

EL PACTO DE TOLEDO Y LA POLÍTICA DE PENSIONES

Elisa Chuliá

ASP Research Paper 33(a)/2000

Sumario

Introducción

1. Características institucionales y funcionamiento del sistema español de pensiones contributivas
 2. Las perspectivas financieras del sistema público de pensiones contributivas según los expertos
 3. El éxito del Pacto de Toledo como documento de consenso: equilibrio de influencias y flexibilidad
 4. La política de pensiones del gobierno del PP: coalición de intereses con los sindicatos en defensa del Pacto de Toledo
 5. Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas

ASP Research Papers

Comité de Redacción /Editorial Board

Víctor Pérez-Díaz (director)
Berta Álvarez-Miranda Navarro
Elisa Chuliá Rodrigo
Josu Mezo Aranzibia
Pilar Rivilla Baselga
Juan Carlos Rodríguez Pérez
Celia Valiente Fernández
Fernando González Olivares (redactor jefe)

Comité Científico Internacional /International Scientific Committee

Daniel Bell (American Academy of Arts and Sciences)
Suzanne Berger (Massachusetts Institute of Technology)
Peter Gourevitch (University of California, San Diego)
Peter Hall (Harvard University)
Pierre Hassner (École des Hautes Études en Sciences Sociales, París)
Kenneth Keniston (Massachusetts Institute of Technology)

© Elisa Chuliá

Este trabajo no podrá ser reproducido en todo
o en parte sin permiso previo del autor

Depósito legal: M-6126-1994
ISSN: 1134 - 6116

Introducción¹

A lo largo de la legislatura iniciada en 1996, la inquietud sobre el futuro del sistema español de pensiones contributivas parece haber ido perdiendo intensidad. Si el acuerdo sobre pensiones firmado en el otoño de ese mismo año por el gobierno del Partido Popular (PP) y los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT) puso de manifiesto la voluntad del nuevo ejecutivo de consolidar el sistema de reparto, el crecimiento del número de afiliados a la Seguridad Social como consecuencia de la bonanza económica ha contribuido al saneamiento de las cuentas. En 1999 el balance del sistema ha arrojado un superávit de dos décimas del PIB. Por primera vez el gobierno español ha consignado en los presupuestos generales del estado para el año 2000 una partida para la provisión de un fondo de reserva destinado a atender las necesidades futuras del sistema (aunque su dotación inicial con 60.000 millones de pesetas, a los que el gobierno de José María Aznar ha añadido 40.000 posteriormente, sólo representa aproximadamente un 15% del gasto mensual de la Seguridad Social en pensiones contributivas previsto en este año).

Sin embargo, de acuerdo con las últimas proyecciones disponibles, las perspectivas de mantenimiento de este superávit son escasas: hacia el año 2005 se prevé el arranque de un proceso de deterioro continuado de la relación entre el número de afiliados y el de pensiones. A partir de ese año se producen simultáneamente una progresiva caída del número de personas en edad de trabajar y un

aumento acelerado de la población pensionista que, de forma continuada e intensificándose a medida que avanza el siglo, desequilibran financieramente el sistema contributivo de pensiones.

Esta doble evolución es fruto de tendencias demográficas iniciadas décadas atrás, y que amenazan con convertir a España en el país con la población más vieja del mundo hacia la mitad del próximo siglo.² Por una parte, el descenso de la población joven se debe a la abrupta caída de la tasa de natalidad en los últimos 25 años: en 1970, una mujer en edad fértil tenía una media de 2,86 hijos; en 1998/1999, la media había descendido hasta 1,07. Por otra parte, España ha visto crecer en el último siglo los índices de esperanza de vida, situándose entre los países más privilegiados en este aspecto: según datos de 1995, a los 65 años (edad a la que, con arreglo a la legislación vigente, un trabajador causa derecho de percibir la máxima pensión de jubilación de acuerdo con su base reguladora, si ha completado 35 años de cotización), los varones españoles tienen una esperanza de vida de 16 años, y las mujeres de casi 20.³

A pesar del reciente *boom* del empleo, las tendencias demográficas proyectan sombras sobre el sistema de pensiones a medio y largo plazo, de forma que no parece justificado arrumbar de la agenda pública el debate sobre las pensiones. Precisamente ahora que el crecimiento del empleo ha atenuado la urgencia del problema, sería el momento adecuado para plantearlo sosegadamente, analizar las diferentes evoluciones posibles y diseñar estrategias para el futuro. La reunión de la revisión del Pacto de Toledo prevista para el año 2000 podría convertirse en el marco de ese debate.

En este trabajo presento un conjunto de razonamientos sobre las oportunidades y riesgos que encierra el Pacto de Toledo como medio para conseguir el fin de mantener el sistema público de pensiones en equilibrio financiero. Aprobado en abril de 1995 por los partidos políticos, aplaudido por los sindicatos y valorado positivamente por los empleadores, el Pacto ha contribuido decisivamente a rebajar la intensidad, y establecer los límites,

¹Este texto representa la continuación de una serie de trabajos sobre el sistema español de pensiones que he llevado a cabo con Víctor Pérez-Díaz y Berta Álvarez-Miranda, a quienes agradezco su continuo apoyo y estímulo. Algunos de los argumentos aquí expuestos fueron presentados, en julio de 1999, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, en el marco del curso *The Welfare State: Challenges, Politics and Policy Responses in the 1990's*. Los participantes en este curso, y especialmente Martin Rhodes y Agneta Kruse, me hicieron críticas y sugerencias muy valiosas. Asimismo, en noviembre de 1999, expuse algunas ideas centrales de este artículo en el Seminario del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED, donde me beneficié, sobre todo, de los comentarios de Luis Garrido, Rosa Gómez Redondo y Jaime Rivière. Finalmente, la discusión del texto con Juan Carlos Rodríguez me ha ayudado a perfilar algunos razonamientos y matizar determinadas formulaciones.

²De acuerdo con el avance de resultados del último informe de *World Population Prospects* de la División de Población de la ONU (<http://www.popin.org/pop1998>).

³Los datos demográficos proceden de la Encuesta de Fecundidad 1999 (<http://www.ine.es>) y de *Demographic statistics* (1999).

de un debate público al que la sociedad es extraordinariamente sensible y al que los partidos recurren frecuentemente en la lucha política. Pero ese éxito del Pacto parece estar favoreciendo una desviación de su objetivo: de instrumento de reforma para asegurar el mantenimiento del sistema público de pensiones contributivas en su versión actual, a preciado símbolo de un consenso político cuya principal fuente de alimentación consiste en la mejora de las prestaciones del sistema y, por tanto, en el aumento de los gastos contributivos. Con otras palabras, el Pacto corre el riesgo de transformarse en un fin en sí mismo y, en este proceso, subvertir lo que, de acuerdo con las líneas de actuación que proclama, constituye su propósito original.

En las páginas siguientes expongo, en primer lugar, algunos rasgos básicos de la evolución del sistema de pensiones contributivas en las últimas décadas y repaso los principales hitos del debate público que el tema ha suscitado. Sobre este telón de fondo, desarrollo brevemente la evolución de los diagnósticos sobre las perspectivas financieras del sistema, y apunto algunas consideraciones que aconsejan tomarlos en serio, sin que ello signifique obviar sus limitaciones. En el tercer apartado, examino el contenido del Pacto de Toledo, haciendo especial hincapié en las razones de su elevado valor como documento de consenso y de su estabilidad institucional. A continuación, analizo los motivos que han llevado al ejecutivo del PP a pactar con los sindicatos la política de pensiones aplicada en esta última legislatura, adoptando algunas medidas que supuestamente se inscriben en el Pacto de Toledo, pero en realidad lo trascienden, y, en cierta medida, lo violentan. Tras argumentar la escasa probabilidad de que en la próxima legislatura cambie la tendencia a la expansión de los gastos contributivos, defiendo la conveniencia de que los agentes políticos y sociales no confundan a la ciudadanía mezclando la justificación de estas medidas con el Pacto de Toledo.

1. Características institucionales y funcionamiento del sistema español de pensiones contributivas

El sistema público español de pensiones contributivas, tal como hoy lo conocemos, tiene su origen en la Ley de Seguridad Social de 1966, que supuso el comienzo del fin de un complicado sistema de dos pilares contributivos: uno de reparto, gestionado por el estado y de prestación fija

para todos los afiliados (es decir, sin fundamento actuarial), y otro con fuertes componentes de capitalización, cuya administración dependía de las mutualidades. La legislación de los años sesenta sentó las bases para la integración de estos dos pilares en la Seguridad Social, creando un sistema de pensiones público contributivo y de reparto. La población trabajadora con derecho a pensión quedó estructurada en clases con distintos derechos y obligaciones: el régimen general, que incluía a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, coexistía con una variedad de regímenes especiales, cuyo número sufriría diversas modificaciones hasta convertirse en cinco en la actualidad.

Asimismo, una disposición de 1967 estableció el período mínimo de cotización para acceder a una pensión contributiva –denominado habitualmente período de carencia– en diez años, y una fórmula para determinar la pensión que consideraba dos parámetros: la base reguladora, calculada a partir de las cotizaciones efectuadas durante los dos años con bases de cotización más altas (dentro de los siete últimos antes de los 65 años de edad), y el porcentaje de la base reguladora, ajustado a una escala con un tope máximo del 100% correspondiente a 35 años de cotización, y que beneficiaba proporcionalmente a quienes habían cotizado menos años (el 50% se aplicaba a quienes habían cotizado 10, en lugar de 17,5 años).

