

SOCIAL STATE IS GONE”: EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

José Joaquín Pérez-Beneyto Abad*

Resumen: Con la excusa de una frase del Sr. Draghi, se intenta dar una explicación causal de los cambios en el sistema español de pensiones público, que se inician con el Pacto de Toledo de 1995 y llegan hasta el Anteproyecto del Gobierno de septiembre de 2013. A los cambios les acompañan las recomendaciones e informes del Banco Mundial o de la UE con sus diversos Libros verde y blanco con una degradación del MSE. Concluimos con las dudas constitucionales que conllevan la degradación del sistema a uno asistencial.

Entender la frase del presidente del Banco Central Europeo, el Sr. Draghi: “Social State is gone”, el “Estado Social ha muerto”, precisaría remontarse a los orígenes del pensamiento ilustrado¹ que es lo que caracteriza al pensamiento propio de la modernidad. Fue el culmen en el S. XVII de un proceso desmitificador y crítico con la cosmovisión dominante en el Antiguo Régimen. La imposición de la cosmología de Copérnico sobre la de Ptolomeo, con el destierro del Hombre del centro del universo, conllevó el regreso de este a su posición central del cosmos apoyándose en la razón, la ciencia, la técnica y el trabajo.

Tres ideas alimentaron el proyecto ilustrado: autonomía, humanismo y universalidad. Las alas dadas a la autonomía individual, frente al anterior orden jerárquico y al mundo físico, tuvo consecuencias emancipadoras que, entre las que aquí nos interesa, consolidó la idea moderna de individuo. Las repercusiones sobre los sistemas² políticos y económicos fueron notables tanto como que se impusieron nuevas ideas e instituciones justificadoras del poder y de la propiedad. Pero demolido el Antiguo Régimen con el ariete de las nuevas ideas de la Ilustración perdieron su mordiente subversivo y se tornaron justificadoras del nuevo statu quo de poder.

El pensamiento ilustrado permea las interpretaciones de lo social, de su evolución, y de los cambios. Apologetas y críticos del sistema siguen atrapados en las redes ideológicas del pensamiento ilustrado y se agrupan en torno a las ideas de individuo y sociedad. Unos dan prioridad a la primera, los segundos a la otra. Unos conciben a la persona carente del nosotros, los otros la conciben absorbida por el nosotros. Ambas posiciones son parciales, pero ambas justifican la desigualdad y la jerarquía. Ideas que fueron ariete contra el Antiguo Régimen acaban justificando lo que inicialmente atacaron.

De las dos mencionadas versiones extremas, subyace en la frase del Sr. Draghi³ la que da prioridad al individuo embarcado por naturaleza en una lucha general por la

* José Joaquín Pérez-Beneyto Abad, Magistrado especialista del orden social en el TSJ Andalucía, Sevilla.

¹ Todorow, Tzvetan: “El espíritu de la Ilustración” Ed. Galaxia Gutenberg, 2008.

² Las propias ideas de “sistema político” y “sistema económico” son ideas que oscurecen mas que iluminan la realidad, como ocurre con otros aspectos de la razón científica. Decaen su capacidad explicativa y predictiva y restan como ideas apologeticas del stato quo. Así, por ejemplo se usa el eufemismo “la mala calidad de nuestras democracias” para obviar el manejo oligárquico de ambos sistemas. Naredo, José Manuel: “Economía, poder y política” Ed. Diaz&Pons, 2013.

³ El Sr. Draghi es un exGolman Sachs. Para conocer las ideas y modos de operar: “El banco: como Goldman Sachs dirige el mundo” de Marc Roche , Ed. Deusto, 2011

existencia en la que ganan los más fuertes, naturalizando la desigualdad: “el individuo es el fin último y su agrupación en sociedad es sólo un medio para lograr su bienestar.” Con tal bagaje ideológico, propio de las élites europeas, la crisis del modelo social europeo (MSE) está justificada, más si le añadimos algunos problemas.

El MSE⁴ es un proyecto articulado en torno a la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva y que tras la Cumbre de Lisboa del año 2000 es gestionado mediante un nuevo modo de gobernanza: el Método Abierto de Coordinación.

El MSE es una unidad axiológica con la solidaridad como base moral de legitimidad, pero no deja de ser solo una de las dos visiones de Europa que coexisten. La otra es la del orden ordoliberal impuesto por Berlín y las élites nacionales beneficiadas por la globalización y que cuestionan el MSE.

