

# LA POLÍTICA SOCIAL<sup>1</sup> EN LA UE. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LA POLÍTICA DE PENSIONES

---

Miren Etxezarreta\*

---

Fecha de recepción: 11 de enero de 2007

Fecha de aceptación y versión final: 22 de febrero de 2007

**Resumen:** En este artículo se revisan los argumentos utilizados desde mediados los años noventa para justificar la privatización de las pensiones públicas, especialmente en relación con la posición al respecto de la Unión Europea. Tras una breve introducción acerca del tratamiento de las políticas sociales en la UE, se recogen los argumentos aducidos por las instituciones internacionales, especialmente el Banco Mundial y la UE, para plantear la “insostenibilidad” y crisis de los actuales sistemas de las pensiones públicas y las recomendaciones de reforma de las mismas, que consisten esencialmente en la reducción de las prestaciones públicas y el favorecer la expansión de los sistemas de pensiones privados. Se evalúan críticamente dichos argumentos y propuestas y se tratan de desvelar las razones de fondo que están tras las mismas. Se concluye argumentando que la crisis de las pensiones no está justificada y que la privatización no es necesaria sino una amplia operación para beneficio del capital financiero y que perjudica gravemente a los intereses de los ancianos y al mantenimiento de una genuina política social.

**Palabras clave:** pensiones, privatización, política social UE, capital financiero.

**Abstract:** This article reviews critically the reasons given since the mid-nineties to justify the privatization of public pensions, especially in

---

\* Universidad Autónoma de Barcelona

<sup>1</sup> La política social abarca las políticas laborales y de relaciones industriales y los sistemas de seguridad social. No me propongo tratar en detalle ninguno de los dos ámbitos, sino referirme en general a la política social y, segundo, detenerme un poco más en la cuestión de la “modernización” de las pensiones.

relation with the European Union position. After a very short introduction about the treatment of social policy in the EU, the arguments presented by the international institutions mainly the World Bank and the EU to sustain the “unsustainability” and crisis of the public pension systems are reviewed as well as the recommendations for reform, that consist mainly in diminishing the benefits of public pensions and favouring the expansion of private pension systems. These arguments and proposals are critically revised and the real reasons for the trend towards privatization are advanced. The conclusion being that privatization of pension systems is not justified and therefore it is not necessary but is due to the interests of financial capital and that it very seriously harms the interests of old people and the maintenance of a real social policy.

**Key words:** pensions, privatization, social policy of the EU, financial capital.

## 1. Introducción: La Política Social en el marco de la globalización y la política neoliberal

Debido a la crisis de finales de los años 60 y los 70, los años 80 fueron testigos de la plena adopción del neoliberalismo como modelo de desarrollo y de gestión económica en la UE. Es bien conocido que este modelo adopta la competitividad global como punto central del sistema productivo y financiero. Según el mismo, las grandes empresas transnacionales organizarán la producción y las finanzas en, y para el mundo y, a través del funcionamiento de los mercados (¿libres?), se conseguirá la mejor distribución de los recursos; los beneficios de estos capitales difundirán el bienestar entre toda la población<sup>2</sup>. En relación a la política social, este modelo supone:

■ Primero, *que la política social es vista exclusivamente como un coste*. Para competir deben minimizarse los costes y eliminar todos los gastos “innecesarios”, y como el gasto social supone un coste, éste debe reducirse: en los países centrales para poder competir con los países más pobres, donde las poblaciones no cuentan con las prestaciones de una política social, y en estos países más pobres para poder mantener su “ventaja comparativa” ante la tecnología y el conocimiento más desarrollados de los primeros. Sea como fuere, los costes de la política social deben disminuir.

■ Segundo, *que el gasto social tiene que convertirse en un ámbito que proporcione beneficios*. La globalización supone la ampliación de lo que constituyen

---

<sup>2</sup> “Lo que es bueno para General Motors es bueno para (la población de) los Estados Unidos” es la expresión rápida de esta filosofía.

mercancías ya que el capital, en su necesidad infinita de expansión, está siempre buscando nuevos ámbitos donde pueda obtener beneficios. En los países centrales, una parte importante de la población podría pagar por los servicios proporcionados en la actualidad por el sector público, y los capitales están deseosos de absorber esos fondos a través de la privatización de los servicios sociales públicos: salud, educación y pensiones<sup>3</sup>. Además, los capitales financieros hegemónicos también buscan expandirse, y, especialmente en la Unión Europea, después del euro, se ha pretendido crear una nueva arquitectura financiera “europea” para homogeneizar los mercados de capital y hacer posible que compitan con los mercados financieros de Wall Street y Tokio. En este contexto, los fondos de pensiones podrían ser una fuente excelente de abastecimiento de los grandes fondos necesarios para este ambicioso objetivo. Por lo tanto, las pensiones públicas deberían ser privatizadas.

■ Fianlmente, *la política social puede ser un muy buen instrumento para disciplinar a la fuerza de trabajo*. A medida que los mercados laborales se hacen más precarios y el desempleo y la pobreza son una amenaza real para sectores importantes de la población trabajadora, la necesidad de confiar en los servicios de bienestar público se hace mayor. Así, el suministro de servicios públicos puede vincularse al “buen comportamiento” de los trabajadores. En primer lugar, en el mismo mercado laboral, ya que el “trabajador problemático” corre un gran riesgo de perder su trabajo y, con él, el derecho a beneficiarse de muchos “servicios de bienestar” (por ejemplo, las prestaciones de desempleo sólo duran un periodo determinado, los trabajos ocasionales no proporcionan pensión, etc.), y, especialmente para los más débiles, se introducen mecanismos como el “workfare” (exigencias de aceptar cualquier tipo de trabajo y remuneración para poder obtener las percepciones del estado del bienestar, sobre todo las prestaciones de paro), el control de las prestaciones, la necesidad de justificar la situación económica, etc.

Es en este marco de la política del capitalismo para el siglo XXI que debe interpretarse la política social de la UE.

### **1.1.- La Política Social de la UE.**

Aunque el Tratado de la UE asume la cohesión económica y social como un compromiso explícito y establece que la Unión tiene como objetivo la disminución de las diferencias entre regiones diferentes para promover un desarrollo armonioso de toda la Unión, la política social se deja explícitamente a la responsabilidad de los Estados miembros. “En la mayoría de análisis de la integración europea, se reconoce en general que la política social es principalmente un área de competencia nacional y que si se produce una influencia europea, ésta es principalmente indirecta y/o debida a una integración negativa” (La Porte & P. Pochet, 2002: 223).

La política social de la UE como institución es extremadamente limitada.

---

<sup>3</sup> Aunque la asistencia social también forma parte de los servicios públicos, por su naturaleza no se puede pensar que pueden ser “comprados” por sus beneficiarios.

Conformada inicialmente por el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Regional (FEDER) que fueron creados en los años 70 y refundidos y reformados en los 90, junto al fondo de Orientación Agrícola (FEOGA, Orientación), constituyen los llamados Fondos Estructurales de la Unión<sup>4</sup>, base de la política social. La cantidad dedicada a los mismos ha ido creciendo desde un nivel muy bajo, llegando en la actualidad a constituir más de un tercio del presupuesto total de la Unión<sup>5</sup>. Además, en 1992, después del Tratado de Maastricht, se estableció el Fondo de Cohesión para compensar las consecuencias negativas del tratado, siendo entonces sus beneficiarios los países del sur, sobretudo España (que se beneficiaba del 50% de este Fondo). Posteriormente, la integración de diez/doce nuevos países ha hecho que estos fondos de cohesión estén siendo redireccionados hacia los nuevos países miembro.

Pero el crecimiento del desempleo, que llegó a más del 10% en el conjunto de la Unión a mediados de la década de los noventa del siglo XX, el aumento de las bolsas de pobreza, una mayor desigualdad y el debilitamiento del Estado del Bienestar, fueron deteriorando la situación de las poblaciones europeas. Y la extremadamente limitada política social no servía en absoluto para paliar esta situación. Lo que fue llevando a la población de la mayoría de países de la Unión a estar descontentos con el proyecto europeo. Desde los años 90 la aceptación de la Unión por parte de las poblaciones europeas ha sido cada vez más limitada. Los líderes políticos percibieron esta situación y desde entonces intentan legitimar la Unión y recuperar un sentimiento más pro-Unión entre la población, pero sin establecer una política social significativa.

Hasta el Tratado de Amsterdam (1997) no existía ninguna otra política social específica importante. Se consideraba que las áreas que constituían la parte social de la Unión estaban incluidas en otras disposiciones. En 1989, para evitar el “dumping” social, todos los gobiernos miembros menos el del Reino Unido firmaron la Carta de la Unión sobre los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Carta Social), pero tampoco en esta ocasión se establecieron medidas sociales significativas aparte de las medidas sobre la salud y la seguridad en el trabajo. En 1993, el informe sobre “Crecimiento, competitividad y empleo” de Delors mostró los primeros signos de preocupación, sobretudo sobre el empleo, pero no fue hasta el Tratado de Amsterdam (1997) cuando se tomaron algunas decisiones concretas.

En el Tratado de Amsterdam, la Carta Social se transformó en política de la Unión, incluyendo al Reino Unido, y se aceptó la propuesta de organizar una cumbre específicamente sobre el empleo. Esta fue la Cumbre de Luxemburgo, celebrada también en 1997, dedicada exclusivamente al tema del empleo. En ella, se estableció el requerimiento de que los Estados miembros diseñaran Planes de

---

<sup>4</sup> La otra parte del Fondo Agrícola –Garantía FEOGA-, que asume la mayor parte del presupuesto agrícola, no se incluye en esos fondos.

<sup>5</sup> Podría parecer una cantidad significativa si no fuera por el ridículo importe del presupuesto total de la Unión.

Empleo y los enviaran a la Unión para su aprobación y convergencia en la Estrategia Europea para el Empleo; además, se establecieron y explicitaron cuatro pilares de la política de empleo: empleabilidad, iniciativa empresarial, adaptabilidad e igualdad de género. Obsérvese que los cuatro sitúan la responsabilidad del empleo en la persona que busca empleo y no en la creación de verdaderas oportunidades de empleo, mostrando claramente como los principios de la “economía de la oferta” y la ideología de la “autosuficiencia” (Reagan) fueron y son aceptados. En mi opinión, añadiendo el insulto a la injuria, promueven la idea de que son las deficiencias de los trabajadores (profesionales o personales) la causa del desempleo. Quizás más importante para nuestro objetivo, la Unión estableció una normativa para el empleo, pero su aplicación se siguió dejando a los Países Miembros.

A pesar de todo, la legitimación siguió deteriorándose –lo que no es sorprendente con la pobreza de las medidas establecidas-, y en la Cumbre de Lisboa (2000) se adoptaron nuevas medidas relacionadas con el empleo, entre ellas la fijación de un objetivo cuantitativo para la tasa de actividad para el año 2010 (70% para los hombres y 60% para las mujeres) y “un ambicioso programa de creación de infraestructuras para el conocimiento, el aumento de la innovación y la reforma y modernización económica del bienestar social y de los sistemas económicos”<sup>6</sup> (Consejo Europeo, 2000). Pero las ideas principales de la Estrategia Europea para el Empleo siguen basándose en los cuatro pilares fijados en Luxemburgo (ver Comisión Europea, 2001). Finalmente, en la Cumbre de Niza (2001) se aprobó con gran publicidad la Carta de Derechos Fundamentales, aparentemente como un primer paso hacia una Constitución Europea que, como es conocido, recogió dicha Carta cuando se presentó en 2004.

