptúan expresamente a Turquía y España* de la necesidad de reformas reductoras. Y la *UE*, cuyos Estados miembros, y el propio Consejo comunitario, nos recomendaban el pasado verano *reducir el déficit público* con un *pañado de medidas* (recortar deducciones fiscales a empresas y familias, reducir plantillas en el sector público, reforzar las medidas antifraude e intensificar la política de privatizaciones) entre las que *no se cita la limitación de las prestaciones sociales*.

Porque, contra el *argumento reformista principal* de los Estudios que se comentan, cabe decir que *los costes de la Seguridad Social española* son *francamente bajos* en términos internacionales comparados y *manifestamente insuficientes* en términos absolutos.

a) En el *plano internacional*, cabe destacar que el gasto social español está

Según datos del SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), publicados en 1994, los *gastos corrientes de protección social* el año 1992 representaron un promedio del 27'1% del PIB a precios de mercado. En ese mismo año, el porcentaje de España era del 22'5% (es decir, el 83% del promedio comunitario).

En fin, si acudimos al *indicador más depurado de la paridad del Poder de compra por habitante a precios de mercado*, se obtienen resultados parecidos; según ese indicador, el gasto español en protección social en unidades de PPC por habitante en 1992 no había alcanzado aún el promedio europeo de 1980.

En materia específica de *pensiones*, los dos datos siguientes confirman la *modestia del gasto social español*:

- El valor de la *pensión de vejez media, expresado en porcentaje del P.I.B. por habitante*, es del 47% para España y del 62% para la media europea (CES);  
- España, en fin, ocupa el *penúltimo lugar* entre los países de la OCDE en cuanto a *pensiones medias absolutas* (Gómez Salas).

b) Tres datos desdican la pretendida importancia de aquellos gastos, *valorándolos en términos absolutos* (es decir, por *relación con los niveles de las necesidades sociales* de los pensionistas):

-Las pensiones públicas españolas *no garantizan* -al menos las de valores medios y altos- ni siquiera el porcentaje inferior de sustitución de rentas de actividad (entre el 60% y el 75%) que Beveridge recomendaba en su célebre «Informe». Así, la pensión media de jubilación en el Régimen General a finales de 1990 equivalía a *poco más del 45% del salario medio* de los trabajadores de la industria y los servicios, que son quienes precisamente componen ese mismo Régimen General.

Aunque ese indicador había mejorado algo en 1993, situándose próximo al 50%, ha sido más por efecto de la negativa evolución salarial que por el incremento de las pensiones. Como anota el CES, el importe de la *pensión media de jubilación no ha dejado de disminuir* desde 1980 (IEE).

- En 1994, cerca del 70% de las pensiones tenía una cuantía inferior al *salario mínimo interprofesional*.

- Entre las características más sobresalientes de la *pobreza* en España destaca la de su particular incidencia sobre los ancianos, incluidos los pensionistas. *Más de un tercio* de estas personas se encuentra por *debajo del umbral de pobreza*, estimado según *reglas de aceptación internacional* en el 50% de la renta media por persona.

Conviene advertir, aunque sólo sea de pasada, que no es casual ni que el gasto en pensiones sea infinitamente *menos alarmante* de lo que generalmente se dice, ni que la reforma reductora de estas prestaciones sea una *cuestión pendiente*.

Por el contrario, debe presumirse que existe una clara *interdependencia* entre los modestos niveles del gasto en Seguridad Social y la *política reductora sistemática* de sus prestaciones seguida en los últimos años. Es tal la importancia cuantitativa probable de los recortes habidos (y que la Fundación BBV

puesta reductora que no parta de su *reconocimiento previo y de la cuantificación de las medidas reductoras ya aplicadas*; entre ellas, las de:

- modificación de la *base de cálculo* (que ha reducido en más del 12% sus importes iniciales);
- establecimiento de un *límite para el crecimiento anual de los salarios de cotización* para los trabajadores con edades próximas a la de retiro;
- establecimiento de un *tope máximo* distinto al que razonablemente resulta del tope de cotizaciones preexistente;
- aplicación de ese tope a los casos de *acumulación de pensiones*, desatendiendo el hecho de que cada una de ellas por separado se debe a aseguramientos obligatorios independientes, sometidos además individualizadamente al tope de cotizaciones máximo; y
- sometimiento de todas las pensiones al impuesto sobre la Renta, del que antes estaban exentas.

Cierto es que, en esos mismos años, se ha procedido a la creación de las Pensiones No Contributivas (PNC), que pasan por ser una medida *socialmente expansiva*; un *gran avance asistencial*. (Tanto, que la CEOE ha propuesto su supresión, sin más, por excesivamente onerosas).

La verdad, sin embargo, es otra. Las PNC son sólo un *progreso formal* (de reordenación de las antiguas y diversas ramas de la protección social pública), pero en modo alguno un *progreso material* (o de contenidos asistencialistas).

Mediante las PNC, en efecto, *se reconducen hacia la Seguridad Social institucional* las anteriores ayudas para ancianos e inválidos sin recursos (pensiones FAS y garantía de ingresos mínimos de la LISMI, ya que ahora la Seguridad Social está *constitucionalmente obligada a proteger a todos*, activos y no activos, cotizantes y no cotizantes) *sustrayéndolas de su marco institucional histórico* (puesto que la Asistencia Social ha pasado a ser *competencia exclusiva* de las Comunidades Autónomas).

En esa *operación simplemente reorganizativa*, la modalidad de pensiones de la que se trata *no ha ampliado su ámbito aplicativo* (que sigue siendo el mismo de la Asistencia Social: ancianos e inválidos sin recursos en situación de necesidad probada); *ni ha ganado en garantías* (eran ya, en su versión como Asistencia Social, exigibles en su mayoría); *ni ha mejorado en cuantías* (puesto que no se conceden siempre en su integridad, como la Asistencia Social hacía, sino fraccionadas, según el volumen de las rentas concurrentes del beneficiario y sus familiares convivientes).

2º) Su aparición *simultánea* -la de los Documentos- y su concentración en un *tiempo corto*, son otros dos datos característicos. Estamos en presencia de una estratégica operación que *aglutina y condensa* -para hacerlo eficaz- el impulso de *las ideas y las fuerzas renovadoras*. Parece tratarse de *dispar dudas y perezas* gubernamentales, provocando decisiones de cambio retenidas durante *más de quince años de debates*: desde el «Libro Blanco para la reforma de la Seguridad Social», de 1976, hasta los libros «Rojo» de 1981, «Amarillo» de 1982 y «Azul» de 1985, pasando por el «Libro Verde», también de 1981.

Todo un arcoiris de diálogos enervantes y frustraciones reformistas. Pero debo anotar que *ninguno de esos programas* de reformas proponía *reducciones globales* de las prestaciones. Todo lo más, sus recomendaciones *pretendían congelar algún concreto capítulo* del gasto, pero de ningún modo *retroceder en los niveles de prestaciones ya alcanzados*. La Comisión Fuentes Quintana, la del ANE, la Comisión de Reformas del AES... coincidían todas en la *apreciación* -explicada por el profesor Borrajo- de que *el término del art. 41 de la Constitución* según el cual los Poderes públicos se comprometen a «mantener» el sistema público de Seguridad Social, equivale al mandato de *conservarlo* al menos, sino a mejorarlo; de *impedir su regresión*, en suma, (Un sector numeroso del laborismo italiano comparte semejante interpretación de la Constitución de su país, en la que también existe parecido compromiso).

Ahora -como digo- el acoso reformista juega en la *corta distancia*: «las reformas necesarias han de producirse -según la «Declaración de Bilbao» del BBV; ver *síntesis*, p.30- desde planteamientos a la vez *urgentes, pragmáticos, drásticos y decididos*». Acciones reformistas menos diligentes -remacha el Informe del «Círculo de Empresarios», pág. 9- conducirían «en un futuro no muy lejano a la *quiebra* del sistema (de pensiones).

3º) Una *tercera característica* de los Documentos comentados es la de su *formulación profesional y erudita*, la depurada *contemplación científica* del problema que abordan. Es decir, su pretensión de *neutralidad política*. Sus datos, conclusiones y argumentos se ofrecen generosamente al servicio de cualesquiera alternativas de gobierno, supuesta su *indiferencia ideológica*. Se parte de la idea -evidentemente falsa- de que el problema de las pensiones es sólo una *cuestión técnica*. Y se da también por cierta la idea, asimismo falsa, de que la ciencia siempre es neutral.

También en ese punto resulta paradigmático el Informe de la Fundación BBV. Sus páginas se declaran al margen del «ámbito de la decisión política» (p. 14); son sólo una reflexión técnica coherente, un análisis riguroso de la realidad (p. 15), ajenas al «intercambio de opiniones acaloradas y radicales» (p. 15) batido por los «vientos y pasiones de los entusiastas y detractores del sistema en vigor» (p. 14).

Esa proclamación de inocencia me recuerda aquellas palabras del profesor Fuentes Quintana, maestro de economistas, según las cuales, «sobre la Seguridad Social *nadie es neutral* (en *Gaceta Sindical* núm. 17), y que reitera después en la «Introducción Editorial» del núm. 12/13 de *Papeles de Economía Española*: (es un) campo en el que *no resulta posible opinar y valorar... con independencia*».

4º) Ese prurito cientifista es la explicación de otra característica común: el análisis que ofrecen es *unidisciplinar*; su visión de los problemas es exclusivamente *macroeconómica*, estando desprovista casi siempre de adherencias sociológicas, éticas, históricas o jurídico-constitucionales. Con la consiguiente *deformación metodológica*: todo se reconduce a un análisis y valoración de *medios*, a un *juicio instrumental*; con la desatención inexplicable de los *contenidos finalistas* (el alcance *funcional y de propósitos y objetivos sociales*) que las instituciones protectoras implican.

Pero el problema de las pensiones no es sólo, ni siquiera preferentemente, un asunto económico, sino sobre todo una cuestión de falta de racionalidad institucional y de coherencia interna; defectos ambos que, por supuesto, tienen también una traducción económica.

El panorama europeo muestra, por el contrario, la existencia de programas políticos más elaborados y complejos. En esos programas, la reducción de prestaciones no es un fin en sí misma. Es un programa accesorio o complementario de otros, orientados por el propósito de corrección de los objetivos asistenciales de esos mismos sistemas.

Y, sin embargo, los documentos reformistas que se comentan se desentienden de la irracionalidad sobrevenida del subsistema protector, consecuencia de sucesivas reformas coyunturales y de urgencia que han desfigurado a sus instituciones: es el caso de las pensiones de viudedad y su especialísimo régimen de acceso a la protección y de conservación de ésta; o el de las pensiones de los viudos varones activos antes y después del fallecimiento de sus cónyuges; o los privilegios de cálculo de los derechos concedidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón; o las que se reconocen por razón de accidentados de trabajo; y tantos otros defectos de enorme trascendencia económica.

Como ha sucedido en toda Europa durante los largos años de crisis económica, también la Seguridad Social española «ha perdido en racionalidad lo que ha ganado en oportunidad». En ese proceso de destrucción de su coherencia interna las cosas han llegado tan lejos que, ahora, oportunidad y recuperación de la racionalidad (de la congruencia interior) se presentan como una misma cosa.