Sin embargo, ese proyecto en el día a día sufre el peligro populista de dividir a los europeos entre industriales y vagos. Se lastra irremediabilmente el proyecto europeísta al transmitir emociones que movilizan, en vez de ideas complejas que solo abren interrogantes y producen desasosiego. Por ejemplo, es corriente, en los medios centroeuropeos y en las contiendas electorales, la idea de que los países del sur de Europa se aprovechan del esfuerzo de otros estados miembros y así encubrir el que ahí los poderes públicos están reduciendo su intervención a la estricta garantía de las libertades negativas, enfatizando el individualismo posesivo como sustento ético, la desvinculación social y la desafiliación. En el caso de Alemania tal discurso encubre las grandes deficiencias que, pese al monto de sus exportaciones y el aumento fabuloso de los ingresos fiscales, hay de inversiones en infraestructuras y en educación, y de como una buena parte de los alemanes viven de empleos precarios con salarios muy bajos.

En suma extienden la idea de que el individuo es responsable de procurarse su propio bienestar y que la intervención del estado tiene que limitarse a casos de extrema necesidad. **Se individualizan los riesgos sociales.**

El discurso individualista posesivo⁵ se erige en una suerte de pensamiento único, hegemónico, como canon de economía política en las actuaciones gubernamentales, produciendo un consenso entre las estrategias tradicionales de la derecha, el centro y la izquierda, plasmado en una profundización del proceso de desregulación, flexibilización y liberalización respecto a las políticas públicas estatales; y en un apoyo activo de las instancias gubernamentales a los procesos de internacionalización de los mercados, a la promoción de un individualismo consumista, así como a la mercantilización de lo público, de lo común.

La **globalización y la mundialización económica⁶** han conllevado una transferencia paulatina de autoridad y poder desde los estados nacionales hasta los mercados internacionales. Además, provocan una competencia entre las naciones e incentivan patrones de competencia desleal social y fiscal, desregulación generalizada y pérdida de derechos laborales, a fin de ganar competitividad en los mercados internacionales. Las

⁴ Moreno, Luis: “La Europa asocial: Crisis y Estado del bienestar.” Ed. Península, 2012.

⁵ Según la concepción del individualismo posesivo, el individuo no accedería a su libertad más que en la medida en que se comprende a sí mismo como propietario de su persona y de sus propias capacidades, antes que como un todo moral o como una parte del todo social. Esta visión, estrechamente vinculada al desarrollo de las relaciones de mercado, queda expuesta en las grandes teorías sistemáticas de la obligación política (Hobbes y Locke), así como en las ideas de los radicales «levellers» y de Harrington. Cfr. C.B.Mcpherson: “La teoría política del individualismo posesivo De Hobbes a Locke” Ed. Trotta, 2005.

⁶ Un análisis de la irracionalidad del orden global cfr. Yanis Varoufakis: “El Minotauro global” Ed. Capitán Swing, 2012.

estrategias de las grandes corporaciones y de los conglomerados financieros, denominados mercados, han consolidado su autoridad imponiendo cambios y reformas en los Estado de Bienestar europeos.

Los **fallos en el diseño de la UE**⁷ no han hecho sino agudizar los problemas del euro por la inexistencia de una política fiscal común, la falta de coordinación de las políticas económicas, encorsetamiento de las funciones del BCE que no puede operar como prestamista de último recurso, o por falta de voluntad para permitir las transferencias entre países de la UE a través de mecanismos de compensación interterritorial característicos de los sistemas federales.

La Gran Recesión del 2007⁸ cuestionó, por la vía de hecho, el dogma de la estabilidad presupuestaria que se está intentando salvar pasando por alto la equidad fiscal progresiva, de modo que ya no sean los estados miembros más ricos los contribuyentes netos, mientras que los más pobres resulten beneficiarios de los fondos comunes, sino que cada estado peche con sus deudas. Se produce la ruptura fatal, de los valores que comparten las sociedades europeas, de que los poderes públicos son responsables de amparar la igualdad de oportunidades y la justicia social, lo que implica mantener una alta carga fiscal con sistemas de impuestos progresivos.

Más, causas endógenas se suman al cuestionamiento del MSE: La mayor demanda⁹, y coste, de servicios de atención personal; el envejecimiento de la población¹⁰ y la mayor esperanza de vida; el persistente desempleo y las bajas tasas de actividad laboral; los efectos no deseados y los desincentivos provocados por el propio Estado del Bienestar; el desempleo causado por la crisis económica.