Según las autoridades de la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales incluida en la Constitución tiene como objetivo el intentar acercar el proyecto europeo a los ciudadanos de los Estados miembros. Pero, respecto a la política social, la Unión sigue manteniendo *explícitamente* que la política social es responsabilidad de los Estados miembros, lo que permite evaluar con realismo la limitada importancia concedida a estas políticas. Algunos aspectos para la evaluación:

No son políticas obligatorias: a la mayoría del articulado le falta el carácter obligatorio. Con la excepción de la voluntad de alcanzar un 70% de tasa de actividad para el año 2010 no se establece meta cuantitativa alguna, ni objetivos precisos para la política social. Ya se ha dicho que ésta corresponde a los estados miembros. A diferencia, por ejemplo, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que señala con precisión la obligatoriedad del equilibrio y los límites presupuestarios, los objetivos sociales no establecen objetivos concretos, quedando en poco más que exhortaciones piadosas. Al contrario, el principio de subsidiariedad y el Método Abierto de Coordinación (OMC), nueva metodología de coordinación de políticas que se inició en la Cumbre de Lisboa, diluyen todavía más lo que hubieran podido ser requisitos de obligado cumplimiento de la normativa constitucio-

---

<sup>6</sup> Fue el periodo de gran optimismo sobre las posibilidades que ofrecía la “nueva economía”.

nal. Estas normas, tampoco incluyen el derecho al trabajo, ni a un salario digno, a una pensión o a una renta básica, a pesar de que estos derechos están presentes en las leyes de algunos de los Estados miembros. Es una Carta de Derechos Fundamentales sin derechos sociales<sup>7</sup>. Según la mayoría de los observadores, en la misma hay muy pocas cosas de importancia relacionadas con verdaderas propuestas de mejora social<sup>8</sup>. En el modelo de la UE, la política social se ha dejado a los Estados miembros con el argumento falaz de que los sistemas sociales están muy profundamente arraigados en los caracteres nacionales<sup>9</sup>.

No son políticas compensatorias: A pesar de que desde la Unión Europea y Monetaria, la UE establece y hace suyos los pilares principales de la política económica, continúa claramente rechazando su responsabilidad de compensar las consecuencias de dicha política. Mientras centraliza la mayor parte de la política económica, “vacando” la política económica de los Estados miembros debido a la normativa comunitaria, no compensa esta debilidad con una política social más poderosa desde la UE. La política compensatoria de la UE a nivel central es extremadamente débil, por no decir inexistente<sup>10</sup>. Al dejar la política social a los Estados miembros, la UE les traslada la obligación de tener que ocuparse de las consecuencias sociales de la política económica central de la UE. La UE no tiene, y no planea tener, ninguna voluntad o capacidad de compensar centralmente por cualquier tipo de shocks (generales o asimétricos) o consecuencias negativas de su política<sup>11</sup>.

No hay fondos suficientes: dentro de un presupuesto absurdamente reducido para las necesidades de la Unión<sup>12</sup>, los recursos financieros para la política social son muy limitados. Estos elementos – responsabilidad de los estados miembros, falta de voluntad compensatoria y fondos reducidos- demuestran que no existe ninguna intención de llevar a cabo iniciativa alguna de importancia en el ámbito social. Como máximo, lo que la Unión parece estar dispuesta a hacer es producir planes y establecer objetivos más o menos flexibles para que los Estados miembros los ejecuten. Planes, además, que llevan la pesada huella de las políticas sociales neoliberales: en el frente del empleo, considerar que el mercado laboral

<sup>7</sup> Expresión de R. Fernández Duran en Fz. Duran et al. 2001: 188.

<sup>8</sup> Quizás “para compensar” incluso por un avance tan débil, en Niza también se aprobó el estatuto de la “empresa europea” (CEMCC, 2000), que da nuevos derechos a las empresas transnacionales sobre y por encima de los estados.

<sup>9</sup> ¡Me pregunto si la moneda no era también una característica profundamente arraigada!

<sup>10</sup> Compárese el 20-25% del Presupuesto Federal central de los EE.UU con el 1,10% de la UE. Aunque no creo que los EE.UU deban ser un ejemplo de nada, incluso en sus propios términos la diferencia es sorprendente.

<sup>11</sup> La UE nunca ha alterado su estricta política de ajuste, fueran las que fueran las cifras de paro –el alto paro en España en los últimos ochenta y los primeros noventa es un buen ejemplo - y cuando los países han ignorado aquella (Alemania y Francia en el reciente estancamiento) lo han hecho basándose en su poder dominante dentro de la Unión

<sup>12</sup> Dentro de un presupuesto total de la UE muy limitado –actualmente ha disminuido hasta llegar al 1,1% del PIB de la UE-, la política social representa muy poco. Todos los fondos estructurales no llegan al 0,5% del PIB de la UE. Muchas veces se produce un malentendido sobre este tema: debido a los muchos millones de euros en términos totales que provienen de la UE, la opinión pública no percibe ni que es una cantidad pequeña en términos relativos ni, más importante, que estas cantidades son “brutas” y no “netas”, en el sentido de que el país que los recibe ha pagado también una participación financiera a la Unión Europea que debe descontarse de las cantidades totales recibidas aparentemente de ella.

no funciona debido a las deficiencias del mercado laboral, que los trabajadores deben hacerse “empleables” (“workfare”), especialmente con más educación e iniciativa empresarial, y que, como máximo, deben proporcionarse incentivos a las empresas privadas para que éstas aumenten el empleo; mientras se trata de reducir todo tipo de prestaciones en las políticas sociales. Las orientaciones neoliberales de la Unión se van intensificando en los sistemas sociales, y los últimos giros en política social, en el mejor de los casos, no son más que ejercicios retóricos y de legitimación. Como veremos, pueden convertirse en algo peor.

La política social constituye la única variable de ajuste: Por la forma en que las otras partes del modelo económico y social de la UE han sido estructuradas desde el UEM, la Política Social se ha dejado como la única macrovariable de ajuste a nivel de los Estados miembros: la política monetaria, junto con la política exterior y la tasa de cambio, han desaparecido, y la política fiscal está extremadamente limitada por el Pacto de Estabilidad y las Orientaciones macroeconómicas de la Política Económica (ya que aconsejan una reducción de los impuestos). No sólo la UE establece y hace suyos los pilares principales de la política económica, que condicionan toda la vida económica y social, dejando la política social a los Estados miembros bajo el principio de subsidiariedad, sino que la política laboral y social son los únicos elementos que quedan para el ajuste interno, e incluso éstos están fuertemente limitados debido a la restricción en los déficits presupuestarios de los Estados miembros impuesta por el Pacto de Estabilidad. Puede afirmarse efectivamente que la política social es el patito feo de la Unión.

A pesar de todo esto, desde las más altas instancias de la Unión, se ha hecho un gran esfuerzo para convencer a la opinión pública que la Constitución incluye una política de empleo y que a la Unión le importan el empleo, la pobreza y la exclusión. El hecho de que, debido al restablecimiento de la actividad económica, el desempleo haya disminuido ligeramente se presenta como la prueba de que la política funciona satisfactoriamente. Pero no parece que han sido las políticas de la Unión las que han paliado el desempleo, todavía significativo, sino la inicial recuperación del estancamiento de Alemania y Francia del que justo ahora parecen empezar a salir. Las poblaciones perciben también el debilitamiento de los servicios sociales. Por ello, los dirigentes no han conseguido convencer a las poblaciones de las bondades de la Unión, como lo han mostrado los dos referendums fracasados y el actual escepticismo de las poblaciones respecto a la Unión.

## **1.2.- La Unión y la política social de los Estados miembros.**

La Unión deja claramente la política social en manos de los estados miembro. Sin embargo, según las recomendaciones y orientaciones que la UE da a éstos, la Comunidad tiene una visión muy clara (preferencia revelada) sobre cual debería ser la política social de los estados miembro. Cuyos gobiernos, por otra parte, aceptan entusiastamente estas directrices porque comparten la misma filosofía neoliberal.

No se trata de revisar aquí en detalle las medidas sociales y de empleo adoptadas por los estados miembro. Se destacarán brevemente algunos temas –la

mayoría basados en el trabajo realizado y los documentos publicados por los Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa- que muestran de forma bastante clara cuales son las verdaderas líneas principales de orientación de la política social de la Unión Europea para que los estados miembro sigan una política social muy determinada en sus países. Abarcan el periodo desde finales de los años 90s hasta lo que parece puede esperarse para los próximos años.

### **¿De vuelta al pleno empleo?**

La Cumbre de Lisboa recuperó una expresión que parecía abandonada durante las dos décadas anteriores: el objetivo del pleno empleo. Que debería conseguirse a través de la “sociedad del conocimiento” y de “la modernización de los sistemas sociales”. Esta evolución podría ser recibida como un paso positivo. Sin embargo, al considerarlo más profundamente, este pleno empleo se caracteriza de tal forma que da lugar a la preocupación. Esta idea del empleo parece ser bastante menos que “pleno”, ya que ignora la mayor parte del contenido que ha caracterizado el concepto del “pleno empleo” –salarios decentes, seguridad social y libertad personal-, el cual resulta más y más limitado o totalmente abandonado debido a la liberalización, la flexibilización y la “modernización social”. Además, la política salarial que se recomienda consiste en un aumento de los salarios menor al de la productividad para “fomentar el empleo”, lo que, evidentemente, ante un aumento constante de la producción significa un aumento de los beneficios y por ende de la desigualdad. En los Planes de Empleo presentados por los estados miembro y aprobados por la UE, el (“pleno”) empleo se conseguirá a través de salarios más bajos, empleo ocasional, temporal, con trabajos no voluntarios a tiempo parcial, más precariedad y una fuerte presión sobre los parados para que acepten cualquier tipo de actividad que les sea ofrecida<sup>13</sup>. Este tipo de actividades –no parece correcto llamarles “empleo”- favorecerán mucho la competitividad global, pero no parece que mejoren mucho la suerte de los trabajadores, de los que buscan empleo y de los parados. La educación de la fuerza de trabajo se presenta también como una panacea, ignorando que muchos trabajadores con un alto nivel de educación están desempleados y que incluso los trabajadores con mucha formación necesitan trabajos para ser contratados. “Las orientaciones de empleo para 2001” introdujeron algunos cambios que podrían entenderse como positivos, como la consideración de algunos temas sociales y la insistencia en el aprendizaje durante toda la vida, pero la naturaleza del empleo no parece cambiar, ya que el énfasis sobre la “flexibilidad” –lo que no significa más que precariedad laboral- se mantiene y se agrava, como lo mostraba el hecho que uno de los objetivos de la Cumbre de Barcelona, marzo de 2002, fue aún el completar la “liberalización” del mercado laboral. La producción competitiva y el crecimiento son los objetivos generales, y el empleo es visto como un instrumento para conseguirlos, en lugar de que el crecimiento sostenible sea el instrumento para la mejora del bienestar y el empleo. Cualquier tipo de empleo es considerado un privilegio, y los trabaja-

---

<sup>13</sup> Las estadísticas oficiales de la OECD y también de la UE consideran como empleada a una persona que haya trabajado durante más de una hora la semana anterior a la realización de la encuesta de empleo.

dores empleados deberían estar agradecidos de esta oportunidad. Preguntar por las condiciones o la calidad de los trabajos se contempla ahora como un indicador de una extraña idiosincrasia o incluso se considera con recelo.