5º) Ese exceso de conceptualismo disciplinar no impide el recurso ocasional al pragmatismo «duro» (tan caro a los cultivadores de la Ciencia económica) en el análisis del problema y sus soluciones. Tal extremismo metodológico equivale, en buena medida, a una insensible invitación a la tecnocracia. No se trata de descubrir a estas alturas los riesgos a los que puede conducir esa simplificación de la creatividad política. Pero sí conviene recordar que esos riesgos existen, como aviso ante la irresponsabilidad de algunas declaraciones influyentes (así la del ex-ministro de Sanidad Sr. Lluch, quien afirmaba hace pocos años que «la política socio-económica del Gobierno admite variedades, pero no alternativas», o las más recientes del Gobernador del «Deutschebank», según las cuales son los mercados financieros internacionales, y no los electores, quienes deben decidir la orientación de la actividad política).

6º) No hacen falta muchas palabras para censurar el economicismo extremo y concluyente de la gran mayoría de los Estudios de referencia.

La experiencia enseña que las dimensiones del gasto social y su control no son asuntos que quepa enjuiciar -como en los Documentos se pretende- según la conveniencia y los objetivos de la política económica general. De hecho, sus estímulos inmediatos y más poderosos son de otra naturaleza. Los hechos

La Economía misma es, por otra parte, la primera beneficiaria de la existencia del gasto en prestaciones sociales. Existe unanimidad doctrinal en la apreciación de que «las grandes desigualdades sociales reducen el crecimiento económico». (González Páramo).

Abundan, en efecto, las razones estrictamente económicas que avalan la utilidad de la Seguridad Social: la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores repercute en beneficio de la capacidad productiva de la sociedad; las prestaciones sociales promueven alguna suerte de «depuración» del mercado de trabajo, facilitando la autoexclusión de los sujetos de capacidad productiva limitada por razones de edad u otras; los programas de transferencias de rentas a ancianos y parados sirven para corregir desequilibrios en el crecimiento económico...

Pero, en mi opinión, son mucho más concluyentes las razones históricas (o histórico-políticas) que explican a la Seguridad Social en su calidad de sostén o garantía de supervivencia del modelo económico de mercado. La mayoría de los historialdores coinciden en la apreciación de que, sin la Seguridad Social, el capitalismo no habría sobrevivido (Galbraith). Su lado utópico (el que atiende a los valores de la solidaridad general y la dignidad individual) no es suficiente para explicar su éxito histórico. Éste se debe también a su dimensión utilitaria en orden a facilitar la paz pública en las complejas sociedades contemporáneas. La representante gubernamental de Dinamarca en la Conferencia de la OCDE dedicada a «Las políticas sociales en los años 80» define así el problema de control de los costes de la Seguridad Social: «... he aquí los límites de lo que puede ser gastado en medidas sociales: justo lo necesario para evitar perturbaciones sociales y políticas».

7º) La Seguridad Social es una materia de difícil comprensión incluso para sus especialistas; tanto más para los esforzados cultivadores de otras disciplinas. El desorden y confusión de sus instituciones, así como sus numerosos contrasentidos, engañan con frecuencia a quienes las valoran sin más auxilio que los métodos y técnicas propios de las Ciencias de la Hacienda pública, de la Econometría, de la Demografía o de la Estadística.

No es que la complejidad sea consustancial a las instituciones protectoras. Por el contrario, debería evitarse con solicitud por los legisladores. Porque sus enigmáticas formulaciones son contradictorias con las pretensiones más inmediatas de la Seguridad Social: las de procurar una conciencia individual y colectiva de seguridad -psicológica, consciente, previa a la aparición de las necesidades, generalizada...- ante los riesgos de la vida social. Pero si es una complejidad consentida, y a veces provocada por «intereses corporativos, preocupaciones financieras, rutinas administrativas o prejuicios sociales que sobreviven a sus propias justificaciones» (Perrin).

Nada tiene de extraño, en consecuencia, que los autores de los Documentos reformistas confundan a veces el alcance real de los problemas sobre los que dictaminan. El defecto aqueja incluso a aquellos Informes -como el de la Fundación BBV (véase el cuadro que consta en página 215, y los comentarios en esa pági-

Hay, en efecto, en ese y en otros Documentos, un *sorprendente error de cálculo*. Ese error es tan grave, que su comprobación debería servir para rechazar el dramatismo de sus conclusiones acerca de la «inmediata insolvencia» de la Seguridad Social.

Se denuncia en ellos la insuficiencia de los recursos que hoy se destinan a los ancianos en un *futuro próximo con muchos más ancianos*. Por eso concluyen la mayoría proponiendo recortes en las cuantías de las pensiones, facilitando así la *atención de más jubilados con los mismos o parecidos recursos*. Pero ninguno advierte que los recursos de hoy para esas atenciones son nada menos que *un billón más* que los que constan en los Presupuestos de la Seguridad Social institucional, se trata de los que el propio Estado destina -y constan así en sus Presupuestos Generales- para costear las pensiones de sus funcionarios (inscritos en el Régimen Especial de Seguridad Social de Clases Pasivas), las del Mutualismo administrativo y las Pensiones de guerra.

La laguna es grave y, como he dicho, permite poner en cuestión los presupuestos mismos (el fundamento último) por lo que discurre el debate sobre la reforma de las pensiones: hay un *falseamiento involuntario de la ecuación futura recursos-beneficiarios*, a la que se llega estimando a estos últimos en su *globalidad* (a partir de estudios demográficos), pero ignorando que las pensiones de muchos de ellos dispondrán, como disponen ya en el presente, de cuantiosos *fondos financieros especiales* (cerca del billón de pesetas) cuya proyección no ha sido en absoluto estimada.

8º) Existe coincidencia también en la *orientación esencial* de las propuestas reformistas, que no es otra que la de *equilibrar en el largo plazo la relación cuotas-prestaciones*. Lo que, en síntesis, se pretende mediante la congelación de las asignaciones financieras del Estado, la minoración en el número y cuantía de los derechos, y el incremento de las cotizaciones de los asegurados a partir de un rígid y mal entendido principio de «contributividad».

El *problema de reequilibrios en cuestión se sitúa entre los años 2.010 y 2.030*, y se vincula al resultado de meritorias estimaciones acerca de la *evolución del empleo* y, sobre todo, de las *transformaciones demográficas*.

Esta sexta característica común merece también algún breve comentario.

Hay que anotar, primero que -como explica el prof. Velarde- «es imposible plantear adecuadamente una *predicción* en el terreno social». Es más, ni siquiera las predicciones *auténticas (las certeras)* se cumplen ...a causa del *juego de efectos que originan*. Más aún: para que las predicciones certeras puedan cumplirse se requiere, paradójicamente, que *se pongan los remedios para evitarlas*. Velarde ejemplifica todas esas observaciones con la figura literaria de Edipo, quien «mata a su padre y se casa con su madre porque, como consecuencia de la profecía, su padre y su madre, para evitarla, habían procurado desprenderse de él».

Sí, como sucede en este caso, la predicción abarca un *larguísimo período de 35 años*, y depende de *indicadores sensibles y numerosos* (tasas de empleo, de fecundidad y sustitución demográfica, de crecimiento de la Renta, de coste de la vida) y su fiabilidad resulta francamente *dudosa*. De hecho, y salvo en la

*tendencia*, ni siquiera son coincidentes las conclusiones de los distintos Documentos e Informes.

De otra parte, las negras profecías de todos aquellos Documentos pueden resultar desdibujadas por la incidencia de *dos fenómenos*, también previsibles, que allí *no se consideran*: el de aceleración del *progreso tecnológico* y su influencia probablemente decisiva en la *productividad*; y el de convergencia legislativa europea de las *políticas de protección familiar* con el propósito declarado de *influir sobre el envejecimiento* de la población.

El *pretexto demográfico* tiene, probablemente, un valor relativo; no tan categórico como se dice. Conviene recordar para confirmarlo el incremento del PIB observado en estos últimos años de fuerte desempleo en casi toda Europa. Hay estadísticas que muestran que basta ahora un solo trabajador para producir a precios de hoy lo que hacían cuatro en la década de los 50. Así, pues, el *progreso científico y técnico* prefigura el futuro de la Seguridad Social mucho más que la demografía. Dicho de otro modo: la *relación activos-pasivos* pierde relevancia a medida que el progreso hace de un activo futuro el equivalente a decenas de activos en el pasado.

Pero es que, además, en el marco de la *política social europea común* se proyectan ya medidas de *ayuda a las familias*, orientada a detener los bajísimos niveles de natalidad presentes: instauración de prestaciones económicas y sociales capaces de asegurar la *libertad individual para elegir el tipo y tamaño de familia* que se desee; reconocimiento del *carácter socialmente relevante* de las funciones familiares; *compensación de desigualdades* en las que se desenvuelven núcleos familiares determinados; y, en general, vinculación entre el *fortalecimiento* de la familia y el crecimiento demográfico.

De otro lado, un apoyo eficaz a las familias puede ser, -como lo ha sido en el pasado-un medio para *descargar al Estado* de costes de protección social. Tradicionalmente, la familia es el primer escalón en la atención social a los menores, pero también a los ancianos, inválidos y enfermos. Debo subrayar nuestro gran retraso comparado en este punto, para mí decisivo en cualquier programa de reformas: en efecto, las mayores diferencias en prestaciones sociales entre España y el resto de la UE se dan, precisamente, en esta materia de *subsidios familiares*. La cuantía de los subsidios representa menos del 1% del PIB «per cápita» en España y en Grecia, supera el 8% en Bélgica y Francia, se acerca al 9% en Gran Bretaña, alcanza el 11% en Luxemburgo y supera el 12% en Dinamarca. Esos datos ayudan a explicar cómo se han cambiado los papeles entre países, pasando Francia a la cabeza de los que alcanzan mayores tasas de fecundidad, y España -con Italia, ejemplo histórico de actitud contraria- a los últimos puestos. Las ayudas económicas por hijo a cargo se conceden en España sólo a quienes obtienen *ingresos mínimos*; y los padres de familia que los perciben reciben prestaciones ridículas: un menor procura a una familia inglesa lo que un asegurado español obtiene del Estado por doce hijos a cargo, y eso que Gran Bretaña no es el país europeo con mejores prestaciones familiares.

Pero el peor defecto de esta última característica común de los Documentos del debate es su *desorientación programática*, por denominar de algún modo a

su desorden en el planteamiento y jerarquización de los temas. En mi opinión, es insensato plantearse como programa político la mera reducción de los medios asistenciales. Tan insensato como proponerse como meta la simple pervivencia (la «consolidación») de un modelo protector deforme y desfasado. Por el contrario, el debate acerca de los medios debe ser una cuestión secundaria (en el sentido de subordinada) a la previa de actualización y señalamiento de objetivos sociales. Los buceyes -no debería ser necesario recordarlo-siempre han de preceder a la carreta.

En resumen, no sirven sólo las preocupaciones acerca de la estabilidad y la evolución del sistema de pensiones públicas. Deben resolverse también sus problemas de estructura y función ante el cambio en presencia de las necesidades públicas, de los valores sociales y de las transformaciones familiares, del empleo y demográficas.

9º) Finalmente, y como inevitable derivación de las demás coincidencias, las proposiciones reformistas de todos los Documentos e Informes son básicamente compartidas. Se aprecian sólo diferencias de matiz, expresividades distintas (la vehemencia de alguno contrasta con la discreción aparente de otros), o «calendarios» diversos para la puesta en práctica de medidas de cambio semejantes.

### III. PROPUESTAS DE REFORMA EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE COMPARTIDAS POR LOS DISTINTOS INTERLOCUTORES

Las sugerencias reformadoras más firmes y frecuentes de todos los Estudios e Informes considerados son los siguientes:

1ª) Equilibrar la influencia en la cuantía de la pensión de todos los años cotizados por el solicitante.