Hasta aquí el marco en el que las pensiones públicas son cuestionadas para concluir **en España**, en la lógica de ese discurso, con la insostenibilidad del sistema público de pensiones. La introducción, con el **art. 8 de la Ley 27/2011**, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, de una **nueva Disposición adicional quincuagésima novena** en la Ley General de la Seguridad, bajo el epígrafe “Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social” y con la aprobación del anteproyecto de ley de reforma de las pensiones en el Consejo de Ministros del 27 de septiembre, empieza la cuenta atrás en la degradación de las pensiones, en este caso de la de jubilación.

No es más que la **transposición normativa de lugares comunes** que recurrentemente se plantean: que si la proporción entre el número de jubilados y trabajadores activos no deja de crecer al tiempo que la esperanza de vida se incrementa progresivamente, lo que se traduce en la insostenibilidad¹¹ del sistema público de pensiones; que si sería necesario implementar recortes, retrasar la edad de jubilación y reducir las prestaciones, así como complementar las prestaciones públicas con planes privados de pensiones; que

⁷ Costas Lapavitsas: “Crisis en la eurozona” Ed. Capitán Swing, 2013. Economistas aterrados: “Europa al borde del abismo” Ed. Pasos Perdidos, 2012.

⁸ Juan-Ramón Capella, Miguel Ángel Lorente: “El crack del año ocho. La crisis. El futuro” Ed. Trotta, 2009.

⁹ Ferreras Alonso, Fernando: “Cambio demográfico y pensiones de seguridad social”, Fundación Alternativas, doc. nº 161, 2010.

¹⁰ Zubiri, Ignacio: “Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino que aún falta por recorrer” en VV.AA: “El Sistema Público de Pensiones de Jubilación. Desafíos y respuestas”, Fundación Largo Caballero, 2011.

¹¹ La paradoja es que la patronal de entidades aseguradoras UNESPA calcula que en el 2035, el gasto en pensiones en España estaría en un 11,9% del PIB, muy por debajo de Italia, Francia, Bélgica, Austria y Finlandia y sería igual al de Alemania.

si la carestía¹² del sistema de pensiones público en España; que distorsiona el mercado de trabajo¹³. Siempre insistiendo, tras una predicción¹⁴ catastrofista, en el argumento de que la sostenibilidad del sistema público de pensiones depende de cuantos son los que producen, con olvido de cuanto se produce. La tasa de actividad¹⁵ se elude de cualquier solución.

Los argumentos son siempre los mismos en continuidad con la senda trazada por el **Banco Mundial**¹⁶ en su informe “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección social de los ancianos y la promoción del crecimiento” de 1994 en el que se proponía una estrategia de reforma del Estado del Bienestar aduciéndose el problema de su financiación. Aunque ya en los años setenta, el mundo empresarial se rebeló y rompió el Pacto Social posterior a la II Guerra Mundial de reparto de rentas, y fue bajo la dirección del Presidente Reagan en EEUU y la Sra. Thatcher en la Gran Bretaña, cuando se comenzaron a aplicar una serie de políticas públicas, llamadas neoliberales¹⁷, que redujeron tales derechos laborales y sociales, privatizando la Seguridad Social. Para justificar¹⁸ la menor transferencia de los estados a los sistemas de pensiones públicas se comenzaron a difundir tesis catastrofistas afirmando que sería imposible financiarlos, que entrarían en una crisis inevitable y que, en consecuencia, sería más conveniente sustituirlos por otros sistemas privados.

El Banco Mundial proponía establecer dos pilares básicos: uno de pensión mínima para “aliviar la pobreza en la ancianidad” gestionado por el sector público y otro de gestión privada basado en la capitalización. El argumento era simple, si la pensión contributiva no es otra cosa que un salario diferido del trabajador pero que este está financiando a los

¹² El sistema de pensiones de España, según se infiere de los datos de Eurostat, es uno de los más baratos de la Unión Europea (UE). El gasto público español en pensiones fue en 2010 (último dato disponible) de 1.862 euros por habitante (equivalente al 10,7% del PIB). Esta cifra es muy inferior a los 2.769 euros de gasto medio en la UE (13% del PIB), los 3.421 euros de Alemania (12,8% del PIB), los 3.658 Francia (14,4% del PIB) o los 3.295 de Italia (16% del PIB).