### **Del bienestar al “workfare”:**

La Política Social de la Unión, especialmente desde la Cumbre de Viena en 1998 (no habiendo cambiado con la Constitución), se está diseñando según el modelo británico y estadounidense: “workfare”, “facilidades para trabajar” en lugar de trabajo. Que consiste en que se considera que las prestaciones de la seguridad social son demasiado generosas y desincentivan la búsqueda de empleo. “Este enfoque sugiere que las causas del desempleo no son esencialmente la falta de trabajos, sino la falta de voluntad y flexibilidad de los desempleados para aceptar la ofertas de trabajo existentes y que, por lo tanto, una mayor presión sobre los desempleados ayudará a aumentar el empleo” (Memo, 2001: 8). En consecuencia, se defiende “un estado del bienestar activador” y se fomenta la sustitución de las políticas de apoyo a las personas –políticas pasivas- por políticas activas –hacer que la gente pueda ser empleada. A las personas que solicitan prestaciones de desempleo o de asistencia social se les exige que acepten cualquier trabajo que les sea ofrecido o la prestación será eliminada – “facilidad para trabajar” en lugar de bienestar. “La lógica central de la intervención en el desempleo de larga duración en este marco, es la de convertir una reserva no competitiva de trabajadores en una fuerza disciplinaria real sobre la formación de los salarios... después de un cierto periodo en recepción “pasiva” de indemnizaciones, deberían ser “activados”, es decir, exigírseles que acepten los trabajos o formación en los términos establecidos por las autoridades como requisitos para percibir los subsidios. Se reconoce *y se presenta como una ventaja de este enfoque* que algunos de los desempleados, aquellos que no estén dispuestos a someterse a este férrea disciplina, desaparecerán de las listas de solicitantes del subsidio de paro” (Memo 2000: 13, énfasis en el original). Este sistema de “workfare” (trabajo obligatorio) va totalmente en contra de la filosofía tradicional de los sistemas sociales europeos, en los que las prestaciones son un derecho, y está llevando visiblemente a un deterioro agudo de las condiciones laborales y sociales. A pesar de esto, ha sido adoptado desde la Cumbre de Viena, en las declaraciones de Lisboa y en la Constitución.

Volvemos a encontrar la idea neoliberal de que los desempleados se encuentran en esta situación debido a sus propias deficiencias o voluntad: falta de preparación suficiente o búsqueda no suficientemente activa de trabajo, que, según esta lógica, parece estar ahí esperando a los candidatos adecuados. Este enfoque del desempleo podría verse como una incapacidad de articular los datos sobre el desempleo con la realidad y el análisis sobre la pobreza y la división social. Presumimos que la UE conoce todo esto y que, de lo que realmente se trata, es de una política drástica de reducción del sistema de bienestar<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Es preciso señalar que el estado del bienestar, que puede y debe resolver el sufrimiento que causa el paro, no puede por sí mismo generar el pleno empleo, que debe ser impulsado por medio de un amplio abanico de otras medidas de política macroeconómicas, industriales, regionales, etc.

Añadamos a estas recomendaciones las de “incrementar el recurso al mercado” (evidentemente, quiere decir privatización) en la salud, la educación y otros servicios (más tarde se hace referencia a las pensiones), la preocupación por los peligros de una jornada laboral menor y la necesidad de mejorar la oferta de trabajo, junto a las recomendaciones de reducir los impuestos y las contribuciones a la seguridad social, para obtener una visión realista de la política social de la Unión en relación con los Estados miembro. La pobreza, la exclusión, la desigualdad y otros problemas sociales no se consideran objeto de la política de la Unión, siendo el mínimo coste el objetivo. Los trabajadores como tales, por no hablar de los pobres y sus condiciones de vida, parecen no existir. Sin embargo, “De la misma forma que la tasa de actividad no es el único máximo deseable, el número de personas dependientes de las prestaciones sociales no es un mínimo a alcanzar. Son la pobreza y la exclusión social lo que debe minimizarse: a ciertos niveles de pobreza y marginación, un mayor gasto en protección social y una cobertura más amplia de los individuos en situación de riesgo son *desiderata*” (Memo, 2000: 14, énfasis en el original).

Este planteamiento de la política social de la UE es totalmente coherente con el mantenimiento por su parte de un acendrado interés por la privatización de amplios aspectos de los servicios sociales, en línea, también, con las recomendaciones de otras instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE. Se está asistiendo a campañas, concertadas o paralelas, de estas instituciones estimulando la ampliación del capital privado en la operación de los servicios de salud, educación y, muy especialmente en desarrollar los sistemas privados para las pensiones. La tendencia privatizadora afecta a todo el espectro de los servicios sociales, desarrollándose según la coyuntura con especial intensidad en uno u otro de ellos. Por ser probablemente el ámbito en el que más ha avanzado la privatización, en lo que sigue vamos a concentrarnos en un análisis de lo que supone la privatización de las pensiones, pero la misma no deja de ser más que el ejemplo de lo que también está sucediendo en la educación y en la sanidad, a la que se dedican otros artículos específicos.

## **2. Introducción: La Política Social en el marco de la globalización y la política neoliberal**

Los sistemas públicos de pensiones constituyen una de las piezas principales de la política social y, por mucho, la partida principal del gasto público en bienestar social. Desde hace unos años, se está planteando la cuestión de si estos sistemas públicos pueden mantenerse económicamente, si los sistemas públicos de pensiones son económicamente sostenibles.

En 1994, el Banco Mundial publicó un informe (WB 1994) sobre el futuro de las pensiones y su relación con la promoción del crecimiento económico que puede considerarse como el inicio “oficial” del debate actual sobre la supuesta insostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones y la consiguiente política

adecuada para las pensiones, según el Banco. Desde esa fecha se ha producido una cantidad enorme de materiales sobre el tema.

Con el argumento de que el número de personas mayores está aumentando rápidamente y que la población activa disminuye, se afirma que, en algún momento futuro, los sistemas públicos de pensiones, de reparto, entrarán en bancarrota. A esto se le suma una mezcla ambigua y confusa de argumentos sobre la necesidad “de modernizar” el sistema de pensiones (sin jamás especificar claramente lo que esto significa) para una mayor “eficiencia”, a la vez que se sugiere implícitamente que la “modernización” resolverá el problema financiero. De esta forma, se declara “la crisis de los sistemas de pensiones” bajo lo siguientes argumentos principales:

■ *La demografía y el mercado laboral*: el creciente número de personas mayores y una población activa decreciente están llevando a una situación en la que, en un futuro (10, 30, 50 o más años según los diferentes estudios), el sistema público de pensiones será financieramente insostenible y quebrará. “En base a estos últimos números absolutos, se puede comprender más fácilmente la tremenda naturaleza del desafío que esta carga del envejecimiento supone para el sistema de la UE en relación al de los EE.UU.” (McMorrow y Roeger, 2002: 20, énfasis añadido). Alternativamente, las contribuciones para financiar las pensiones deberían aumentarse de tal forma que acabarían siendo insostenibles ya que los trabajadores estarían desmotivados para trabajar debido al alto nivel de sus contribuciones. Éstas, a su vez, tendrían efectos adversos sobre el trabajo, la búsqueda de trabajo y la adquisición de habilidades.

■ *El coste de las pensiones*: relacionado muy de cerca con el punto anterior está el tema fundamental del coste de las pensiones, que consideran aumenta un gasto público ya demasiado elevado. El Banco Mundial sugirió incluso que podrían producirse crisis de los presupuestos estatales debido a las crecientes obligaciones de los gobiernos en los sistemas de reparto<sup>15</sup>. Más tarde, McMorrow y Roeger calcularon que, basándose puramente en factores demográficos y si nada más cambia, el gasto en pensiones en la UE podría aumentar un 6,5% del PIB en los próximos cincuenta años.

■ *La eficiencia*: se considera, casi por definición, que un sistema privado de pensiones es en principio un sistema superior (?). Que la financiación pública de las pensiones es ineficiente comparada con la financiación privada, debido al hecho de que los sistemas de inversión privados obtienen rendimientos de la Bolsa mayores que los rendimientos que obtienen los sistemas estatales: “Se acepta en este artículo que, para el trabajador medio, el índice interno de rentabilidad del sistema de reparto es menor que el de la inversión, y eso es lo que se debería esperar en una economía dinámicamente eficiente, que el índice de rentabilidad del capital (es decir, la tasa de interés real) sea mayor que el del trabajo (es decir, el crecimiento real de los salarios) (McMorrow y Roeger, 2002: 10)”.

---

<sup>15</sup> Ignorando aparentemente que la mayor parte de las pensiones públicas están financiadas por las contribuciones de los pensionistas.

■ *El crecimiento económico*: también existe un fuerte argumento contra los sistemas públicos de pensiones basado en la idea de que las pensiones públicas disminuyen el ahorro y, por lo tanto, disminuyen el crecimiento económico. “En un famoso artículo de 1973, el economista Martin Feldstein afirmó que el sistema de seguridad social de reparto de los Estados Unidos reducía el ahorro personal en un 50%, y el stock de capital del país en un 38% “(Barr, 7)”... si los escenarios demuestran ser acertados, los agentes económicos en Europa podrían enfrentarse a, aproximadamente, una reducción de medio punto anual de las tasas potenciales de crecimiento de la tasa actual de crecimiento del 2.25% a una tasa media del 1,75% durante el periodo 2000-2050...” (McMorow y Roeger: 20) O, lo que es lo mismo, que la financiación privada del sistema de pensiones incrementaría el ahorro total y fomentaría el crecimiento económico.

■ Se añaden otros elementos, como el peso de las pensiones sobre generaciones futuras y la necesidad de equidad intergeneracional (el mantenimiento de los mayores parece que “corresponde” a la generación actual y que es injusto que los trabajadores jóvenes futuros tengan que pagar para ellos). Finalmente, se menciona *el descontento de los beneficiarios* del actual sistema (público) especialmente en relación a la insuficiencia de las prestaciones proporcionadas y el carácter burocrático que el sistema ha ido adquiriendo.

## 2.1.- La Unión y la política social de los Estados miembros.

Habiendo establecido los argumentos para la “crisis del sistema de pensiones”, les siguen las recomendaciones para la reforma. Quienes aceptan estos argumentos concluyen que “los gobiernos europeos tendrán que aumentar severamente las tasas de contribución, incrementar la edad de jubilación o reducir sustancialmente la generosidad de las pensiones públicas (o combinar las tres medidas). Tener un alto déficit durante largos periodos no es atractivo: en muchos países europeos se incumplirían los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; más esencialmente, como el cambio en la estructura demográfica es de larga duración, el contraer déficits para pagar las pensiones públicas probablemente no es coherente con la solvencia a largo plazo. Tampoco las contribuciones pueden aumentar fácilmente. En algunos países tendrían que doblarse para mantener los sistemas públicos de pensiones equilibrados” (Nektarios, 2000: 130).