Se denuncia que los primeros años se valoran en exceso en el cálculo de la pensión (los quince primeros equivalen cada uno a un 4% de su porcentaje), y los últimos tienen mucha menor influencia en ese porcentaje (un 2% nada más cada uno de ellos). La solución propuesta para resolver ese defecto consiste, por lo general, en dar a los primeros años idéntico valor que el reconocido a los últimos.

Las medidas de reequilibrio se orientan preferentemente, pues, hacia una finalidad paralela y distinta: la de producir una reducción general de las pensiones y, por tanto, de sus costes. El porcentaje total, en suma, se propone más equilibrado, pero también menor.

Creo, sin embargo, que el problema fundamental está en la facilidad que las leyes conceden para alcanzar el 100% de la pensión.

En efecto, el tipo o porcentaje máximo se alcanza en España con sólo 35 años cotizados, y los porcentajes elevados próximos con aún menos años; períodos bastante inferiores a los que exigen las legislaciones europeas. García de

Blas y Albetosa han llegado a la conclusión de que, en los países miembros de la OCDE, los valores más frecuentes se sitúan en la mitad del porcentaje alcanzado en España, llegando en algunos países a ser la cuarta parte.

Cabe decir, en consecuencia, que el problema resulta del escaso número de años que dan derecho a los porcentajes superiores de pensión, antes que en los diferentes valores que se asignan a cada año según su respectiva proximidad a la fecha jubilatoria. El remedio, pues, consistiría en hacer coincidir el porcentaje máximo con el número de años equivalente a los máximos teóricos de vida activa; es decir, en los 49 años que median entre la edad mínima de admisión al trabajo y la ordinaria de retiro.

Ese remedio, sin embargo, comienza a perder coherencia ante la previsible mayor expansión del empleo temporal, del intermitente y del exento del deber de cotizar a la rama de pensiones.

2ª) Calcular la base reguladora de pensiones sobre la media de las bases de cotización de períodos de seguro más amplios (no de ocho años, como ahora, sino de quince o incluso de toda la vida laboral del interesado).

El pretexto reside en lograr la máxima equidad en la determinación de cuantías; su acomodación estricta al principio de «contributividad» o equivalencia entre lo que se paga y lo que se recibe. (Un principio -parece haberse olvidado- impropio del «seguro social» y reservado para el seguro libre).

Pero su objetivo inmediato es el de disminuir las bases de cálculo medias y, en consecuencia, reducir el coste global de las pensiones. Por lo demás, la medida compromete uno de los propósitos característicos del «seguro social de pensiones»: el de facilitar el tránsito sin traumas ni agobios económicos graves entre la vida activa y el retiro. Hasta ahora, ese objetivo se ha cumplido aproximando los valores de las pensiones a los de los últimos salarios de los pensionistas; los únicos, a su vez, ajustados a los «standard» de vida de estos: compromisos de pagos regulares, niveles corrientes de gastos, coste de las necesidades ordinarias...

Revisar ese método de cálculo es renunciar a ese objetivo, o situarlo fuera del «seguro social»; en el marco de la previsión libre y voluntaria. Pero esta alternativa no equivale de suyo a reducir el coste global de las pensiones. Es sólo un modo distinto de allegar los recursos y de repartir la misma carga social global.

3ª) Elevar la edad jubilatoria o del retiro

Es una iniciativa que se explica por el aumento de la esperanza de vida: Por la negativa evolución demográfica. Por el envejecimiento de la población. Su principal significado, su intención última, empero, consiste en procurar ahorros apreciables en el gasto social: con ella se atrasan los pagos por pensiones y, simultáneamente, se prolongan los períodos de ingresos por cuotas.

No es, claro está, una medida incongruente. Pero es improbable que alcance la influencia que de ella se espera. Y menos si se decide su aplicación aislada, sin el acompañamiento de otras medidas complementarias.

De hecho, las actuales (y previsiblemente duraderas) condiciones del empleo *presionan en sentido contrario*, abriendo *vías nuevas* de imposición masiva de *jubilaciones forzosas* a edad temprana (comienza a ser cláusula habitual y autorizada en la negociación colectiva; el propio Tribunal Constitucional admite la *imposición* del retiro anticipado por acuerdo colectivo, y su aplicabilidad a los trabajadores no afiliados al Sindicato negociador del Convenio, e incluso a los trabajadores no sindicados) o ensanchando y multiplicando el recurso a *vías ya conocidas* (planes de reorganización, reconversión y reindustrialización de empresas y sectores productivos).

Tampoco cabe esperar mucho de las propuestas contenidas en el «Pacto de Toledo» para promocionar el *trabajo de los jubilados* interrumpiendo el cobro de sus pensiones. La iniciativa, consistente en *exceptuar del pago de cuotas* a quienes den empleo a estos trabajadores mayores, reteniéndose por la Seguridad Social el pago de las pensiones debidas, sólo parece ofrecer *ventajas indudables a las empresas* y, en cualquier caso, implica un *trato desigual* por razón de edad que puede comprometer la evolución y condiciones del mercado de trabajo.

La verdadera solución pasa, probablemente, por regular un régimen de *compatibilidad trabajo-pensión* capaz de motivar la continuidad del pensionista en el empleo (en otra actividad, o reducido en la actividad habitual) *minorando los pagos por pensiones*.

Es este un asunto de la mayor importancia social y económica. La doctrina europea acerca del futuro de la jubilación demanda una *presencia social activa de los ancianos*; que ser pensionista no constituya, como hasta ahora, un acto de *contraparticipación, una causa de marginación o exclusión de la vida colectiva*.

Con ese objeto, se insiste en la conveniencia de *no incompatibilizar la pensión y el trabajo: o hacerlo sólo hasta cierto grado, o hasta cierta edad, mas no de modo absoluto*.

Se subrayan también las *ventajas* que puede suponer para el conjunto social la movilización de las experiencias y los recursos profesionales, técnicos, intelectuales y culturales de los ancianos.

La Comisión de la UE pide, expresamente, el «*reconocimiento* (para los jubilados) del derecho a ejercer, cuando menos, una *actividad profesional limitada* después de obtenida la pensión».

En España se comienza ya a aceptar esa compatibilidad, aunque las medidas adoptadas son aún *insuficientes* (alcanzan a un número mínimo de pensionistas), *discriminatorias* (sólo se prevén para catedráticos universitarios eméritos, y no para el resto de los pensionistas, ni siquiera para los demás docentes), *inmoderadas* (prevén la compatibilidad absoluta y sin restricciones ni condiciones) y de *legalidad dudosa* (su aprobación se ha producido por un Texto legal refundido: la Disposición Adicional Duodécima de la Ley General de Seguridad Social, confusamente apoyada en una norma presupuestaria inicialmente dedicada al empleo en el sector público y a las pensiones de funcionarios).

#### 4ª) Reducir la frecuencia de las jubilaciones anticipadas

Las jubilaciones anticipadas son uno de los *capítulos del gasto de mayor importancia*, y sus efectos son precisamente el negativo (mayor duración de los pagos y menores ingresos) de la pretensión ya citada de elevar la edad de jubilación con carácter general. El volumen anual de jubilaciones anticipadas equivale aproximadamente a la *mitad* del total de jubilaciones. Su coste en 1993 rebasó los 300.000 millones de pesetas.

Para la consecución de ese propósito se pretende *penalizar* el retiro precoz con reducciones sensibles en la cuantía de la pensión (mayores que las que en la actualidad se aplican), e incluso *derogar* ciertas fórmulas de anticipo de aplicación muy extendida y que se acogen a un «interminable» Derecho transitorio.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la *naturaleza transitoria* de las normas aplicadas (es decir, el *compromiso de garantía* de derechos en curso de adquisición) *se presta mal*, en el plano jurídico estricto, a propósitos reformistas reductores o restrictivos. Tampoco ayuda a esos propósitos la rigurosa *base actuarial* que en su momento sirvió para consolidar esos derechos en disputa.

Las *jubilaciones anticipadas* por «Derecho transitorio» son, en efecto, tan *costosas* como advierten los estudios económicos de que aquí tratamos, y tan incongruentes como esos estudios anotan ante las perspectivas demográficas. Más no parece necesario resolver sus efectos con *nuevas penalizaciones*; bastará con aplicar sin restricciones las *normas penalizadoras que ya existen*.

Según esas reglas, cada año de anticipación entre las edades de los 60 y 65 se penaliza con una *reducción del 8% del porcentaje de pensión* del solicitante, de modo que el porcentaje máximo a los 60 años es el 60 y a los 61 el 68, el 76 a los 63 y el 82 a los 64.

Sucede, sin embargo, que esas reducciones *se neutralizan* de hecho con una equivocada aplicación de los *suplementos por mínimos de pensión*. Se dan en todo caso y en su cuantía total, con lo que *resulta indiferente* el retiro a los 60 que a los 64 años (téngase presente que un altísimo porcentaje de pensiones está en mínimos).

Tales *suplementos* deberían reconocerse aplicándoles el porcentaje de *reducción* que a cada uno corresponde *según la edad de retiro anticipado*: entre el 40% a los 60 años y el 82% a los 64 años.

No existe otro modo de mantener las *razonables diferencias penalizadoras* que la Ley establece entre anticipar 1 año, dos y hasta 5 la edad normal de retiro. Lo que ahora se hace contraviene la expresa pretensión del legislador de *penalizar menos a quien menos anticipa el retiro*, y más a quienes se retiran con el máximo posible de antelación.

La regla que propongo es, por otra parte, la misma que se aplica en los casos análogos de *pensiones calculadas en régimen internacional*, en las que el suplemento por mínimos se reduce, como la pensión misma, conforme a la conocida fórmula de «pro rata temporis».

Operar de esa manera -más justa y más congruente con la legalidad aplica-

cir el coste medio de las jubilaciones anticipadas. La información estadística disponible permite prever el *intenso ahorro de costes*. En 1993, cerca del 70% del total de jubilados se acogió a esta modalidad de anticipación por «Derecho transitorio»; de ellos, más de la mitad se retiró a la edad más favorable de los 60 años. Muchos de ellos habrían permanecido en activo algunos años más si esa decisión hubiera tenido influencia en la cuantía de sus derechos.

5ª) *Revalorizar las pensiones medias y altas por debajo de la evolución anual del Índice de Precios al Consumo*

Se trata de una propuesta de gran efecto en orden a la contención del gasto que, contemplada en un horizonte temporal medio y largo, puede suponer altísimos porcentajes de *disminución de las pensiones*.

Su alternativa -no revalorizar las pensiones medias y altas y mantener respecto de las mínimas el índice de incremento según el IPC- produciría también una merma en los déficits del subsistema protector y, al mismo tiempo, *incentivaría* el desarrollo de los sistemas de pensiones complementarias privadas.

Hay que anotar que los propósitos de reforma en este punto aparecen *semiocultos* en los textos (o sólo veladamente consignados). Se trata de una ambigüedad calculada como reflejo de ambigüedad semejante reflejada en el «Pacto de Toledo».

Pero es que, en efecto, quizá los dos factores más influyentes en la economía del subsistema de pensiones sean la *garantía de mínimos* y la *garantía de revalorización* periódica de sus cuantías.