¹³ Se argumenta que el sistema actual de pensiones genera incentivos perversos en el mercado laboral pues la base reguladora de la pensión, calculada según las cotizaciones de los años previos a la jubilación, distorsiona excesivamente las decisiones en el mercado de trabajo. Se concluye, que para que un sistema de pensiones genere incentivos adecuados en el mercado laboral, debe considerar un periodo de vida laboral más amplio que el legalmente establecido hoy para el cálculo de las pensiones. Cada vez más se apunta a una salida gradual del mercado laboral a través de trabajos de menor carga horaria y pago -los trabajos puente- para prolongar la vida laboral más allá de la edad de jubilación.

¹⁴ Predicciones así se realizan, por ejemplo, por Herce, José A. en “El futuro de las pensiones en España: Hacia un sistema mixto”. Servicio de Estudios de La Caixa. Barcelona. 1996 Herce, José A. y Alonso, Javier (1998). “Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social”. Documento de Trabajo de FEDEA. “La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo”. La Caixa, Barcelona. 2000. Herce fue pronosticando que la Seguridad Social tendría un déficit del 0,62% del PIB en 2000 y del 0,77% en 2005; en otro trabajo de 1996 que el déficit sería del 1,37% del PIB en 2000 y del 1,80% en 2005; en otro estudio con J. Alonso que sería del 0,96% del PIB en 2000 y del 1,17% en 2005 y en su último estudio de 2000 que sería del 0,16% del PIB en 2005 y del 0,03% en 2005. Vid. Navarro, V. y otros “¿Están en peligro las pensiones públicas?” ATTAC, Madrid, 2010.

¹⁵ Cfr. VV.AA. “En defensa del sistema público de pensiones” en cuartopoder.es

¹⁶ World Bank. “Averting the Old Age crisis: Policies to protect the Old and Promote Growth”, New York: Oxford University Press, 1994.

¹⁷ Con un estudio sobre el ordoliberalismo que afecta a las construcciones ideológicas de las élites europeas, cfr. Laval, Christian y Dardot, Pierre: “La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal”, Ed. Gedisa, 2013.

¹⁸ Navarro, V. “Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar”. Ariel, 2000; Torres López, J. “Toma el dinero y corre. La globalización neoliberal del dinero y las finanzas”. Icaria. Barcelona 2005; Etchezarreta, M. y otros “Qué pensiones, qué futuro. El Estado de bienestar en el siglo XXI”, Icaria, Barcelona, 2010.

actuales pensionistas, y como cualquier sistema de transferencias de rentas a lo largo del tiempo, y entre sectores de población distintos en el momento presente, está sujeto a serios problemas y uno de ellos, que el Banco Mundial lo identifica como esencial: si no hay una proporción adecuada entre lo que hoy se cotiza y lo que actualmente hay que pagar en pensiones, las cotizaciones no serán suficientes¹⁹. Si hay pocos cotizantes porque el desempleo es muy elevado, si se cotiza poco, porque los salarios son muy reducidos y, al mismo tiempo, si los jubilados son muy numerosos, el sistema puede no generar los recursos propios suficientes para funcionar con equilibrio financiero. Se razona sobre la base de la suficiencia del sistema de Seguridad Social como un conflicto de distribución de renta entre jubilados de hoy y de mañana; como una transferencia de renta entre la población ocupada y la jubilada. Desaparece del horizonte político la posibilidad de que el sistema pueda redistribuir²⁰ la riqueza.

Esto es justamente lo que se aduce como causa principal de la enésima reforma del sistema de Seguridad Social y sobre cuyo diseño hay una clara y significativa coincidencia entre las organizaciones patronales, los organismos internacionales y los gobiernos de la UE, siempre con el apoyo explícito de los economistas teóricos más ortodoxos vinculados a entidades financieras (FEDEA, FUNCAS, La CAIXA, Servicio de Estudio y Fundación del BBVA).

La Ley 27/2011 se adecua al esquema propositivo básico de un nivel mínimo predominantemente público, aunque no exclusivamente; de un segundo nivel, profesional, con predominio de la iniciativa privada compatibilizada con la presencia de instituciones públicas; y de un nivel complementario, libre e individual, exclusivamente gestionado por el sector privado.

Es cierto que el diseño básico del sistema de Seguridad Social aparentemente no se altera pero se exigen períodos de cotización más largos para acceder a las pensiones, se reduce su cuantía, incluso se congelan, se introducen criterios que avanzan hacia las cuentas personales –propios de los sistemas de capitalización-. Se mantiene el sistema de reparto (las cotizaciones del ejercicio sufragan el coste de las pensiones coetáneas) pero se refuerza la contributividad (prestaciones de cuantía y duración acordes con lo cotizado previamente) y se introduce el denominado factor de sostenibilidad del sistema.