La mayoría, si no todos los estudios realizados en relación a estos problemas, plantean la misma solución. Evidentemente con diferencias en los distintos países, pero muy parecidos en sus líneas básicas. Transcurren por dos ejes simultáneos: por una parte, se considera que para mantener la sostenibilidad financiera es necesario disminuir las prestaciones del sistema actual –una vida laboral más larga para reunir las condiciones necesarias para la prestación, edad de jubilación más elevada, menor tasa de reemplazo (proporción de la pensión en relación al salario de los últimos años de trabajo), más años de cotización para calcular la pensión (recientemente, Italia y Suecia han establecido el cálculo de las pensiones en relación a los ingresos de toda la vida laboral, y los mismo se ha propuesto en otros países, entre ellos España)-; por otra parte, se afirma que debe desa-

rollarse un sistema privado de pensiones: muchos especialistas y muchas administraciones argumentan que los futuros jubilados estarían mejor si invirtieran al menos una parte de sus ahorros en planes de pensiones privados. Las personas deben ocuparse privadamente de su futura jubilación y sólo los muy pobres deberían tener derecho a la provisión pública de pensiones. “Existe ahora un profundo sentimiento, sobretudo en los EE.UU, de que una mayor dependencia de las pensiones privadas no es sólo la respuesta menos mala, sino que podría en realidad generar unos beneficios sustanciales”. Felstein (varias referencias) ha afirmado que un cambio de un sistema de reparto a uno privado mantendrá los impuestos más bajos y promocionará unos mercados de capitales más eficientes (Nektarios, 2000: 130). La mayoría de informes más recientes no han alterado sustancialmente esta visión. Se afirma que la mejora de las pensiones depende del ahorro y de la inversión privada, que debe funcionar a través de los mercados de capitales.

Las recomendaciones de la UE siguen también esta dirección para todos los Estados miembro. Además de la recomendación de que las pensiones públicas no deben ser demasiado generosas (Mac Morrow y Roeger prevén una caída en la tasa de reposición del 74 % actual al 58% para el 2050), se estimula el aumento de los fondos privados de pensiones, apoyándolos con todo tipo de beneficios fiscales. “Es necesario un enfoque de conjunto que supondrá la inversión de la tendencia hacia la jubilación anticipada; una más rápida reducción de la deuda pública para utilizar los ahorros en sus intereses para ayudar a las pensiones y la sanidad; y la continuación de la reforma de las pensiones en los Estados miembro, incluyendo el facilitar que los sistemas privados de pensiones aprovechen al máximo el mercado interno” (Comisión Europea, 2001b). Además, “la Unión Europea se está planteando la elaboración de legislación para liberalizar la provisión y gestión de los fondos de pensiones para mejorar la movilidad laboral, la libertad de los movimientos de capital y la libertad de proporcionarse servicios entre los Estados miembros”<sup>16</sup>. “Las reformas analizadas en este artículo, incluso si presentan algunas diferencias, tienen como rasgo general la disminución de las prestaciones de las pensiones (públicas) para las próximas generaciones de pensionistas. La existencia de una fuerte correlación negativa entre la generosidad de los regímenes básicos y el volumen de los fondos de pensiones (privados) de un país nos lleva a predecir la expansión de las pensiones por capitalización” (Recherches, 2000: 245). Y aún más radical y revelador: “De todas formas, el mercado único(europeo) hará que las fronteras tengan cada vez menos sentido. Pero permitirá que los países participen de forma más completa en el juego de las absorciones empresariales. De aquí el interés añadido por la canalización de los pagos de pensiones a través de los mercados como fondos a largo plazo” (Financial Times, 2000e: 37 citado en Minns, 2001: 78).

Uno de los rasgos del actual sistema de reparto que consideran particular-

---

<sup>16</sup> Comunicado sobre un mercado interno para los fondos de pensiones C 360/08. Diciembre de 1994 y Greenpaper de junio de 1997. Ver Leandros y Loufir para más detalles. Ver también COM (2000) 507 prov y COM (2000) 658 final.

mente pernicioso consiste en los vínculos de solidaridad presentes en éste (por muy débiles que sean). Desde el punto de vista de los “modernizadores” el único sistema lógico es el sistema actuarial en el que cada persona recibe lo que ha pagado<sup>17</sup>. También se afirma con frecuencia que los sistemas privados de pensiones son necesarios para recortar el gasto público de sistemas estatales; y, en ocasiones, el argumento se conecta con la privatización: el gasto público a ese nivel no puede seguir y se debe ahorrar a través de la introducción de planes de pensiones privados, que proporcionarán convenientemente a los inversores institucionales los fondos para comprar las empresas privatizadas (!) Es casi la cuadratura del círculo político. El erario público tendría más dinero debido tanto al menor gasto en pensiones –ignorando que éstas se pagan con las cotizaciones de los futuros jubilados–, como a los ingresos por la privatización de las empresas públicas. La idea de que, cuanto menor sea el gasto público, es mejor, es claramente uno de esos mitos postmodernos que se han ido extendiendo sin ninguna justificación.

## 2.2.- Una evaluación crítica de las reformas propuestas.

No es necesario señalar que los argumentos contra los sistemas de reparto corresponden a un análisis social y económico muy específico que puede ser y es ampliamente discutido. Se han proporcionado abundantes contra argumentos para demostrar que las razones aducidas hasta ahora pueden refutarse fácilmente. Revisamos brevemente algunos de estos contra argumentos.

■ *Los objetivos de la reforma propuesta.* La mayoría de estudios que tratan de la necesidad de la reforma del sistema de pensiones se preocupan exclusivamente de los aspectos económicos interpretados de forma extremadamente limitada: primero, evidentemente, sobre la estabilidad financiera del sistema tal como ellos la ven según sus premisas, apareciendo como objetivo general y prioritario la minimización del gasto en pensiones y después “los tres objetivos de estímulo del crecimiento, contención de la presión presupuestaria y el evitar las consecuencias negativas sobre la distribución de la renta” (McMorrow y Roeger, 2000: 22). Ni una sola referencia al bienestar de los pensionistas o de la población en general. Sólo se refieren a una “tremenda carga” al considerar que la población activa no debería sufrir al absorber los mayores una mayor proporción de la riqueza del conjunto social. Es significativo que en 1999 el Comunicado de la Comisión “Una Estrategia conjunta para la protección Social” se mencionara como uno de los cuatro objetivos “el garantizar una renta de reemplazo decente para los pensionistas”, mientras que menos de un año después, en otro Comunicado, este objetivo desapareció del redactado y en su lugar aparecieron objetivos como “intentar mantener a los trabajadores mayores en la fuerza de trabajo durante un periodo de tiempo más largo” (La Porte & Pochet, 2002: 225, énfasis añadido).

■ *La demografía y el mercado laboral:* aquí aparecen un gran número de

---

<sup>17</sup> Lo que evidentemente significa que si la esperanza de vida es mayor se recibirá una prestación de jubilación menor. Esta proposición ya se presentó, aunque de forma exploratoria, para las mujeres en España, pero fue rechazada.

temas. Por una parte, el problema de tener menos trabajadores como contribuyentes para las pensiones parece estar basado no en el número de trabajadores disponibles (para quienes existe una importante reserva en la UE – 8-9% de desempleo desde mediados de los años 90, más la gran población femenina no ocupada de algunos países- y podría existir una mucho mayor si las políticas de inmigración fueran más flexibles), sino en el número de trabajadores ocupados, determinados por la situación del empleo. En este caso, lo que sería necesario, sería una política de promoción del crecimiento y del empleo para mejorar el presupuesto para las pensiones públicas, no una política de recorte de las pensiones públicas. En lo relacionado con la edad de jubilación de los trabajadores, debería tenerse en cuenta que, en la mayoría de los casos, no es la voluntad de los trabajadores, sino la de las empresas, lo que induce a los trabajadores mayores a retirarse anticipadamente, debido a que emplear a los más jóvenes resulta más barato.

Otro aspecto relacionado con la demografía que debe ser considerado. “El efecto (de la demografía) sobre los sistemas privados es más sutil pero igualmente ineludible. Cuando una numerosa generación de trabajadores se retira, liquida sus activos financieros para pagar sus pensiones. Si estos activos son acciones, la venta de tales activos financieros por parte de dicha generación de pensionistas excederá las compras de activos por parte de la generación más joven y más reducida, provocando una caída de los precios de las acciones y, consecuentemente, pensiones menores” (Barr: 6).

Aún más importante es el siguiente tema. Cualquier economista sabe que la capacidad de financiar cualquier sistema, privado o público, no depende del número de personas empleadas, sino de su producción de riqueza. Si hay menos trabajadores pero se produce más riqueza e ingresos, el número de trabajadores es irrelevante. La producción agrícola actual proporciona un ejemplo meridiano de esta situación, ¿cuántas personas hacían falta para suministrar alimentos para la población hace cincuenta años y cuántas son suficientes ahora? De hecho, obtener la misma producción con menos trabajadores es lo que significa el incremento de la productividad, ¿no? Todo el mundo sabe que nuestras sociedades actuales, aunque con muchos problemas y una muy desigual distribución de la renta, son considerablemente más ricas que hace veinte años y, por lo tanto, tienen la capacidad potencial de financiar más pensiones. Esto plantea directamente la necesidad de considerar la distribución de la renta relacionada con el sistema de pensiones, al que nos referiremos a continuación.

■ *El tema de la distribución directa.* El problema aparece porque en la mayoría de análisis la cuestión de la distribución de la renta entre toda la sociedad es ignorado totalmente. La mayor parte de los estudios consideran implícitamente que las pensiones deberían consistir en una redistribución horizontal sólo entre los trabajadores y los pensionistas; evidentemente, en ese caso, los trabajadores activos tienen que pagar más –contribuciones más altas- si hay más pensionistas. Pero ¿por qué se ignora el aspecto más amplio de la distribución de la riqueza de la sociedad? Si una parte mayor de la riqueza social debe ir a los pensionistas, ¿por qué se considera que ésta debe salir sólo de los ingresos de los trabajadores y no

de la riqueza de la sociedad en general, es decir, también de la riqueza que va al capital? Si la riqueza es el resultado de la actividad social, ¿no están los propietarios del capital disfrutando también de los resultados de inversiones pasadas realizadas debido a la actividad de los mayores actuales? No parece para nada un tema inocente. El marco de análisis utilizado ahora congela para siempre la distribución establecida, parte de la premisa que las pensiones las tienen que financiar sólo los trabajadores activos y da por sentado que los beneficios deben obtener ingresos adicionales al menos en la misma proporción que en la actualidad. Esta es claramente una decisión política e ideológica que, se puede discutir, pero que no debería disfrazarse bajo el falso manto de un argumento económico.

Tampoco puede ignorarse el impacto de los sistemas privados sobre la distribución de la renta. ¿Qué pasa con las personas mayores que no han podido “amasar un stock de activos de capital durante su vida laboral” (McMorrow y Roeger)? ¿Qué pasa con la redistribución? Renunciar a los elementos distributivos del sistema público de pensiones puede tener consecuencias sociales serias. “La provisión pública de pensiones actual toma en cuenta una multitud de riesgos: la enfermedad y la invalidez en la jubilación, la seguridad de los cónyuges supervivientes, la incapacidad de contribuir a los sistemas de pensiones debido a la enfermedad, el paro o la necesidad de cuidar de otros. Normalmente existe un importante elemento de redistribución en la forma en que se tratan los riesgos, ya que los ciudadanos no contribuyen de acuerdo estrictamente a su exposición actuarial a esos riesgos... está claro que todas las ideas básicas de las agendas generales y financieras que se están elaborando en la actualidad en la Comisión presuponen una sustitución importante de la provisión pública por la privada, y esto en un contexto en el que no se presupone nada en relación al impacto distribucional de este cambio ni a sus efectos sobre la seguridad en los ingresos de los asalariados” (Grahl).

Los temas financieros no deberían eclipsar el impacto del sistema privado en el deterioro de la distribución de la renta: “El acceso a las pensiones privadas se distribuye de una forma muy desigual; esto es previsible, ya que es bien sabido que la propiedad de la riqueza financiera, incluidos los derechos a una pensión privada, es extremadamente desigual...” Este es un tipo de integración que pone en peligro los logros sociales en toda Europa y amenaza con suponer riesgos insostenibles sobre los ciudadanos más vulnerables. Sólo un cambio completo de las prioridades, una subordinación de las medidas de la política económica a los objetivos sociales, puede evitar estos peligros (EE.EE., 2001).