Tras la aprobación de la Ley de la Seguridad Social, el gasto en pensiones públicas comenzó a crecer con gran rapidez. Medido en términos de PIB, se triplicó entre 1970 y 1985, pasando del 3,14% al 9,33% (Barrada 1999: 407). A partir de 1985, el ritmo de crecimiento del gasto habría sido mayor del que finalmente se verificó, si el Parlamento no hubiera aprobado un proyecto de ley, presentado por el primer gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que introducía importantes modificaciones en las reglas de percepción de las pensiones contributivas. La Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y la Acción Protectora de la Seguridad Social, que le costó al PSOE la ruptura de su estrategia común con el sindicato UGT, además de una huelga general convocada por CCOO, establecía un aumento del período de carencia de 10 a 15 años, y una ampliación del número de bases de cotización sobre las que se calcula la base reguladora hasta incluir las de los ocho años anteriores al inicio de la prestación (actualizadas de acuerdo con el IPC, excepto las de los dos años más próximos al momento de producirse el hecho causante de la

pensión). Esta modificación en el cálculo de la base reguladora puso fin a una práctica legal bastante extendida entre los asalariados de ciertas empresas, denominada “compra de pensión”, por la cual, un par de años antes a la jubilación, el trabajador acordaba con su empleador contribuir a la Seguridad Social por la máxima base de cotización (a menudo a cambio de renunciar a aumentos salariales) para obtener la máxima pensión de jubilación.

La reforma de 1985 atacó los dos factores más importantes del crecimiento del gasto en pensiones. Por una parte, la extensión del período de carencia supuso una reducción inmediata del diferencial entre el número de nuevas pensiones y el de las que dejaban de pagarse como consecuencia de la muerte de los beneficiarios. Por otra parte, la modificación en la fórmula de cálculo disminuyó el diferencial entre la cuantía de las nuevas altas y la de las bajas.

No obstante, el número de pensiones contributivas siguió creciendo con rapidez. En 1985 se contaban algo más de 5.300.000 pensiones; en 1993 el número de pensiones superaba ya los seis millones y medio (Barea 1995: 101). Asimismo, a pesar de que el cambio en la fórmula de cálculo supuso un recorte medio de las nuevas pensiones de un 13% (Herce 1998: 12), la tasa neta de sustitución de las pensiones de jubilación seguía manteniendo valores muy elevados. Un trabajador medio de la industria manufacturera con carrera laboral completa (35 años de cotización a la Seguridad Social) que se jubilara en 1990 cobraba el 98% de su salario de 1989. El porcentaje era significativamente superior al registrado en otros países como Italia, Francia, la República Federal de Alemania y Reino Unido, donde oscilaba entre el 89% y el 59% (Barrada 1999: 431, 554).

El continuo incremento del número de pensiones y de la cuantía de la pensión media, junto a los problemas del empleo, que se agudizaron a partir de 1992, explican que el debate sobre las pensiones resurgiera con fuerza hacia la mitad de la década de los noventa. En 1995, el sistema comprendía casi siete millones de pensiones, con una cuantía media de 63.000 pesetas, cubiertas con las cotizaciones de 12.300.000 afiliados. Sólo cinco años antes, 12.500.000 afiliados cubrían 6.100.000 pensiones, cuyo importe medio se situaba en torno a las 43.000 pesetas (55.298 pesetas constantes de

1995).⁴ En un contexto de preocupación internacional por la creciente presión financiera sobre los sistemas públicos de pensiones europeos, en España, el futuro de las pensiones se convirtió en tema de discusión pública y comenzaron a expresarse las dudas sobre la capacidad de la Seguridad Social de responder a los compromisos adquiridos con los actuales cotizantes. Conviene recordar que entre quienes más pronto manifestaron esta incertidumbre, se hallaba el entonces ministro de Economía, Pedro Solbes, quien, en una intervención radiada y televisada en febrero de 1995, declaró que la gente “entre 40 y 50 años” debería plantearse “qué va a suceder de aquí a 15 o 20 años” con sus pensiones.

Para entonces hacía ya un año que, a instancias de Convergència i Unió (CiU), se había creado una Comisión del Parlamento para debatir los problemas de la Seguridad Social. La Comisión se reunió con diferentes expertos, así como con los máximos representantes de las organizaciones sindicales y empresariales, y elaboró un informe que consta de dos grandes partes: en la primera se exponen el problema y los principios generales que deben regir la reforma, mientras que en la segunda se enumeran y describen 15 recomendaciones. El último apartado de la primera parte, titulado “Líneas de actuación y reformas necesarias”, comienza con estas frases: “El sistema de pensiones debe prepararse para hacer frente, *sobre todo en el largo plazo*, a un incremento de sus obligaciones con las próximas generaciones de pensionistas. Garantizar el fiel cumplimiento de las expectativas debe constituir un compromiso firme de toda la Nación y deben asegurarse las condiciones que permitan su financiación” (la cursiva es mía).⁵ A la luz de estas palabras, resulta evidente que el principal propósito del Pacto consistía en promover la introducción de las medidas estimadas necesarias para que el sistema, en su actual configuración (rechazando explícitamente tanto su sustitución por uno de capitalización como su transformación en una “red” de provisión de pensiones mínimas), no se viera abocado en el futuro a una crisis que lo desvirtuara o pudiera hacerlo desaparecer.

⁴Estos datos han sido extraídos de MTAS (1997: 429 y 443).

⁵El texto del Pacto puede consultarse en *Boletín General de las Cortes Generales*, serie E, 134 (12-4-1995).

En abril de 1995, el documento fue aprobado en el Parlamento por todos los partidos en él representados. Como una de las reuniones más importantes para el cierre del acuerdo tuvo lugar en Toledo, esta ciudad ha dado popularmente nombre al Pacto.

2. Las perspectivas financieras del sistema público de pensiones contributivas según los expertos

En torno a las fechas de aprobación del Pacto de Toledo comenzaron a aparecer estudios en los que se presentaban diagnósticos basados, en buena medida, sobre proyecciones de los ingresos y los gastos del sistema público de pensiones contributivas. El patrocinio que determinadas instituciones financieras y asociaciones empresariales ofrecieron a la mayoría de estos equipos de expertos para exponer sus argumentos dio pie a que algunos observadores advirtieran de un sesgo interesado en tales estudios. En concreto, se les atribuyó la intención de legitimar técnicamente las estrategias de la banca y la patronal dirigidas a condicionar la reforma del sistema de pensiones en sentido favorable a la capitalización individual de las pensiones (Adelantado, Noguera y Rambla 1998: 209).

Al margen de cuáles fueran las auténticas intenciones de los patrocinadores, lo cierto es que los diferentes estudios encargados a los expertos dieron resultados que están lejos de constituir un panorama homogéneo de diagnósticos y propuestas. Las atribuciones de parcialidad han enmascarado no sólo esta pluralidad, sino también el hecho de que estos estudios han estimulado la producción de nuevos trabajos sobre el tema, gracias a los cuales el debate sobre los sistemas públicos de pensiones ha podido mantener una continuidad de la que probablemente habría carecido si su desarrollo se hubiera hallado únicamente sujeto a la agenda política.

La primera oleada de estudios, publicados en los años 1995 y 1996, coincidió con una etapa de elevada inquietud política y social sobre el futuro de las pensiones. En este contexto, los esfuerzos de los expertos se dirigieron a valorar las dificultades financieras del sistema público de pensiones y a proponer vías de reforma. Así, en Herce y Pérez-Díaz (1995: 27) se calculaba un déficit de casi el 3% del PIB para el año 2010, y cerca de 3,5% para 2025. Muy distintas eran las previsiones del informe que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicó aquel mismo año. En él presentaba

una proyección al horizonte del año 2010, según la cual, para entonces, el déficit no llegaría a una décima del PIB. Si este último trabajo infraestimaba los gastos del sistema en esa fecha (según han argumentado Jimeno y Licandro 1999: 131), aquél infraestimaba los ingresos al consignar sólo el 80% de la masa de cotizaciones, suponiendo que el restante 20% seguiría destinándose a la financiación de prestaciones universales, como se venía haciendo hasta la fecha. Tras rehacer los cálculos considerando el 100% de las contribuciones como ingresos del sistema, Herce, Sosvilla, Castillo y Duce (1996: 30-31) estimaron para 2010 un déficit de algo más del 2%, y para 2025, del 3%. Por su parte, Piñera calculó un déficit algo menor hacia el final de la primera década del siglo XXI (1,4% del PIB), y mayor para 2025, con el 4% del PIB. Mientras tanto, Barea, González-Páramo y Velarde (1996: 247) situaban el déficit en 1,7% del PIB en 2005, ascendiendo lentamente hasta 1,8% en 2020.

Si bien estas proyecciones atribuían un grado variable de gravedad al problema, todas coincidían en anticipar un déficit del sistema de mayor o menor cuantía antes del final de la primera década del siglo XXI. Para hacerle frente, estos estudios formulaban también propuestas de reforma, que cubrían un amplio abanico: desde cambios más o menos sustantivos en las reglas de funcionamiento del sistema, manteniendo su estructura (Herce y Pérez-Díaz 1995; MTSS 1995; Barea, Velarde y González Páramo 1996), hasta la transición a un sistema de capitalización (Piñera 1996), pasando por la introducción de un sistema privado de capitalización que, coexistiendo con el público de reparto, permitiera a los trabajadores que lo desearan destinar una parte de sus cotizaciones a un fondo de gestión independiente de la Seguridad Social (Herce, Sosvilla, Castillo y Duce 1996). De estas propuestas, la única que no consideraba como objetivo deseable el mantenimiento de un sistema público de pensiones no limitado simplemente a ofrecer prestaciones mínimas era la defendida por el principal responsable de la reforma del sistema de pensiones de Chile, José Piñera.