En mi opinión, para controlar los efectos del segundo de esos dos factores cabría instaurar -a través de una Ley General de aplicación continuada, y no por la vía de las sucesivas Leyes anuales de Presupuestos- un *método automático de congelación circunstancial* de los correspondientes incrementos. Es un método ensayado ya, aunque menos matizado, en otros países europeos. Sería suficiente con establecer la *posibilidad de no revalorizar* (o revalorizar por debajo del índice correspondiente) en aquellos años particularmente negativos en la evolución de *determinados indicadores*: los niveles de empleo, o la evolución negativa de los salarios o alguno de los establecidos en Maastricht y más afectados por el coste de las pensiones.

Me parecen en todo caso rechazables las *revalorizaciones selectivas*; son contradictorias con las reglas sobre *cálculo inicial* de las pensiones (a las que deforman en sus efectos y continuidad) y con el principio legal de *pensiones diferenciales* según rentas de actividad individuales de sus beneficiarios respectivos.

6ª) *Propiciar la financiación contributiva pura de las pensiones profesionales*

«Las cotizaciones sociales -se dice en el Informe del Ministerio de Trabajo

contributivas». Ambos elementos -cuotas y derechos- deberán estar muy precisamente *equilibrados* para que, según el «Pacto de Toledo», las aportaciones del Presupuesto del Estado puedan *destinarse en su integridad* a financiar las pensiones asistenciales (las universales básicas o no contributivas).

Es esta, sin duda, otra muestra de la preocupación preferente por la influencia de las pensiones sociales en las dimensiones del *gasto público total*, y en los *déficits del Estado*.

Contemplada desde una *perspectiva histórico-crítica e institucional*, sin embargo, se trata de una pretensión *incongruente*. Las notas -implícitas en la propuesta- de *sinlagmaticidad, bilateralidad y reciprocidad* contractuales, son sólo adecuadas para un seguro de pensiones privado, más no para un «seguro social». Desde sus mismos orígenes en la Alemania de Bismarck, y de modo invariable hasta el presente, la Seguridad Social dispone de *financiación tripartita* (que opera siempre y en todas partes sin perjuicio de la existencia en paralelo de pensiones asistenciales o no contributivas, financiadas sólo con impuestos); financiación tripartita, digo, mediante aportaciones de los *trabajadores*, de sus *empresas*, y del propio *Estado*.

Los primeros -los trabajadores- contribuyen para obtener *cobertura automática* (es decir, no sujeta a «means test» o prueba de recursos) ante las contingencias adversas de la vida.

La aportación de los empleadores obedece a la pretensión de asegurar la *paz social* en sus empresas.

Las contribuciones del Estado, en fin, procuran el bien superior de la *paz pública u orden de justicia* que la sociedad demanda.

Así, pues, la *prevalencia del interés público* en la realización de la seguridad social *ha excluido siempre y por principio* la nota de contributividad pura del régimen de pensiones obligatorio. Exige, por el contrario, la *participación solidaria de toda la colectividad*; la combinación de medios impositivos con otros contributivos directos. A no ser, naturalmente, que lo que se pretenda es devolver al mercado asegurador la instituciones del *nivel o pilar profesional* de las pensiones obligatorias.

En fin, lo cierto es que *ni siquiera quienes lo proponen* creen en la viabilidad de ese ideal contributivo. Al menos, lo aceptan con reservas y procuran su aplicación con excepciones. Es el caso de los Grupos parlamentarios firmantes del «Pacto de Toledo», cuyos elevados derechos (los máximos) de pensión se financian con cargo a los *Presupuestos de las Cortes*, y para quienes se prevé un procedimiento de acceso a tales derechos aunque *no hayan cubierto el período de cotización mínimo* exigible. (Orden de 29-VII-1982 y circular INSS núm. 13/94, de 16 de junio).

7ª) *Suprimir todos o la mayoría de los Regímenes de Seguridad Social especiales*

Es una pretensión congruente con el deseo de instaurar la financiación con-

Trabajo y Seguridad Social la explica en estos términos: debe modificarse la actual estructura del sistema protector para que «a igualdad de acción protectora sea también semejante la aportación contributiva».

La frase *trivializa* (y los deforma gravemente) los *fundamentos organizativos* de la Seguridad Social española, vigentes desde la aprobación de la Ley de Bases de 1963. Según la Ley, la Seguridad Social española debe acomodar progresivamente su estructura al *modelo del «seguro total»*: fórmula integradora - de coordinación y armonización- de todos los recursos financieros, de las diversas categorías y grupos de asegurados y de la pluralidad de contingencias de las que resultan situaciones de necesidad semejantes. Se trata de un *complejo sistema* de prestaciones sociales inspirado en *principios de ordenación comunes*, sometido a fórmulas de *financiación conjunta o solidaria y administrada de manera uniforme y compartida*. Todos los *regímenes* protectores y todas las *ramas* protegidas se constituyen en unidad. Desaparecen, en fin, los antiguos «seguros sociales» independientes, así como los viejos «regímenes» de protección autónomos (exceptuados o excluidos de disciplina común), y se instaura un *seguro social único e indiferenciado* para todas las prestaciones y todos los asegurados (Gonzalo-Nuño). Pero esa concepción integradora no excluye, sino todo lo contrario, la existencia incluso indefinida de *particularidades asistencialistas o económico-financieros* en el interior del sistema; bastarán *razones objetivas* para que tales particularismos puedan valorarse como la *expresión máxima* de su entraña solidaria interior.

Aquel mismo Informe ministerial ejemplifica su propuesta con referencia siempre a alguno de los *Regímenes Especiales «internos»* o constitutivos del sistema, y nunca a los «*externos*»; los cuales son, sin embargo, el *verdadero problema*: en los que anida la mayor desigualdad, la insolidaridad máxima y la disgregación normativa y operativa más graves. De hecho, tales regímenes «*externos*» equivalen al peor síntoma de *descomposición* del pretendido sistema, de cuyos principios, técnicas aplicativas, organización gestora, solidaridad financiera y procedimiento de enlace y coordinación se separan con manifiesta autonomía. Entre tales *regímenes especialísimos* destacan los denominados regímenes «*exceptuados*» de previsión de numerosos *profesionales liberales* (abogados, arquitectos, médicos...) y, sobre todo, los regímenes de Seguridad Social de los *funcionarios públicos* (Gonzalo-Nuño).

Hay que anotar, en suma, que el *igualitarismo extremo* no sería congruente con el esencial *principio solidario y redistributivo* (Base Primera de la LBSS) que preside el sistema protector. Tales principios imponen la prudente combinación entre la *igualdad de los derechos* y la *proporcionalidad de las cargas*. Es así como se explica la existencia lógica y jurídica de especialidades para los trabajadores y empresas de los *sectores económicamente deprimidos* (agrario, del servicio doméstico, de la gente del mar...). Reitero, pues, mi opinión, de que la operación reformista *debe centrarse* en la eliminación de los *Regímenes «internos» privilegiados* (o, al menos, de sus privilegios más notorios) y, sobre todo, en la incorporación al sistema de los *Regímenes «externos» aún subsistentes*.

### 8º) Revisar el régimen financiero de determinados regímenes especiales

Hay, empero, *especialidades sin fundamento* incluso en el interior del sistema protector. Entre ellas, las que permiten a los trabajadores independientes o autónomos *elegir libremente* (sin grandes trabas) sus bases de cotización individuales; o las que disponen *bases de cotización uniformes y mínimas* (con independencia de cuáles sean los ingresos reales de los asegurados) para grupos determinados de trabajadores (los empleados de hogar, por ejemplo), con objeto de *gravar a sus empresas con menor intensidad* que a las de los demás asegurados.

Son, evidentemente, especialidades contradictorias con la lógica organizativa del sistema y, desde luego, con las aspiraciones solidarias de éste. De hecho, implican la *traslación autorizada* hacia las demás empresas y trabajadores de parte de los costes de su protección social (en particular, el coste de sus «*suplementos*» por mínimos de pensión).

Pues bien, alguno de los Documentos del debate (es el caso del que procede del «Círculo de Empresarios») propone, no eliminar esas discriminaciones, sino *reafirmarlas*. Las da por buenas y definitivas, y recomiendan aprovecharla para basar sobre ellas la *transformación de su régimen financiero*; que dejaría de ser el común de reparto y pasaría a ser de *capitalización*.

Creo que el asunto no merece mayor comentario: si la capitalización es *imposible*, como explican razonadamente todos los Documentos del debate (incluso el del «Círculo de Empresarios», aunque con menor contundencia), también ha de serlo para los regímenes especiales de autónomos y de empleados de hogar, para los que únicamente cabe demandar una *reforma de sus métodos contributivos*.

### 9º) Propiciar la expansión de la previsión libre y voluntaria

Supuesta su *función complementaria* con respecto a las pensiones públicas, ese efecto se alcanzaría automáticamente con las anteriores *medidas reductoras* de tales pensiones públicas. A mayor limitación de las básicas mayor necesidad de su complemento. La experiencia acumulada en ese sentido durante estos años aconseja acompañar esas medidas -según la gran mayoría de los Documentos consultados- con generosas *desgravaciones fiscales* en favor de los fondos privados de pensiones. Se ha comprobado que en ellas reside el mayor aliciente (sino el único) para su desarrollo. Y por eso se propone sin excepción en todos los Documentos analizados.

Pero esa política de fomento con cargo a recursos públicos parece *contraindicada* con el propósito principal (el declarado, al menos) de reducir los altos costes del Estado en pensiones. De ella resultaría una grave humillación del principio solidario, dando el dinero público en forma de pensiones privadas. Incluso podría contravenir el principio constitucional de *proporcionalidad ante las cargas fiscales* al financiarse esas pensiones...

ciencia» que la Constitución demanda para los regímenes básicos públicos de pensiones.

Todas las medidas descritas *se resumen* en las dos siguientes:

1ª) Las que se proponen *reducir* (en extensión e intensidad) las prestaciones sociales públicas; y

2ª) Las que se destinan a *privatizar* (al menos parcialmente), tanto los *esquemas organizativos* como los *instrumentos y los modos de gestión* de esas mismas prestaciones sociales públicas.

Ambos objetivos generales se vinculan recíprocamente, y se condicionan entre sí. Porque, como he dicho, la tarea de *reducción intensiva y gradual* de las prestaciones públicas se anuncia acompañada del impulso para el *desarrollo en paralelo* de regímenes de prestaciones sociales privadas (sean complementarias o sustitutorias) de los regímenes legales, y de las propuestas de *afectación de cuantiosos recursos públicos* -sobre todo en forma de «gastos fiscales»- para impulsar ese desarrollo. De donde resulta que la política reformista pretendida *no equivale necesariamente a la reducción de los gastos* destinados por la sociedad española a prestaciones sociales; consiste sólo en un *modo distinto de obtener y distribuir* los recursos destinados a ese fin. Más aún, la reducción de las prestaciones sociales públicas que esa política procura no ha de significar una *reducción equivalente del gasto público*, ya que la financiación de los nuevos regímenes de pensiones privadas se hace descansar en parte -y en parte sustancial- sobre los *recursos del Estado*.

#### IV. CONSECUENCIAS DE CONTENIDO Y METODOLÓGICAS DE OTRA CONCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS

Concebida en aquellos términos -los que reflejan las medidas restrictivas citadas- la política de reformas resulta *limitada* (sólo atiende a criterios de coste y eficiencia con recetas tópicas), *efímera*, (por cuanto le queda ya muy poco recorrido), e *impopular* (pues topa con la lógica incomprensión de la opinión pública y la oposición de agentes sociales significativos). Tan efímera, limitada e impopular es, que parecen poco probables las posibilidades para su continuidad en el futuro, como se pretende por los estudios actuariales y económicos de referencia.