Incluso en el caso de que los salarios de la población ocupada aumentaran en una proporción menor debido a unas mayores contribuciones para las pensiones, ¿por qué es más importante que los trabajadores activos mejoren su nivel de vida proporcionalmente más que los pensionistas? En algunos estudios – mencionaré el de McMorrow y Roeger como un buen ejemplo, pero no es el único – parece como si los pensionistas fueran personas completamente aisladas del resto de la sociedad, cuyo bienestar no importara a nadie y como si fueran depredadores de los recursos de la sociedad. Su posición sólo se contempla en tanto que

conforman una parte importante de los votantes, para asegurar que las reformas propuestas sean políticamente sostenibles. No parece ser ningún problema el explorar un gran número de posibilidades, suponiendo todas un deterioro de las tasas de reemplazo e incluso una reducción sustancial del consumo de los pensionistas, mientras que los ingresos de los trabajadores activos suben y los de los que no son trabajadores (es decir, beneficios de propiedad) no se mencionan ni una sola vez. Parece como si los pensionistas fueran personas verdaderamente ricas que pueden prescindir sin problemas de una parte importante de sus ingresos. ¿No sería más adecuado comparar los niveles de vida de diferentes grupos sociales y realizar un estudio comparativo de los aumentos previstos antes de decidir, sin pensarlo dos veces, que la mejor solución es reducir los ingresos de los pensionistas?

Es bastante paradójico que la mayoría de los defensores de los planes de pensiones privados parezcan ser muy sensibles a la “igualdad intergeneracional” y se preocupen de la carga que los trabajadores jóvenes de hoy tendrán que soportar para pagar las pensiones (públicas) de un mayor número de pensionistas en el futuro, mientras que no parece preocuparles lo más mínimo la suerte de los mayores ni tienen en cuenta que los trabajadores jóvenes de hoy disfrutan de una vida mucho mejor gracias a que las generaciones previas pagaron por las inversiones que llevaron a la riqueza actual. Esta posición no sólo ignora que la riqueza es un producto social, sino que también muestra claramente la concepción individualista de la sociedad: consumes enormemente mientras produces directamente; a la que no trabajas, dejas de consumir y de tener una vida decente. ¡Qué panorama más pobre para las sociedades futuras!

El argumento que el mantenimiento de los pensionistas puede convertirse en una carga demasiado pesada para los trabajadores en activo, se refuerza con el tema de la motivación para el trabajo. Se sostiene que la necesidad de mayores contribuciones de la población activa podría tener consecuencias negativas sobre los incentivos para trabajar y formarse de los asalariados. Pero este argumento corresponde a una visión muy clara y no muy realista de la motivación para el trabajo; por varias razones: una, un aumento menor de los salarios de los trabajadores no significa que no se produzca ningún aumento; y, dos, llevando este argumento más lejos, ¿por qué no explorar entonces un aumento permanente de los salarios para mejorar la motivación de los trabajadores? Podría ser también una buena solución, aunque no la propongan nunca los defensores de hacer que la población activa esté mucho mejor que sus mayores jubilados. Además, los planes de pensiones de empresa (privados) pueden fomentar la inmovilidad laboral, mientras que los planes públicos, al ser universales, no presentan este problema.

■ *La relación entre finanzas y crecimiento.* En lo que concierne a la tasa de crecimiento hay que considerar que ésta puede verse afectada por muchos cambios: “La conexión entre el ahorro y el crecimiento es compleja. En primer lugar, el ahorro sólo aumenta durante el establecimiento de los fondos privados, y una vez que los planes están maduros, el ahorro de los trabajadores es igualado por los pagos a los pensionistas. En segundo lugar, incluso durante su establecimien-

to, los aumentos en el ahorro obligatorio pueden verse compensados, al menos parcialmente, por las reducciones en el ahorro voluntario. En tercer lugar, el ahorro no genera necesariamente nueva inversión. Y finalmente, la inversión no genera automáticamente crecimiento... Ni siquiera en la economías bien gestionadas puede suponerse que los gestores de los fondos de pensiones privados harán elecciones más eficientes que otros agentes en la canalización de los recursos hacia sus usos más productivos” (Barr: 7). Aún más, si se tiene en cuenta la enorme cantidad de fondos de pensiones que se invierten en productos financieros con el objetivo principal de sacar un beneficio de la especulación pura: “Ajit Singh cita datos que demuestran que entre 1970 y 1989, la contribución de los mercados de capitales a las necesidades de inversión del sector empresarial en los EE.UU y el Reino Unido fue negativa. Su repaso de la literatura muestra que no hay ninguna correlación entre el desarrollo de la Bolsa y el crecimiento económico” (citado en Minns: 112). Si se tiene en cuenta la enorme diferencia en valor entre las transacciones reales y las financieras, parece bastante difícil afirmar que las transacciones bursátiles son la fuente financiera del crecimiento económico. Parece que funciona mucho más como un medio para facilitar las transferencias de la propiedad.

Por otra parte, incluso si el crecimiento fuera menor, la población podría preferir una menor tasa de crecimiento y mejores pensiones. Se pueden encontrar muchos ejemplos en las sociedades actuales en los que la tasa máxima de crecimiento no es el objetivo supremo: no existe ninguna duda de que la tasa de crecimiento en la UE se ha visto afectada por una política muy anti-inflacionista durante muchos años, que ha reducido sustancialmente las tasa de crecimiento, pero ello no ha impedido seguir dicha política. Quizá el crecimiento no es siempre el único objetivo de la política, y aún más en sociedades ricas.

■ *En cuanto a las tasas de rentabilidad financiera*, Barr vuelve a demostrar de forma bastante convincente que esto podría ser verdad en un mundo totalmente nuevo, pero no en un país en el que ya exista un sistema de reparto y se esté pasando a un plan privado, utilizando una elaborada explicación que no es posible resumir aquí. Por otra parte, parece que es un argumento circular ya que parte de la suposición de una mayor tasa de rentabilidad sobre el capital que el crecimiento de los salarios, lo cual puede ser realista, pero podría cambiar en circunstancias diferentes. Además, la consideración de las tasas de rentabilidad financiera es sencillamente incapaz de tener en cuenta las implicaciones sociales más amplias de este sistema: en términos del impacto sobre las pensiones si los rendimientos financieros y los beneficios dependen de los recortes en el empleo y de las absorciones empresariales improductivas, por ejemplo, el rendimiento puede parecer mejor, aunque lo que hace simplemente es reducir el stock de capital y también la habilidad de producir el ahorro necesario de aquellos que se ven afectados por los recortes... “Los rendimientos financieros no parecen ser un sustituto del crecimiento económico o de la sanidad social... la historia de las absorciones en el Reino Unido, por ejemplo, no ha producido una productividad mayor del capi-

tal ni una expansión empresarial” (Minns: 110-1), debido a que la mayor parte de la inversión se destina a las fusiones y absorciones de empresas ya existentes. Para Minns, parece que la salud de los fondos depende de la economía, y no al revés. Pero si los rendimientos bursátiles no están relacionados con el crecimiento real, entonces la seguridad en la jubilación es una ilusión. Si la producción ha caído, sus ahorros serán menores en términos reales (Grahl).

Además, “...un enfoque esencialmente financiero a la provisión de pensiones es erróneo: el problema debería ser tratado en primera instancia como una cuestión de recursos, es decir, de trabajo y producción; si los flujos crecientes de recursos reales hacia los ciudadanos retirados no están asegurados, no existe ninguna reforma puramente financiera que pueda garantizar unas pensiones socialmente adecuadas; si, por otra parte, los recursos se hacen disponibles a través de unos mayores niveles de empleo y de actividad económica, entonces las muy pesimistas afirmaciones que se están realizando sobre los sistemas actuales ya no son aplicables” (EE.EE., 2001: 13). No es una cuestión de que los pensionistas consuman recursos gestionados por el sector público (no deberíamos olvidar que la mayor parte de las pensiones públicas están financiadas por las contribuciones de los trabajadores y que las contribuciones de los empresarios se computan como ingresos del trabajo) o por los gestores de su inversión privada. El “coste” en términos reales del mantenimiento de las personas mayores sería el mismo a no ser que lo que se pretenda es que los futuros pensionistas que tengan suficientes recursos para mantenerse de forma privada durante la jubilación tengan un nivel de vida mucho mejor que los pensionistas pobres que cuentan con pensiones públicas que incorporan una cierta solidaridad<sup>18</sup>. ¿Hemos pensado alguna vez que “Un aumento de la pensión pública de jubilación es vista como una carga económica, mientras que un aumento similar del poder adquisitivo de las pensiones ocupacionales (pensiones privadas subvencionadas) no es recibido de la misma forma. Sin embargo, las dos suponen un aumento de la demanda de consumo”, (Titmus, citado por Minns: 177).

■ *Sobre el tema del coste público:* McMorrow y Roeger calculan que el gasto público total en pensiones crecerá en 6,25 puntos del PNB 40 años después del 2000. Esto significa un 0,15% al año en términos simples, bastante menos en cálculos compuestos, lo que no parece muy exagerado, y menos todavía si se tiene en cuenta que el aumento en el gasto público total en pensiones ha sido de 6,25% puntos en la UE durante un periodo de 40 años (1960-2000). Se puede afirmar que el periodo previo fue uno de crecimiento alto, pero esto sólo fue así durante los primeros quince años del periodo. ¿Por qué razón el esfuerzo que se hizo durante los últimos cuarenta años, no puede realizarse en los cuarenta próximos? Y, ¿cuánto aumentarían otras variables, como el producto social o los beneficios, durante el mismo periodo? Volvemos al tema de la distribución. Aún

---

<sup>18</sup> Es bien conocido que, en un sistema capitalista, los pensionistas pobres y los ricos siempre han tenido y siempre tendrán diferentes niveles de vida, la cuestión ahora es si este hecho puede asumirse y autorizarse favorablemente como un valor social e incorporarle muchos elementos coercitivos a fin de asegurarse que sea así.

es más, incluso los defensores de la privatización tienen que admitir que si se tienen en cuenta los costes de transición, el cambio hacia los sistemas privados no mejora el erario público. Barr confirma ese argumento. Evidentemente, es lógico que si el sector privado asume el compromiso de las pensiones, el gasto público disminuirá, igual que pasaría con cualquier servicio público como el ejército o la justicia; pero el argumento no debería ser ese, sino si el sistema de pensiones funcionaría igual de bien. ¿Estarán los pensionistas mejor con un sistema privado o con uno público?

También debe tenerse en cuenta el coste de gestión de las pensiones privadas. La gestión privada de las pensiones es administrativamente cara ya que los gestores privados intentan obtener beneficios también de esta parte de su actividad. Según Zubiri (2003,75) los costes de administración de los planes individuales de pensiones, como % del total de aportaciones, oscilan entre el 18 y el 27% en América latina, entre el 6,4 y 13,3% en Estados Unidos, y el 21 y el 37,3% en la UE (siendo España el país que tiene el dudoso honor de tenerlos más altos de todo al 37,3%). Además, debido a que los costes de mantener una cuenta de pensiones están en gran parte fijados, recaen con más fuerza sobre las cuentas más pequeñas, las que tienen los que tienen unos ingresos bajos. Los costes de gestión no pueden ignorarse, ya que pueden llegar a constituir hasta un tercio del total de las aportaciones totales.