Es una modificación, aparentemente menos problemática que la radical, defendida por la constelación de organizaciones antes citadas, de la privatización de los sistemas públicos de reparto y su sustitución por otros de capitalización²¹ gestionado por el sistema financiero pero que debilita un sistema, que la población aprecia y ha hecho suyo, aplicando reformas parciales como la Ley 27/2011 –y la Ley 40/2007- que, por un lado, mengua la cobertura y la capacidad protectora del sistema público e, implícitamente, anima a fortalecer el sistema complementario de gestión privada²² dada

¹⁹ Un resumen de la posición crítica al argumento de que el aumento de la productividad garantiza la sostenibilidad cfr. Guillermo de la Dehesa: “El futuro de las pensiones” El País 5-4-2013.

²⁰ Cantó, Olga: “La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos” Papeles de Economía Española nº 135, 2013.

²¹ Una crítica al planteamiento de estas propuestas, en un mundo con incertidumbre, cuando uno de los objetivos principales de los sistemas de pensiones es proveer un seguro contra los riesgos de la vejez, la invalidez, y la muerte en los que aquí los sistemas privados se enfrentan con fallos del mercado. cfr. Nicholar Barr y Peter Diamond: “La reforma necesaria”, Ed. El Hombre del Tres, 2012.

²² En www.ocu.org solo se recomienda adquirir 5 planes de pensiones y de estos solo 3 tienen rendimientos positivos a un año, eso sí sin superar el 3,25% anual. En los últimos diez años, el 93% de los fondos del sistema individual obtuvo una rentabilidad inferior a la inflación y el 99,3% obtuvo una rentabilidad inferior a la de los bonos del Estado a 10 años.

la reducción futura de las ya escasas cuantías²³ al partir del dogma demográfico, incide en el acceso a las pensiones y en las cuantías para mantener el gasto.

En suma, las medidas que incluye la Ley 27/2011 abundan en la reducción progresiva de las prestaciones del sistema público; en la modificación de los sistemas de cálculo, aumentando los años necesarios para acceder a las prestaciones y los tenidos en cuenta para calcular el montante de las pensiones; en el aumento de la edad de jubilación; adopción de mecanismos que limitan la posibilidad de mejora sustancial de las pensiones recibidas.

Con los precedentes, en el ámbito de la UE, del denominado Libro Blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, y el anterior Libro Verde “En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros”, ambos con el antecedente alemán de la Agenda 2010 de Schroeder en que se diseñó un factor de sostenibilidad para cubrir los objetivos de **asegurar los equilibrios presupuestarios** frente a un déficit creciente por un supuesto riesgo demográfico²⁴, eliminar el riesgo político introduciendo mecanismos de ajustes automáticos de la futura pensión, mantener el pacto intergeneracional e instar a los países de la Unión Europea a que los planes de ahorro complementarios de jubilación desempeñen un papel más importante a la hora de garantizar la futura adecuación de las pensiones. Se diseña el factor de sostenibilidad con el objetivo de igualar gastos e ingresos, regulando los gastos en función de los ingresos.

El **factor de sostenibilidad** “es un mecanismo de equilibrio financiero que ajusta los parámetros fundamentales del sistema según la evolución de una o un conjunto de variables exógenas (aunque no necesariamente) al sistema de pensiones.”²⁵ No es más que calcular la pensión de acuerdo a criterios actuariales que garanticen el equilibrio presupuestario. Se reforma un sistema de pensiones de reparto y prestación definida hacia otro de contribución definida. El sistema de pensiones de prestación definida indica que en cada momento del tiempo la tasa de sustitución de las pensiones está definida en función del historial laboral -i.e. los años cotizados, salarios y edad de jubilación- de modo que en su cálculo no hay criterios actuariales.

Hay múltiples **configuraciones posibles del factor de sostenibilidad**, aunque dos son las principales: aquellas que tienen en cuenta la esperanza de vida para corregir la edad de jubilación futura; y, aquellas que tienen en cuenta la evolución del número de cotizantes y/o el PIB²⁶.

Un buen ejemplo del primer caso es el danés, donde la edad de jubilación normal quedará fijada en 67 años en 2022, para posteriormente vincularse a la esperanza de vida a los 60 años tomando como base la del año 2020 y con un desfase de 5 años.