Estos últimos son insuficientes para dotar de contenido a un plan de reformas de pretensión *no simplemente reduccionista*. De poco sirven, en efecto, análisis de medios en abstracto, o vinculados a unos *programas de acción revisables o en decadencia*. Sólo sirven tales estudios cuando se vinculan a *finés concretos y actualizados*. Sólo así tienen sentido sus conclusiones acerca de la *suficiencia, la insuficiencia o el exceso* de los medios en cuestión.

Del *contraste o comparación* de ambos factores -finés y medios- caben, en efecto, *conclusiones razonadas* para:

- imponer límites en los programas pretendidos; o
- establecer *prioridades* entre tales programas; o
- proyectar la *ejecución aplazada o gradual* de algunos de éstos; o, en fin:
- decidir la *reasignación de recursos disponibles*, destinando a los fines preferentes (los más urgentes y fundamentales) medios atribuidos en principio a objetivos de menor entidad.

Pues bien, para terminar expondré mi *opinión personal* con respecto a las posibilidades de *reorientar* la política de reformas.

Se trata de una opinión que *atiende directamente a los fines y objetivos* que la Seguridad Social debe cumplir, según su tradición e historia, y sólo de manera secundaria a sus *medios operativos* (recursos financieros, plazos de ejecución según la disponibilidad de esos medios, fuentes de recursos y su distribución...).

Las medidas de reforma que siguen son sólo una *propuesta mínima*, capaz de intensivo desarrollo con otras de segundo y tercer orden. En buena parte, se trata de un programa reformista de *inspiración internacional europea*, de proyección a *medio y largo plazo* (y no meramente coyuntural), susceptible de *implantación escalonada* o gradualista, y de *alcance funcional o finalista*.

Esas medidas son las siguientes:

1ª) La rama de las *pensiones no contributivas* presenta varios *puntos críticos*, algunos de fácil solución y otros para los que sólo caben *compromisos de reforma a medio o largo plazo*. Son los siguientes:

- No implica de suyo, en plenitud, una *opción «universalista»* real, como la Constitución sugiere. Sólo alcanza a los ancianos e inválidos *sin recursos*, a diferencia de numerosos modelos europeos donde este «primer pilar» de pensiones es general. Esa cualidad de *exigibles o incondicionadas* (de acceso generalizado a todos los ciudadanos) es la que mejor explica la *transformación* en pensiones de Seguridad Social de las antiguas pensiones de la Asistencia pública, de naturaleza *graciable* y sometidas a *prueba de recursos*.

Empero, no cabe en estas circunstancias económicas considerar reformas expansivas. Aunque sin esas reformas, el nivel o pilar básico de nuestro subsistema de pensiones públicas desdice con respecto a su *modelo exterior*, e incluso se ampara en una *interpretación restrictiva* del artículo 41 de la Constitución (el cual, sin duda, responde fielmente a la imagen de ese modelo exterior).

- Es ajena a la función de *suplementar con mínimos las pensiones contributivas* de quienes ni siquiera alcanzan, en el citado pilar contributivo, el importe uniforme establecido para las pensiones de los no cotizantes. Las contributivas mantienen sus complementos autónomos y de superior cuantía. De ahí que en España se produzca un *régimen discriminado de garantía de mínimos de subsistencia*, que -como digo- es de *cuantía distinta* para contribuyentes y no contribuyentes, pese a *financiarse en todos los casos con cargo a los mismos recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado*.

En mi opinión, las *pensiones contributivas inferiores* deberían suplementarse, en calidad de *parcialmente no contributivas*, con otra de esta última modalidad no contributiva, cuya cuantía sería igual a la diferencia entre la de

aquélla (la contributiva inferior) y el valor máximo de las de la rama de las no contributivas.

- La aceptación social de esa medida vendría facilitada por la decisión previa de dotar de estimación *objetiva e internacionalmente comparada* el nivel de los recursos mínimos de subsistencia, resolviendo así la contradicción legal que fija importes distintos para un mismo concepto.

Porque, hoy, la cuantía de estas pensiones no contributivas no satisface el principio constitucional de *suficiencia* (o, lo que es lo mismo, de *objetividad* en el señalamiento del «nivel mínimo de subsistencia» que debe ser atendido). Por el contrario, su cuantía se ha fijado *libre y descomprometidamente* por el legislador, quien decide conforme a un criterio de circunstancias.

Las *recomendaciones internacionales* desaconsejan ese método, y proponen que se determine un porcentaje -entre el 30% y el 40%- del salario medio bruto de un trabajador manual no especializado de la industria o los servicios.

- Su regulación contempla *órganos, métodos y contenidos diversos para calificar la invalidez* que da derecho a las prestaciones no contributivas y a las contributivas.

Aún cuando ambas fórmulas de evaluación se basan en la *capacidad de trabajo residual* de los interesados, sólo una de ellas considera *factores socio-económicos* y posibilidades reales de reempleo junto a los factores estrictamente físicos. De ahí el *absurdo asistencial* de que quien es incapacitado total según una de esas fórmulas habría sido valorado como plenamente capacitado según la otra. Es éste, sin duda, un nuevo atentado contra el principio de *igualdad* que la Constitución propugna.

La aplicación en todos los casos de *una sola* de estas fórmulas resolvería las *desigualdades y dispendios* de la situación presente.

- La Ley que ha creado este tipo de prestaciones desaprovecha la oportunidad de progresar en el principio de *indiscriminación de los sexos* en materia de pensiones, suprimiendo los denominados «suplementos de pensión contributiva por *cónyuge a cargo*» y sustituyéndolos por el reconocimiento de pensiones no contributivas de *derecho propio* (y no derivado, como son aquellos suplementos) a tales cónyuges.

Esa alternativa ofrecería una doble mejora con respecto a la situación presente: la erradicación de una *discriminación legal indirecta de las mujeres* (que suelen ser, masivamente, el «cónyuge a cargo» que origina el derecho a complemento en favor de su consorte masculino); y la incorporación de la noción de los *derechos de pensión propios* (y no meramente indirectos o derivados de los derechos de sus consortes) para las *amas de casa* y de otras *categorías semejantes* de ciudadanos a los que ampara el art. 41 de la Constitución al «universalizar» la Seguridad Social.

Ese segundo objetivo es esencial: la realidad europea muestra cómo las demandas sociales de igualdad de trato de los sexos comienzan a *ceder protagonismo* en favor de más exigentes demandas de *autonomía para los derechos de Seguridad Social de las mujeres*.

- Asimismo, esta modalidad de prestaciones no contributivas debería sustituir a las contributivas llamadas «Pensiones en *Favor de Familiares*», inexistentes como derechos de supervivencia en el resto de Europa, y justificadas aquí en el precedente del Mutualismo Laboral, que cubría con ellas una laguna que *ahora ha venido a llenar* esta nueva modalidad no contributiva de pensiones, haciéndolas innecesarias. (En general, las prestaciones contributivas por supervivencia sólo alcanzan en Europa a la *familia nuclear* del causante, cubriéndose las necesidades de los demás familiares por otras vías asistenciales).

2º) La rama de *pensiones complementarias* (las que constituyen el tercer pilar o nivel de prestaciones, según el mandato constitucional), se regulan hoy con graves *defectos e insuficiencias*. Entre ellas las siguientes:

- Sorprende la despreocupación por los problemas de *enlace* entre las pensiones obligatorias básicas y las libres complementarias, en el bien entendido de que son estas últimas -como anota Viret- quienes deben realizar el mayor *esfuerzo de adaptación*, ya que las instituciones obligatorias básicas son, por la naturaleza de las cosas, más rígidas y esquemáticas. La legislación aplicable -incluso la de más reciente aprobación- se desentiende de este difícil problema: el de *evitar la desconexión* entre las prestaciones de base y sus complementos. Más aún, esa misma legislación ha dispuesto en *Ministerios distintos* la iniciativa política y las competencias para promover, regular y controlar unas y otras (básicas y complementarias). Eso dificulta aún más la deseada conexión. Es preciso resolver ese sinsentido, como reiteradamente han solicitado los interlocutores sociales.

- La eficacia social de los regímenes de pensiones complementarias depende también de la debida *coordinación entre ellos*, y no sólo de su integración e interdependencias con los regímenes obligatorios. Así lo ha subrayado el *Consejo de Europa*, que observa una evolución significativa que parte de múltiples regímenes complementarios descoordinados (de empresa, de sector productivo, de rama de la actividad económica, de ámbito territorial restringido, etc) y tiende a convertirlos en un *régimen complementario único* de ámbito nacional o al menos en un *sistema plural pero integrado* (formas perfeccionadas de coordinación entre todos ellos).

Lamentablemente, el legislador español no se ha ocupado de procurar esa coordinación, lo que no hubiera sido difícil *condicionando* a su existencia los beneficios (sobre todo fiscales) que concede a la pluralidad inconexa de regímenes complementarios en presencia;

- Debe resolverse la *discriminación existente* entre regímenes de pensiones complementarias *lucrativas y no lucrativas* (en beneficios fiscales, pero también en otros aspectos menores), que sorprendentemente favorece a los de carácter mercantil e interesado.

La OIT no admite en este punto ni siquiera la igualdad; se opone a la «neutralidad del Estado» y recomienda la *discriminación inversa*, es decir, la *exclusiva* subvención y aliento para los regímenes sin fin de lucro.

- Tampoco conviene mantener por más tiempo la *discriminación* entre los regímenes libres complementarios de los *trabajadores del sector público y los del sector privado*.

Me refiero a la legislación que desde 1986 *prohíbe* a las Empresas y Organismos públicos que *se comprometan en la financiación* de las pensiones complementarias de sus empleados (salvo las formalizadas en planes y fondos de pensiones); lo que equivale, pura y simplemente, a negar toda *posibilidad de existencia* de este tipo de prestaciones para los trabajadores del sector público.

- Hay, por otra parte, una grave laguna en su ordenación jurídica: no se ha establecido, como exige el Derecho europeo comunitario (Directiva 80/987), un *régimen de garantías suficiente* para esta modalidad de pensiones; el cual -según esa Directiva- debe articularse como *responsabilidad directa o indirecta del propio Estado* (al menos, en los casos de manifiesta *indefensión* de los beneficiarios, originadas en la responsabilidad de empresas insolventes o desparecidas).

La garantía en cuestión, siempre según la Directiva 80/1987, debe ser *específica*, no siendo suficiente con el establecimiento de fórmulas de estricta y común naturaleza asegurativa.

De ahí la conveniencia de incorporar esa función entre las que satisface el *Fondo de Garantía Salarial*.

- Probado, en fin, que las pensiones públicas básicas son insuficientes, procedería *restringir, e incluso suspender* las ayudas fiscales del Estado a estos regímenes de previsión libre complementaria, en tanto no se haya cubierto el *principio constitucional de suficiencia* de las primeras.

Un *modelo mixto* (público y privado) de prestaciones sociales no presupone de suyo que las básicas obligatorias sean necesariamente *prestaciones mínimas uniformes calculadas genéricamente según costes de subsistencia*.

Por el contrario, esas prestaciones básicas deben satisfacer el deber de suficiencia tanto *valoradas en relación* con los niveles o «standard» de vida colectivos, como por su proximidad con las rentas individuales de activos de cada uno de sus beneficiarios.