■ *El riesgo*: También debemos llamar la atención sobre la cuestión del riesgo. Algunas personas llegan a afirmar que la diversificación disminuye el riesgo, pero este argumento no debe exagerarse. Por el contrario, no existe ninguna duda de que las pensiones privadas están mucho más sujetas al riesgo que las públicas, debido a que el riesgo de los activos financieros invertidos en acciones es siempre muy alto. Esto no es percibido por los inversores modestos mientras el valor de las acciones va aumentando, pero es evidente que los valores de las acciones negociadas en Bolsa pueden caer fuertemente, y muchos futuros pensionistas descubren demasiado tarde que sus pensiones estarán muy por debajo de lo que planearon. “En segundo lugar, las pensiones privadas se enfrentan a riesgos adicionales. La gestión de los fondos puede ser fraudulenta, o puede ser honesta pero incompetente. Por lo tanto, es necesaria una regulación sustancial para proteger a los consumidores. Incluso si un fondo es gestionado de forma competente, existe un riesgo de que el resultado de la inversión no cumpla las expectativas o que las fluctuaciones bursátiles hagan que los beneficios varíen enormemente”, (Barr, 2001: 7). Las alteraciones en los valores cotizados y también la mala gestión (el caso de Enron es el más llamativo últimamente, pero no el único) hace que los fondos privados de pensiones sean altamente vulnerables. Si los sistemas privados son mucho más propensos al riesgo, el ahorro en la cartera pública puede no estar justificado.

Pero el riesgo no debe considerarse sólo en términos individuales. La globalización de los mercados financieros, intensificada por los fondos de pensiones, puede ser también muy arriesgada para los países que reciben los fondos: “La globalización de los mercados financieros, impulsada en parte por el enveje-

cimiento de la población y otros factores estructurales, se refleja en la más rápida transmisión internacional de los movimientos de los precios en los mercados financieros, tal como ocurrió en la crisis mejicana de 1994-5, la crisis asiática y el reciente tumulto ruso y su impacto en los mercados financieros de la OCDE... Existen pruebas de que los fondos de pensiones y otros inversores institucionales han jugado un rol crucial a veces en la determinación de los precios de los activos en los mercados financieros emergentes, con cambios en los sentimientos de los inversores institucionales que en ocasiones han contribuido a una mayor volatilidad de los mercados”, (OCDE, citado por Minns, 2000: 151).

Debe añadirse también una reflexión sobre la competencia entre países para atraer capitales. Los países que desean atraer capital del exterior pueden verse inclinados a cambiar hacia sistemas privados de pensiones para así presentar más ventajas a los potenciales flujos financieros, sin importarles las consecuencias sociales de ese cambio.

■ *Los pilares múltiples.* Una vía más sutil hacia el cambio en el sistema de pensiones es la recomendación de un sistema de pensiones de pilares múltiples, como lo plantea el Banco Mundial “consistente óptimamente de un pilar obligatorio, gestionado públicamente y no financiado (individualmente), y un pilar financiado (individualmente) obligatorio pero gestionado de forma privada, así como planes suplementarios financiados privadamente y voluntarios...”. (Banco Mundial, citado por Barr: 8). Sin embargo, este sistema puede constituir un paso claro hacia la privatización del sistema de pensiones, ya que se orienta hacia que el primer pilar proporcione sólo asistencia social (incluso exigiendo a los perceptores declaración de bajos recursos), haciendo del segundo pilar el sistema básico que se convierta en un fondo obligatorio privado (aunque no existe ninguna razón para creer que no podría ser gestionado de igual forma por el sector público), y el tercer pilar sólo lo utilizarían lo más ricos. Por lo tanto, las prestaciones de las pensiones públicas pueden convertirse cada vez más en meros planes de asistencia social para los pobres que no pueden pagar un fondo de pensiones privado, llegando en algunos países a estar por debajo del límite de la pobreza. En España, el año 2000, el 73,5% de las pensiones estaba por debajo del nivel de pobreza<sup>19</sup> y el 22,1% de las pensiones correspondían al importe por debajo de la pobreza severa. Aunque las pensiones han mejorado desde entonces, los porcentajes no parece que los porcentajes se han alterado muy sustancialmente. De esta forma se convierten lo que hasta ahora han sido derechos de los trabajadores o de la ciudadanía, en planes de asistencia social, reforzando así una división muy importante entre los que tienen derechos y los que viven de la asistencia. Si los objetivos actuales de la “modernización” de las pensiones se cumplen, ¡pobres viejos pobres!

Debemos referirnos también a la cuestión de la obligatoriedad de los planes.

---

<sup>19</sup> Medido este como la mitad de la renta per capita del país en dicho año, y la pobreza severa por debajo del 25% de la misma. La utilización de otras medidas de pobreza no alteran significativamente la magnitud de la pobreza, aunque puedan modificar su evaluación cuantitativa en unos pocos puntos.

Evidentemente, las formas privadas de ahorrar han existido siempre y seguirán existiendo. ¿Por qué entonces argumentos tan elaborados para aumentar los planes de pensiones privados? Todo el tema reside en la obligatoriedad. Con un segundo pilar privado obligatorio, la cantidad de fondos que los gestores institucionales pueden gestionar aumenta enormemente y éstos se convierten en fondos a largo plazo extremadamente interesantes para los negocios financieros. Supone que los trabajadores son obligados a “comprar” estos productos, lo que elimina la diferencia entre los impuestos y el gasto privado (Grahl).

Por otra parte, aunque las pensiones privadas no sean obligatorias, los gobiernos ofrecen sustanciales ventajas fiscales a quienes participan en ellas, lo que induce incluso al individuo más escéptico a integrarse en los sistemas de fondos privados de pensiones. No porque éstos puedan conseguir mejores rendimientos en el futuro de los recursos que se les han confiado, sino porque proporcionan condiciones mucho más ventajosas en términos fiscales en el presente. La mayor parte de los sistemas privados en los países de la UE están impulsados por exenciones fiscales muy importantes en las contribuciones a los fondos de pensiones, lo que permite unos fuertes beneficios para el sistema privado y reduce los fondos disponibles para el gasto público. Además, toda la población paga, a través de los impuestos a los que se renuncia, la expansión de unos términos muy favorables para el ahorro de los ciudadanos más solventes, quienes obtienen mayores beneficios tributarios de las contribuciones para sus pensiones.

Se pueden añadir muchos otros argumentos, como que “Varios análisis del informe han revelado que las hipótesis demográficas y macroeconómicas en las que se basan las recomendaciones están muy lejos de tener bases sólidas en las que proyectar esas recomendaciones”, (La Porte & Pochet, 2002: 231); o que en el ámbito público no siempre es necesario que los ingresos y los gastos sean iguales (¿qué pasaría entonces con los gastos militares?) o que el descontento de los “consumidores de pensiones” casi nunca se trata, etc.

Las pensiones no son un problema demográfico, económico o financiero mayor que cualquier otro relacionado estrechamente con la distribución de la renta. ¿Qué significa en realidad que las “pensiones son insostenibles”? Si llevamos el argumento a su conclusión lógica, debemos enfrentarnos a la cuestión de que si las pensiones de jubilación no pueden ser financiadas, ¿qué proponemos hacer con las personas mayores? Es un elemento paradójico del capitalismo actual el convertir en problemas muchas de las posibilidades de las sociedades avanzadas que son posibles gracias al aumento de la capacidad de producir riqueza: la tecnología avanzada se convierte en desempleo, una mejor medicina en una crisis financiera de los servicios de salud y una vida más larga en “la insostenibilidad del sistema de pensiones...”.

### **2.3.- Una evaluación crítica de las reformas propuestas.**

Las razones de la “crisis del sistema de pensiones” se encuentran en otros ámbitos. Evidentemente, los sistemas de pensiones, igual que muchos otros cons-

tructos sociales, se beneficiarán de la “modernización”<sup>20</sup>, es obvio que las necesidades financieras futuras deben ser consideradas y planificadas, y que un mayor porcentaje de personas mayores en la población necesitarán más recursos, pero la “alarma” sobre los problemas del sistema de pensiones nos parece que está mucho más conectada con los objetivos del capital financiero que con el sistema de pensiones en sí. En base a dos aspectos: en primer lugar, porque los fondos privados de pensiones proporcionan flujos regulares y abundantes de recursos financieros al capital privado para negociar y obtener grandes beneficios, mientras que los sistemas públicos tienen un sistema de reparto que no permite el beneficio privado; y en segundo lugar, un tema que es muy importante actualmente en la UE, los sistemas privados de pensiones son una de las fuentes principales de los grandes fondos financieros que pueden facilitar la construcción de un mercado europeo de capitales integrado y poderoso. Quizá aquí reside la razón para el interés de la UE en el tema de los sistemas de pensiones: “A pesar de que la Comunidad Europea no tiene una competencia específica en esta área, el debate sobre las pensiones públicas está ahora en el centro de la agenda europea... La cuestión a la que nos gustaría referirnos en este capítulo es el porqué una área tan enraizada a nivel nacional como las pensiones públicas parece ahora ser uno de los temas claves de la agenda social europea”. (La Porte & Pochet, 2002: 224).

A grandes rasgos, la historia podría seguir esta secuencia: la moneda única debería facilitar la construcción de un mercado de capitales integrado para la UE, capaz de competir con Wall Street y Tokio. Pero este tipo de mercado necesita permanentemente grandes flujos de capital para negociar con ellos, y los fondos privados de pensiones son una fuente muy sustancial de estos capitales. Es, por tanto, muy conveniente expandir más y más fondos privados gestionados por inversores institucionales que proporcionen tanto los capitales para desarrollar un poderoso mercado de capitales en la UE como unos beneficios muy jugosos para sus gestores financieros<sup>21</sup>. En cierto sentido, el “problema” de las pensiones en el fondo “se reduce” a una batalla por ver quien gestiona los recursos de las pensiones: los intermediarios financieros o el sector público.

A pesar de que para incrementar las pensiones privadas se sugiere que los futuros pensionistas estarán entre los principales beneficiarios de la integración de los mercados de acciones —la idea del “capitalismo popular” es lo que se presenta como legitimación—, es obvio que una parte importante de la población europea, o al menos sus líderes, tiene que estar convencida de la conveniencia de cambiar de un sistema a otro y de suscribir planes de pensiones privados. Y es más difícil conseguirlo si se esperan unas pensiones públicas decentes, especialmente desde que se ha observado que existe una correlación negativa entre la generosidad de los regímenes públicos básicos y la dimensión de los fondos pri-

---

<sup>20</sup> Es interesante observar que la “modernización” es raramente utilizada para justificar, reforzar o mejorar el sistema público de pensiones.

<sup>21</sup> Aunque no son más que gestores, el marco institucional les convierte en una especie de “propietarios” de los fondos, debido a que las personas compran acciones de fondos de pensiones que aparentemente son propiedad de intermediarios financieros.

vados de pensiones en los diferentes países. Es aquí donde residen las razones profundas y verdaderas de la retórica necesidad de “modernización” y su equiparación con la privatización. “Creo que la importancia de los sistemas de bienestar para el sistema financiero y productivo es mas importante que el tema de la redistribución social, y que aquella es una de las razones por las que los debates sobre las pensiones y el creciente número de personas mayores se ha hecho tan importante”, (Minns, 2001: 5). Para España, desde 1990 que realmente comienza de pleno el régimen de pensiones privadas, el número de partícipes ha pasado de 530.500 a 6.562.200 en 2003 con un patrimonio que ha pasado de 1.022.300 millones de euros a 31.257.400, es decir, se ha multiplicado por 31 en 13 años *El País*, negocios, 29/2/2004). Y eso que se considera que en España las pensiones privadas no están creciendo “satisfactoriamente” a causa de lo que evalúan como un buen régimen de pensiones públicas.