La segunda oleada de aportaciones sobre la viabilidad financiera del sistema público de pensiones, iniciada en la segunda mitad del año 1998, se ha venido desarrollando en un contexto de debate público mucho más sosegado. En efecto, la discusión sobre el futuro de las pensiones contributivas fue quedando desplazada de los primeros puntos de la agenda política a partir de finales de 1996, a lo cual contribuyeron seguramente tanto la firma del

acuerdo entre el gobierno del PP y los sindicatos sobre este asunto (plasmado posteriormente en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social), como los signos de recuperación económica y favorable evolución del mercado de trabajo. Para valorar la incidencia de estos acontecimientos políticos y económicos sobre las perspectivas financieras del sistema, Herce y Alonso (1998) actualizaron las proyecciones. Sus resultados presentaban ligeras diferencias respecto a los publicados por Herce, Sosvilla, Castillo y Duce (1996) en el corto plazo, pero apenas se distinguían en el medio y largo plazo: para el año 2010 estimaron que los gastos del sistema podrían superar a los ingresos en una cantidad equivalente al 1,5% del PIB, y para 2025, en 3%.

Sin embargo, esta proyección infravaloró el crecimiento del número de afiliados a la Seguridad Social que se estaba produciendo ya por entonces. Gracias a esta evolución favorable del mercado de trabajo y al moderado crecimiento del número de pensiones experimentado durante estos años, en 1999 los gastos contributivos de la Seguridad Social se han quedado aproximadamente 175.000 millones de pesetas por debajo de los ingresos (si bien casi el 75% de ese superávit corresponde al INEM, que ha logrado este excedente merced a la importante disminución del paro); según Herce y Alonso (2000: 14), sólo cuatro años antes superaban a los ingresos en aproximadamente 110.000 millones.

Dos razones obligan, sin embargo, a atemperar el optimismo que se deriva de la nueva situación financiera del sistema de pensiones contributivas. En primer lugar, Herce y Alonso (2000: 4) demuestran que, a pesar del fuerte crecimiento del empleo, la masa de cotizaciones sobre el PIB apenas se ha visto alterada, lo cual significa que no ha registrado aumentos significativos por encima del PIB nominal. Entre 1995 y 1998 creció algo menos de tres décimas, y en 1999 descendió ligeramente. Esta evidencia permite albergar dudas acerca de la posibilidad de que, incluso en ciclos económicos expansivos como el que atravesamos, la masa de cotizaciones aumente notablemente en proporción al PIB. Efectivamente, la coincidencia del crecimiento de afiliados a la Seguridad Social con la regulación de bonificaciones y exenciones para fomentar el empleo (que han experimentado un notable crecimiento en la segunda mitad de los años 90, situándose en casi 300.000 millones en 1999) sugiere que la afiliación es una variable sensible a rebajas en las cotizaciones, de modo

que, presumiblemente, los aumentos de afiliación se producen a costa de una reducción de la cotización media (Herce y Alonso 2000: 4).

En segundo lugar, la bonanza del empleo y el consiguiente crecimiento del número de afiliados a la Seguridad Social no afectan al problema fundamental al que, según Herce y Alonso, se enfrenta nuestro sistema público de pensiones contributivas desde la perspectiva de los ingresos, a saber, la fuerte restricción de la oferta de trabajo que se avecina. Basándose, por una parte, en una proyección demográfica que prevé una recuperación paulatina de la tasa de fecundidad hasta 1,8 hijos por mujer en edad fértil en 2025, pero no contempla la entrada de inmigrantes, y, por otra, en un escenario macroeconómico caracterizado por un crecimiento del PIB del 2,5% a partir del año 2005 y una tasa de actividad progresivamente ascendente hasta el 70% en el año 2025 (es decir, ocho puntos por encima de la estimada en el año 2000), los autores calculan que, en las próximas dos décadas, el mercado de trabajo español podría haber absorbido a todos los demandantes de empleo, produciéndose a partir de esa fecha un crecimiento de empleo negativo.⁶

Mientras que el incremento de los ingresos del sistema público de pensiones en proporción del PIB resulta incierto, el de los gastos parece indiscutible. Todas las proyecciones demográficas disponibles hacen esperar un acelerado crecimiento de las pensiones de jubilación una vez atravesado el umbral de la primera década del siglo XXI. Entre el año 2000 y el 2050 la población de 65 y más años aumentará aproximadamente en cuatro millones, mientras que, durante el mismo período, la población en edad de trabajar podría descender más de siete millones (Herce y Alonso 2000: 6). Esta doble evolución demográfica presiona al alza la tasa de dependencia de la población potencialmente perceptora de pensiones con respecto a la población potencialmente aportadora de ingresos contributivos. En el año 2000, por cada 100 personas de 15 a 64 años se calculan 25 de 65 y más años; esta cifra podría haber ascendido hasta 34 en 2025, y superar los 50 en 2040. Obviamente, a medida que crece la tasa de dependencia de los mayores se

⁶La proyección demográfica utilizada por Herce y Alonso ha sido elaborada en el Instituto de Demografía del CSIC y etiquetada como "variante media" en Barea, González-Páramo y Velarde (1996: 95-120). El lector puede profundizar en los detalles de esta proyección consultando Fernández Cordón (1996).

deteriora la ratio afiliados/pensiones, de modo que, bajo el supuesto de tipos de cotización y legislación sobre pensiones constantes, el sistema público de pensiones contributivas se mantendría en equilibrio hasta aproximadamente 2005; en 2020 presentaría un déficit del 1% del PIB, antes de 2030 del 2% del PIB, y para 2035, superior al 3% (Herce y Alonso 2000: 15).

El contraste de las proyecciones con la realidad sobre la que ya poseemos datos pone en evidencia la falibilidad de éstas, toda vez que se basan en hipótesis plausibles de evolución de variables macroeconómicas y demográficas que pueden resultar más o menos acertadas. En este sentido, conviene subrayar que al menos tres factores pueden influir en los resultados de estas proyecciones financieras mejorando las previsiones: 1) la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, que llevaría consigo el aumento de la tasa de actividad por encima de lo esperado, mitigaría la “restricción de brazos” a partir del año 2025 y mejoraría el numerador de la fracción cotizantes/pensionistas,⁷ 2) el crecimiento de la productividad en una economía impulsada por el desarrollo de las nuevas tecnologías, con el consiguiente aumento de los salarios y las bases de cotización, y 3) la inmigración de población en edad de trabajar, que sobre el sistema público de pensiones contributivas tendría efectos similares al primer factor apuntado, si bien implicaría el aumento del gasto en prestaciones universales, especialmente educativas y sanitarias.⁸

No obstante, las advertencias de los economistas merecen ser tomadas en serio por la consonancia que se observa en el sentido de sus pronósticos,

⁷Este argumento ha sido defendido por Garrido (1999).

⁸Según una proyección demográfica de Fernández Cordon (1998a), suponiendo que la tasa de fecundidad se recupera hasta alcanzar 1,8 en 2025, la población en edad de trabajar sólo lograría mantenerse más o menos estable hasta el año 2025 si se produjeran entradas anuales de inmigrantes superiores a las 100.000 a partir del año 2008, a las 150.000 a partir de 2013, traspasando el umbral de las 200.000 hacia el final del primer cuarto del siglo XXI. Dadas estas elevadas cifras y la necesidad de mantener la continuidad del flujo migratorio indefinidamente, este autor (1998b: 94) concluye que “la inmigración, a veces presentada como una alternativa a la insuficiente fecundidad, no permite contrarrestar los efectos del envejecimiento de la población”.

incluso si se aproximan al problema desde perspectivas de análisis algo diferentes. Así, Jimeno y Licandro (1999) han subrayado la tendencia al desequilibrio del sistema público español de pensiones contributivas basándose no en el deterioro de la relación afiliados/pensiones, sino en la relación entre la suma de las contribuciones efectuadas por los trabajadores a lo largo de su vida laboral y de las pensiones que perciben a partir de los 65 años en concepto de jubilación. Según estos autores, el sistema español no satisface la condición establecida en 1958 por Paul Samuelson para mantenerse en equilibrio financiero, de acuerdo con la cual la tasa interna de rendimiento media no debe superar el crecimiento de la base fiscal del sistema (que en el largo plazo equivale al crecimiento del PIB). Calculando el valor presente esperado de las cotizaciones medias de individuos representativos y el valor presente esperado de sus pensiones de jubilación, Jimeno y Licandro demuestran que el porcentaje por el cual se multiplica el primer factor para obtener el segundo, es superior al crecimiento del PIB. Para una esperanza de vida de 80 años, las tasas internas de rendimiento varían entre 3,7% y 4,3%, valores de los más altos en Europa y superiores, en cualquier caso al que ha registrado la media de crecimiento del PIB en las últimas décadas, y a los que, incluso desde previsiones optimistas, cabe esperar en el futuro.⁹

Dado que la longitud del período de jubilación, la tasa de sustitución de las pensiones y el tipo contributivo constituyen las tres variables explicativas de las tasas internas de rendimiento de las pensiones, la reducción de éstas exige, bien el retraso de la edad de jubilación o el descenso de la esperanza de vida, bien la disminución de la tasa de sustitución de las pensiones, o bien el incremento del tipo contributivo. Como quiera que la esperanza de vida presenta una tendencia al alza y su aumento es un objetivo que en nuestras sociedades se halla por encima de cualquier otra consideración, el margen de intervención pública se circunscribe sólo a tres variables. Si tenemos, además, en cuenta, que el aumento del tipo contributivo podría tener efectos negativos sobre el empleo, el reequilibrio del balance financiero del sistema público de pensiones, desde la perspectiva de análisis de Samuelson, debería pasar necesariamente

⁹Una comparación entre las tasas internas de rentabilidad “típicas” de las pensiones en distintos países europeos se halla en Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi (1999: 41).

te por el retraso de la edad de jubilación o la modificación de las normas sobre cotización y cálculo de las prestaciones con el objetivo de reducir la proporción que representa la pensión con respecto a la última retribución laboral.