²³ En 2011, la media de las nuevas pensiones de jubilación ascendió a 1.200 euros mensuales, mientras que el salario medio bruto para el cuarto trimestre de ese año fue de 2.020 euros. El 20% de las pensiones contributivas y la totalidad de las no contributivas están por debajo del umbral de pobreza. En 2011, la cuantía de la pensión media de jubilación ascendió a 915 euros, y el 72% de los jubilados cobran en la actualidad menos de 1.100 euros mensuales (el 49% no sobrepasa los 700 euros).

²⁴ Cfr. Blog de Julio Pérez Díaz “Apuntes de Demografía”

²⁵ Jiménez, Sergi: “La reforma del sistema de pensiones: el factor de sostenibilidad” del 26-2-13 en el blog NeG en fedeblogs.net

²⁶ Lo citado y siguiente cfr. Meneu et al: “El factor de sostenibilidad en los sistemas de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España.” <http://www.uv.es/pensiones>

En Suecia, que en 1999 introdujo un sistema de cuentas nocionales²⁷ o personales; si los pasivos del sistema superan a los activos se pone en marcha un mecanismo automático de estabilidad financiera que reajusta a la baja la indexación o el crecimiento de las cuentas nocionales. Alternativamente, Alemania que tiene un sistema de puntos mediante el cual el importe de la pensión de cada año -no sólo la inicial- depende del valor de cada punto. Aunque dicho valor depende del nivel salarial medio, desde el año 2005 se ajusta por la evolución del tipo de cotización y por un factor de sostenibilidad que depende del ratio pensionistas-cotizantes, siendo el ratio función tanto de variables demográficas como económicas.

EE.UU. y Japón, realizan proyecciones a muy largo plazo -buscan, más o menos, el plazo de extinción total de los existentes en el momento- incluyen escenarios demográficos y macroeconómicos.

En el caso español se prevé un factor de sostenibilidad en función de la evolución de la esperanza de vida y las condiciones económicas.

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social introdujo en su art. 8 una nueva Disposición adicional quincuagésima novena en la Ley General de la Seguridad, bajo el epígrafe “Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social”, que recogió lo pactado en el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, de 2 de febrero de 2011, en donde de forma expresa se definía el factor de sostenibilidad: “Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada cinco años utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales”; pacto en la línea del Informe de Evaluación del Pacto de Toledo²⁸, de inicios del año 2011, que se refería en forma reiterada a la sostenibilidad del sistema, en congruencia con la acentuación de la contributividad –las prestaciones deben financiarse con cuotas calculadas sobre los salarios- que siempre guía el Pacto de Toledo.

El art. 18.3 L.O. 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera contempla en forma expresa que “El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social”.

²⁷ Para una explicación de los distintos sistemas y de las cuentas nocionales cfr. Nicholar Barr y Peter Diamond: “La reforma necesaria”, Ed. El Hombre del Tres, 2012; y Carlos Vidal, José Enrique Devesa y Ana Lejárraga: “Cuentas nocionales de aportación definida: Fundamento actuarial y aspectos aplicados” en <http://www.actuarios.org/espa/anales/2002/vidal2002.pdf>

²⁸ El Pacto de Toledo es un documento aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión del 6 de abril de 1995, titulado “Análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”. El origen inmediato de esta iniciativa parlamentaria surgió de un escenario formado por dos hechos, el primero es la ofensiva internacional en contra de las pensiones públicas y a favor de las privadas, que partía del Banco Mundial o la Unión Europea; el segundo hecho es las acusaciones mutuas entre los dos partidos políticos mayoritarios de nuestro país, que se reprochaban poner en peligro el sistema público de pensiones.

El R.D.L. 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (BOE de 16 de marzo) contiene una Disposición Adicional Novena, conforme a la cual “El Gobierno, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, creará un comité de expertos independientes a fin de que elabore un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo, en línea con lo previsto en la disposición adicional quincuagésima novena del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, introducido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social”.

El 7 de junio de 2013 se emitió el “Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones”²⁹ que elabora un Factor de Sostenibilidad que consta de dos elementos, un Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) de las nuevas pensiones de jubilación y, un Factor de Revalorización Anual (FRA) de todas las pensiones.