■ *La integración de los mercados financieros en la UE y los regimenes de pensiones.* El Consejo Europeo de Cardiff en junio y el de Viena en diciembre, los dos de 1998, invitaron a la Comisión a presentar una propuesta para mejorar el mercado para los servicios financieros que se plasmó en los documentos “Servicios financieros: un marco para la acción” (Com(1998)625) y “Plan de Acción para los Servicios Financieros” (APFS), con el objetivo final de construir, antes del 2005, un mercado financiero totalmente integrado. Las Cumbres de Lisboa (2000) y Estocolmo (2001) reforzaron estos objetivos y pidieron la aceleración del proceso para conseguir un mercado bursátil y financiero integrado y, específicamente, que se estableciera, para finales del 2003 un mercado de capital-riesgo. Se han considerado un número bastante elevado de medidas en este sentido –por ejemplo, para los temas administrativos y organizativos ver las propuestas del Informe Lamfalussy<sup>22</sup>, para la normalización de los aspectos contables, ver COM (2000) 80 final y la Directiva 31/5/2001, etcétera-, pero los resultados no han sido todo lo rápidos que se deseaba, y la integración financiera y la construcción de una nueva arquitectura financiera europea siguen siendo uno de los objetivos prioritarios del estadio actual de la construcción de la Unión Europea.

Actualmente, los servicios financieros representan alrededor de un 6% del PIB de la UE y el 2,5% del empleo, y se pretende una expansión sustancial. Tradicionalmente en la UE el sistema crediticio residía principalmente en el crédito bancario, mientras que en Estados Unidos la financiación empresarial recurre a la Bolsa. Parece que se trata ahora de aproximarse al sistema estadounidense, pero la UE está muy por detrás de este país –en 1999 los activos bancarios de la Unión representaban el 212% del PIB y los valores en Bolsa el 47,9%, mientras que en los EE.UU los activos crediticios representaban sólo en 62,5% frente un 160% del PIB en los valores bursátiles-. La tendencia de la financiación de las empresas es acudir cada vez más a los mercados financieros en lugar de financiarse mediante créditos bancarios, ya que el recurso a los mercados financieros

---

<sup>22</sup> “Aunque la agenda Lamfalussy trata estos temas como puramente económicos, hay muchas cuestiones inseparables para la política social que surgen de aquellos” (Grahl, 2000b).

se considera ahora como muy conveniente y beneficiosa tanto para la industria como para el negocio financiero. “Sólo un mercado financiero amplio y profundo, con un flujo permanente de transacciones, proporciona a las sociedades de valores la certeza de encontrar en cada momento un contrato, es decir, la posibilidad de dejar el mercado sin pérdidas de capital” (Lordon, 2000: 23).

En relación con esta deseada profundización y expansión de los mercados financieros, los planes privados de pensiones son muy importantes porque constituyen una de las fuentes principales de fondos financieros para su inversión en Bolsa, conformando actualmente una parte significativa de los mercados financieros mundiales (ver Comunicado de la Comisión sobre regímenes de fondos de pensiones [COM{1999}134 final] y otros). Para 1996, Minns (2001: 26) estimaba que los activos de pensiones totales a nivel mundial son de 12.000 millardos de dólares para una capitalización total de la Bolsa mundial en 1997 de 23.000 millardos de dólares. Seguro que actualmente la proporción de los primeros ha aumentado sustancialmente. Incluso si la cifra para los países de la UE fuera mucho menor, no es sorprendente que, para intensificar la integración de los mercados financieros de la UE, la Comisión considere que deberían llevarse a cabo cierto número de propuestas importantes sobre los fondos de pensiones. En el Comunicado de la Comisión al Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002), se afirmaba que el Consejo debería “aprobar, en diciembre de 2002 como muy tarde, las propuestas sobre los fondos de pensiones...”, (COM (2002) 14 final, 26). Parece que la UE está firmemente decidida a utilizar la “modernización” de las pensiones a través del establecimiento de fondos privados para intensificar los mercados financieros europeos, expandidos e integrados. “Está claro que todas las ideas básicas de las agendas generales y financieras que se están preparando actualmente en la Comisión presuponen una importante substitución de la provisión pública (de pensiones) por la privada...”, (Grahl).

Existen indicadores que confirman esta tendencia. Por ejemplo, Minns relata como la Federación Europea para la Provisión de la Jubilación, un lobby dominado por grupos de negocios gestores de pensiones privadas británicas y holandesas, resumió en un documento (Green paper) de la Comisión Europea los argumentos a favor de la privatización, destacando no sólo los efectos beneficiosos de los fondos de pensiones financiados e invertidos de forma privada para el desarrollo de los mercados de capitales, sino proponiendo además que debería existir una meta de que 25% de los pagos de pensiones en Europa deberían provenir de fondos privados, frente al 7% actual, y que la cobertura futura debería alcanzar el 60% frente al 23% presente. Esto haría aumentar los fondos desde 1.270 billones de dólares hasta 12.700 billones en 2020. “Esta expansión de los activos mejoraría la liquidez y rebajaría los costes de capital, decía, y proporcionaría una gran reserva de capital riesgo proveniente del supuesto horizonte de la inversión a largo plazo de los fondos de pensiones...”, (Minns: 107).

Parece que la Comisión de la UE ha sido convencida, ya que ha eliminado algunas de las regulaciones existentes para la inversión de los fondos de pensiones en capital riesgo, y en su Comunicado al Consejo y al Parlamento (COM(2000)658

final) sobre el Plan de Acción para el Capital riesgo propuso cambiar los criterios para la inversión de los fondos de pensiones complementarios desde la obligación anterior de invertir en títulos cotizados en Bolsa, al principio del “buen *pater familias*” que permitirá que los fondos de pensiones inviertan en capital-riesgo. De pasada, proponen también explorar la conveniencia de la reducción de los impuestos sobre la plusvalía para valorar si ello podría ser positivo para desarrollar el capital riesgo. Un consejo que los países de la UE parecen seguir con entusiasmo reduciendo los impuestos sobre las empresas y las rentas, eliminando el impuesto sobre la venta de valores bursátiles propiedad de otras sociedades... etcétera. (La reciente disminución del impuesto de sociedades en España forma parte de esta tendencia). Por lo tanto, pasamos ahora a considerar la relación entre los regímenes de pensiones y la integración de los mercados financieros.

La conexión entre los mercados financieros y los regímenes de pensiones es probable que afecte muchos elementos del entorno social y económico de la Unión. El vínculo entre los sistemas de bienestar y los sistemas financieros se ha convertido en el tema central de los debates sobre los sistemas de pensiones. El cómo pagamos las pensiones es ahora una parte importante de los debates sobre la producción, las finanzas y las causas del crecimiento económico. Seguramente es en un contexto macroeconómico, en sentido amplio, en el que tendría que ser tratado cualquier intento de reconciliar la transformación financiera con los valores fundamentales de los modelos sociales europeos. Pero este no parece ser el objetivo principal de los líderes de la UE.

Lo que es quizá más interesante es que la relación va camino de invertirse: “la naturaleza del capital financiero, como una estructura privada identificable de capacidad de inversión y de préstamo, junto con su relación con la economía productiva, es cada vez más dependiente de la estructura de los sistemas nacionales de bienestar y de las transferencias de fondos de la administración pública a los gestores de los fondos privados”, (Minns: 33). Por lo tanto, necesitamos entender cómo la sostenibilidad y el crecimiento de los fondos de pensiones se han convertido en un tema central para el sistema financiero, y cómo la naturaleza del sistema financiero se ha convertido en un tema central para la estructura del sistema de pensiones. En este análisis, resulta que el mercado de capitales no es el núcleo central sino que “incluso le ha dado la vuelta a la lógica intuitiva de la producción, las finanzas y la distribución social... nosotros pensamos en la inversión productiva como el motor para financiar la distribución social... en cambio, tenemos ahora una propuesta en la que el sistema de pensiones es visto, mucho más que antes, principalmente o al menos significativamente, como un iniciador. Algunos incluso lo llaman “capitalismo de los fondos de pensiones”... la estructura de la provisión de pensiones es ahora supuestamente un determinante del crecimiento económico mismo”, (Minns: 46).

En lo que sigue, recogiendo ideas de diversos autores, se presenta una valoración crítica sintética de las consecuencias de tal proyecto: Grahl (2001) conecta las reformas propuestas de las pensiones con las estrategias más amplias del capitalismo actual “aunque se intentan justificar tales reformas de diferentes

maneras, especialmente invocando la “crisis demográfica”, es cierto que expresan un impulso político para acelerar y apuntalar la emergencia de un nuevo capitalismo de accionistas... Las reformas propuestas para los sistemas europeos de protección social muchas veces suponen el dirigir los ingresos salariales hacia las empresas “de gestión de fondos” en el sector financiero, y a través de estas empresas hacia los mercados organizados de capitales... Está claro que los agentes financieros involucrados (compañías de seguros, fondos de pensiones, bancos, carteles, etcétera) están interesados en todo el abanico del gasto en protección social... Pero las pensiones son el gran premio y también el más disponible, ya que la crisis fiscal se utiliza para justificar profundos recortes en la provisión pública”. Respecto a las consecuencias para los pensionistas de este cambio considera: “Pero si las tasas de rentabilidad (en Bolsa) son aún más impredecibles de lo normal, *la agenda de privatización de las pensiones supone un aumento inmenso de los riesgos a los que se enfrentan los trabajadores*” (énfasis añadido).

Y continúa: “Ciertamente, las tropas de choque de Thatcher y Reagan fueron indispensables para la desestabilización de las instituciones del compromiso de posguerra. Pero ahora puede sospecharse que Jospin, Blair y Schröder (¿y Zapatero?) son complementos políticos más perfectos de las transformaciones económicas y financieras actuales de lo que su predecesores más doctrinarios hubieran nunca esperado serlo”.

Lordon (Lordon 2000), bajo el argumento de que los gestores institucionales de los fondos de pensiones nunca han sido tan poderosos, urge acerca de la necesidad de analizar el sistema privado de pensiones y pregunta cuales son las consecuencias para la economía y la sociedad de un sistema que empieza en los EE.UU y que ahora la UE está intentando aplicar, “asistidos” por inversores anglosajones que vienen a Europa buscando la diversificación geográfica de sus activos.

Para encontrar las raíces del objetivo de la “modernización” de los sistemas de pensiones, Lordon vuelve al principio del nuevo régimen de acumulación, cuyo corazón, según él, está constituido por las finanzas,. Considera que las dos líneas básicas en las que se estructura el nuevo régimen de acumulación corresponden a la liberalización de los mercados financieros y *la concentración de los ahorros colectivos* (énfasis añadido). Para él, los ahorros colectivos no se convierten en realidad en poder accionario si no es a través de la desregulación de los mercados financieros, y adquieren toda su fuerza sólo bajo el efecto de la concentración de los gestores institucionales: “Es ciertamente el creciente poder de la gestión institucional lo que se convierte en la evolución decisiva de los ahorros colectivos, el vector emergente de un verdadero poder accionario”, (Lordon, 2000: 34). El ahorro colectivo en la forma de fondos de pensiones está ahora en el centro de la arquitectura institucional del nuevo régimen de acumulación, y eso les permite imponer su lógica sobre todos los demás agentes económicos.