Seguir pensando, como algunos hacen, que detrás de estos análisis se ocultan intereses por favorecer la gestión privada de las pensiones supone ignorar que entre las filas de estos economistas han sido formulados los argumentos tal vez más sólidos en defensa de los sistemas públicos de pensiones. En efecto, Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi (1999) han justificado normativamente los sistemas de reparto como instrumentos eficientes de transferencias intergeneracionales. Siguiendo su razonamiento, las pensiones representarían el rendimiento de inversiones de capital humano realizadas en favor de los hijos a través del pago de impuestos destinados a la educación pública. Con otras palabras, una vez en el mercado de trabajo, los hijos estarían pagando a través de cotizaciones sociales el valor capitalizado del “préstamo” recibido de sus padres para formarse. Pero precisamente porque la eficiencia de estos sistemas depende de su viabilidad financiera, conseguir ésta se convierte en la máxima prioridad. Los autores concluyen que los efectos de la crisis demográfica se pueden contrarrestar con medidas políticas que incentiven el crecimiento de la población activa, del empleo y de la productividad del trabajo, de un lado, y que impidan que las pensiones ya causadas crezcan por encima de la inflación, de otro.

A falta de un cuerpo de contribuciones empíricas que pongan en cuestión las proyecciones y los análisis hasta ahora elaborados, documentando convincentemente que la probabilidad de déficit sustantivos del sistema contributivo de pensiones español en las próximas décadas es escasa, hacer caso omiso de las conclusiones de los economistas aquí esbozadas constituiría probablemente una imprudencia. El actual superávit del sistema público de pensiones constituye, sin duda, una muy buena noticia, pero conviene tener en cuenta que se produce tras sacar del sistema contributivo de la Seguridad Social la financiación de casi toda la parte de prestaciones sociales universales antes cubiertas con ingresos procedentes de las cotizaciones. Desde luego, cabe pensar que los presupuestos del Estado, que han logrado absorber los gastos derivados de la asunción casi completa de la financiación de las prestaciones universales sin aumentar el déficit público (incluso reduciéndolo), enjugarán posibles descubiertos futuros del sistema

contributivo de pensiones. No obstante, es preciso recordar que también ellos pueden verse sometidos a una presión creciente como consecuencia del aumento del gasto en prestaciones sanitarias derivado del crecimiento de la población mayor. En definitiva, la favorable situación actual del sistema contributivo de la Seguridad Social no debería suscitar simplemente planteamientos autocomplacientes ni suponer un freno al avance de reformas que aspiren a conseguir un sistema de pensiones pagables sin recurrir a aumentos de las cotizaciones.

3. El éxito del Pacto de Toledo como documento de consenso: equilibrio de influencias y flexibilidad

Desde que fuera aprobado parlamentariamente en 1995, el Pacto de Toledo ha constituido el documento de referencia para todos los partidos a la hora de discutir sobre el sistema público de pensiones. Con el respaldo adicional de los dos principales sindicatos españoles, UGT y CC.OO., y de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), el Pacto se ha convertido en un punto de encuentro entre quienes dan prioridad a la preservación de un sistema de prestaciones generoso (y, por tanto, orientan sus principales demandas hacia el mantenimiento, y a ser posible, la extensión del nivel de gasto social actual), y los que centran su preocupación en la carga creciente que éste supone para el empleo (y, por tanto, orientan sus demandas principales hacia el mantenimiento, y a ser posible la reducción, del nivel de ingresos contributivos). Ese sincretismo implícito en el Pacto encierra, a la vez, virtudes y riesgos. Las virtudes residen fundamentalmente en que desbloquea el diálogo sobre un tema que polariza fuertemente a los partidos políticos y los agentes sociales, encauzándolo institucionalmente a través del contenido del documento y las convocatorias periódicas que establece para el seguimiento de la evolución del sistema de pensiones; los riesgos, en que da pie para que, tanto en situaciones de desahogo financiero del sistema como bajo circunstancias de presión política sobre el gobierno, pasen a un segundo plano las propuestas de reforma que aliviarían los gastos y se impulsen selectivamente aquellas que implican una mayor generosidad.

El amplio consenso en torno al Pacto se explica por varias razones. En primer lugar, las propuestas de reforma en él incluidas adquieren la forma de “recomendaciones”, es decir, de objetivos

normativos cuya concreción en medidas políticas permite un margen de negociación notable tanto para establecer las prioridades como para ajustar la intensidad de los efectos. Ponerse de acuerdo sobre lo deseable resulta probablemente más fácil que consensuar cuándo y cómo conseguirlo. En segundo lugar, el Pacto reúne, tanto en su parte expositiva como en su parte ejecutiva, argumentos que satisfacen a unos y a otros agentes, logrando así un equilibrio entre posturas discrepantes, o al menos jerarquizadas de forma diferente.

El equilibrio entre las posturas de los partidos que se definen de izquierdas y los sindicatos, de un lado, y los partidos que se ubican entre el centro y la derecha en el espectro ideológico y las asociaciones empresariales, de otro, se manifiesta repetidamente. Así, en su parte expositiva, el Pacto señala la deseabilidad de que el porcentaje de PIB que se dedica en España a gastos sociales y a pensiones se vaya aproximando a la media europea. Se trata de un argumento al que los sindicatos conceden especial importancia y que se funda en la diferencia de aproximadamente seis puntos porcentuales del PIB que separa los gastos de protección social en España de la media de la Unión Europea, según los últimos datos disponibles (de 1995 y 1996).¹⁰ En esa misma parte, el Pacto hace dos observaciones centrales en el discurso de los empresarios: 1) la importancia del coste de las cotizaciones sociales en la remuneración total de los asalariados (en torno a un 25%) y la inconveniencia de aumentarlas, y 2) la asimetría de tres a uno en la distribución de las cotizaciones entre empresas y trabajadores. De esta forma, reconoce las causas del descontento de los empresarios cuando afirman que las altas cotizaciones sociales que costean ellos por cada trabajador equivalen a un oneroso impuesto sobre el trabajo.

En cuanto a la parte del Pacto que recoge las recomendaciones, la tendencia al equilibrio de posturas se aprecia mejor si se las clasifica según cuatro objetivos: racionalización, equidad, incenti- vación y mejora de prestaciones. Las recomenda- ciones orientadas hacia la racionalización del sistema prestan satisfacción tanto a los partidarios de mantener niveles de prestaciones altos como a los de anteponer criterios de salud financiera; las recomendaciones encaminadas a conseguir mayor equidad satisfacen más a unos u otros, dependiendo

de si la equidad afecta a los ingresos o a los gastos; las recomendaciones cuyo objeto es incentivar comportamientos directa o indirectamente benefi- ciosos para el funcionamiento del sistema favore- cen, sobre todo, a quienes defienden la contención del gasto, mientras que las que implican la mejora de determinadas prestaciones complacen a quienes persiguen el fortalecimiento del estado del bienest- ar.

Entre las recomendaciones de racionalización, la que ha suscitado el consenso más amplio es la que se refiere a la necesidad de separar y clarificar las fuentes de financiación de las prestaciones sociales (recomendación 1). Las fuerzas políticas y sociales que apoyan el Pacto entienden que las cotizaciones sociales deben destinarse sólo al pago de prestaciones contributivas. Impedir el uso de ingresos contributivos de la Seguridad Social para financiar prestaciones universales se convierte en la condición necesaria para el cumplimiento de la recomendación 2, que establece la necesidad de constituir un fondo de reserva para amortiguar los efectos de ciclos económicos recesivos y evitar incrementos de las cotizaciones.

Otras dos recomendaciones persiguen objetivos de racionalización del sistema de pensiones. Por una parte, la simplificación e integración de los regímenes especiales (recomendación 6) tiene por objetivo reducir el número de clases diferentes en las que los trabajadores son encuadrados a efectos de pagar cotizaciones y recibir pensiones. Por otra parte, con la integración de todas las funciones de gestión relacionadas con las pensiones (recomenda- ción 7) se pretende que la administración del sistema, que los expertos valoran ya muy positiva- mente tanto por su gestión como por el escaso nivel de gasto asociado a ella (en torno al 2% de los gastos totales), gane en eficacia y eficiencia.