3º) Por su parte, la fundamental rama de las *pensiones públicas contributivas* (el primer pilar de la estructura constitucional de las pensiones), debería *retocarse*, en mi opinión, al menos en los siguientes puntos básicos:

- Contrariando incluso las previsiones y mandatos de la Ley de Bases de 1963, no existe uno, sino *varios sistemas de pensiones públicas* no siempre enlazados entre sí en sus respectivos aspectos sustantivos (legislativo, organizativo, financiero, gestor...). Esa pluralidad institucional dificulta gravemente el conocimiento exacto de la extensión y coste cabales de la política protectora aplicada y, desde luego, produce disfunciones e inaplicaciones de principios de ordenación básicos, como el de igualdad. La toma de posición del «Pacto de Toledo» contra la progresión de *regímenes internos* del sistema de Seguridad Social debe alcanzar, pues, y sobre todo, a la *pluralidad de sistemas en presencia* (Clases Pasivas, Mutualismo Administrativo, pensiones de guerra y otras).

Es inexplicable que el «Pacto de Toledo» se preocupe de armonizar y coordinar los regímenes especiales *internos* del sistema de Seguridad Social (todos los cuales disponen de una organización común y unas *finanzas integradas* y

*solidarias*) y no atienda al mal mayor de estos *regímenes especiales externos* o no integrados.

- La despreocupación del legislador por las numerosas interdependencias e implicaciones entre los diferentes regímenes y sistemas, y entre las distintas prestaciones, impide una *política global* de atención a los ancianos. Sin la contemplación de tales relaciones recíprocas es difícil encontrar solución a la mayoría de los *problemas de ineficiencia* que afectan a tales regímenes y sistemas: problemas de *competencia institucional* (que exigen definir los cometidos de los diferentes Poderes públicos de ámbito distinto en la planificación y en la ejecución de la atención a los pensionistas), de *relación y equilibrio* entre ramas, y de *adaptabilidad* de todas ellas como conjunto a las nuevas realidades demográficas, de estructura y composición de las familias y de empleo en presencia.

La solución de esos problemas pasa por la *incorporación* de las pensiones de los *funcionarios públicos* al sistema institucional de Seguridad Social, y por la *recuperación* por ese mismo sistema de las prestaciones por *desempleo* y las *sanitarias*.

- Consecuente con lo anterior, la *regulación plural de la edad jubilatoria* permite la inexplicable convivencia de: jubilaciones *forzosas* (funcionarios públicos y empleados públicos y privados sometidos a determinados Convenios colectivos) y *voluntarias; anticipadas sin justificación objetiva* permanente (prolongadas situaciones transitorias) y *rígidas pese a la existencia de razones objetivas* indiscutibles (las previstas y no desarrolladas reglamentariamente para trabajos penosos, tóxicos, peligrosos e insalubres en la Ley de Seguridad Social); *flexibles e inflexibles* (señalados uno u otro carácter sólo en atención al régimen profesional aplicable); de *anticipación imposible* pese a la pérdida individualizada de empleo en edad avanzada y de *anticipación impuesta* o forzada en casos semejantes, aunque de incidencia masiva o plural a través de normas de reconversión industrial y reindustrialización.

- Por otra parte, el *retraso voluntario en la jubilación* -que no es legalmente posible para todos los asegurados- no dispone de ventajas, sino más bien de desventajas para quien lo asume. La iniciativa del «Pacto de Toledo» consistente en *exceptuar del pago de cuotas* a quienes den empleo a estos trabajadores mayores, reteniéndose por la Seguridad Social el pago de las pensiones debidas, *sólo parece ofrecer ventajas indudables a las empresas* y, en todo caso, implica un *trato desigual* por razón de edad que puede comprometer la evolución y condiciones del mercado de trabajo.

- Pueden ser fácilmente detectadas causas de origen normativo de las que resulta que la *jubilación parcial* haya sido un absoluto fracaso entre nosotros. Lo probable es que los defectos haya que buscarlos en la *doble finalidad* de las disposiciones que la regulan, y más exactamente, en su *preferencia por la urgencias de la política de empleo, antes que por los derechos e intereses de los ancianos*. Se debería, pues, eliminar el requisito que condiciona su concesión a la contratación simultánea de un *relevista* (contrato con un demandante de empleo por la fracción de jornada correspondiente).

- Más difícil resulta conocer las causas que han impedido hasta ahora el desarrollo reglamentario general del art. 154, núm. 2, de la Ley General de la Seguridad Social, sobre jubilación anticipada por el desempeño de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres; y si esas causas son insuperables. Lo más probable es que todo obedezca a la pereza del legislador, supuestas las dificultades técnicas que la tarea implica. A veces, esa falta de desarrollo no sólo es un peligro para los propios asegurados, sino incluso para terceros (caso de los conductores transportistas, por ejemplo).

- Según la experiencia europea- la jubilación debe ser flexible, entendiendo por tal la posibilidad de solicitar por anticipado la pensión, con efectos distintos en su cuantía según cuáles sean los fundamentos de dicha decisión (no es lo mismo hacerlo por el carácter peligroso, penoso, tóxico o insalubre del trabajo que se desempeña, que por mera conveniencia personal). Pero, como advierte la Comisión CEE con referencia a este último caso- «las reducciones que se impongan a las cuantías de la pensión solicitada anticipadamente no deben tender a desvirtuar el ejercicio de dicha facultad».

Los elementos que deben tomarse en consideración para promover esa posibilidad son tanto de índole personal como profesional. Así, y en el primer aspecto -el personal- la existencia o no de hijos a cargo; la posibilidad de obtener una pensión complementaria o de empresa; en los emigrantes, el deseo de regresar al país de origen o al pueblo natal; el interés por iniciar una serie de actividades recreativas y ociosas programadas...; en el segundo aspecto, -el profesional- el caso ya citado de la prolongada exposición a riesgos (actividades peligrosas, penosas, tóxicas o insalubres) de carácter laboral.

- Todos los aspectos negativos de la actual regulación española de la protección de los ancianos se resumen en la existencia de un régimen de jubilaciones poco flexible; con escasas concesiones a la posibilidad de opción individual en cuanto a la edad de retiro; torpemente gradualista, ya que las fórmulas de retiro progresivo están en exceso condicionadas por la promoción de contratos de relevo; y, desde luego, nada participativa, en el sentido de que excluye radical e inmoderadamente al pensionista de cualquier actividad productiva, sea alternativa o sea marginal.

- Como he advertido antes, la falta de correspondencia en la concepción legal de las distintas modalidades de pensiones permite la definición de mínimos de subsistencia diferentes para las contributivas y las no contributivas, en flagrante contradicción con la identidad de funciones de ambas.

Asimismo, conduce a la existencia conjunta de topes de cotización máximos aplicados de modo independiente por cada régimen y sistema, y a la aceptación de una sola pensión máxima cuando se causan en más de uno de tales regímenes.

- Con anterioridad he señalado mi opinión favorable a igualar los importes mínimos de todas las pensiones, sean contributivas o no contributivas, hacerlo según cálculos objetivos del coste de vida, desterrar de su evaluación la existencia de cargas familiares (que deben obtener prestaciones propias y directas), y reconducir al marco de la protección no contributiva y a su peculiar régimen

jurídico cualquier suplemento poro mínimos que se conceda, sea cual sea la condición de su beneficiario.

En relación con la pensión máxima, creo que su cuantía no debe señalarse arbitrariamente por el legislador, sino ser una consecuencia automática del tope máximo de cotización. Éste, por otra parte, debe operar unitaria y conjuntamente para todos los Regímenes que constituyen el sistema protector, según las reglas conocidas como «de pluriempleo»; en caso contrario, el tope máximo de pensión debería operar separadamente para cada una de las pensiones acumuladas por un sólo pensionista en su calidad de cotizante simultáneo a diversos Regímenes. En consecuencia, debe abandonarse -por incongruente e injusto- el actual régimen «anticúmulo» de pensiones. Dos aspectos críticos, al menos, caracterizan a ese régimen: en primer lugar, rompe con la relación o interdependencia entre tope máximo de cotización y tope máximo de pensión, inicialmente y razonablemente pretendida por el legislador; en segundo lugar, contraviene las consecuencias de la construcción plural (en regímenes separados) del sistema protector, que es causa de la previsión legal originaria de topes de cotización y prestaciones independientes para cada uno de esos regímenes.

Como he anotado, ambos defectos pueden resolverse estableciendo un tope máximo de cotización único para todo el sistema protector (aplicando reglas semejantes a las que rigen el «pluriempleo» en el Régimen General) y ajustando con precisión su importe al máximo de pensión deseado. Cuestión distinta - y de la mayor trascendencia- es la opción alternativa de establecer tipos de cotización progresivos en función del volumen de la renta -de un sólo origen o de origen plural- de cada asegurado.

- La regla de la incompatibilidad de la pensión con otros ingresos procedentes del trabajo, justificada quizá en los primeros años de vigencia de los regímenes (problemas graves de empleo o inexistencia de alarmas demográficas), se ha mantenido después, y lo ha hecho con algunas excepciones comparativamente incomprensibles (alguna de esas excepciones es muy reciente, y claramente privilegiada -y hasta ilegal- en los términos en los que ha sido concebida: caso de los catedráticos eméritos).

Esa circunstancia, por otra parte, presiona negativamente sobre el coste global de las pensiones, que de otro modo podrían reducirse circunstancialmente, como sucede en el marco de ciertas legislaciones foráneas.

- Las «jubilaciones anticipadas» son, en efecto, tan costosas como advierten los estudios económicos de que hemos tratado, y tan incongruentes como esos estudios anotan ante las perspectivas demográficas. Mas no parece necesario resolver su progresión con nuevas penalizaciones; bastará con aplicar estrictamente las normas penalizadoras que ya existen, y que fueron establecidas en su día (en 1966 nada menos) con manifiesta equidad y a partir de cálculos actuariales rigurosos.

Según esas reglas, cada año de anticipación entre las edades de los 60 y 65 se penaliza con una reducción del 8% del porcentaje de pensión del solicitante, de modo que el porcentaje máximo a los 60 años es el 60 y a los 61 el 68, el 76 a los 63 y el 82 a los 64.

Sucede, sin embargo, que esas reducciones *se neutralizan* de hecho con una equivocada aplicación de los *suplementos por mínimos de pensión*. Se dan en todo caso y en su cuantía total, con lo que *resulta indiferente* el retiro a los 60 que a los 64 años (téngase presente que un altísimo porcentaje de pensiones está en mínimos). (Efecto idéntico se produce en relación con las *pensiones máximas*).

Tales *suplementos* deberían reconocerse en cualquier caso, pero aplicándose el porcentaje de *reducción* que a cada uno corresponde *según la edad de retiro anticipado*: entre el 40% a los 60 años y el 82% a los 64 años.

- Quizá los dos factores más influyentes en la economía del subsistema de pensiones sean la *garantía de mínimos* y la *garantía de revalorización* periódica de sus cuantías.

Para controlar los efectos del segundo de esos dos factores cabría instaurar -a través de una Ley General de aplicación continuada, y no por la vía de las sucesivas Leyes anuales de Presupuestos- un *método automático de congelación circunstancial* de los correspondientes incrementos.

- Existe, una evidente desarmonía entre el régimen legal de protección de la *invalidéz* y las verdaderas necesidades actuales y futuras de sus beneficiarios.

La *invalidéz* se protege en España, en efecto, con pensiones de *cuantía y caracteres diferentes, según grados* de limitación de la capacidad de trabajo: parcial, total, absoluta y gran invalidéz.

Ese criterio de ordenación era congruente con una *situación estable de pleno empleo*. Pero no lo es en las actuales circunstancias. Ahora, y por mucho tiempo, *carece de sentido* mantener esa distinción. De poco sirve la declaración, desde del punto de vista médico, de la existencia de una cierta capacidad residual para desempeñar actividades profesionales distintas a la habitual, cuando en la mayoría de los supuestos esa posibilidad quedará como mera expectativa, no realizable por falta de empleo.