El FEI supone aplicar un descuento en la cuantía inicial de la pensión en función de la evolución de la esperanza de vida. Actúa³⁰ sólo sobre el cálculo de la pensión inicial y modera su crecimiento en función del aumento la esperanza de vida respecto a un año base. Es un parámetro adicional que se suma a los ya existentes en el cálculo de la pensión inicial -base reguladora, años trabajados y edad de jubilación-, sin interferir con las medidas adoptadas en la reforma citada del 2011. Su objetivo principal es tratar de manera igual a personas que se jubilen con la misma edad y con el mismo historial laboral pero en años diferentes y que, como consecuencia de su distinta esperanza de vida, terminen beneficiándose del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto, manteniendo el equilibrio entre el tiempo de vida activa y el que se pasa como pensionista. Es un objetivo coincidente con la línea seguida por la reforma de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, basada en un mayor esfuerzo contributivo. El FEI ahora es propuesto como un factor de envejecimiento que reduce la pensión de cada generación según la esperanza de vida y para ello se establece una corrección automática a la baja, por el alargamiento de la esperanza de vida, obviando el previsible incremento del nivel de riqueza de la sociedad en su conjunto. Supone para los nuevos pensionistas modificar radicalmente el sistema de pensiones, pasando de un sistema de reparto para los actuales pensionistas a uno que se aproxima a las cuentas nocionales para los del mañana.

El FRA determina el crecimiento anual de las pensiones; sustituye al mecanismo de actualización automática de las pensiones conforme al incremento del IPC por una nueva previsión que condiciona la revalorización de las pensiones a la situación financiera del sistema de pensiones, al número de pensionistas y a la evolución de la pensión media. Su origen esta en la igualdad contable de que los ingresos tienen que ser iguales a los gastos; no es más que una restricción presupuestaria intertemporal. Con él

²⁹ Estrada López, Bruno: “La insoportable levedad del Informe sobre el Factor de Sostenibilidad” RDS nº 62, abril-junio 2013.

³⁰Cfr. el comentario de uno de los miembros del comité de expertos, Conde-Ruiz, J. Ignacio: “Los retos del Factor de Sostenibilidad de las Pensiones” del 12-9-13 en el blog NeG en fedeblogs.net

se pretende imponer una condición de equilibrio presupuestario a largo plazo. Se diseña para cumplir con el art. 135 CE³¹.

La tasa de crecimiento nominal de las pensiones se calcularía como la tasa de crecimiento de los ingresos -que puede ser positiva o negativa- menos la tasa de crecimiento del número de pensiones menos el incremento de la pensión media por el efecto sustitución -por las diferencias entre las altas y bajas de pensionistas- más el porcentaje de superávit o déficit del sistema en relación con los gastos multiplicado por un coeficiente que marca el ritmo al que se quiere corregir el desequilibrio presupuestario el sistema.

El crecimiento de su cuantía se hace depender de una favorable evolución del crecimiento de los ingresos, del número de pensiones, de la cuantía media y del equilibrio entre ingresos y gastos del sistema. Se le califica como un factor de sostenibilidad de tercera generación, frente al factor de sostenibilidad de primera generación que solo corrige por la esperanza de vida; o el factor de sostenibilidad de segunda generación que corrige por la evolución de la ratio entre cotizantes y pensionistas.

Ya no se usará la regla para revalorizar las pensiones de indexación por el IPC sino que ahora se introduce un tope máximo y un mínimo, para poner un suelo y un techo a la revalorización de las pensiones. En concreto un suelo de que las pensiones al menos deberán subir un 0,25% y un techo de IPC+0,25%; la consecuencia es obvia: habrá unas revalorizaciones mínimas en los próximos años, por debajo del IPC; al evitar las revalorizaciones por encima del IPC, la pensión perderá poder adquisitivo con la evolución temporal al situarse un límite inferior casi ridículo de revalorización. Más si introducimos la variable de la esperanza de vida. A igualdad de años e importes cotizados las pensiones del futuro serán más bajas debido a la mayor esperanza de vida. La conclusión cae por su propio peso: menores pensiones en el futuro.

Es el **Anteproyecto³² de Ley de Reforma de las Pensiones aprobado en el Consejo de Ministros del 27 de septiembre de 2013** el que concreta la reforma consistente en desindiciar las subidas de las pensiones respecto al IPC y considerar la esperanza de vida a la hora de calcular la pensión de inicio.

Se cumplen los vaticinios que ya se hicieron cuando se inició el Pacto de Toledo en 1995: estamos asistiendo a una transformación estructural progresiva del modelo de Seguridad Social; y además, nos ajustamos a las directrices marcadas por la Unión Europea orientadas hacia la realización de reforma de las pensiones en tres direcciones fundamentales: condiciones de accesibilidad para una pensión pública más duras y estrictas; pensiones públicas menos generosas; y, el fomento de la provisión privada de las pensiones.