La equidad es el objetivo de cinco recomenda- ciones del Pacto, tres de las cuales afectan a los ingresos y dos a los gastos. Entre las primeras, una especialmente apreciada por los sindicatos es la búsqueda de una mayor coincidencia entre salarios reales y bases de cotización (recomendación 3), poniendo fin a la práctica de aumentar la retribu- ción a través de complementos y dietas sobre los cuales no se cotiza a la Seguridad Social. En relación con la recomendación arriba señalada de modificar la estructura de los regímenes especiales, el Pacto aconseja remediar la inequidad que se deriva del hecho de que los trabajadores de tales regímenes hagan menores aportaciones contributi-

¹⁰Pueden consultarse en *Anuario de Estadísticas Laborales 1998* (1999: 1045).

vas que los del régimen general y reciban posteriormente la misma cobertura mínima (recomendación 4). La recomendación de mejorar los mecanismos de recaudación de las cotizaciones para evitar la morosidad de las empresas y la economía sumergida (recomendación 5) tiene su contrapunto en la recomendación de perfeccionar los mecanismos de gestión de las prestaciones para luchar contra el fraude en la percepción de las pensiones por incapacidad temporal e invalidez (recomendación 13). En esta misma línea de promover la equidad desde el lado de los gastos se sitúa también la recomendación de que “las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado” (recomendación 9). Ello abre la puerta a modificaciones de la fórmula de cálculo de las pensiones que amplíen el período de cálculo de la base reguladora de las pensiones y equilibren el peso de los años de cotización, de forma que, de un lado, la base reguladora sintetice las bases de cotización de una proporción mayor de la carrera laboral (recordemos que en el momento de la firma del Pacto sólo entraban en el cálculo las de los últimos ocho años), y de otro, el multiplicador de la base reguladora no favorezca proporcionalmente a quienes han cotizado menos años.

El tercer grupo de recomendaciones apela a la conveniencia de incentivar diferentes medidas de consecuencias positivas para el sistema o para sus beneficiarios. Son éstas las recomendaciones más cercanas a las posturas de los empresarios. Así, la reducción de las cotizaciones sociales para trabajos de baja cualificación (recomendación 8) supondría un incentivo a la contratación de trabajadores en sectores que requieren mucha mano de obra, que redundaría en un aumento de los ingresos contributivos del sistema de pensiones. Por otra parte, la reducción, o incluso la supresión, de las cotizaciones sociales operarían como incentivos para prolongar voluntariamente la vida activa de trabajador más allá de los 65 años (recomendación 10). Los beneficios de este retraso voluntario de la edad de jubilación recaerían, por tanto, sobre el empresario (que pagaría menos cotizaciones), sobre el trabajador (que podría demandar una retribución neta mayor) y sobre la Seguridad Social (que tendría que pagar durante menos años una pensión al trabajador). Finalmente, la recomendación 14 sobre potenciación de los fondos privados de pensiones como complemento de las pensiones abre un margen para la mejora de los incentivos fiscales a su suscripción. Se trata de una medida favorecida por los empresarios, que ven en ella una vía de

fomento del ahorro nacional, y, por tanto, de abaratamiento de los préstamos, aunque probablemente también un mecanismo indirecto para hacer menos traumático un hipotético recorte de las pensiones públicas en el futuro.

Si las recomendaciones de incentivación son las que mejor reflejan los intereses de las empresas, los sindicatos han visto plasmadas algunas de sus principales reivindicaciones en aquellas recomendaciones que apuntan la necesidad de evitar que las prestaciones sufran deterioros, o incluso de mejorarlas. En este apartado cabe incluir, por ejemplo, la recomendación sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones a través de la revalorización automática en función del IPC (recomendación 11), así como la referente a la ampliación del período de percepción de pensiones de orfandad y el aumento de la cuantía de las pensiones viudedad (recomendación 12).

El equilibrio de influencias de agentes políticos y sociales, la moderación en la formulación de las propuestas y el considerable margen interpretativo que permiten, convierten al Pacto en un documento de consenso ejemplar. Ningún partido político podía resistirse a firmarlo sin que ello significara, bien rechazar el sistema público de reparto, bien defender la intrascendencia de los límites financieros a la expansión del sistema, posturas ambas de muy difícil justificación pública. Pero el que hasta la fecha ha extraído más beneficios políticos del Pacto ha sido el PP, ya que su adscripción ideológica y sus preferencias de política económica suscitaban en un segmento del electorado las sospechas, intensamente estimuladas por sus adversarios políticos, de pretender recortar el sistema de protección social. Al suscribir el Pacto, el PP despejaba esas sospechas. Por añadidura, el compromiso oral adquirido por todos los partidos políticos firmantes del Pacto de no utilizar electoralmente el tema de las pensiones evitó que en la campaña electoral de 1996 se pudiera repetir una situación como la sucedida en la campaña de 1993, cuando el candidato del PSOE, Felipe González, atribuyó en un debate televisivo a José María Aznar, la intención de reducir la cuantía de las pensiones ya causadas en unos cuantos miles de pesetas; una imputación que, a juicio de no pocos analistas (y de altos cargos del propio Partido Popular) contribuyó decisivamente a su derrota electoral ante el PSOE, al que aventajaban en intención de voto según muchas encuestas.

El Pacto de Toledo se convirtió seguramente en la mejor protección del PP durante la campaña de 1996. Una vez en el gobierno, erigirse en los más firmes defensores del Pacto constituyó una de las prioridades de su política social. Por ello, el gobierno no escatimó recursos dialécticos y simbólicos en los primeros meses de legislatura para transmitir a la opinión pública su firme compromiso con el Pacto de Toledo, encontrando en los sindicatos a sus principales aliados.

4. La política de pensiones del gobierno del PP: coalición de intereses con los sindicatos en defensa del Pacto de Toledo

En sus primeros seis meses, el gobierno del PP consiguió lo que los gobiernos del PSOE no habían logrado en trece años: el 9 de octubre de 1996 el Presidente del Gobierno, José María Aznar, firmaba un acuerdo sobre la reforma del sistema de pensiones con los máximos representantes de UGT y CC.OO. El objetivo formal y explícito de este acuerdo era predeterminar el desarrollo legislativo del Pacto de Toledo; el implícito, reforzar simbólicamente las posiciones estratégicas de los firmantes en la esfera política.

El Acuerdo de octubre, vigente hasta el año 2000, consta de una docena de puntos que desarrollan determinadas recomendaciones del Pacto de Toledo. En la breve exposición previa a la presentación de estos puntos, los firmantes declararon “su apoyo *inequívoco* a la consolidación y racionalización del Sistema de Protección Social” (la cursiva es mía) y su voluntad de que en el futuro éste “mantenga y, si la evolución económica lo permite, mejore su actual participación en el Producto Interior Bruto, acercándonos a la media comunitaria”.¹¹ El gobierno de Aznar resaltaba de esta manera su adhesión indiscutible al sistema público de reparto y hacía suyo el objetivo normativo de los sindicatos en favor del crecimiento del gasto social en España.

Al aplicar el esquema analítico ya utilizado antes para exponer ordenadamente el contenido del Pacto de Toledo, llama la atención que los puntos desarrollados en el Acuerdo de octubre de 1996 afectan especialmente a la racionalización del sistema y a la mejora de las prestaciones. Así, las

¹¹El texto del Acuerdo puede consultarse en *Perspectivas del sistema financiero* (1996: 106-110).

recomendaciones de racionalización se manifiestan en las demandas de 1) llevar a cabo hasta el año 2000 la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas, 2) constituir un fondo de reserva con el excedente de las cotizaciones sociales, y 3) ajustar los criterios de reconocimiento y provisión de las pensiones por incapacidad permanente. La mejora de las prestaciones es el propósito de otras cuatro exigencias: 1) la reducción de la penalización sobre las jubilaciones antes de los 65 años bajo determinadas circunstancias (verse forzado a jubilarse por perder el empleo y haber cotizado 40 años), 2) la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto, 3) el desplazamiento del límite de edad máximo para recibir pensiones de orfandad de 18 a 21 años, y 4) el incremento de la pensión mínima de viudedad para los menores de 60 años.

Respecto al criterio de equidad, otro de los ejes vertebradores del Pacto de Toledo, en el Acuerdo de 1996 se establece la ampliación del período sobre el que se calcula la base reguladora de la pensión de los últimos 8 a los últimos 15 años, así como la modificación del porcentaje aplicable a la base reguladora para que favorezca algo menos a los trabajadores con carreras de cotización más cortas.¹² Si esta medida incide sobre la equidad de las prestaciones o gastos del sistema, otra propuesta afecta a la equidad de los ingresos. Se trata del compromiso adquirido por el gobierno de eliminar gradualmente los distintos topes máximos de las bases de cotización hasta que quede uno sólo, con el fin de conseguir la coincidencia entre bases de cotización y salarios reales.¹³

Esta última reivindicación, junto a la total ausencia en el Acuerdo de referencias a la reducción de las cotizaciones sociales, y la escasamente comprometida alusión a la conveniencia de establecer “un régimen de garantías básicas” y “una regulación adecuada desde el punto de vista fiscal” para los fondos de pensiones, explican la irritación de los empresarios y su decisión de no subscribir este documento. Si bien el gobierno

¹²El Acuerdo establece que los quince primeros años den derecho al 50% de la base reguladora (en lugar de al 60%), y cada año de cotización adicional pese 3% (del año 16 al 25) o 2,5% (del año 26 al 35).

¹³Las bases máximas se establecen para cada uno de los 11 grupos de cotización, si bien desde unos años antes a la firma del Acuerdo se reducían a tres: la más alta para los grupos 1 a 4, la intermedia para los grupos 5 a 7, y la baja para los grupos 8 a 11.

habría deseado un acuerdo tripartito, la renuncia de los empleadores pudo beneficiarle en la medida en que parecía contradecir la idea de que se hallaba más próximo de las posturas de los empresarios que de los sindicatos.