Deben, pues, *suprimirse los grados de incapacidad*.

Dicha supresión comportaría *cuatro efectos esenciales*:

a) La existencia de una *pensión de invalidéz única*, aunque dotada de *complementos circunstanciales* (según edad, posibilidades de empleo, existencia o no de empleo marginal, necesidad de atención por un tercero ...).

b) La *revisión íntegra del sistema de valoración*, abandonando la *rigidez del criterio médico* hasta ahora predominante y potenciando la *discrecionalidad del órgano de calificación* en la apreciación de las circunstancias socio-económicas. Con ello se podría conseguir una valoración real e individualizada fácilmente adaptable a las circunstancias de la situación del inválido. Requeriría, claro, la constitución de un *órgano de calificación de naturaleza consultiva, colegiado y exclusivo* para esa función, e *integrado* en la entidad gestora competente, sin perjuicio de la *independencia técnica* exigida por su misión.

c) La *mejora de los mecanismos de revisión* de las incapacidades ya declaradas, configurándose las revisiones como *automáticas* ante el *cambio de circunstancias de salario y de empleo*, sin perjuicio -claro- de cumplimiento de

requisitos de notificación, audiencia y posibilidad de reclamación, *periódicas y obligatorias*. Cabría incluso la posibilidad de que pudiera ser acordada en todo tiempo por la entidad gestora; y

d) Se confirmaría el *principio general de compatibilidad de la pensión de invalidez* con la actividad profesional del beneficiario, si bien con *suspensión de los incrementos* reconocidos durante los períodos de actividad redistribuida. Además, todas las pensiones, cualquiera que fuese su grado o su régimen, se someterían al IRPF, así como los complementos por gran invalidez, cuya cuantía -la de esos complementos- debiera ser *uniforme* y no -como ahora sucede- variable según cuantía de la pensión respectiva.

- En el marco de la protección de *inválidos ancianos*, resaltan también los aspectos críticos relacionados con el mismo asunto de los *complementos por ayuda de terceras personas* (sus métodos de cálculo y otras circunstancias) y su contraste con la situación de los *jubilados sin ese tipo de ayudas*; problema que conduce a la investigación de la conveniencia y condiciones de *transformación* de las pensiones de invalidez en pensiones de vejez en ciertos casos y a partir de ciertas edades.

En fin, quizá parte de los inválidos pensionados puedan justificar su actual exención de *participación en el coste de la prestación farmacéutica*, sobre todo los enfermos crónicos y categorías semejantes. Los demás pensionistas carecen, sin embargo, de esa justificación: lo que cuenta, como para los asegurados activos, en su nivel de rentas.

- Por su parte, las pensiones de *viudedad* requieren una reforma radical, ajustando su régimen jurídico al general de las demás pensiones (carencias, compatibilidades, bases de cálculo...), resolviendo el alto coste y escasa eficiencia en el gasto que origina su actual *formulación antidiscriminatoria de viudos y viudas*, y encajando a la protección de la viudedad con los principios y caracteres comunes que deben regir genéricamente para el futuro en la materia toda de los *derechos de protección social de la mujer*.

Su *reforma* -la de la pensión de viudedad- debería considerar una *reducción sensible del número de beneficiarios*, cuyo derecho se haría depender de la edad, la capacidad laboral o la existencia de hijos menores a cargo del cónyuge supérstite, con independencia de cuál fuera su sexo.

Esa reducción en el número de beneficiarios se compensaría *incrementando la cuantía de la pensión*, protegiendo así adecuadamente a aquellas personas viudas que carecen de medios económicos o tienen objetivamente limitadas sus condiciones para acceder a un empleo.

Ambas medidas podrían *completarse* con otras de carácter temporal, es decir, *no vitalicias*, como resulta ser ahora la pensión de viudedad. Entre ellas, y sobre todo, el reconocimiento de acceso directo de los viudos inactivos a prestaciones por *desempleo*, y la creación de un *subsidio temporal por desequilibrio económico* para los supervivientes sin menores a cargo y con ingresos profesionales propios (es decir, para los viudos sin derecho a pensión).

En todo caso, convendría *acomodar su régimen jurídico al de las demás pensiones*: mayores carencias, régimen común de incompatibilidades, bases de

cálculo de cuantías uniformes... Los actuales desajustes son una inexplicable consecuencia de la Ley de Pensiones de 1985, que olvidó a las pensiones de supervivencia al renovar los datos generales del «seguro» de pensiones; los cuales, tradicionalmente, habían sido compartidos por todas las modalidades de prestaciones de esta naturaleza.

- Deben considerarse, en fin, las *deseconomías* y *disfunciones* que provoca la existencia de una cobertura independiente de pensiones (invalidez y supervivencia) por «*riesgos profesionales*». Es decir, debe procederse a la *supresión del «seguro obligatorio de accidentes»* como instituto protector selectivo y discriminatorio.

En esa dirección, aunque muy lentamente, caminan los sistemas internacionales comparados.

Su *artificialidad* y *mutabilidad* hacen del seguro de accidentes un seguro difícil de entender, de aplicación costosísima y altamente conflictivo y litigioso. Está muy extendida en todo el ámbito internacional la demanda de «una estimación más precisa de las cargas no desdeñables que representa la complejidad de los sistemas, sin provecho real para la colectividad» (Perrin).

Todo impulsa, por consiguiente, hacia la *armonización futura de las prestaciones* por situaciones de necesidad, superando la regresiva noción de riesgos singulares (profesionales y comunes).

Existe, asimismo, una favorable tendencia a *generalizar los métodos de gestión semiprivados* que hoy caracterizan sólo -quizá también, en algunos países, a los «seguros» de enfermedad- al «seguro» de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

4º) Como advierte Burns, «es axiomático que la eficacia de cualquier ley depende de la *calidad e índole de su administración*». Las reformas, pues, en este campo organizativo y aplicativo del servicio público de las pensiones de Seguridad Social, son *imprescindibles*, aunque no lo sean tanto como las de orden material.

Los asuntos pendientes a este respecto afectan a los modos de expansión de la *colaboración gestora privada* (agentes autorizados y ramas de prestaciones a las que se extiende esa colaboración), a las fórmulas de *corresponsabilidad gestora entre Administraciones públicas* (central y autonómicas), y a la *estructura básica* (integrada o plural) de su Administración pública gestora especializada.

- Conviene disipar la densa cortina de humo que envuelve en España a la *opción reformista privatizadora*. Su percepción popular, condicionada por las declaraciones y los silencios del Gobierno, de la Oposición y de los Agentes Sociales, no distingue el diverso contenido de sus *dos vías* de realización y progreso, ni entiende de prioridades entre ellas.

La *desinformación* generalizada sobre su auténtico significado muestra síntomas alarmantes de ser provocada. La política privatizadora se practica -en activa o en pasiva- por los mismos que la denigran. Presumo *deslealtad más que incompetencia* en quienes refieren la *calidad pública* de la Seguridad Social obligatoria sólo a la naturaleza de sus ritos administrativos y de sus agentes gestores, y no a la extensión de sus estructuras solidarias.

Se debe explicar que ambas -extensión solidaria y gestión pública- son *condiciones necesarias*. Conviene insistir en esa idea: el *significado público* de la Seguridad Social depende tanto de la existencia de prestaciones obligatorias suficientes (en sus dos aspectos: extensión subjetiva e intensidad objetiva), cuanto de la gestión estatal de esas mismas prestaciones obligatorias. Pero esa explicación debe completarse con la mención de la *diferente relevancia* de cada una de ellas. (O, al menos, debe evitarse la impresión de que la segunda es la única trascendente).

Porque forzar la solidaridad nacional hasta alcanzar *prestaciones suficientes para todos* es un mandato constitucional expreso.

Y, sin embargo, ni la Constitución ni la legislación ordinaria conciben en *términos absolutos* la pretensión de su *gestión pública directa* o inmediata. Por el contrario, el principio de responsabilidad gestora estatal se declara legalmente *compatible con la intervención de la iniciativa privada*, sea en calidad de gestora «colaboradora», sea como ejecutora de servicios asistenciales o administrativos «concertados», sea como interviniente en los órganos colegiados de control de la gestión, sea, en fin, como directa administradora de prestaciones complementarias.

Eso sí, debe explicarse también que la «*relativización*» del referido requisito formal tiene de antiguo un *límite muy preciso* (que resulta de una de las bases organizativas definitorias del sistema protector): el de que «... en ningún caso ... (la gestión de la Seguridad Social) podrá servir de fundamento a operaciones de *lucro mercantil*» (nº 3 del artículo 4 de la LGSS). Dicho en positivo: sólo la *iniciativa privada no lucrativa* puede intervenir en la gestión de la Seguridad Social obligatoria si se quiere evitar que esta última pierda su condición de pública.

En esa perspectiva, la opción política privatizadora sólo puede acoger aquellas medidas que consistan en la expansión de la colaboración gestora privada en el marco de las *iniciativas sociales no lucrativas*.

Ésa es, en términos generales, la orientación preferente de las reformas europeas, en claro contraste con -por ejemplo- el «modelo chileno» de privatización de la Seguridad Social.

- Habría que dar mayores facilidades para la *gestión unificada* por los privados colaboradores de las prestaciones públicas y las privadas correspondientes a *una misma rama* protectora. Ganarían así en *eficacia y eficiencia* los respectivos regímenes básicos y complementarios, y la *comprensión e identificación* con ambos de sus beneficiarios. Pero, sobre todo, la concepción institucional de las privadas podría mejorar en *coherencia* con respecto a su presupuesto: las prescripciones de los regímenes básicos sobre edad de jubilación, condiciones y requisitos para anticipar o posponer esa edad, grados de incapacidad, caracterización y distinción de las contingencias causantes y determinaciones análogas.

Se hace necesario, por lo tanto, *derogar la expresa prohibición* que incomprendiblemente impide a las entidades privadas colaboradoras administrar también los regímenes complementarios libres de prestaciones constituidos por o

para sus empresas asociadas y destinados a los trabajadores de esas mismas empresas dedicadas en exclusiva a esa misma función colaboradora.

- Son coincidentes las *apreciaciones doctrinal y sindical* en su denuncia de ciertos abusos, experiencias dudosas, anomalías e irregularidades que, si no generalizadas, sí son frecuentes en la actividad de las Mutuas colaboradoras. Algunas de estas incurrir a veces en *prácticas comerciales* tan incompatibles con el «espíritu social inexcusable» que, según la Ley de Bases de la Seguridad Social, informa el ordenamiento jurídico aplicable, como con «el encarecimiento de la gestión» que, así mismo, las acompaña.

En ese sentido, cabe advertir la pervivencia -cierto que ahora moderada- de los dos viejos vicios que históricamente han acompañado a la presencia privada (sobre todo lucrativa) en la gestión de la Seguridad Social; a saber: la *estrechez de criterios* para la admisión de siniestros y su *litigiosidad* (muchos asuntos terminan siendo resueltos en vía judicial, supuesta la resistencia de las colaboradoras a admitir como laboral un determinado accidente, a aceptar la razonable calificación de las incapacidades o, en fin, a valorar en sus justos términos la cuantía de las prestaciones causadas). (Alonso Olea).

El mutualismo empresarial debe plantear su colaboración con la Seguridad Social en otros términos. Ha de aspirar a una acción coherente con los fines protectores de la Seguridad Social, proponiéndose una *participación no interesada en el marco de una gestión de inspiración social*. O, lo que es lo mismo, los recursos que administre no deben emplearse en modo alguno en el desarrollo de una *gestión competitiva*.