Cerrado el círculo virtuoso de reformas, queda cuestionarse si seguimos dentro de **los límites constitucionales marcados por los arts. 41 y 50 CE.**

Entre los rasgos³³ constitucionales predicables de nuestro sistema de Seguridad Social: ser un régimen público de Seguridad Social con la garantía de prestaciones suficientes;

³¹ Se constitucionaliza el objetivo del saldo neutro de las finanzas públicas, como si el Estado fuera una familia, obviando el equilibrio macroeconómico. El Estado es inmortal y por ello puede tener una deuda permanente, debiendo solo garantizar que alguien se hace cargo de sus costes, eliminando su riesgo estando garantizada por el BCE. Como es notorio, esto ni es ni se piensa así.

³² Dos días antes, el Consejo Económico y Social (CES) dio a conocer un dictamen que planteaba la retirada de la reforma, entre otras razones porque el FRA contraerá mas la demanda, en una situación recesiva. Se denuncian los efectos procíclicos del proyecto del Gobierno.

³³ Cfr. Monereo Pérez, Fernández Bernat: "El factor de sostenibilidad en España: ¿un nuevo para el cambio silencioso de modelo de pensiones públicas? RDS nº 62, abril junio 2013.

tal sistema es el resultado de un compromiso que une la responsabilidad pública e individual para el mantenimiento del Estado del Bienestar; estamos ante un sistema que está guiado por el principio de solidaridad, garantizando la solidaridad intergeneracional así como la solidaridad personal y territorial dentro de cada generación; y el régimen de reparto es el más coherente con los fines solidarios enunciados.

En efecto, una característica esencial de la Seguridad Social es el que **su protección ha de ser suficiente** frente a las situaciones de necesidad en general. Suficiente, en el sentido de asegurar una renta acorde con el nivel de vida normal del sujeto protegido, para ello se fijan las prestaciones de modo proporcional a los ingresos que viniera percibiendo el sujeto protegido. De tal modo que la existencia de esta proporcionalidad entre prestaciones y salarios es una garantía de seguridad, porque permite a los asegurados mantener un nivel de vida no demasiado inferior al que le permitiría tener el salario que venían percibiendo. Precisamente, en este aspecto, en el de la determinación del principio de suficiencia de las prestaciones a las que se alude en el art. 41 CE, el legislador ostenta un amplio margen de libertad a la hora de concretar el nivel de protección del sistema³⁴

La conclusión, en lógica constitucional, es que la incorporación del factor de sostenibilidad no puede realizarse a costa de comprometer el principio de suficiencia y de pensiones adecuadas enunciado en el art. 50 CE. Si se adoptan medidas de reforma que erosionen el ideal de cobertura del sistema convirtiéndolo en asistencial, la respuesta constitucional se da por sabida.

La introducción del factor de sostenibilidad, en el conjunto del sistema de seguridad social, implica un cambio significativo en la dinámica de funcionamiento del sistema público de pensiones, lo que hace aproximarle en buena medida a un sistema de aportación definida desapareciendo el compromiso de mantenimiento del bienestar en la jubilación desapareciendo el derecho a un determinado de nivel de pensiones similar al que están pagando con sus cotizaciones.

El sistema de reparto, con el cambio del sistema de prestación definida a otro de aportación definida, hace irreconocible el sistema cuando la pensión de cada cotizante será ahora el resultado de la totalidad de sus cotizaciones dividida por el número de años que se espera viva una vez retirado. Si añadimos el que se incrementa el papel del mercado de la previsión en la estrategia privatizadora de ámbitos proporcionados por el sistema público³⁵ y se consolida una política de vasos comunicantes público-privado en el sistema de Seguridad Social, reiteramos la anterior conclusión: la conversión del sistema en asistencial; la respuesta constitucional se da por sabida.

Nadie duda que es necesario acomodar el sistema de pensiones a la evolución del ciclo vital de las personas y a las transformaciones materiales en curso, pero la solución no pasa por la mera introducción de los mecanismos de ajuste descritos si se quiere preservar una Seguridad Social reconocible: aquella que ha protegido a las personas y ha sido, al mismo tiempo, un instrumento eficiente de regulación institucional de la economía.

³⁴ Cfr. STC 37/1994.

³⁵ Monereo Pérez, J.L.: "Público y privado en el sistema de pensiones" Ed. Tecnos, 1996.