Sobre la base del Acuerdo de 1996, el gobierno elaboró un proyecto legislativo que fue aprobado en el Parlamento con el voto de todos los partidos excepto Izquierda Unida (IU). A diferencia de la Ley de 1985, cuyo articulado recogía un conjunto de medidas dirigidas en una misma dirección (concretamente, la desaceleración del gasto en pensiones), la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social de 1997 responde al modelo de “reformas de suma positiva” descrito por Pierson (1998: 557). Combinando medidas de expansión con medidas de recorte del gasto, estas reformas aspiran a compatibilizar fines sociales y económicos al objeto de conseguir consensos operativos.

Como han ilustrado Herce y Alonso (1998), los efectos de la Ley de 1997 sobre las perspectivas financieras del sistema de pensiones son muy moderados, mucho menores que los provocados por la Ley de 1985 (lo cual tampoco debe extrañar, puesto que ésta corrigió una tendencia perversa que ya no se daba en 1997). Esta vez, la reforma ha atacado sólo uno de los factores del crecimiento del gasto en pensiones, concretamente el diferencial entre la cuantía de las nuevas pensiones y la de las que dejan de pagarse. Pero así como la reforma de 1985 supuso un recorte de las nuevas pensiones estimado en un 13%, el efecto análogo de la reforma de 1997 se calcula en un 3%. La reforma de 1997 no ha afectado, sin embargo, al segundo factor de crecimiento del gasto: el aumento del diferencial entre el número de nuevas pensiones y el de las que dejan de pagarse. En 1998, el número de altas de pensiones contributivas (455.000) superaba en casi 90.000 al de las bajas.¹⁴

Según las proyecciones financieras elaboradas por Herce y Alonso (1998: 27-35), la Ley de 1997 sólo consigue reducir el déficit del sistema público de pensiones a largo plazo (a partir del año 2020), y en una cantidad muy poco importante (como máximo unas décimas del porcentaje del PIB). Entretanto, a corto plazo las medidas que mejoran determinadas prestaciones suponen un aumento del déficit previsto, si bien también muy pequeño. Así

¹⁴ Datos extraídos del *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998* (1999: 847-851).

pues, los efectos de las nuevas medidas sobre la evolución financiera del sistema son muy moderados y se neutralizan.

Más importante que el impacto sustantivo del Acuerdo de 1996 y su traducción legal ha sido su impacto simbólico. Mediante el Acuerdo, el gobierno y los sindicatos han intercambiado recursos simbólicos de extraordinaria importancia para ambos. El gobierno ha ofrecido a los sindicatos un reconocimiento como decisores clave en la política del estado del bienestar. Ello les ha permitido, por una parte, reforzar su posición como representantes de los pensionistas, un segmento de la población creciente y muy precariamente representado por otras organizaciones. Por otra parte, con la participación en el Acuerdo, los sindicatos han ampliado el área de sus intervenciones, equilibrando así sus posiciones entre la defensa sin ambages de las prestaciones sociales y la aceptación gradual de reformas flexibilizadoras en el mercado laboral.

A cambio, con su firma, los sindicatos han ofrecido al gobierno y al PP las condiciones para contrarrestar algunas ideas que pesaban negativamente sobre su imagen. En efecto, el Acuerdo con los sindicatos permitió al gobierno iniciar su mandato demostrando una sensibilidad hacia los temas sociales y un talante dialogante con los representantes de los trabajadores que sus rivales políticos le negaban. Parece, además, que este paso del gobierno contribuyó a mitigar la inquietud de la población, puesto que a finales de 1997, en comparación con datos de encuesta de 1995, se comprobó un aumento de la proporción de los pensionistas que contemplaban su situación económica “con tranquilidad”, y más aún la de los no pensionistas que afrontaban su futura jubilación con el mismo estado de ánimo (Pérez-Díaz, Álvarez-Miranda y Chuliá 1997: 24-28).

Que un gobierno del PP haya reconocido por ley el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones contributivas, y que haya mejorado las pensiones de viudedad y orfandad constituye una importantísima baza contra cualquier acusación de falta de voluntad política para mantener el sistema de protección social. Tan deseoso ha estado el gobierno del PP de mantener esta baza que, ante las críticas de sus adversarios políticos a determinados aspectos de su política de pensiones, se ha apresurado a adecuar sus respuestas a las preferencias de los sindicatos.

Así, a finales del verano de 1997, cuando el PSOE acusó al ejecutivo del PP de querer descon-

tar en 1998 a los pensionistas lo que éstos habían percibido de más como consecuencia de que el IPC previsto para 1997 iba a superar al IPC real, el gobierno, en consonancia con las posturas expresadas por los sindicatos, renunció a este descuento. Esta cesión no sólo significaba ir más allá de lo establecido en el Pacto de Toledo, sino que contravenía lo establecido en el tercer párrafo del artículo 11 de la Ley de 1997 (que había entrado en vigor a principios de agosto), de acuerdo con el cual “(s)i el índice de precios al consumo previsto para un ejercicio, y en función del cual se practicó la revalorización, resultase superior al realmente producido (...), las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ejercicio económico”. Tras quedarse de nuevo en 1998 el IPC real por debajo del previsto, el gobierno instó la derogación del citado artículo para evitar semejantes descuentos. Como consecuencia de no haber aplicado esa cláusula durante los años 1996 a 1998, el gobierno podía anunciar que, desde el inicio de la legislatura, las pensiones habían consolidado un aumento de poder adquisitivo cifrado en 200.000 millones. En septiembre de 1999, a los repetidos ataques provenientes del PSOE sobre la falta de voluntad del gobierno de repercutir la favorable evolución de los ingresos contributivos en la mejora de las pensiones mínimas, y las iniciativas de los gobiernos autonómicos andaluz y catalán de complementar con pagas extraordinarias las pensiones no contributivas y asistenciales, el gobierno contestó firmando un nuevo acuerdo con los sindicatos que disponía la subida de las pensiones contributivas más bajas y de las no contributivas varios puntos por encima del IPC previsto, y la constitución de un fondo de reserva. El gobierno de José María Aznar lograba así silenciar al PSOE y desproveer de justificación su amenaza de salirse del Pacto.

Ocurre, por tanto, que para conservar el apoyo de los sindicatos y, en última instancia, el propio Pacto, el gobierno del PP ha ido más allá de lo previsto en él. No sólo ha mantenido el poder adquisitivo de las pensiones, como establecía la recomendación 11, sino que las ha aumentado en términos reales. Contraviniendo, por otra parte, la recomendación 9, que pide una mayor proporcionalidad entre las prestaciones y el esfuerzo de cotización realizado, ha decidido junto con los sindicatos el aumento de las pensiones mínimas. Estas dos medidas refuerzan claramente uno de los principales factores responsables, según Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi (1999), del desequili-

brio financiero de los sistemas de pensiones públicos europeos, concretamente el crecimiento de las pensiones ya causadas por encima del IPC.

Teniendo en cuenta esta observación, cabría decir que en los cinco primeros años de existencia del Pacto de Toledo, la política de pensiones ha seguido un curso poco favorable a la corrección del déficit financiero del sistema contributivo previsto por los economistas en un futuro no muy lejano. Indudablemente, el balance financiero del sistema contributivo de pensiones ha mejorado gracias a la centrifugación de los gastos en prestaciones universales a la imposición general (sin que ello haya repercutido negativamente sobre el déficit público) y a la evolución de la afiliación a la Seguridad Social. La política presupuestaria y la política de empleo de los últimos años no han sido, por tanto, ajenas al superávit actual del sistema de la Seguridad Social. Ello no obstante, las políticas que se justifican públicamente en virtud del Pacto no están contribuyendo a reducir la incertidumbre sobre la viabilidad financiera futura del sistema de pensiones. No es que las medidas de mejora de las pensiones carezcan de justificación social. Pero tal vez debería quedar claro que el Pacto de Toledo respondía a otra preocupación fundamental, y que una política que promueva el aumento de las prestaciones en términos reales requeriría una discusión diferente a la que dio lugar al Pacto; una discusión en la que se dilucidaran las distintas posibilidades de diseñar esta política combinando elementos de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, estudiando si su coste debe ser asumido únicamente por los cotizantes, o si también requeriría alguna participación del estado, o sacrificios por parte de quienes perciben pensiones más altas.

En definitiva, la estrategia del gobierno del PP ha consistido en responder a aquellos conflictos que podían poner en peligro el Pacto de Toledo buscando el apoyo de los sindicatos y aprobando políticas más favorables a la expansión de los gastos que a su contención. Convertido en una especie de talismán, el Pacto ha reforzado la tendencia de los gobiernos a aumentar la satisfacción de los pensionistas. Nada indica, por otra parte, que esta tendencia vaya a cambiar en los próximos años. Aunque al gobierno del PP se le ha acusado desde la oposición de actuar reactivamente desde 1997 en su política de pensiones, ésta puede ser, sin duda, capitalizada como un éxito ante los electores. De ahí que, en caso de una victoria del PP en la convocatoria electoral de marzo de 2000,

quepa esperar que el nuevo gobierno siga por la misma senda de defensa a ultranza del Pacto y alianza con los sindicatos para protegerse de las críticas de la oposición, introduciendo tal vez alguna novedad de limitados efectos sustantivos, como la propuesta reciente de Aznar de exonerar de las cotizaciones sociales a quienes prolonguen su vida laboral más allá de los 65 años. El alivio de la presión financiera inmediata sobre el sistema de pensiones como consecuencia del crecimiento del empleo juega, además, a favor de una política de pensiones más generosa con los actuales perceptores de las prestaciones.

