

# La Seguridad Social en España

Salvador Bangueses

## Breve referencia cronológica

El término seguridad social con el que hoy se conoce un conjunto de prestaciones que abarcan desde la atención sanitaria hasta las pensiones, es una expresión relativamente reciente en los textos legislativos. La primera vez que aparece como tal es en 1935 con la *Social Security Act*, pieza clave del New Deal de **Roosevelt** en su política para hacer frente a la gran depresión de 1929-30.

No obstante no es ni en ni en *Estados Unidos* ni en fechas tan recientes donde debe señalarse la aparición de programas de seguros sociales. Los primeros seguros sociales obligatorios aparecen en *Alemania* con la legislación bismarckiana que entre 1883 y 1889, recogiendo importantes precedentes de los diversos estados alemanes y sobre todo de Prusia, establece el *Seguro de Enfermedad* para todos los obreros industriales (1883), el *Seguro de Accidentes de Trabajo* (1884) y el *Seguro de Vejez e Invalidez* (1889).

Poco a poco y según las características socioeconómicas de cada país, se fueron generalizando las legislaciones sobre seguros sociales para acabar experimentando una mayor aceleración y extensión a partir del final de la primera guerra mundial.

Para **España** el punto de arranque de los sistemas de pensiones de los trabajadores es el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 que creó el *Retiro Obrero Obligatorio* y que integraba a todos los asalariados comprendidos entre 16 y 65 años con haberes anuales inferiores a 4000 pesetas. En cuanto a los funcionarios públicos, el nacimiento de su sistema de pensiones puede anclarse, en buena parte, en el Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1926, que aprobó el *Estatuto de Clases Pasivas*.

El Retiro Obrero es sustituido en 1939 por el denominado *Seguro de Vejez* que en diciembre de 1948 unificó su campo de aplicación con los otros seguros sociales obligatorios: de *Enfermedad* y de *Subsidios Familiares*, comprendiendo a los trabajadores cuyas rentas de trabajo no excedieran de 18.000 pesetas anuales. Prácticamente al mismo tiempo (a partir de octubre de 1946) el Servicio de Mutualidades y Montepíos va a desarrollar un sistema complementario de pensiones, el denominado del *Mutualismo Laboral*. Su peculiar desarrollo produjo un gigantesco déficit y un importante caos.

Con estos precedentes y en medio de importantes polémicas surgió la *Ley de Bases de la Seguridad Social* de 1963 que al ver aprobado su texto articulado en virtud del Decreto 907/1966 de 21 de abril, configura un sistema constituido por un *Régimen General* y once *Regímenes especiales*. De éstos, algunos no se desarrollaron, surgieron otros nuevos y algunos colectivos permanecieron al margen, tanto del Régimen General como de cualquiera de los especiales, incluido el de *Clases Pasivas*.

En 1978 se consagra el principio de *caja única* para todo el sistema con la creación de la *Tesorería General de la Seguridad Social* y se transforma la vieja estructura de gestión de las pensiones de jubilación centrándola en el *Instituto Nacional de la Seguridad Social*.

En el período posterior a la aprobación de la Constitución las transformaciones legislativas más importantes son la Ley 26/1985, de 31 de julio, que elevó a quince años el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación; determinó que la base reguladora para el cálculo de las pensiones quedase referida a las bases de cotización

durante un período de ocho años y estableció que las pensiones causadas por aplicación de esta Ley serían revalorizadas al comienzo de cada año de acuerdo con el incremento del IPI previsto por el Gobierno para el año. Posteriormente el Real Decreto 2621/1986 establece una amplia integración de regímenes especiales en el general.

La Ley 26/1990 de 20 de diciembre establece un sistema de pensiones de carácter no contributivo para aquellas personas que prueben su necesidad.

Todos estos cambios legislativos dan pie a un nuevo Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio y que recoge la actual configuración de nuestro sistema, configuración que es y será objeto de las adaptaciones y modificaciones necesarias dentro del acuerdo que las distintas fuerzas parlamentarias alcanzaron en el denominado Pacto de Toledo.

### **Situación actual**

La configuración de nuestro sistema, fruto de la normativa desarrollada, ha ido evolucionando de

un sistema mixto de carácter contributivo y proporcional a otro más próximo al universal y redistributivo. Las características más destacables de dicha configuración responden a una serie de principios básicos tales como la naturaleza de la protección concebida como un derecho; la instrumentación de carácter público y un sistema económico de reparto financiado a través de las cotizaciones y de las aportaciones del Estado sin una diferenciación clara entre las prestaciones contributivas y no contributivas.

Esta situación se refleja de forma muy clara al observar el capítulo de gastos donde tres epígrafes absorben el noventa por ciento de los recursos: pensiones contributivas (57%), asistencia sanitaria (31 %) e incapacidad laboral transitoria (5%). El resto de apartados de gasto suponen porcentajes bastante más reducidos: servicios sociales (2'6%), pensiones no contributivas (1'5%), prestaciones familiares (1'4%) y gastos de administración (1'4%).