Los ahorros colectivos, afirma, tienen un impacto tanto en las decisiones de los agentes directos como en las variables macroeconómicas. Para los gestores empresariales, su patrón de conducta está dirigido a pretender, por encima de todo, la obtención de, por lo menos, un beneficio mínimo garantizado para el

capital, bajo las normas del gobierno empresarial –conjunto de normas, prácticas y construcciones institucionales que pretenden centrar los intereses de la gestión exclusivamente en los de los accionistas; para los asalariados, impacta sobre la distribución de la renta (pasando los salarios a ser vistos exclusivamente como costes a minimizar), y lo que es quizás más importante para nuestros propósitos, sobre la distribución del riesgo (ya que los verdaderos propietarios de los fondos privados de pensiones, que son ahora los trabajadores, estarán expuestos a un grado de riesgo mucho más alto en sus derechos privados adquiridos sobre las pensiones que en los acuerdos públicos del pasado).

En cuanto a las variables macroeconómicas, también se verán afectadas debido a que aumentará la financiarización de las familias, con la correspondiente influencia sobre la demanda e incluso sobre las demandas salariales<sup>23</sup>; también porque posibilita el mantener una burbuja financiera permanente que sube los precios de los activos para mantener la rentabilidad financiera.

Lordon presta alguna atención a los autores –les llama “la variante de izquierdas”– que consideran que a través de los ahorros de los trabajadores, con los fondos de pensiones invertidos en acciones, los trabajadores pueden incluso conseguir el control del capital, al reafirmar la naturaleza de propiedad social de los derechos sobre los fondos de pensiones. Por lo tanto, están intentando diseñar arreglos institucionales para que los trabajadores, como verdaderos propietarios de los fondos, puedan reconquistar el que es en realidad su poder. Sin embargo, él argumenta ampliamente contra esta visión y rechaza esta posibilidad.

■ *Resumiendo:* En la UE está en marcha un proyecto muy ambicioso para disminuir la cobertura de los sistemas públicos de pensiones, con el argumento de que el envejecimiento de la población y la reducción de la fuerza de trabajo está llevando al sistema público de pensiones a la inviabilidad financiera. También, que la provisión de las pensiones a través de los sistemas privados proporciona más variedad, una mayor rentabilidad pública y privada y un menor riesgo para los pensionistas. Junto a un menor gasto público. Por lo tanto, los regímenes privados de pensiones deberían ser impulsados y desarrollados, si fuera necesario por el apoyo público.

En este artículo, se han revisado los argumentos a favor del sistema privado y se concluye que están lejos de ser convincentes. Además, que las consecuencias sociales de un cambio hacia los sistemas financiados de forma privada pueden ser muy negativas para el bienestar de los pensionistas, de los ciudadanos en general e incluso para la eficiencia y el crecimiento económicos. Por lo tanto, debe haber otras razones para apoyar este inmenso proyecto.

La idea que se mantiene aquí es que esta tendencia hacia el cambio de los regímenes de pensiones está fuertemente relacionada con el proyecto de expan-

---

<sup>23</sup> Hay que recordar aquí los efectos del “capitalismo popular” y la importancia de los ingresos financieros de las familias que en gran parte sustituyen los incrementos salariales directos: hasta el 25% de la renta disponible de las familias de los EE.UU. tenían un origen financiero. “las opciones sobre acciones y otras formas de pagos patrimoniales han sustituido las demandas salariales y han lanzado a la gente hacia un mercado de intercambio lo suficientemente dinámico como para absorber tensiones que de otra forma hubieran afectado directamente a los costes salariales”. (Lordon, 2000: 69).

dir e integrar los mercados financieros mundiales y especialmente de la Unión Europea. Que es en este marco en el que el tema de la “crisis de las pensiones” y las políticas relacionadas con ello debe ser analizado. Y que parece que los beneficios del capital financiero son el objetivo principal de esta operación, sin tener en cuenta el coste económico para los países implicados y el deterioro del bienestar de los ciudadanos europeos. El proporcionar los recursos que facilitan los fondos para unos mercados financieros muy poderosos y altamente móviles se convierte en una situación muy paradójica para la población europea ya que los primeros, como mínimo, tienen la posibilidad de embarcarse en operaciones especulativas que en muchos casos pueden llevar a un deterioro muy serio de las condiciones de vida y del patrimonio de la población.

Por todas estas razones es necesario oponerse a esta gran operación, revelar sus verdaderos objetivos y diseñar mejoras reales para sistema público. Hacia estos propósitos intentamos orientar nuestro trabajo.

#### **2.4.- Un pobre panorama social.**

Estas parecen ser las principales tendencias de desarrollo de la política social en la UE. Seguramente haya otras, pero estas parecen ser ejemplos suficientes de lo que podemos esperar si estas tendencias continúan. Los tres elementos que hemos mencionado al principio están claramente reflejados en lo que se ha dicho. Según esta valoración, el Estado del Bienestar con un sistema de seguridad social que proporcionaba una amplia cobertura extensa a la población y que era quizá el avance principal de la organización social de las economías europeas durante la segunda mitad del siglo XX, está ahora siendo fuertemente atacado, se enfrenta a retos y presiones importantes y está siendo seriamente desmantelado.

Esto es aún más grave para las economías más débiles de la Unión. En los países más pobres, en los del sur primero y ahora en el este, existía la esperanza de que la pertenencia a la Unión Europea mejoraría su raquítico estado del bienestar. Fue uno de los elementos que hizo que muchas personas anhelaran Europa. Y ahora, cuando aún están lejos de conseguir prestaciones de bienestar parecidas a las que disfrutaban los ciudadanos de los países europeos más ricos, descubren que la construcción del bienestar está siendo destruida. No sólo la UE no tiene nada que ofrecer para mejorar su situación social, sino que, por el contrario, orienta a sus gobiernos hacia el debilitamiento aún mayor de unos sistemas de bienestar ya muy limitados.

Por lo tanto, no es ninguna sorpresa que el sentimiento de cohesión social esté disminuyendo y que el descontento hacia la UE aumente entre las poblaciones europeas. La UE no proporciona lo que se esperaba –la mejora de las condiciones de vida y de los servicios sociales<sup>24</sup>– y se percibe claramente que la Unión beneficia a las grandes empresas y al mundo financiero. Es posible que los líderes de la Unión se preocupen por este estado de las cosas, pero es evidente que no están dispuestos a cambiar su modelo ni sus prioridades básicas para mejorar

---

<sup>24</sup> Ciertamente, para mucha gente se ha producido un aumento de los salarios y un mayor consumo, pero esto ha ido junto a una mayor incertidumbre, estrés y competencia.

la cohesión social, tal como ha demostrado el debate sobre la Constitución y las actitudes posteriores a la no aceptación de la misma por Francia y Holanda. Los dirigentes de la Unión *desean* mejorar la cohesión social pero en sus propios términos, y esto no es posible. La estrategia neoliberal tiene unas prioridades firmes y éstas son difícilmente compatibles con una política social justa y generosa para el bienestar de las poblaciones europeas. El fundamentalismo de mercado aún no está preparado para cambiar.

■ *Qué puede hacerse.* Obviamente, esta situación no es irreversible. Nada lo es en la organización social. Y de lo primero que deberíamos convencernos a nosotros mismos, y en la medida de lo posible al resto de los ciudadanos, es de que lo que se está haciendo no es inevitable y que pueden hacerse otras cosas. Quizás se podría empezar expandiendo la preocupación pública por estos temas. No se debe infravalorar la importancia del debate intelectual e ideológico. “El pensamiento único” se ha apoderado de mucha gente y es necesario empezar a desmantelarlo con argumentos sólidos. Refiriéndose a las diferentes secciones de la Unión se ha dicho: “Los actores orientados hacia lo social [dentro de la Administración de la UE] que no han estado activos en el área de las pensiones hasta hace poco, tienen una legitimidad real en este área. Pero a nivel europeo, no tienen una visión o una estrategia común. El primer desafío es construir un discurso compartido...”, (La Porte & Pochet, 2002: 226, 232). El mensaje parece aún más relevante para aquellos que no están directamente implicados en la administración.

Debe revelarse a las poblaciones la verdadera naturaleza de lo que se está proponiendo desde la Unión y tienen que construirse propuestas alternativas. También entre la izquierda. Y no menos entre los profesionales de izquierda, que a menudo han sido educados en el neoliberalismo y parecen incapaces de concebir otras posibilidades. Otra política social es posible y debemos reforzar esta idea entre nuestros líderes sociales y la población en general.

Porque existen posibilidades. Existen soluciones técnicas para la mayoría de los problemas a los que nos hemos referido. Los diferentes Memorandums de los Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa llevan ya años trabajando en las alternativas y se pretende seguir con este trabajo (ver Huffschmid, ed. 2005). Pero es bien sabido que las alternativas no son problemas técnicos, sino políticos y sociales. Necesitamos reunir la fuerza social y política para hacer que nuestras propuestas sean posibles a través del debate, la discusión y la persuasión democrática.

## Bibliografía

- ADELANTADO J., (coord.) (2000) *Cambios en el estado del bienestar*. Icaria/Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona
- BARR N., (2001) The truth about pension reform. *Finance and development*. Vol.38, N.3, September
- CEMCC., (2000) (Coordination Européenne de les Marches Contre le Chomage)., *Nice 2000*. Paris

- COCHRANE A. et al., 2000 *Comparing Welfare States*. Sage Publications
- GRAHL J., (2001) *Notes on financial transformation and social citizenship in the EU*. Paper presented at the Seventh Workshop of the European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe. Mimeo, Brussels.
- ETXEZARRETA M., (2002) *Una panorámica crítica de la Unión Europea. Un texto de divulgación*. Mimeo
- EUROPEAN COUNCIL., (2000) *Conclusions of Presidency*. European Lisbon Summit, 23-24 March 2000. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION., (2001a) *Proposal of Decision by the Council related to the Guidelines for Employment for the member states*. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION., (2001b) “*Realising the European Union’s potential: consolidating and extending the Lisbon Strategy*” Quoted by Grahl (2001)
- EUROPEAN ECONOMISTS FOR AN ALTERNATIVE ECONOMIC POLICY. *Memorandum*. 1997, 1998, 2000, 2001. Bremen
- L’ÉCONOMIE POLITIQUE., (2002) *L’avenir de la protection sociale*. Dossier. N°13, 1er. Trimestre
- ILO., 2002. *La Reforme de pensions en Europe Centrale et Orientale*. 2 volumes. ILO
- HUFFSCHMID J., (ed.) (2005) *Economic Policy for a social Europe*. Palgrave
- LEANDROS N. & LOUFIR R., (1998)., *The future of pensions in Greece*. IOBE
- LORDON F., (2000) *Fonds de pension, piège à cons? Raisons d’agir* editions. Paris
- MC MORROW K. & ROEGER W., (2002) *EU pension reform. An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*. Economic papers. European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. N°. 162, January
- MINNS R., (2001) *The cold war in welfare. Stock Markets versus Pensions*. Verso
- NEKTARIOS M., 2000 *Financing public pensions in Greece. The University of Piraeus Journal of Economics, Business, Statistics and Operations Research*. Vol. 50, N°.3-4, De
- PATRONAT CATALÀ PRO EUROPA (2002) *Cap a un mercat financer europeu únic*. Mimeo
- PORTE C. DE LA & POCHE P., 2002 “*Building Social Europe through the Open Method of Coordination*”. P.I.E. Peter Land, Bruxelles, Especially Introduction, Chapter 1 & Chapter 6
- RECHERCHES. L’ANNÉE DE LA REGULATION., (2000) *Fonds de pensions et “nouveau capitalism”*. La Decouverte. Paris
- WORLD BANK., (1994) *Averting the Old Age crisis: Policies to protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press