Algo no muy distinto ocurriría verosímelmente si, por el contrario, ganase las elecciones el PSOE. En tal caso, el gobierno de Almunia intentaría al menos igualar las ofertas del primer gobierno de Aznar. Avalan este pronóstico no sólo las declaraciones del líder socialista a favor de una interpretación del Pacto en sentido generoso,¹⁵ sino también el Acuerdo sobre programa de gobierno cerrado entre el PSOE e IU en los primeros días de febrero de este año. A falta de mayor concreción, las dos propuestas sobre pensiones contenidas en este Acuerdo (aumentar el poder adquisitivo de las pensiones más bajas y elevar todas las pensiones mínimas), se sitúan en la línea de lo convenido por el gobierno del PP y los sindicatos en septiembre de 1999 para su aplicación en el año 2000.¹⁶

Parece, pues, que la política de pensiones de los próximos años depende poco de cuál de los dos grandes partidos asuma la responsabilidad de formar ejecutivo. Cualquiera de ellos, una vez en el gobierno, tendría un interés claro en que no se rompiera el Pacto, cuya invocación se ha convertido en el mejor testimonio del compromiso con los pensionistas, un colectivo de más de siete millones de electores de quienes dependen económicamente varios millones más de españoles.¹⁷ La servidum

¹⁵A finales de septiembre de 1999, Almunia advertía que “si los demás se suben al autobús del Pacto de Toledo para poner el pie en el freno, o para no ir por la buena dirección, que no cuenten con Joaquín Almunia”. Qué entendía él por “la buena dirección” quedaba claro al añadir que el PSOE se encargaría de seguir presionando para que las pensiones subieran más. Véase *El País* 27-9-1999: 19.

¹⁶ El Acuerdo fue publicado por la prensa nacional el 3 de febrero de 2000.

¹⁷Téngase en cuenta que las pensiones contributivas constituyen el principal ingreso de aproximadamente tres de cuatro hogares cuyo sustentador principal tiene

bre electoral del tema de las pensiones y las ventajas que se derivan para cualquier gobierno de los documentos de consenso en asuntos políticos delicados permiten, por tanto, anticipar la estabilidad institucional del Pacto de Toledo en los próximos años. Sólo un peligro se cierne aparentemente sobre ella. Como es sabido, los partidos nacionalistas han demandado repetidamente la transferencia de competencias sobre la gestión de la recaudación y el pago de las prestaciones. Si alguno de estos partidos se convirtiera en pieza decisiva para la formación del nuevo gobierno, podría exigir como contraprestación la satisfacción de esta demanda. Semejante concesión permitiría tal vez argüir a los partidos en la oposición que se había producido una ruptura no tanto de la letra, como del espíritu del Pacto, provocando así su abandono.

5. Consideraciones finales

El Pacto de Toledo fue la respuesta de los agentes políticos y sociales españoles a un debate sobre los sistemas públicos de pensiones que se estaba desarrollando en España y otros países occidentales, y en el que la voz de los organismos económicos internacionales y de los economistas amenazaba imponerse sobre la de las instituciones nacionales. Incluso el compromiso oral adquirido por todos los partidos de no utilizar el tema de las pensiones en la lucha política puede ser interpretado como una estrategia para evitar alimentar el debate y que éste se desenvuelva fuera de los límites políticamente aceptables.

El consenso necesario para que saliera adelante el Pacto se logró equilibrando las influencias en el documento, de forma que integrara propuestas de reforma favorables a la contención del gasto con otras tendentes a la mejora de las prestaciones. Esta integración se ponía al servicio de la consolidación del sistema contributivo de pensiones, objetivo explícito del Pacto. En este sentido, el Pacto refleja la voluntad política de mantener el sistema público de pensiones sin debilitarlo. Ahora bien, el Pacto subrayaba la palabra consolidación, pero dejaba pocas dudas acerca de que ésta se hallaba ligada a la capacidad financiera del sistema para satisfacer los compromisos adquiridos. El Pacto se concebía como instrumento de reforma para asegurar las condiciones que permitieran la

65 o más años (Pérez-Díaz, Chuliá y Álvarez-Miranda 1998: 63).

financiación presente y futura de los gastos contributivos con los ingresos de las cotizaciones, sin desatender los principios de solidaridad inter e intrageneracional. La Ley de 1997 se inscribía todavía dentro de ese objetivo, en la medida en que establecía la separación gradual de las fuentes de financiación hasta el año 2000 y recortaba ligeramente la tasa de sustitución de las pensiones futuras al modificar las reglas de cálculo. Si bien los efectos de reducción de los gastos quedaban neutralizados por otras medidas de mejora selectiva de prestaciones, la Ley podía interpretarse como un comienzo de reforma en la dirección apuntada por el Pacto de Toledo. Pero, en rigor, las decisiones políticas adoptadas con posterioridad a la aprobación de la Ley, han cambiado esa dirección. Sin dejar de invocar el Pacto de Toledo como eje de la política de pensiones, desde entonces han aumentado en términos reales todas las pensiones ya causadas, consolidándose estos aumentos en la pensión. Ello ha ocurrido sin que, a pesar del discurso optimista de los políticos, hayan desaparecido las razones que justificaban la preocupación por la viabilidad financiera del sistema de pensiones en el plazo de unas décadas. Porque aunque, afortunadamente, el sistema contributivo de pensiones registra en la actualidad un ligero superávit, a la luz de las proyecciones financieras más recientes (y hasta donde he podido averiguar no contestadas), no podemos desechar las dudas sobre si el favorable desarrollo del empleo, incluso manteniéndose hasta reducir al mínimo la tasa de paro, podrá o no contrarrestar los efectos demográficos que hacen esperar un notable empeoramiento de la relación entre afiliados y pensionistas en el plazo de unas décadas.

Probablemente, sólo se hallará poca gente que no celebre que los actuales pensionistas, a muchos de los cuales les tocó vivir la miseria de la guerra y la postguerra, y trabajar en condiciones mucho menos favorables que las actuales, vean aumentar su poder adquisitivo. Quizá, también sean bastantes quienes opinen que las generaciones todavía jóvenes, que hemos disfrutado de los beneficios sociales del crecimiento de la riqueza nacional mucho más que nuestros padres y abuelos, asumamos ciertos sacrificios para conseguir ese propósito socialmente deseable. Pero este objetivo debería defenderse desde el conocimiento de los costes económicos directos y de oportunidad que implica, sin dar por buena cualquier justificación de las medidas encaminadas a su consecución. Mal se pueden justificar éstas en virtud del Pacto de

Toledo y la consolidación del sistema contributivo de pensiones, si por consolidar entendemos garantizar que el sistema sea capaz de financiar las obligaciones ya contraídas tanto con los actuales como con los futuros pensionistas. Si éste sigue siendo el objetivo prioritario del Pacto, los partidos políticos y los agentes sociales deberían reconducir su discusión en la Ponencia del Congreso sobre la Seguridad Social, que, de acuerdo con la recomendación 15 del Pacto, se creará a lo largo del año 2000. En tal caso, la adopción de medidas destinadas a contener el crecimiento de los gastos del sistema o aumentar sustantivamente sus ingresos parece ineludible.

Referencias bibliográficas

Adelantado, José, José A. Noguera y Xavier Rambla. 1998. "Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo", pp. 200-222 en Ricard Gomá y Joan Subirats (coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998. 1999. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Barea, José (dir). 1995. *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*. Madrid: Círculo de Empresarios.

Barea, José, José M. González-Páramo y Juan Velarde (dirs.). 1997. *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Bilbao: Fundación BBV.

Barrada, Alfonso. 1999. *El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995*. Bilbao: Fundación BBV.

Boldrin, Michele, Juan J. Dolado, Juan F. Jimeno y Franco Peracchi. 1999. "The Future of Pension Systems in Europe. A Reappraisal", *FEDEA, Documento de Trabajo 99-08*.

Demographic statistics. Data 1995-98. 1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fernández Cordón, Juan Antonio. 1996. *Demografía, actividad y dependencia en España*. Bilbao: Fundación BBV.

- Fernández Cordón, Juan Antonio. 1998a. "Proyección de la población española", *FEDEA, Documento de trabajo 98-11*.
- Fernández Cordón, Juan Antonio. 1998b. "El envejecimiento de la población española", *Papeles de Economía Española*, 77: 91-103.
- Garrido, Luis. 1999. *A favor del trabajo*. Madrid. Manuscrito.
- Herce, José Antonio y Javier Alonso. 1998. "Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social. Perspectivas financieras del sistema de pensiones tras su entrada en vigor", *FEDEA, Documento de Trabajo 98-16*, Madrid.
- Herce, José Antonio y Javier Alonso. 2000. "Creación de empleo y déficit del sistema de pensiones", de próxima publicación en *Cuadernos Económicos del ICE*, 65.
- Herce, José Antonio y Víctor Pérez-Díaz (dirs.). 1995. *La reforma del sistema público de pensiones en España*. Barcelona: La Caixa.
- Herce, José Antonio, Simón Sosvilla Rivero, Sonsoles Castillo y Rosa Duce. 1996. *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*. Barcelona: La Caixa.
- Jimeno, Juan Francisco y Omar Licandro. 1999. "La tasa interna de rentabilidad y el equilibrio financiero del sistema español de pensiones de jubilación", *Investigaciones económicas*, XXIII, 1: 129-143.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). 1996. *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*. Madrid: MTSS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS). 1997. *Guía Laboral 1997 y de Asuntos Sociales*. Madrid: MTAS.
- Pérez-Díaz, Víctor, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá. 1997. *La opinión pública ante el sistema de pensiones*. Barcelona: La Caixa.
- Pérez-Díaz, Víctor, Elisa Chuliá y Berta Álvarez-Miranda. 1998. *Familia y sistema de bienestar. La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid: Fundación Argentaria/Visor.
- Perspectivas del sistema financiero* 56, 1996.
- Pierson, Paul. 1998. "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity", *Journal of European Public Policy* 5, 4: 539-60.
- Piñera, José. 1996. *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*. Madrid: Círculo de Empresarios.