Los porcentajes de cada uno de estos apartados son fruto de una dispar evolución de cada uno de ellos en el tiempo transcurrido desde 1980 a 1995, año en el que está medido el peso relativo de cada uno de ellos. Así, el gasto en pensiones contributivas (sin sumar el de las clases pasivas de los funcionarios) se incrementó en un 125'7% alcanzando los 6'2 billones de pesetas. La asistencia sanitaria aumentó en un 88'4% hasta alcanzar 3'3 billones de pesetas: La suma de prestaciones por incapacidad laboral incrementaron su gasto en un 34% y superaron el medio billón de pesetas en 1995.

Todo ello ha modificado de forma muy importante el papel de la recaudación a través de las cotizaciones sociales, de tal modo que, si en 1980 las cuotas por contingencias comunes y accidentes de trabajo, eran suficientes para cubrir el conjunto de prestaciones asociadas a pensiones, incapacidad laboral, prestaciones familiares, e incluso la asistencia sanitaria, en la actualidad dicho importe sólo puede asumir las pensiones contributivas y la incapacidad laboral, quedando un pequeño remanente que se utiliza para cubrir una parte del gasto en asistencia sanitaria y el total de los gastos de administración.

El resto de los recursos que se necesitan para pagar las prestaciones universales y no contributivas se obtienen del sistema tributario.

### **Evolución de la pensión**

Contribuirá a un mayor conocimiento de la situación actual del sistema de pensiones contributivas y a facilitar una mejor perspectiva sobre el futuro del mismo el conocimiento de la evolución de la pensión media en los últimos años así como algunos datos referidos a algunas de las variables que influyen en la evolución de las prestaciones y en sus fuentes de financiación.

A finales de 1995 la pensión media vigente alcanzaba las 63.330 pesetas al mes. Esta media agregada era consecuencia de una pensión de jubilación con una cuantía media de 73.500 pesetas al mes; las de invalidez ascendían a 67.000 pts/mes, mientras que las de viudedad rondaban las 45.000 pts y las de orfandad, las 34.000 pts. Estas cuantías medias se incrementaron en términos reales un 30% durante el período 1983-1995. En pesetas de este último año, ello implicó una elevación de la pensión media desde 49.000 pesetas a 63.330 pts. Este resultado es consecuencia de comportamientos dispares tanto por clases de pensión como por regímenes. Así, mientras la pensión media por jubilación, teniendo en cuenta todos los regímenes, ha pasado (siempre en pesetas de 1995) de ser de 54.600 pts./mes en 1983 a 73.583 pts en 1995, lo que representa un incremento del 64%; los beneficiarios de las de viudedad ven crecer las suyas de 34.000 pts. a 45.355 pts., es decir, aumentan un 37%.

A este fenómeno no es ajeno el efecto de tasa de sustitución que mide la diferencia entre las cuantías de las pensiones con más elevada antigüedad en el sistema y las nuevas que se incorporan al mismo.

## **El futuro**

De cara al futuro los compromisos de gasto en el capítulo de pensiones contributivas se verán influidos por diferentes factores. Entre ellos conviene, para una reflexión equilibrada sobre la magnitud del tema que nos ocupa, citar algunos sobre cuya importancia caben pocas dudas.

La previsible evolución demográfica plantea un horizonte en el que la población pasiva, mayor de 65 años, pasará del 13'8% en 1995 al 17'8% en el 2010 y al 32% en el 2040. Es decir, en los próximos cincuenta años la proporción de personas jubiladas dentro del conjunto de la población será superior al doble de la existente actualmente.

Además, la esperanza de vida de los ciudadanos irá en aumento. Ello hará que en el año 2010 el período medio de cobro de las pensiones sea de 17 años, es decir, siete más de los diez actuales.

Todo esto tiene lugar en un contexto con una menor tasa de nacimientos que, además de influir en el envejecimiento poblacional, reduce el número de activos y hace aumentar la tasa de dependencia. Y aunque es cierto que nuestra tasa de actividad, al ser inferior en seis puntos a la media comunitaria, ofrece un cierto margen, ello mismo es la expresión también del problema que se observa en la relación activos/pasivos, problema que la tasa de paro, la temporalidad en la contratación y la sustitución del factor trabajo por capital, no hacen más que agravar.

Esta situación ha sido objeto de diversos estudios que llevados de su interés por atacar las bases del Estado de Bienestar han sesgado sus análisis para presentar una realidad que es preocupante como catastrófica y plantear un modelo de protección social público más reducido y de gestión privada en el que el actual modelo de reparto iría dando paso a un sistema de capitalización.

## **El Acuerdo de Pensiones**

Y es en este contexto en el que tienen lugar las negociaciones y posterior *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*, acuerdo que tuvo lugar en el marco de las recomendaciones del *Pacto de Toledo* y que compromete a las partes, si la evolución económica lo permite, a que el sistema de Protección Social, globalmente considerado, mejore su actual participación en el Producto Interior Bruto.

Afirmaba en las líneas anteriores que el mencionado acuerdo se había alcanzado en el seno de las orientaciones del Pacto de Toledo, el cual obtuvo un masivo refrendo en el Parlamento el 6 de abril de 1995, refrendo que significaba que todas las fuerzas representativas del Parlamento español defendían el sistema de protección social público y aseguraban que, en el caso de las pensiones contributivas, el sistema de reparto era el más idóneo, el más redistributivo y el más solidario.