Las mutuas deben ser, en fin, tan sensibles a la conveniencia de practicar *técnicas propias de la gestión privada* en favor de los trabajadores de sus Empresas y Organismos, como a la conveniencia de mantenerse fieles a los postulados jurídicos que las sitúan «en el *organigrama del sistema público de Seguridad Social*» (Sempere).

Así, pues, el mutualismo empresarial colaborador tampoco está exento de problemas. Su reforma en curso (política de fusión y absorción entre entidades, destinada a garantizar su solvencia), debe completarse -en mi opinión- con otras medidas de mayor hondura y no tan fácil aceptación por el sector (o por sus elementos dominantes; la política de integraciones, en efecto, ha contado con el apoyo de las mutuas más influyentes, que son también las más beneficiadas).

Entre las decisiones reformistas cabrían algunas de las siguientes: ampliación a diversas ramas de prestaciones de su «objeto social»; revisión de sus estructuras participativas; implicación en los resultados de la gestión; absorción de competencias atribuidas a otras colaboradoras ... Pero se precisan otras, capaces de remediar la referida tendencia a *desnaturalizar su función colaboradora*; a incrementar las costosas *prácticas mercantiles* que después recaen defectivamente en los presupuestos globales de la Seguridad Social.

Cabría, pues, aprobar medidas destinadas a *equilibrar y especializar la plural composición del mutualismo*, desmotivando así muchos impulsos competitenciales. Serviría a esos fines organizar el sector por grupos de empresas per-

tenecientes a una misma *rama de la actividad económica* (transportes, construcción, comercio ...), conforme al modelo distributivo de las antiguas «mutualidades laborales». Probablemente, esa reorganización *atajaría las causas que producen la desleal -e ilegal- competencia entre mutuas* y serviría para *multiplicar la eficacia* de sus tareas preventivas y de rehabilitación.

Naturalmente, la nueva estructura institucional podría imponerse con carácter no absoluto, exigiendo a cada mutua un *porcentaje mínimo* de uniformidad asociativa. Se haría necesaria, en cualquier caso, otra medida reformista conexas, consistente en *revisar la tarifa de primas* de cotización en vigor: o se *armonizarían* todas ellas (incluso podrían igualarse y distribuirse también de forma igual las cuotas recaudadas) en términos más solidarios que los actuales; o, por el contrario, se *diversificarían* aún más de lo que ya lo están, proporcionando cada una de ellas con *mayor objetividad y realismo* a los riesgos de la actividad profesional respectiva. (La *opción integrativa* es, de ambas, la más congruente con los objetivos solidarios y redistributivos que motivan a la Seguridad Social. Tiene, además, la ventaja de sus efectos simplificadores).

Sin embargo, decisiones de ese alcance deben asumirse *sin rigidez, y sin precipitación*. Y con la participación en pie de igualdad de las propias *entidades* afectadas, así como con la de los *interlocutores sociales*.

- La expansión de la acción colaboradora privada obligaría a la Administración pública gestora a *mejorar su eficacia*.

Con objeto de facilitar ese resultado, se deberían incrementar las *potestades autoorganizatorias, de actuación y de relación* de la Administración gestora institucional: el INSS, la Tesorería General, el ISM. En la actualidad operan como *administraciones «cautivas»*, cuya autonomía es sólo nominal, estando fuertemente condicionada desde el exterior (en particular, desde el Ministerio de tutela). Esa circunstancia dificulta el desenvolvimiento regular de sus servicios, e impide al público formarse una idea clara de cuáles son sus competencias, cuáles sus pautas de comportamiento estables y cuáles, en fin, sus exactas responsabilidades.

Deben, en síntesis, suprimirse al máximo las opresivas *relaciones de jerarquía* que vinculan hoy a esos entes descentralizados con la Administración de tutela. La extensión de la tutela más allá de sus justos límites (control de legalidad de los actos y de adecuación de estos al interés general) ahoga cualquier pretensión de *agilidad y eficacia* del ente tutelado. Ambas notas servirían para relativizar (incluso para neutralizarlo) el tópico que prefiere por principio la gestión privada sobre la gestión pública.

- Sin duda la *supresión de la pluralidad institucional* de la organización gestora de la Seguridad social (constituída por numerosas entidades y servicios dependientes de Ministerios distintos), y su integración en una «*Agencia*» según modelo de la Tributaria existente, se traduciría en ventajas de diverso orden: reducción de los costes de gestión; reafirmación de eficacia gestora (unificando los instrumentos de gestión hoy dispersos pero de uso común); especialización máxima del servicio prestado; e impulso de la autarquía y autonomía administrativas, así como de la participación social en el control de su funcionamiento.

Sería una medida coherente con lo estipulado en el «Pacto de Toledo» y, en consecuencia, uno de los pasos necesarios para el desarrollo y aplicación de sus compromisos.

-a) Por último, recomendaría no demorar por más tiempo la *transferencia a las Comunidades Autónomas* de las competencias de gestión que autorizan sus respectivos Estatutos. Podría intensificarse esta política en lo referido a la *colaboración gestora privada*.

No creo que exista, en el dominio de la Seguridad Social, ninguna otra materia más razonablemente transferible: si los Poderes autonómicos han de responsabilizarse de la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, tal y como prevé el artículo 149 de la Constitución, es inimaginable que carezcan de las competencias que conciernen a los métodos de colaboración externa para la gestión de aquellos servicios.

Pero el ejercicio autonómico de las funciones de ordenación general, de coordinación y de control de la acción colaboradora debe compaginarse con el *alcance estatal* de la base asociativa de las entidades que la desempeñan. Con ese fin, el legislador básico debería anticipar las pautas mínimas de *organización y relación* de las referidas entidades (sede social, criterios sobre representatividad sectorial en el marco de cada Comunidad Autónoma, organización territorial y delegada, participación social, régimen jurídico general de sus decisiones ...).

Con todo, la prudencia aconseja *escalonar y coordinar* la transmisión de la «gestión de los servicios» de la Seguridad Social básica con la de las competencias para resolver sobre la colaboración privada en dicha gestión.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALONSO OLEA, M., *Sobre los principios cardinales del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social*, Madrid, 1963.
- BAYÓN, G., *Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social*, Madrid, 1964.
- CIRCULO DE EMPRESARIOS, *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Madrid, 1995.
- COMISIÓN U.E.,
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1993*, Madrid, 1994.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1994*, Madrid, 1995.
- DESDENTADO, A., «La reforma de la Seguridad Social ante la crisis (el debate reciente)». En *Pensamiento Iberoamericano* núm. 4, 1983.
- FUENTES QUINTANA, E., «Introducción Editorial: Seguridad Social», *Papeles de Economía Española*, núm. 12/13, 1982.
- FUENTES QUINTANA, E., «Propósito operativo de la Comisión Tripartita». En *Gaceta Sindical*, núm. 17, 1982.
- FUENTES QUINTANA, BAREA-GARCÍA DE BLAS-GONZALO, «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social». En *Papeles de Economía Española*, núm. 12/13, 1982.
- FUNDACIÓN BBV, *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Bilbao, 1996.
- FUNDACIÓN BBV, *Pensiones y prestaciones por desempleo. Síntesis*. Bilbao, 1996.
- GARCÍA DE BLAS, A. y ALBENTOSA, D., «La reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social». en *Cinco Días*, del 26 al 29 de junio de 1984.
- GARCÍA DE BLAS, A. y ALBENTOSA, D., La reforma del sistema de pensiones en España. En *Información Comercial Española*, núm. 1867, 1983.
- GÓMEZ SALA, J., *El gastos público en pensiones en los principales países de la OCDE: sus efectos sobre la oferta de trabajo*. En «Fundación BBV», Bilbao, 1992.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M., «Gasto social y crecimiento económico en el Estado de Bienestar». En *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 2/1994.
- GONZÁLEZ RABANAL, C., *Los problemas de la Seguridad Social española*, Madrid, 1990.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, A. y TORRES VILLANUEVA, E., *El Estado de Bienestar en los países de la OCDE*, Madrid, 1992.
- GONZALO, B., *La reforma de la Seguridad Social: límites de la opción privatizadora* (Conferencia; Valencia, Sept. 1994; no publ.).
- GONZALO, B., «Comentarios a la nueva legislación sobre previsión social complementaria». En *Rev. Documentación Laboral*, núm. 37, 1992.
- GONZALO, B., «Las pensiones de Seguridad Social y el déficit público». En *Rev. Documentación Laboral*, núm. 36, 1985.

- GONZALO, B., «Garantía pública de las pensiones privadas de Seguridad Social complementaria: la no transposición de la Directiva 80/987/CEE, y las posibilidades para su aplicación judicial inmediata o directa». En *Relaciones Laborales*, núm. 3, 1995.
- GONZALO-FERRERAS-TEJERINA, *Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica*, Madrid, 1985.
- GONZALO, B., «Los costes de Seguridad Social: comentarios heterodoxos». De próxima publicación en *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*.
- GONZALO, B., «La reforma de los sistemas de cotización a la Seguridad Social en la CEE». En *Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989.
- GONZALO, B. y NUÑO, J.L., *Tipología, estructura y caracteres de la protección social de los funcionarios públicos en España*, 1995 (de próxima publicación).
- GONZALO, B. y GONZALO ARROYO, B., *Los problemas actuales de la Seguridad Social española y las condiciones para su supervivencia*, Madrid, 1994 (no publicado).
- HERCE, J.A. y PÉREZ DÍAZ, V., *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Barcelona, 1995.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL, *Criterios para la racionalización y mejora de la Seguridad Social* (tres tomos), Madrid, 1981, (ed. ciclost).
- MINISTERIO DE TRABAJO, *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, 1977.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Documento base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (AES)*, Madrid, 1985.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *La financiación de la Protección Social. La reforma financiera del sistema español de Seguridad Social en 1989*, Madrid, 1991.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, Madrid, 1996.
- MONASTERIO, C., «La financiación de la Seguridad Social en el marco de un sector público europeo». En *Papeles de Economía Española* núm. 41, 1989.
- OCDE, *El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990*, ed. española, Madrid, 1988.
- OCDE, *El Estado Protector en crisis*, ed. española, Madrid, 1985.
- OIT, *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*, Ginebra, 1984.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Déficit público: la experiencia española*, núm. 23, 1985.
- PERRIN, G., «La Seguridad Social ante la perspectiva del mercado interior único». En *Rev. Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989.
- PERRIN, G., «Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social». En *Papeles de Economía Española*

- REVISTA DE SEGURIDAD SOCIAL, *Seminario europeo sobre la financiación de la protección social*, núm. monográfico 35, 1987.
- REVISTA DE ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO, *La protección social*, núm. 3, 1989.
- SEGURA, J., «Problemas de protección social en una perspectiva comunitaria». En *Rev. Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989.
- VV. AA., *Modelos de aseguramiento en España del riesgo de pérdida de la renta derivada de la actividad laboral a causa de la vejez*, Madrid, 1995 (de próxima publicación por la Fundación BBV).
- VELARDE, J., *La larga contienda sobre la economía liberal*, Madrid, 1978.
- VELARDE, J., «La financiación de la Seguridad Social». En *Papeles de Economía Española*, núm. 12/13, 1982.
- VELARDE, J., *El tercer viaje de la Seguridad Social en España*, Madrid, 1990.
- VICENTE MERINO, A., «Los recursos para la financiación de la protección social». En *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 3, 1989.