ASP Research Papers

Números publicados

- 1(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *La posibilidad de la sociedad civil: carácter, retos y tradiciones*
- 1(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *The possibility of civil society: its character, challenges and traditions* (también en John Hall ed., *Civil Society. Theory, History, and Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1994)
- 2(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Opciones inerciales: políticas y prácticas de recursos humanos en España (1959-1993)*
- 2(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Inertial choices: Spanish human resources policies and practices (1959-1993)* (también en Richard Locke, Thomas Kochan, Michael Piore (eds.), *Employment Relations in a Changing World Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1995)
- 3(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *De opciones reticentes a compromisos creíbles. Política exterior y liberalización económica y política: España 1953-1986*
- 3(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *From reluctant choices to credible commitments. Foreign policy and economic and political liberalization: Spain 1953-1986* (también en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997)
- 4(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *El reto de la esfera pública europea*
- 4(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *The challenge of the European public sphere*
- 4(c)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Le défi de l'espace publique européen* (también en *Transeuropéennes*, 3, 1994)
- 5(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Transformaciones de una tradición: campesinos y agricultura en Castilla entre mediados del siglo XVI y mediados del siglo XX* (también en A. M. Bernal et al., *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, Madrid, Alianza, 1994)
- 6(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Aguante y elasticidad: observaciones sobre la capacidad de adaptación de los campesinos castellanos de este final de siglo* (también en *Papeles de Economía Española*, 60/61, 1994)
- 7(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Un desorden de baja intensidad: observaciones sobre la vida española de la última década (y algunas anteriores), y el carácter y la génesis de su sociedad civil* (también en AB Asesores (ed.), *Historias de una década: Sistema financiero y economía española 1984-94*, Madrid, AB Asesores, 1994)
- 7(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *A low intensity disorder: observations on Spanish life over the past decade (and some prior ones), and the character and genesis of its civil society* (también en AB Asesores ed., *Views on a decade: the Spanish economy and financial system 1984-1994*, Madrid, AB Asesores, 1994)

- 8(a)/1995 **Benjamín García Sanz**, *La contaminación ambiental en España: el estado de la cuestión*
- 9(a)/1995 **Josu Mezo**, *Política del agua en España en los años ochenta y noventa: la discusión del Plan Hidrológico Nacional*
- 10(a)/1995 **Víctor Pérez-Díaz**, *La educación en España: reflexiones retrospectivas* (también en Julio Alcaide *et al.*, *Problemas económicos españoles en la década de los 90*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 1995)
- 11(a)/1995 **Víctor Pérez-Díaz**, *El largo plazo y el "lado blando" de las políticas de empleo: Aspectos sociales e institucionales del problema del empleo en España a mediados de los años noventa* (también publicado por el "Business and Civil Society Seminar")
- 12(a)/1995 **Elisa Chuliá**, *La conciencia medioambiental de los españoles en los noventa*
- 13(a)/1996 **Víctor Pérez-Díaz**, *Elogio de la universidad liberal* (también en *Claves*, 63, 1996)
- 14(a)/1996 **Berta Álvarez-Miranda**, *Los incendios forestales en España (1975-1995)*
- 15(a)/1996 **Juan Carlos Rodríguez**, *Gobierno corporativo en la banca española en los años noventa*
- 16(a)/1997 **Juan Carlos Rodríguez**, *Políticas de recursos humanos y relaciones laborales en la banca española de los años noventa*
- 17(a)/1997 **Víctor Pérez-Díaz**, *La política y la sociedad civil españolas ante los retos del siglo XXI*
- 18(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *The 'soft side' of employment policy and the Spanish experience* (también en *West European Politics*, 21, 4, 1998; y en Paul Heywood ed., *Politics and Policy in Democratic Spain: no Longer Different?*, Londres, Frank Cass, 1999)
- 19(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *State and public sphere in Spain during the Ancien Régime* (también en *Daedalus*, 127, 3, 1998)
- 20(a)/1998 **Juan Carlos Rodríguez y Berta Álvarez-Miranda**, *La opinión pública española y el euro: análisis de grupos de discusión*
- 21(a)/1998 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Los empresarios gallegos. Análisis de una encuesta de opinión*
- 22(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *Putting citizens first: the tasks facing Europe, her public sphere and the character of her public authority* (también publicada en francés: "La Cité européenne", *Critique Internationale*, 1, 1998; y la primera parte: "La ciudad europea", *Política Exterior*, XIII, 67, 1999)
- 23(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *From 'civil war' to 'civil society': social capital in Spain from the 1930s to the 1990s*
- 24(a)/1998 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Jóvenes gallegos: disposiciones y comportamientos ante la educación y el mercado de trabajo*

- 25(a)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *El comienzo y la autoridad: sociedad civil, ciudadanía y liderazgo político*
- 25(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *The beginning and the authority: Civil society, citizenship and political leadership*
- 26(a)/1999 **Josu Mezo**, *Tecnologías de la información, sociedad y economía: perspectivas de cambio en los próximos años*
- 27(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *La formación de Europa. Nacionalismos civiles e inciviles* (también en *Claves*, 97, 1999)
- 27(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *The role of civil and uncivil nationalisms in the making of Europe*
- 28(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Legitimidad y eficacia. Tendencias de cambio en el gobierno de las empresas*
- 29(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Orden de libertad, centro político y espacio simbólico. La génesis de la división del espacio político entre la derecha, el centro y la izquierda, y sus usos en la política moderna* (también en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, VI, 1999)
- 29(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *An order of freedom, the political center and symbolic space. The genesis of the division of the political space between the right, the center and the left, and its uses in modern politics*
- 30(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz y José I. Torreblanca**, *Implicaciones políticas del euro* (también en Gustavo de Arístegui *et al.*, *El euro: sus consecuencias no económicas*, Madrid, Estudios de Política Exterior/Biblioteca Nueva, 1999)
- 30(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz y José I. Torreblanca**, *The first steps of the euro, and its political implications*
- 31(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria* (también en Santiago Muñoz Machado *et al.*, (dirs.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid, Fundación Once/Civitas Ediciones, 1999)
- 32(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Iglesia, economía, ley y nación: la civilización de los conflictos normativos en la España actual* (también en Peter L. Berger (ed.), *Los límites de la cohesión social*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 1999)
- 32(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *The Church, the Economy, the Law and the Nation: The civilization of normative conflicts in present day Spain*
- 33(a)/2000 **Elisa Chuliá**, *El Pacto de Toledo y la política de pensiones*

ASP Separatas

- 1/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Diez semanas después: el debate público ante la huelga y la reforma laboral*
- 2/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Sociedad civil fin-de-siglo, esfera pública y conversación cívica*
- 3/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Cambio de fase y etapa de turbulencias: la sociedad civil española en 1992/1994* (colección de artículos)
- 4/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *The return of civil society (recensiones críticas en publicaciones fuera de España en 1994)*
- 5/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *El consumo, la conversación y la familia*
- 6/1999 **Víctor Pérez-Díaz y Josu Mezo**, *Política del agua en España: Argumentos, conflictos y estilos de deliberación*
- 7/1999 **Elisa Chuliá y Berta Álvarez-Miranda**, *Envejecimiento de la población y prestación de cuidados a mayores. Un nuevo reto para la política social española*

Otras publicaciones recientes de los miembros de ASP

Víctor Pérez-Díaz y José A. Herce. *La reforma del sistema público de pensiones en España*. Barcelona, La Caixa, 1995

Víctor Pérez-Díaz, Josu Mezo y Berta Álvarez-Miranda. *Política y economía del agua en España*. Madrid, Círculo de Empresarios, 1996

Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá. *La opinión pública ante el sistema de pensiones*. Barcelona, La Caixa, 1997

Víctor Pérez-Díaz. *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid, Taurus, 1997

Víctor Pérez-Díaz, Elisa Chuliá y Berta Álvarez-Miranda. *Familia y sistema de bienestar; La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid, Fundación Argentaria - Visor, 1998

Víctor Pérez-Díaz. *Spain at the crossroads*. Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1999

ASP Research Papers están orientados al análisis de los procesos de emergencia y consolidación de las sociedades civiles europeas y la evolución de sus políticas públicas.

En ellos, se concederá atención especial a España y a la construcción de la Unión Europea; y, dentro de las políticas públicas, a las de recursos humanos, sistema de bienestar, medio ambiente, y relaciones exteriores.

ASP Research Papers focus on the processes of the emergence and consolidation of European civil societies and the evolution of their public policies.

Special attention is paid to developments in Spain and in the European Union, and to public policies, particularly those on human resources, the welfare system, the environment, and foreign relations.

ASP, Gabinete de Estudios S.L.

Quintana, 24 - 5º dcha. 28008 Madrid (España)

Tel.: (34) 91 5414746 • Fax: (34) 91 5593045 • e-mail: asp@ctv.es