## **Solidaridad**

Conviene detenerse en este aspecto para señalar su importancia como elemento de redistribución y de solidaridad. En este sentido se puede destacar que un sistema de reparto introduce un elemento de solidaridad entre generaciones que permite que los actuales activos estemos financiando las pensiones de los actuales pasivos. Es un elemento de solidaridad entre rentas de los trabajadores porque tiene un tope máximo de cobertura, una pensión máxima y tiene un tope mínimo de cobertura garantizada para la gente que acceda a una pensión contributiva. Tiene otro elemento de solidaridad entre los trabajadores de los distintos regímenes pues, si se rompiera el sistema de reparto, aquellos que son profundamente deficitarios, como el régimen especial agrario y otros, caerían en la necesidad de ver recortadas sus prestaciones o pasar a ser prestaciones no contributivas del estado asistencial. Incluye, además, otro nivel de solidaridad, cual es el territorial, nivel éste que confiere toda su importancia al principio de caja única estatal y que no debe ser abandonado en ningún momento. Regiones enteras podrían tener que recortar sus prestaciones.

## **Equilibrio financiero**

El mantenimiento de estos niveles de solidaridad, característicos de un sistema de reparto, hace del equilibrio financiero la regla de oro para su sostenimiento. De ahí la importancia que en el acuerdo alcanzado adquieren los aspectos referidos a la financiación y que atienden a la separación progresiva de las fuentes de financiación del sistema de protección social público; a la constitución del llamado fondo de reserva; a las bases de cotización y a las cotizaciones sociales.

La separación gradual de las fuentes de financiación, contemplada en el apartado A) del acuerdo puede considerarse como una de las reformas más radicales de aquel, pues viene a establecer que la parte universal del sistema público se financie mediante las cargas fiscales de todos los ciudadanos que, por tales, tienen derecho a las mismas. Ello hará posible que el excedente de cotizaciones sociales vaya a constituir un fondo de reserva cuya principal finalidad será contribuir a la estabilización financiera del sistema contributivo, tal como se recoge en el apartado C).

Estas mejoras en el ámbito de la financiación se refuerzan con lo estipulado en el apartado D), que hace referencia a los destopes y que no es otra cosa que la de aproximar las

cotizaciones a los salarios reales en aquellos grupos de cotización donde esto todavía no sucede. Esta medida, además de fortalecer la financiación del sistema, abunda en la contributividad del mismo y cumple así con otra de las recomendaciones del pacto de Toledo. En este sentido es en el que se acuerda el paso progresivo, año a año, del período tomado para calcular la pensión, de 8 a 15 años y las modificaciones de lo que cada año de la carrera de cotización computará en el futuro. En ningún caso supone recortes graves de ninguna expectativa y, por el contrario, estimulan a aquellos colectivos que hoy acceden con más facilidad a las prestaciones a intensificar su contribución en aras de la equidad y de la solidaridad.

### **Otras ventajas**

En otro orden de cosas es preciso resaltar que con el acuerdo se neutralizaron una serie de pretensiones injustas y lesivas que el Gobierno acariciaba en lo referente a la prestación de invalidez, cuya regulación se mantendrá como hasta ahora y en lo referente a las jubilaciones anticipadas forzosas las cuales, cuando tengan carreras largas de cotización, cuarenta años, verán modificado a la baja el actual coeficiente reductor en un punto porcentual.

Igualmente es fruto de este acuerdo

la regulación legislativa del mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones, la mejora de la cuantía mínima de muchas pensiones de viudedad y la prolongación de la edad de percepción de la pensión de orfandad. Y no deben quedar sin reseñar otros 'dos aspectos claramente positivos como son el establecimiento claro del carácter complementario y no sustitutorio, y por tanto voluntario, de los fondos de pensiones de capitalización; y el compromiso de las partes de profundizar en el desarrollo de medidas relativas a la mejora de la protección social de todo lo relacionado con la natalidad.

### **Aumenta el presupuesto de pensiones**

De todo lo hasta aquí apuntado se puede concluir que el desarrollo que este acuerdo hace del Pacto de Toledo es un desarrollo equilibrado y positivo en el que no cabe hablar solamente del ahorro que producen determinadas medidas y que afectan mínimamente a algunos colectivos sino que hay que ver qué mejoras experimentan otros colectivos que también forman parte del sistema para ser coherentes con lo que en su momento apuntamos sobre el sistema de reparto y para evitar hablar de recorte cuando éste no se produce. Y no se produce porque una vez realizadas las proyecciones pertinentes sobre el distinto impacto de cada una de las medidas desde el, año de 1997 hasta el 2000 se comprueba que el presupuesto de pensiones, que en este momento alcanza el 8'9% del Producto Interior Bruto, pasará a representar el 9'2% en el año 2001, es decir, el sistema de pensiones experimentará a medio plazo un crecimiento sostenible que le hará ganar participación en el conjunto de la riqueza del país y transmitir mayor seguridad a los trabajadores.